

Redogörelse till riksdagen

1988/89:2

Riksdagens revisorers verksamhetsberättelse för
budgetåret 1987/88



Redog.
1988/89:2

Riksdagens revisorers skrivelse	3
1 Riksdagens revisorers uppgift och organisation m.m.	5
1.1 Uppgift	5
1.2 Organisation	5
1.3 Arbetsformer	6
1.4 Medelstilldelning	7
2 Granskningsverksamheten	7
2.1 Tillbakablick	7
2.2 Granskningsplanen	8
2.3 Slutbehandlade granskningsärenden	10
2.3.1 Skrivelser till riksdagen	11
2.3.2 Annan åtgärd	17
2.4 Pågående granskningsärenden	27
2.5 Vilande granskningsärenden	33
2.6 Granskningen av riksdagsförvaltningen	34
2.7 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden m.m.	35
3 Särskilda föredragningar m.m.	36
3.1 Särskilda föredragningar	37
3.2 Länsresorna	49
 Bilagor	
Förstudier, rapporter och skrivelser 1984/85–1987/88	55
Granskningsplanen för 1988/89	72
Till riksdagen under verksamhetsåret 1987/88 avlåtna skrivelser	74
 Sakregister till granskningsärendena åren 1979 – 1987/88	230

Till RIKSDAGEN

Redog. 1988/89:2

Riksdagens revisorer får härmed avge berättelse över sin verksamhet under budgetåret 1987/88.

Stockholm den 30 september 1988

WIGGO KOMSTEDT

JOHN JOHNSON

BÖRJE STENSSON

KJELL NILSSON

BERTIL JONASSON

STIG GUSTAFSSON

ANITA JOHANSSON

OLLE AULIN

OLLE GRAHN

MAJA BÄCKSTRÖM

SÖREN LEKBERG

ANDERS GHÖGMARK

/Göran Hagbergh

1 Riksdagens revisorers uppgift och organisation m.m.

Redog. 1988/89:2

1.1 Uppgift

Riksdagens revisorer har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Granskningen får också omfatta sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse. Detta gäller om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

Revisorerna får även under vissa förutsättningar granska hur statsmedel som tagits emot som bistånd till en viss verksamhet används.

Den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet är undantagen från revisorernas granskning.

Den av revisorerna bedrivna granskningen gäller framför allt frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och den förvaltningsekonomiska utvecklingen eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner.

1.2 Organisation

Riksdagen utser för varje valperiod tolv revisorer och lika många suppleanter. Endast ledamot av riksdagen kan utses till revisor.

Bland revisorerna väljer riksdagen en ordförande och två vice ordförande. Dessa är samtidigt ordförande på var och en av de tre avdelningar som inom sina resp. ansvarsområden har att förbereda och behandla granskningsärenden.

Administrativa frågor samt brev från allmänheten och vissa andra ärenden bereds eller behandlas av ett arbetsutskott. I detta ingår de tre ordförandena samt ytterligare en revisor och chefen för revisorernas kansli.

Revisorernas kansli är uppdelat på två utredningsenheter och en administrativ enhet.

Vid utgången av verksamhetsåret 1987/88 var revisorerna fördelade på avdelningar enligt följande.

Första avdelningen

Avdelningen har berett ärenden som faller inom verksamhetsområdena för konstitutionsutskottet, finansutskottet, skatteutskottet, socialutskottet och socialförsäkringsutskottet.

Ledamöter

John Johnsson (s), ordförande
Birgitta Rydén (m), vice ordförande
Torsten Karlsson (s)
Hans Lindblad (fp)

Suppleanter

Stig Josefson (c)
Margareta Gard (m)
Maja Bäckström (s)
Sören Lekberg (s)

Avdelningen har berett ärenden som faller inom verksamhetsområdena för justitieutskottet, lagutskottet, försvarsutskottet, kulturutskottet, utbildningsutskottet, jordbruksutskottet och bostadsutskottet.

Ledamöter

Wiggo Komstedt (m), ordförande
Anita Johansson (s), vice ordförande
Bertil Jonasson (c)
Stig Gustafsson (s)

Suppleanter

Bengt Silfverstrand (s)
Ulla-Britt Åbark (s)
Ulla Orring (fp)
Anders G Högmark (m)

Tredje avdelningen

Avdelningen har berett ärenden som faller inom verksamhetsområdena för utrikesutskottet, trafikutskottet, näringsutskottet och arbetsmarknadsutskottet.

Ledamöter

Börje Stensson (fp), ordförande
Kjell Nilsson (s), vice ordförande
Wivi-Anne Radesjö (s)
Olle Aulin (m)

Suppleanter

Lars Ahlmark (m)
Rune Jonsson (s)
Olle Grahn (fp)
Sten-Ove Sundström (s)

Arbetsutskottet

Arbetsutskottet har haft följande sammansättning:

Wiggo Komstedt, ordförande
John Johansson, förste vice ordförande
Börje Stensson, andre vice ordförande
Kjell Nilsson
Göran Hagbergh

1.3 Arbetsformer

Revisionsarbetet bedrivs genom fortlöpande samverkan mellan revisorerna och tjänstemännen vid kansliet.

För varje verksamhetsår fastställer revisorerna en granskningsplan i vilken redovisas samtliga beslutade och ännu ej avslutade granskningsärenden.

Förslag till nya granskningsärenden inhämtas bl.a. från riksdagsutskotten vid särskilda överläggningar som revisorerna varje år har med representanter för utskotten. Framställningar om åtgärder med anledning av vad som har uppmärksamrats vid granskningen görs alltid till riksdagen.

Under budgetåret 1987/88 har revisorerna hållit 31 plenissammanträden och 27 avdelningssammanträden. Arbetsutskottet har sammanträtt 27 gånger.

1.4 Medelstilldelning

Redog. 1988/89:2

Medel för revisorernas verksamhet anvisas under statsbudgetens XV huvudtitel, Riksdagen och dess myndigheter m.m. Utgifterna under budgetåret 1987/88 samt de för samma och efterföljande budgetår anvisade medlen framgår av följande sammanställning. Beloppen är angivna i tusental kronor.

	1987/88		1988/89
	utgift	anslag	anslag
Förvaltningskostnader	7 433	6 646	7 400
varav lönekostnader	5 207	5 053	5 551
Lokalkostnader	810	827	842
Totalt	8 243	7 473	8 242

Förvaltningskostnaderna 1987/88 fördelade sig på följande sätt:

Löner till egen personal och anställda konsulter (därav sociala avgifter 1 476)	5 207
Sjukvård	21
Arvoden till revisorerna	361
Konsultuppdrag	800
Resor	221
Lokalvård	152
ADB-utrustning	211
Expenser	460
Summa	7 433

Som framgår av sammanställningen har anvisade medel till förvaltningskostnader överskridits med 787 000 kr. Överskridandet beror på dels den ökade belastning som uppkommit till följd av avtalsenliga löneökningar, dels stora konsultkostnader med anledning av särskild granskning av den utrikes reseverksamheten m.m. vid riksgäldskontoret. Vidare förlades en länsresa, som revisorerna enligt gängse ordning skulle ha företagit under förhösten 1988, till juni 1988. Kostnaderna för en "extra" länsresa kom därigenom att falla på verksamhetsåret 1987/88.

2 Granskningsverksamheten

2.1 Tillbakablick

Antalet under verksamhetsåren 1984/85 – 1987/88 genomförda förstudier och rapporter samt avgivna skrivelser till riksdagen framgår av sammanställningen på nästa sida. För mer detaljerad information hänvisas till *bilaga 1*. Beträffande tidsuppgifterna i denna bör påpekas att i många fall arbetet med ett granskningsärende ej kan pågå kontinuerligt. En påbörjad granskning kan t.ex. tillfälligt få avbrytas på grund av nytillkommande ärende med högre prioritet.

	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	S:a
Förstudier	12	14	20	13	59
Promemorior	—	—	—	3	3
Rapporter	8	7	3	9	27
Skrivelser till riksdagen	7	5	4	7	23

Antal anställda vid revisorernas kansli har under perioden legat mellan 19 och 21. Antal årsarbetskrafter har varierat från 17,7 till 20,2, varav 11 utredare.

Utskottstjänstgöring, oförutsedda tjänstledigheter och vakanser m.m. har förorsakat bortfall av utredaresurser som endast i viss mån kunnat kompenseras genom vikarier och/eller konsulter. Uppskattningsvis rör sig bortfallet om ett à två årsverken per år.

2.2 Granskningsplanen

Den granskningsplan som gällt för verksamhetsåret 1987/88 upptar 39 ärenden av vilka 23 fanns med i den föregående planen och återstående 16 är nya.

De på granskningsplanen uppförda ärendena fördelar sig efter riksdagsutskottens beredningsområden på följande sätt.

Ärendet redovisas i berättelsen på s.

Konstitutionsutskottet

- | | |
|--|----|
| 1. Riksgäldskontorets ställning i förhållande till riksdagens förvaltningskontor i vad gäller frågor om förvaltning av ekonomisk natur | 17 |
| 2. Information till allmänheten om lagar och andra författningar | 18 |

Finansutskottet

- | | |
|---|----|
| 3. Statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna | 11 |
| 4. Statistiken över socialavgifterna | 27 |
| 5. Statistiken över mervärdesskatten | 28 |
| 6. Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel | 12 |
| 7. Byggnadsstyrelsens hyressättning | 28 |
| 8. Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet i egen regi | 18 |
| 9. Myndigheternas uppdragsverksamhet kontra myndighetsuppgifterna | 33 |
| 10. De civila myndigheternas lokalanskaffning | 19 |
| 11. Riksgäldskontorets provisionskostnader för premielån | 19 |

Skatteutskottet

- | | |
|---|----|
| 12. Förutsättningarna för samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra på skatteområdet | 28 |
| 13. Begränsning av statliga bolags rätt till förlustavdrag vid beskattningen | 13 |
| 14. Tullverkets kontroll av utrikestrafiken | 20 |

Justitieutskottet

- | | |
|--|----|
| 15. Översyn av förfarandet vid delgivning av kallelser m.m. vid domstolar och statliga myndigheter | 13 |
|--|----|

Utrikesutskottet

- | | |
|---|----|
| 16. Administrationskostnaderna för och uppföljningen av det svenska internationella utvecklingssamarbetet | 21 |
|---|----|

Försvarsutskottet

- | | |
|---|----|
| 17. Byggentreprenader inom det militära försvaret | 23 |
|---|----|

Socialförsäkringsutskottet

- | | |
|--|----|
| 18. Kostnaderna vid SIV:s flyktingförläggningar | 14 |
| 19. De administrativa formerna inom socialförsäkringsprocessen | 33 |

Socialutskottet

- | | |
|---|----|
| 20. Förordningen (1983:943) om statsbidrag till kommunal barnomsorg | 24 |
| 21. Statsbidraget till kommunernas kostnader för social hemhjälp | 25 |
| 22. Socialstyrelsens nya organisation | 15 |

Kulturutskottet

- | | |
|---|----|
| 23. Registrering och dokumentation av de statliga museernas samlingar | 29 |
| 24. AB Tipstjänsts kostnader för reklam och stöd till olika ändamål | 33 |

Utbildningsutskottet

- | | |
|--|----|
| 25. Kostnaderna för högskoleutbildningar | 17 |
|--|----|

Jordbruksutskottet

- | | |
|------------------------------------|----|
| 26. Fiskeri- och fiskberedningslån | 29 |
|------------------------------------|----|

27. Personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter	30
28. Restaurering av Hornborgasjön	34

Näringsutskottet

29. Utvecklingsfondens i Stockholms län handlande i visst finansieringsärende	34
30. Handläggningstiderna vid patent- och registreringsverkets bolagsavdelning	33
31. Statliga insatser för prospektering	31

Arbetsmarknadsutskottet

32. Utvärdering av glesbygdssstödet	32
33. AMS-bidrag till flyttningskostnader	25
34. Gränsområdeseffekter av persontransportstödet och av nedsättningen av företagens socialavgifter	33

Bostadsutskottet

35. Bostadsstyrelsens ADB-resurser	34
36. Länsbostadsnämndernas verksamhet	26
37. Översyn av lantmäteriorganisationen och lantmäteritaxan	33
38. 1983 års bostadsförbättringsprogram	33
39. Experimentbyggandet	33

Revisorerna har i juni 1988 fastställt en granskningsplan att gälla tills vidare verksamhetsåret 1988/89. De på denna plan uppförda ärendena framgår av bilaga 2, i vilken ärendena är redovisade utskottsvis. Avsikten är att granskningsplanen skall kompletteras efter valet av revisorer valda för den nya valperioden.

2.3 Slutbehandlade granskningsärenden

Revisorerna har under verksamhetsåret 1987/88 i sju ärenden beslutat om skrivelse till riksdagen med förslag till åtgärder. Riksdagen har behandlat två av dessa under riksmötet 1987/88. De sju ärendena redovisas närmare under 2.3.1.

Under det gångna riksmötet har riksdagen också fattat beslut med anledning av en från revisorerna tidigare överlämnad skrivelse om flyktinginvandringen till Sverige m.m.

Resultatet av granskningen i detta ärende (förs. 1986/87:18) redovisades i verksamhetsberättelsen för 1986/87 på s. 11 och i bilaga 3. Riksdagens ställningstagande till revisorernas förslag framgår av socialförsäkringsutskottets betänkande 1987/88:27 (rskr. 362).

Statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna

Revisorernas beslut den 10 december 1987 (förs. 1987/88:11)

Rapport 1986/87:2

Granskningen av statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna utgör ett led i revisorernas granskning av beskattningssystemen.

Syftet med granskningen av statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna har varit att kartlägga vad det finns för redovisning och statistik som översiktligt belyser förhållandena på området samt att pröva statistikens användbarhet.

Granskningen har visat att den nuvarande redovisningen och statistiken inte är tillfredsställande. Det behövs en allmän översyn av statistiken, en slutsats som delas av de flesta hörda myndigheter. En sådan översyn bör bl. a. omfatta en mera genomgripande kartläggning av användarbehoven och möjligheterna till en mera långtgående samordning av produktionen och publiceringen av statistiken.

Vid granskningen har konstaterats att uppgifter om förhållanden som kan tjäna som underlag för bedömning av utfallet och effektiviteten i olika uppbördsformer saknas. Vidare har noterats att i den nuvarande statistiken tillämpas olika bruttoinkomstbegrepp och en otidsenlig klassindelning. Det är synnerligen viktigt att inkomstbegrepp och klassindelningar är sådana att de fyller rimliga krav på ändamålsenlighet och enhetlighet, vilket de inte gör för närvarande.

För att statistiken skall bli mer användbar bör den också innehålla flera tidsserier med jämförbara uppgifter. Specifierade uppgifter om utfallet av inkomstbeskattningen bör vidare tas fram tidigare än för närvarande. Detta gäller både den löpande redovisningen av skatteintäkterna och taxeringsstatistiken.

Frågorna om samordningen och effektiviseringen av statistikproduktionen bör också lösas liksom frågan om en mera enhetlig publicering av statistiken. Det är synnerligen angeläget att de centrala frågorna på inkomst- och förmögenhetsskatteområdet blir belysta på ett överskådligt och lättillgängligt sätt.

Revisorerna har i skrivelse till riksdagen hemställt att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts om nödvändigheten av en genomgripande översyn av statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna samt att riksdagen begär att få en samlad redovisning av de åtgärder regeringen vidtar med anledning av översynen.

Revisorernas förslag prövas för närvarande av riksdagen. På förslag av finansutskottet har riksdagen emellertid beslutat att uppskjuta den slutliga behandlingen av ärendet till riksmötet 1988/89.

Revisorernas skrivelse är som *bilaga 3* fogad till denna berättelse.

Revisorernas beslut den 27 maj 1988 (förs. 1987/88:23)

Rapport 1987/88:5

I en skrivelse till riksdagens revisorer har FFV Allmateriel AB (FFV/A) fäst revisorernas uppmärksamhet på att myndigheterna inte alltid följer gällande bestämmelser för försäljning av överskottsmateriel. Förfarandet regleras i kungörelsen (1973:1210) om försäljning av övertalig eller kasserad materiel och inventarier. Sådan försäljning skall normalt ske genom eller i samråd med det statliga företaget FFV/A. Enligt FFV/A har myndigheterna i alltför stor omfattning lämnat maskiner o.d. i utbyte till leverantörerna vid inköp av nya varor för att på det sättet dryga ut anslagsmedlen. Myndigheterna har också haft en alltför omfattande direkt försäljning av utrangerad materiel. FFV/A har anfört att företaget i många av dessa fall skulle ha kunnat få ut avsevärt högre priser.

Revisorerna beslutade mot denna bakgrund att granska de statliga myndigheternas disposition av överskottsmateriel för att klarlägga om försäljningen av övertalig materiel bedrivs effektivt, affärsmässigt och i enlighet med gällande bestämmelser.

Granskningen har visat att de redovisade intäkterna från försäljning av överskottsmateriel i några fall varit anmärkningsvärt begränsade i förhållande till verksamhetens omfattning. Enligt FFV/A har det föreskrivna samrådsförfarandet vid försäljning inte alltid fungerat. Två av de tre myndigheter som redovisat mera betydande intäkter från överskottsförsäljningen har ombesörjt merparten av försäljningen i egen regi trots att FFV/A inte lämnat något medgivande till detta. Vid granskningen av rutinerna för inventarieregistrering och för beslut om avyttring har uppmärksamats att det hos några myndigheter förelegat sådana svagheter i den interna kontrollen att åtgärder varit påkallade.

Vid granskningen har även övervägts åtgärder för att öka återanvändningen av kontorsinventarier inom statsförvaltningen.

Revisorerna har i en skrivelse till riksdagen föreslagit att reglerna för myndigheternas försäljning av överskottsmateriel ses över och att skyldigheten att utnyttja FFV/A vid försäljning av överskottsmateriel skall upphöra.

Enligt revisorernas bedömning skulle myndigheterna stimuleras till ökad effektivitet och affärsmässighet vid hanteringen av överskottsmateriel om myndigheterna i större utsträckning själva fick disponera över försäljningsintäkterna. Revisorerna anser därför att möjligheterna att låta myndigheterna i ökad utsträckning själva disponera intäkterna vid försäljning av överskottsmateriel skall utredas.

Revisorerna har också föreslagit att reglerna för myndigheternas registrering av inventarier ses över. Därvid bör särskilt beaktas frågan om myndigheternas redovisningsrutiner bör utformas så att de generella kontrollsystem som gäller för redovisningen får effekt även beträffande inventarieregistreringen.

Förslaget prövas för närvarande av riksdagen.

Revisorernas skrivelse är som *bilaga 4* fogad till denna berättelse.

Revisorernas beslut den 24 mars 1988 (förs. 1987/88:17)

Rapport 1987/88:2

Revisorerna har från statsfinansiell synpunkt granskat de statliga medelstillskott som riksdagen har beviljat vissa statliga bolag under perioden 1977/78–1985/86. Tillskotten har huvudsakligen utgått i form av ägartillskott för förlusttäckning. Aktieägartillskott för förlusttäckning är i beskattningshänseende skattefria. Redovisningsmässigt tas tillskotten upp som en extraordinär intäkt hos bolagen och bidrar till att ifrågakommande förluster helt eller delvis neutraliseras. Skattemässigt kvarstår dock förlusterna och kan vid kommande taxeringar utnyttjas i form av förlustavdrag för att reducera inkomstbeskattning av uppkommande vinster.

Från statsfinansiell synpunkt kommer sålunda de bolag som beviljas statligt aktieägartillskott för förlusttäckning att kompenseras två gånger med statliga medel.

Revisorerna hemställer i skrivelse till riksdagen att en begränsning av rätten till förlustavdrag vid beskattningen bör göras för statliga medelstillskott avsedda för förlusttäckning i företag i vilka staten är aktieägare.

Riksdagen har under våren 1988 behandlat revisorernas skrivelse. Skatteutskottet (SkU 1987/88:44) ansåg att det av revisorerna presenterade utredningsmaterialet från skattesynpunkt var intressant, speciellt med hänsyn till att skattereglerna i samband med förluster hade uppmärksammats i olika sammanhang under senaste tiden. Enligt utskottets mening borde frågor som berör den skattemässiga behandlingen av förluster hänskjutas till den pågående utredningen om reformerad företagsbeskattning. Utskottet förordade därför att riksdagen skulle ge regeringen till känna att bl.a. revisorernas utredning bör beaktas i det pågående utredningsarbetet. Utskottet hemställde också att riksdagen skulle som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet i övrigt anförde. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1987/88:400).

Revisorernas skrivelse är som *bilaga 5* fogad till denna berättelse.

Översyn av förfarandet vid delgivning av kallelser m.m. vid domstolar och statliga myndigheter

Revisorernas beslut den 24 mars 1988 (förs. 1987/88:16)

Förstudie 1987/88:8

Tingsrätterna – särskilt de i Stockholmsområdet – har problem med att få fram snabba och säkra delgivningar i sina mål och ärenden. Problem föreligger sålunda såväl när det gäller brottmål som tvistemål och konkurser, och de är framför allt påtagliga i den summariska process som gäller för lagsökningar och betalningsförelägganden.

Vid granskningen har, särskilt från tingsrätternas sida, understrukits att delgivningsarbetet är tungrott och att de formella kraven för att delgivningar-

na skall godkännas är stränga. Sekretessbestämmelserna lägger vidare hinder i vägen för att få fram erforderliga uppgifter i fråga om t.ex. hemliga telefonnummer. Hämtning genom polisens försorg kan vidare endast ske undantagsvis. Dessutom kan vitesförelägganden ofta vara verkningsslösa på grund av den eftersöktes ekonomiska situation.

Tingsrätterna har också fått ökad arbetsbörda genom att delgivningsarbetet i större utsträckning lagts på domstolarna själva. Man betonar att tingsrätterna inte fått några särskilda resurser för denna arbetsuppgift. För övrigt fyller enligt uppgift viss föreskriven adressforskning inte något ändamål.

Stark kritik framförs vidare mot stämningsmannaorganisationens sätt att fungera. Det anförs sålunda bl.a. att delgivningar påbörjas för sent och att redovisning inte sker inom begärd tid.

Nu redovisade problem synes vara störst inom storstadsområdena, men bl.a. en hos domstolsverket pågående undersökning om handläggningssvårigheter vid olika typer av tingsrätter visar att även medelstora och mindre tingsrätter utanför storstadsområdena redovisar motsvarande förhållanden.

Svårigheterna att genomföra delgivningar får som följd att mål och ärenden försenas. Vid granskningen har konstaterats att förseningarna är avsevärda. Detta gäller vid alla slag av mål, såväl tvistemål och konkursärenden som brottmål och mål inom den summariska processen.

Svårigheterna i delgivningsledet medför också ryckighet i domstolarnas planering och därmed sämre effektivitet i arbetet samt att själva delgivningsarbetet blir mer betungande. Dessa förhållanden ökar självfallet statsverkets kostnader för verksamheten. Därtill kommer de direkta kostnaderna för ersättningar till ombud, vittnen och sakkunniga vid inställda förhandlingar.

Utöver vad nu nämnts kommer att de enskilda medborgarna har berättigade krav på en effektiv delgivning.

Även länsrätterna har redovisat problem med delgivningarna.

Med hänsyn till att den nuvarande ordningen i fråga om delgivning av kallelser, stämningar och andra handlingar inte är tillfredsställande har revisorerna i skrivelse till riksdagen föreslagit att det görs en övergripande översyn av förfarandet vid delgivning vid domstolar och andra statliga myndigheter samt av stämningsmannaorganisationen vid polisen i syfte att uppnå ett smidigare och effektivare förfarande.

Förslaget prövas för närvarande av riksdagen.

Revisorernas skrivelse är som *bilaga 6* fogad till denna skrivelse.

Kostnaderna vid statens invandrarverks flyktingförläggningar

Revisorernas beslut den 13 april 1988 (förs. 1987/88:18)

Rapport 1987/88:4

Riksdagens revisorer har granskat kostnaderna vid statens invandrarverks flyktingförläggningar. Granskningen har genomförts som en andra etapp i granskningsärendet Flyktinginvandringen till Sverige m.m. Revisorerna har vid granskningen av flyktingförläggningarna kartlagt och analyserat kost-

nadsutfallet vid de 23 förläggningar som SIV drev i egen regi budgetåret 1986/87. Redog. 1988/89:2

Revisorernas granskning har visat att de genomsnittliga dygnskostnaderna vid statens invandrarverks flyktinförläggningar under budgetåret 1986/87 minskat med mer än 15 % i förhållande till föregående budgetår. Genomsnittskostnaden var 270 kr. per dygn och flykting jämfört med 320 kr. budgetåret dessförinnan. Vid vissa förläggningar har de genomsnittliga dygnskostnaderna sjunkit med mer än 50 %.

Trots att kostnadsutvecklingen det senaste året gått i rätt riktning uppgår dock förläggningskostnaderna alltjämt till betydande belopp. Den genomsnittliga månadskostnaden per flykting var budgetåret 1986/87 ca 8 100 kr.

Av granskningen framgår att kostnadsspridningen mellan förläggningarna minskat men att den fortfarande är stor. Vid den förläggning som hade de lägsta kostnaderna uppgick månadskostnaden per flykting till ca 6 000 kr. och vid den förläggning som hade de högsta kostnaderna var månadskostnaden ca 12 000 kr.

Revisorernas granskning har visat att det föreligger en betydande besparingspotential inom förläggningsverksamheten. Granskningen har gett vid handen att det torde vara möjligt att åstadkomma årliga besparingar på flera tiotals miljoner kronor. Detta skulle kunna uppnås genom en mera effektiv och kostnadsinriktad styrning av verksamheten.

Socialförsäkringsutskottet har behandlat skrivelsen från revisorerna i sitt betänkande 1987/88:27. Utskottet kunde konstatera att de frågor som revisorerna tagit upp i huvudsak omfattas av det förändringsarbete som numera pågår på området. Med hänsyn till detta ansåg utskottet att revisorernas förslag inte påkallade någon riksdagens åtgärd.

Riksdagen har som sin mening gett regeringen till känna vad utskottet anfört (rskr. 1987/88:362).

Revisorernas skrivelse är som *bilaga 7* fogad till denna berättelse.

Socialstyrelsens nya organisation

Revisorernas beslut den 9 juni 1988 (förs. 1988/89:7).

Rapport 1987/88:10

Socialstyrelsen ansvarar enligt sin instruktion och andra författningar för tillsyn, planering, samordning och uppföljning inom områdena socialtjänst, hälso- och sjukvård, tandvård, läkemedelsförsörjning, hälsoskydd, omsorger om psykiskt utvecklingsstörda samt alkohol och missbruksmedel. Vidare skall styrelsen bedriva informations- och upplysningsverksamhet. Styrelsen har också visst ansvar inom forskning och utveckling.

Revisorernas granskning har haft formen av en omvärldsundersökning som har syftat till att kartlägga hur myndigheter, organisationer och befattningshavare med verksamhetsmässig anknytning till socialstyrelsen ser på styrelsen, dess berättigande, roll, inriktning, arbetsuppgifter och sätt att fullgöra sina funktioner. Granskningen har omfattat 13 centrala statliga myndigheter och drygt 200 befattningshavare vid länsstyrelser, landsting, primärkommuner och organisationer.

Revisorerna konstaterar i sin rapport att utvecklingen inom främst hälso- och sjukvården och socialtjänsten under senare år inneburit en omfattande förflyttning av verksamhet och beslutsbefogenheter från central statlig nivå till regional och lokal politisk nivå. Denna utveckling har ställt socialstyrelsen inför omställningsproblem. Under praktiskt taget hela sin 20-åriga tillvaro har socialstyrelsen varit föremål för översyner och krav på förändringar, såväl externt som internt. Riksdagsbeslutet år 1980, genom vilket socialstyrelsens nuvarande organisation lades fast, var ett försök att bättre anpassa styrelsen till de förändrade förutsättningarna. Under våren 1988 har riksdagen beslutat om delvis nya riktlinjer för socialstyrelsens verksamhet. Inom socialdepartementet har tillsatts en särskild ledningsgrupp och under den två arbetsgrupper med uppdrag att ytterligare precisera och konkretisera socialstyrelsens roll och uppgifter samt inriktningen av styrelsens verksamhet.

Parallellt med decentraliseringen har under senare år funnits en tendens till centralisering av befogenheter inom det område där socialstyrelsen är verksam. En rad mer eller mindre tillfälliga beredningar har knutits till regeringskansliet för olika uppgifter. Statskontoret har bl.a. mot den bakgrunden i en rapport ifrågasatt behovet av en central statlig myndighet av socialstyrelsens karaktär.

Revisorernas granskning skall ses som ett komplement till genomförda och pågående översyner. I granskningsrapporten redovisas en lång rad såväl kritiska som positiva omdömen om socialstyrelsen.

Beträffande de mera övergripande frågorna om socialstyrelsens berättigande och roll konstateras i rapporten att det stora flertalet intervjuade anser att socialstyrelsen behövs bl.a. som garant för kvalitet och rättssäkerhet i vård och omsorg. En majoritet menar också att systemet med till regeringskansliet knutna beredningar skall avvecklas och att motsvarande arbetsuppgifter skall överföras till socialstyrelsen.

Till de mest angelägna arbetsuppgifterna hör, enligt omvärldens uppfattning, socialstyrelsens informationsverksamhet. Styrelsens olika publikationer tycks röna allmän uppskattning. Enskilda patient/klientärenden är en typ av detaljärenden som flertalet intervjuade anser vara en mindre viktig eller onödig arbetsuppgift. Beträffande en annan typ av detaljärenden, nämligen frågor om legitimation och behörighet, synes en majoritet anse att sådana ärenden även fortsättningsvis skall handläggas av socialstyrelsen.

Vissa brister konstateras i socialstyrelsens hantering av frågor om behovsbedömningar och verksamhetsinriktning inom utbildningssektorn. Såväl universitets- och högskoleämbetet som skolöverstyrelsen framför kritik mot socialstyrelsen i detta avseende.

Kritik riktas också mot styrelsen för underlåtenhet att hålla kontakt med länsstyrelsernas sociala funktioner som är regionala tillsynsorgan inom socialtjänsten.

Revisorerna föreslår i en skrivelse till riksdagen att vad som framkommit vid undersökningen skall tas till vara i det översynsarbete som pågår inom socialdepartementet och i socialstyrelsens eget fortsatta utvecklingsarbete.

Revisorernas skrivelse, som under oktober månad 1988 kommer att överlämnas till riksdagen, är som *bilaga 8* fogad till denna berättelse.

Revisorernas beslut den 18 maj 1988 (förs. 1987/88:22)

Rapport 1986/87:3

De nuvarande formerna för anslag till högskoleutbildningen och återredovisningen till beslutande centrala organ av genomförd utbildning ger inte en fullgod bild av de egentliga kostnaderna för utbildningen på högskoleområdet. Revisorerna har därför efter en granskning på området föreslagit riksdagen vissa åtgärder för att förbättra redovisningen av utbildningskostnaderna. Förslagen grundar sig på en studie av kostnadsbilden hos ett 60-tal utbildningar vid 24 högskoleenheter.

Skillnader i kostnadsstrukturen mellan olika utbildningar för vilka målen varierar och där utbildningens innehåll och dess organisation bestäms av utbildningsmålen är naturliga och kommer alltid att finnas. Revisorerna har emellertid noterat att likartade utbildningar, anordnade på olika orter, uppvisar ganska stora variationer i kostnadsprofilen. Orsakerna här till har kartlagts.

Revisorerna föreslår i skrivelse till riksdagen att redovisningen på central nivå av utbildningskostnaderna görs mer entydig genom att den i huvudsak sker i form av enhetskostnader per utbildningsplats. Vid en sådan redovisning förutsätts redovisade kostnader avse den faktiska resursförbrukningen och antalet utbildningsplatser det antal studerande som faktiskt deltagit i utbildningen.

Vidare föreslår revisorerna att den inom utbildningsdepartementet planerade översynen av formerna för planering och finansiering av den grundläggande högskoleutbildningen skyndsamt genomförs. I anslutning här till bör enligt revisorerna de ekonomiadministrativa rutinerna ses över.

Revisorerna förordar vidare att intresset för ekonomisk uppföljning av verksamheten inom högskolan på lämpligt sätt stimuleras.

Förslagen prövas för närvarande av riksdagen. Revisorernas skrivelse är som *bilaga 9* fogad till denna berättelse.

2.3.2 Annan åtgärd

Riksgäldskontorets ställning i förhållande till riksdagens förvaltningskontor i vad gäller frågor om förvaltning av ekonomisk natur

Rapport 1984/85:2

Riksdagens revisorer har på uppdrag av riksdagen påbörjat en granskning av riksdagens förvaltningskontors befogenheter gentemot riksgäldskontoret. En rapport i ärendet (1984/85:2) har också utarbetats. Under arbetets gång har emellertid frågan om överförandet av huvudmannaskapet för riksgäldskontoret från riksdagen till regeringen aktualiserats. I avvaktan på riksdagens beslut i frågan om huvudmannaskapet har granskningen fått vila.

Sedan riksdagen nu som vilande antagit regeringens förslag om ändringen

Information till allmänheten om lagar och andra författningar

Förstudie 1987/88:9

Den statliga sektorns tillväxt och den snabba föränderligheten i samhället under de senaste decennierna har medfört ökade svårigheter för medborgarna att orientera sig inom det mycket stora komplexet av gällande författningar. Detta har lett till ökade krav på bl.a. information om medborgarnas rättigheter och skyldigheter i förhållande till samhället och till andra medborgare.

Ett problem av särskild betydelse är informationen till allmänheten om nya lagar och andra författningar samt om förändringar i det existerande regelverket. Vid den granskning revisorerna inlett har bl.a. följande problem aktualiserats, nämligen att

- reglerna är komplicerade och detaljrika.
- regelsamlingarna är osystematiskt uppbyggda och brister i överskådlighet.
- informationen om nya regler inte lämnas i tillräckligt god tid.

Dessa frågor har behandlats i riksdagen vid olika tillfällen under senare år, bl.a. i oktober 1987. Det omfattande utredningsarbete som bedrivits på detta område under de senaste årtiondena har nu börjat ge resultat i form av olika åtgärder för regelförenkling och avreglering och genom en förbättrad information och service till allmänheten från myndigheternas sida.

Med hänvisning till att riksdagen nyligen tagit ställning till dessa frågor och det pågående reformarbetet på detta område har revisorerna beslutat att granskningen inte skall fullföljas.

Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet i egen regi

Rapport 1987/88:3, Promemoria 1987/88:1

Granskningen har avsett byggnadsstyrelsens byggande i egen regi. Syftet med granskningen har varit att undersöka om verksamheten effektivitetsmässigt och kostnadsmässigt kan mäta sig med styrelsens byggande genom entreprenadupphandling.

Granskningen visar att styrelsens egenregiverksamhet bedrivs rationellt. Vissa förbättringar av verksamheten bör emellertid kunna genomföras bl.a. avseende

- ansvarsfördelningen vid mindre ändringar av byggplaner.
- tillämpade normer för kalkylering av kostnadsramar för byggprojekten.
- rutiner för jämförelser av slutkostnader och fastställda kostnadsramar.
- resultatredovisningar för egenregiverksamheten och
- möjligheten att tillämpa viss flexibilitet i fråga om kostnadsramarna för byggprojekten.

I vad gäller kostnadskalkylering och kostnadsramar för byggprojekten

finner revisorerna att en översyn av dessa rutiner bör göras av den arbetsgrupp inom finansdepartementet som har till uppgift att se över de förordningar och bestämmelser som styr byggnadsstyrelsens verksamhet. Beträffande granskningsresultatet i övrigt kan noteras att byggnadsstyrelsen följer upp de åtgärder revisorerna förordar.

Granskningen har inte föranlett annan åtgärd från revisorernas sida än att vissa handlingar i ärendet för kännedom delgetts riksdagens finansutskott, finansdepartementet och byggnadsstyrelsen.

De civila myndigheternas lokalanskaffning

Promemoria 1987-10-14

Med anledning av att regeringen i de senaste två årens budgetpropositioner har anmält frågor om nya riktlinjer för den statliga lokalförsörjningen, riktlinjer som riksdagen inte haft något att invända emot, har revisorerna funnit sig sakna skäl att genomföra planerad granskning avseende lokalförsörjningen på det civila statliga området.

Nämnda riktlinjer innebär bl.a. att ökad vikt skall läggas vid lokalkostnaderna, att myndigheterna skall ges ökade möjligheter att under kostnadsansvar disponera resurser för lokaler samt att handläggningen av lokalförsörjningen i ökad utsträckning skall delegeras till varje särskild myndighet. Regeringen har vidare tillsatt en utredning (dir. 1987:24) med uppgift att utarbeta förslag till genomförande av en samordnad statlig lokalförsörjning.

Med anledning av regeringens åtgärder har revisorerna sålunda beslutat avföra den statliga lokalanskaffningen från vidare granskning.

Riksgäldskontorets provisionskostnader för premielån

Förstudie 1987/88:11

Riksgäldskontoret anlitar banker, posten och fondkommissionsbolag m.fl. som ombud vid försäljning och inlösen av premieobligationer samt vid utbetalning av premievinster. För dessa finansiella tjänster erhåller ombuden provision. Under budgetåret 1986/87 redovisade riksgäldskontoret ca 320 milj. kr. i provisionskostnader för premieobligationer.

På förslag av riksdagens finansutskott inledde riksdagens revisorer en granskning av provisionerna för premielån. Förstudien inriktades på att studera grunderna för beräkning av provisionernas storlek och på en bedömning av provisionsnivån.

Av förstudien framgår att den helt övervägande delen av verksamheten med försäljning, inlösen och vinstutbetalningar sker genom banker m.fl. Riksgäldskontorets egen andel av verksamheten når bara upp till några få procent. Genom de ombud/återförsäljare som riksgäldskontoret anlitar uppnås en bred spridning av premieobligationerna till olika typer av kunder och den avsedda inriktningen på småsparare underlättas. Med den konstruktion premieobligationerna har i dagens läge står det enligt förstudien helt klart att ombudens insatser är nödvändiga.

Vad därefter gäller provisionernas storlek fastställs provisionssatserna genom avtal mellan riksgäldskontoret och företrädare för ombuden såsom de

Redog. 1988/89:2

olika bankföreningarna m. fl. Förhandlingarna förs utifrån ombudens krav på ersättning. Riksgäldskontorets mål är att uppnå så låga och rättvisa provisioner som möjligt. Enligt kontorets synsätt hör provisionersättningen baseras på de prestationer som ombuden fullgör gentemot riksgäldskontoret. Ombudens finansiella förmedling uppvisar olikheter, vilket riksgäldskontoret söker beakta genom att differentiera provisionerna. Grovt sett grundas differentieringen på om tjänsterna förmedlas över disk eller genom kunddepå samt på graden av förgrening i kontorsnätet.

I förstudien noteras att riksgäldskontoret inte kunnat förmå ombuden att presentera detaljerade kostnadskalkyler för de tjänster som de utför. Avsaknaden av sådana kalkyler försvårar självfallet en säker bedömning av om provisionerna ligger på rimlig nivå.

Vad som framkommit under förstudien har lett revisorerna till slutsatsen att det inte framstår som meningsfullt att från deras sida göra någon fördjupad granskning av provisionskostnaderna för premielån. Den grundläggande orsaken till detta ställningstagande är att ingenting framkommit vid förstudien som visar att riksgäldskontoret brister i uppmärksamhet när det gäller att hålla provisionerna så låga och rättvisa som möjligt. Vidare har revisorerna beaktat att en mer välgrundad bedömning av bankernas m. fl. kostnader för förmedlingstjänster inom premieområdet lättare låter sig göras sedan den kartläggning av kostnadsutvecklingen inom bankerna verkställts som regeringen uppdragit åt en särskild utredare att göra (dir. 1988:18). Därtill kommer att den kommitté som tillkallats för att lämna förslag beträffande riksgäldskontorets framtida uppgifter och organisation enligt sina direktiv (dir. 1988:26) har att överväga frågor som rör premielån och statens kostnader för dessa.

Förstudien har för kännedom tillställts finansutskottet, finansdepartementet och riksgäldskontoret.

Tullverkets kontroll av utrikestrafiken

Förstudie 1987/88:7

Tullverkets arbetssituation har under senare år förändrats avsevärt. Trafikströmmen över gränserna har ökat väsentligt. Näringslivets krav på optimal effektivitet i transportkedjan har lett till krav på snabb tullservice under hela dygnet. Möjligheterna att tillgodose trafikens ökade krav på insatser från tullverkets sida begränsas av de riktlinjer som gäller för den allmänna budgetpolitiken. Resurser för nya servicekrävande verksamheter måste därför i första hand frigöras genom omprioriteringar inom tullverket, såsom överföring av resurser från t.ex. kontrollsidan.

De statsfinansiella förutsättningarna för tullverket har medfört att näringslivets krav på en serviceanpassad verksamhet inte alltid varit förenlig med en effektiv kontrollverksamhet. Mot denna bakgrund har tullverket begärt inkomstförstärkningar på annat sätt än genom budgetfinansiering, t.ex. förrättningsavgifter.

Riksdagen beslutade om sådana avgifter i juni 1987, och det nya avgiftssystemet började tillämpas den 1 november samma år.

Mot bakgrunden av att riksdagen nyligen tagit ställning till frågan om tullförrätningsavgifter och vad skatteutskottet i samband därmed anfört om behovet av uppföljning av det nya debiteringssystemet samt att det nya systemet med tullförrätningsavgifter endast varit i bruk sedan den 1 november 1987 har det inte bedömts vara meningsfullt att riksdagens revisorer redan nu skall utvärdera effekterna av denna reform. Revisorerna har därför beslutat att granskningen av tullverkets kontroll av utrikestrafiken inte skall fullföljas.

Redog. 1988/89:2

Administrationskostnaderna för och uppföljningen av det svenska internationella utvecklingssamarbetet

Förstudie 1987/88:12

Målen för det svenska internationella utvecklingssamarbetet fastställdes ursprungligen av riksdagen år 1978. Mot bakgrund av att miljö- och markvårdsinsatserna numera fått så stort utrymme i det svenska biståndet har vid årets riksmöte ytterligare ett biståndspolitiskt mål fastslagits av riksdagen. Inom ramen för det överordnade målet, som är att höja de fattiga folkens levnadsnivå, skall det svenska biståndet i dag bidra till resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet, demokratisk samhällsutveckling samt framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön i mottagarländerna.

Budgetåret 1986/87 uppgick biståndsanslaget till 8 940 milj.kr. För budgetåret 1988/89 uppgår anslaget till ca 10 350 milj.kr. Av det svenska biståndet utgör cirka en tredjedel bidrag till internationella biståndsprogram, s.k. multilateralt bistånd, och cirka två tredjedelar bilateralt bistånd. Det multilaterala utvecklingssamarbetet administreras av utrikesdepartementet vid avdelningen för internationellt utvecklingssamarbete. Det bilaterala utvecklingssamarbetet administreras i första hand av styrelsen för internationell utveckling (SIDA). Under senare delen av 1970-talet har dock ett flertal specialorgan tillkommit på biståndsområdet, vilka i huvudsak har bilateralt inriktat utvecklingssamarbete. Utöver beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) och styrelsen för u-landsforskning (SAREC) finns även importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD) och fonden för industriellt samarbete med u-länder (SWEDFUND). Övriga statliga biståndsmyndigheter är styrelsen för u-landsutbildning i Sandö och Nordiska Afrikainstitutet.

SIDA:s kostnader för att administrera de anslag för *de bilaterala biståndsinsatser* som verket har ansvaret för finansieras normalt genom myndighetsanslaget C 4. Till detta belopp måste dock även läggas kostnader för sådana konsultinsatser av myndighetskaraktär som på senare tid bestritts med medel från sakanslaget C 2.

Vid granskningen har framkommit att SIDA:s administrationskostnader utgjorde ca 4,5 % av utbetalda belopp budgetåret 1985/86 och 4,9 % budgetåret 1986/87. Om SIDA:s kostnader för utnyttjande av konsulter för uppgifter som normalt faller inom SIDA:s myndighetsområde tas med blir motsvarande andelar 5,6 resp. 6,2 %. För perioden 1983/84 – 1986/87 ökade

de administrativa kostnaderna med 48 milj.kr. eller 31,4 %. För motsvarande period ökade de utbetalda beloppen med 300 milj.kr. eller 7,9 %.

Ett väsentligt skäl till den ökande administrationen är den påtagligt vidgade krets av mottagarländer som omfattas av det svenska internationella utvecklingssamarbetet. Förutom de 18 programländerna erhåller för närvarande ett femtiotal u-länder stöd genom SIDA. För att kunna fylla sin uppgift att i nära samverkan med mottagarländerna planera, genomföra och administrera det bilaterala svenska biståndet enligt uppställda biståndsmål uppger sig SIDA behöva en personell kapacitetsförstärkning.

Beträffande uppföljning av de svenska biståndsinsatserna har SIDA och resp. mottagarland ett gemensamt ansvar. För SIDA:s egen del genomförs årligen enligt en rullande treårsplan ca 30 utvärderingar av oftast större projekt. Dessutom sker en löpande uppföljning av pågående biståndprojekt genom de olika sektorbyråerna inom SIDA.

Det multilaterala biståndet går i första hand till Världsbanksgruppen (IDA m.fl.) och FN:s centrala biståndsorgan UNDP. Tillsammans erhåller de nära hälften av det svenska multilaterala biståndet. Övriga FN-organ som erhåller svenskt bistånd är bl.a. FN:s barnfond (UNICEF), afrikanska och asiatiska utvecklingsfonderna, Världslivsmedelsprogrammet (WFP) samt FN:s flyktingkommissarie (UNHCR).

Vad beträffar det multilaterala biståndet som genomförs av FN:s biståndsorgan finns avtalade administrationskostnadsbidrag, som utgår med viss procentsats på det bistånd som slussas via organisationen i fråga. Detta uppgår normalt till 13 %. UNDP:s administrationskostnader har uppgått till mellan 16 och 19 % de senaste åren.

Inom området för det internationella utvecklingssamarbetet gör vi inom landet årligen ett mycket stort antal undersökningar och översyner. Så har bl.a. under de senaste åren biståndet genom enskilda organisationer, SAREC:s verksamhet, SIDA:s organisation och katastrofbiståndet setts över. En utredning rörande SWEDFUND:s verksamhet liksom en utredning om u-landsinformationen har vidare helt nyligen färdigställts.

Av årets budgetproposition (prop. 1987/88:100) framgår att det inom utrikesdepartementet därutöver genomförs ett antal utvecklingsprojekt på biståndsområdet. Projekten avser biståndet till fattiga afrikanska mottagarländer, biståndet till andra länder än programländer samt biståndsmyndigheternas arbetssätt och kapacitet. Syftet är att detta arbete skall utmynna i klarare riktlinjer inför 1990-talet vad gäller biståndets effektivitet, inriktning och arbetsformer. Resultatet av dessa utvecklingsprojekt kommer att presenteras i nästa års budgetproposition.

När det gäller de administrativa kostnaderna och organisationen inom landet av biståndet har dessa frågor varit föremål för översyner, dock utan att föranleda en förändring av den svenska biståndsadministrationen i stort. För närvarande pågår vidare ett antal utredningar av bl.a. administrativ och organisatorisk karaktär inom området, vilkas resultat också skall redovisas i nästa års budgetproposition.

I avvaktan på den redovisning av resultatet av nu pågående utredningsarbete som aviserats och det arbete i fråga om bl.a. uppföljning av insatserna som redan sker, har revisorerna beslutat att en granskning får anstå tills vidare.

Rapport 1987/88:1, Promemoria 1987/88:2

Granskningen har syftat till att undersöka om upphandlingen av byggentreprenader inom försvaret sker i enlighet med de regler som gäller för statlig upphandling av varor och tjänster, dvs. tillämpningen av bestämmelserna i upphandlingsförordningen (1986:366). Särskilt har studerats om upphandlingen inom försvaret kompliceras av de sekretess- och säkerhetsregler som skall tillämpas.

Fortifikationsförvaltningen (FortF) är fackmyndighet inom lokalförsörjningen och därmed också ansvarig för upphandlingen. Granskningen har avsett dels upphandlingen vid fortifikationsförvaltningens västra, södra och övre norra byggnadsområden samt vid marinförbanden marinkommando väst och Blekinge kustartilleriförsvär med Karlskrona kustartilleriregemente, dels fortifikationsförvaltningens ansvar för upphandlingen som helhet. Granskningen har vid de berörda enheterna i stort gällt upphandlingarna under budgetåren 1985/86 och 1986/87 och har omfattat samtliga led i upphandlingsskedet, dvs. val av entreprenadform, anbudsinfordran, utvärdering, eventuella förhandlingar samt avtal med entreprenör.

Granskningen har gett vid handen att den genomgående upphandlingsformen vid de granskade myndigheterna varit sluten upphandling, att sekretess- och säkerhetsreglerna inte hindrat upphandlingsförfarandet och att verklig konkurrens kunnat erhållas.

Upphandlingen vid de berörda enheterna fungerar i stort bra. Informationen om gällande bestämmelser och utbildningen rörande upphandling och entreprenader bör dock förbättras.

Vidare bör de regler som gäller FortF:s upphandling och entreprenader göras mera aktuella. Rutinerna för information och utbildning om författningsändringar liksom dessas införlivande i det egna regelverket bör också ses över. Även gällande bestämmelsers koppling till formulär och motsvarande dokument bör härvid beaktas.

Från FortF har inhämtats att verket delar revisorernas uppfattning om att informationen om regler för upphandling av byggentreprenader till berörda försvarsmyndigheter behöver förbättras och att arbete härmed pågår.

Vid granskningen har vidare noterats att när förbandscheferna, som disponerar Hpol-medlen (medel för ledning och förbandsverksamhet), gör omdisponeringar av dessa medel sedan upphandlingsprocessen påbörjats, kan merarbete och störningar uppstå för upphandlingen liksom merkostnader och ineffektivitet i byggnadsprocessen. Under granskningen har därför undersökts i vad mån det går att tidsbegränsa möjligheterna till omdisponeringar. Enligt revisorernas mening bör dock inga särskilda åtgärder vidtas utan förbandscheferns möjligheter till omdisponeringar av medel bör kvarstå. De konsekvenser detta får för upphandlingsprocessen vägs in i de bedömningar som görs i varje enskilt fall.

Från en branschorganisation har framförts synpunkter på såväl den upphandling som sker centralt från FortF som den upphandling som granskats, dvs. den vid FortF:s byggnadsområden. Man kritiserar FortF:s

upphandling och menar bl.a. att slutet upphandling på ett felaktigt sätt övergår i förhandlingsupphandling. Den genomförda granskningen har inte visat att det finns någon grund för dessa påståenden. I övrigt föranleder framförda synpunkter inte något uttalande från revisorernas sida.

Vad som framkommit vid granskningen har inte föranlett någon särskild framställning till riksdagen. Resultatet av granskningen har emellertid delgetts riksdagens försvarsutskott, försvarsdepartementet och FortF genom att den i ärendet upprättade promemorian överlämnats för kännedom.

Förordningen (1983:943) om statsbidrag till kommunal barnomsorg

Förstudie 1987/88:1

Granskningen avser det statsbidrag till kommunal barnomsorg som lämnades t.o.m. år 1987 enligt förordningen (1983:943) om statsbidrag till kommunal barnomsorg. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 1984. Syftet med denna ändring i systemet var att möjliggöra ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser och att begränsa den automatiska ökningen av statsbidragen utan att de pedagogiska och sociala målen åsidosattes.

I en under granskningen upprättad förstudie har redovisats statens kostnader för statsbidraget till barnomsorgen. Härvid har framkommit att kostnaderna till följd av det bidragssystem som infördes fr.o.m. den 1 januari 1984 blivit avsevärt högre än beräknat. Orsakerna till detta redovisas i riksrevisionsverkets (RRV:s) rapport Statsbidraget till barnomsorgen. I rapporten konstateras att kostnadsökningen uppstått genom att antalet barn i de olika verksamhetsformerna blivit större än beräknat, andelen heltidsbarn på daghem högre än man antagit och att antalet årsarbetare på fritidshem resp. daghem blivit större än beräknat. Totalt uppgick statsbidraget till ca 8,5 miljarder kronor år 1986.

Mot bakgrunden av att det nya statsbidragssystemet inte fungerade på det sätt som avsetts i riksdagsbeslutet lade regeringen våren 1987 proposition (1986/87:117) om en ny form för statsbidrag för barnomsorgen på riksdagens bord. Riksdagen biföll – med vissa modifieringar – förslaget om ett ändrat bidragssystem att gälla fr.o.m. den 1 januari 1988 (SoU 1986/87:35, rskr. 336). Det nya systemet innebär bl.a. att kopplingen mellan bidrag och det enskilda barnet inom omsorgen slopas och ersätts med ett schablonbidrag per avdelning eller enhet inom omsorgen.

Under granskningen har även en fördjupad studie av den alternativa barnomsorgen och statsbidraget för denna verksamhet gjorts. Av denna studie har bl.a. framkommit att ca 1 % av samtliga barn inom barnomsorgsverksamheten är inskrivna i den alternativa barnomsorgsverksamheten, att inskrivningen till denna verksamhetsform ökat betydligt under senare år samt att kostnaderna för vederbörande kommun blir lägre vid alternativ barnomsorgsverksamhet.

Innan utfallet av statsutgifterna för det senaste, fr.o.m. år 1988 gällande statsbidragssystemet för barnomsorgen finns tillgängligt och den praktiska tillämpningen av reformen har kunnat studeras kan en bedömning från revisorernas sida av verkningarna av de olika systemen med tillräcklig säkerhet knappast göras.

Beträffande den alternativa barnomsorgen, vars utbyggnad nära sammanhänger med utbyggnaden av den kommunala barnomsorgen i landet, kan en meningsfull analys och utvärdering av för- och nackdelarna med de båda verksamhetsformerna genomföras tidigast år 1991, dvs. då den kommunala barnomsorgen skall vara fullt utbyggd i landet.

Med hänsyn till vad som framkommit vid granskningen, främst vad beträffar de nyligen beslutade ändrade reglerna för statsbidraget, har revisorerna beslutat att inte fullfölja granskningen.

Statsbidraget till kommunernas kostnader för social hemhjälp

Förstudie 1987/88:6

Granskningen avser statsbidraget till kommunernas kostnader för social hemhjälp.

Vid granskningen har framkommit att hithörande frågor på senare tid varit föremål för prövning i olika avseenden. Sålunda har en utredning rörande de äldres boende, omsorg, service och vård nyligen avslutats i och med att den s.k. äldreberedningen avlämnat sitt slutbetänkande (SOU 1987:21). Betänkandet har remissbehandlats under hösten 1987. Vidare har regeringen under våren 1988 förelagt riksdagen en proposition om riktlinjerna för den framtida äldreomsorgen. Förslagen i propositionen bygger i huvudsak på äldreberedningens betänkande. Bl.a. tas frågan om de statliga bidragen till kommunernas äldreomsorg upp till behandling. Vidare har socialstyrelsen arbetat med en utvärdering av de äldres boende och en genomgång av bidragskonstruktionen för den sociala hemhjälpen.

Mot bakgrunden av att de framtida formerna för statsbidraget till kommunernas kostnader för social hemhjälp för närvarande omprövas har revisorerna beslutat att inte fullfölja granskningen.

AMS-bidrag till flyttningskostnader

Förstudie 1987/88:4

Flyttningsbidrag utgår enligt förordningen (1987:407) om flyttningsbidrag m.m. i form av respenning och i vissa fall starthjälp. Respenning kan vara reseersättning, traktamente och flyttningsersättning. Dessutom kan en arbetsgivare som anställer en medflyttande familjemedlem få medflyttande-bidrag.

Antalet utgivna flyttningsbidrag ökade starkt under första hälften av 1980-talet, särskilt under perioden 1984-1985. I olika sammanhang hävdades att ökningen till viss del skulle sammanhånga med att arbetsförmedlingarna blivit mer generösa i sin bedömning. Mot bakgrunden av sådana uttalanden beslutade riksdagens revisorer om en förstudie i ämnet.

Under arbetet med förstudien inhämtades att arbetsmarknadsdepartementet hade beslutat klarlägga orsakerna till den konstaterade ökningen av antalet utgivna bidrag och beviljat medel för ett forskningsprojekt med detta syfte. Med hänsyn härtill beslutade revisorerna den 15 maj 1986 att

granskningsärendet skulle vila i avvaktan på resultatet av forskningsprojektet.

Efter att ha inväntat resultatet av det vid universitetet i Umeå bedrivna forskningsprojektet konstaterade revisorerna bl.a. följande.

Projektet gav inget stöd för hypotesen att uppgången av antalet flyttningsbidrag åren 1984–1985 skulle ha något samband med att tillämpningen av bidragsbestämmelserna blivit generösare. Arbetsmarknadsverket tillämpar en allmänt generös bidragspraxis för vilken dock såväl statsfinansiella som samhällsekonomiska och kommunalekonomiska motiv kunde anföras. Vidare konstaterades att bidragsbestämmelserna i sig själva var generösa i den meningen att ingen behovsprövning föreskrivits. Revisorerna ansåg det dock inte troligt att vinsterna av ett sådant prövningsförfarande skulle uppväga de administrativa merkostnaderna. Att flyttningsbidragen i vissa fall utnyttjades på ett otillbörligt eller eljest icke avsett sätt kunde inte uteslutas. Dock torde sloandet av kontantbidraget starthjälp som generell bidragsform den 1 juli 1987 starkt ha minskat risken för ett sådant utnyttjande.

De redovisade förhållandena talade enligt revisorerna för att en fortsatt granskning inte var motiverad. Härutöver hänvisades till uppenbara utredningstekniska svårigheter att i efterhand bedöma rimligheten av inom arbetsmarknadsverket fattade beslut som i varje enskilt fall hade grundats på bedömningar om såväl den enskilde arbetssökandens personliga förhållanden som den vid beslutssituationen rådande arbetsmarknadssituationen. Med hänvisning härtill beslöt revisorerna att granskningen inte skulle fullföljas.

Länsbostadsnämndernas verksamhet

Förstudie 1987/88:5

Granskningen avser länsbostadsnämndernas verksamhet.

På det bostadspolitiska området har det under senare år genomförts ett stort antal utredningar i syfte att se över organisationen och gällande lagstiftning avseende såväl det plan- och bostadstekniska området som det bostadsadministrativa området. Fr.o.m. den 1 juli 1988 inrättas som en följd härav ett nytt plan- och bostadsverk genom en sammanslagning av statens planverk och bostadsstyrelsen. Den nya myndigheten organiseras i fyra sakenheter som handlägger bostadsmarknadsfrågor, planfrågor, stadsmiljöfrågor och byggfrågor. Låneförvaltningen överförs i oförändrad form till den nya myndigheten.

Parallellt med denna översyn inom det bostadspolitiska området har en försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning, som bl.a. berör länsbostadsnämndernas ställning, startat i Norrbottens län. Frågan om ett allmänt genomförande av reformen är för närvarande under prövning.

Mot bakgrunden av att verksamheten vid länsbostadsnämnderna är kopplad till såväl utformningen av det nya plan- och bostadsverket som en eventuell framtida samordnad länsförvaltning har revisorerna beslutat att granskningen av länsbostadsnämndernas verksamhet inte skall fullföljas.

Statistiken över socialavgifterna

Rapport 1987/88:7

Granskningen av statistiken över socialavgifterna ingår i ett större granskningsprojekt på skatte- och avgiftsområdet. I fråga om statistikproduktionen på området har tidigare statistiken över kronofogdemyndigheternas indrivningsverksamhet samt statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna behandlats.

Nu ifrågasvarande gransknings syftar främst till att klarlägga vilken ekonomisk information som finns om socialavgifterna och i vad mån den tillgodoser de övergripande informationsbehoven. Även frågor om redovisningen av socialavgifterna i statsbudgeten har behandlats. Andra områden som berörts är bestämmelserna som reglerar informationen på avgiftsområdet, definitioner för skatter och avgifter, uppgifternas användbarhet och kvalitet samt vilka krav som bör ställas på redovisningen och statistiken.

I en i ämnet upprättad granskningsrapport noteras bl.a. att det vid granskningen har konstaterats ofullständigheter i redovisningen av avgiftsinkomsterna till riksdagen. Två tredjedelar av avgiftsinkomsterna (ca 96 miljarder kronor) och motsvarande utgifter ingår sålunda, med nu tillämpat redovisningssystem, inte i den statsbudget som föreläggs riksdagen. För vissa avgiftsslag redovisas vidare avgiftsinkomsten och fondbehållningen inte i budgetredovisningen. Skilda definitioner för socialavgifter m.m. förekommer också i olika sammanhang. För vissa ändamålsbestämda avgifter saknas uppgifter om motsvarande utgifter etc., vilket medför att det är svårt eller omöjligt att avläsa om avgiftsinkomsterna används för avsedda ändamål och huruvida avgiftsnivån är rimlig.

I rapporten föreslås åtgärder syftande till förbättring av den ekonomiska informationen om socialavgifterna dels i riksredovisningen, dels i socialförsäkringsstatistiken.

Bland de åtgärder som nämns med avseende på socialavgifterna är genomförande av en fullständig redovisning till riksdagen av socialförsäkringssektorn, av avgiftsinkomsterna och fondbehållningar och av inkomster och utgifter samt tillgångar och skulder för ändamålsbestämda avgifter, allt med jämförelsetal från tidigare redovisningsperioder. Redovisningen av allmänna sjukförsäkringsfonden bör vidare omprövas och nomenklaturen på socialavgiftsområdet göras mera enhetlig och överensstämmande med allmänt språkbruk.

När det gäller publiceringen av socialförsäkringsstatistiken bör den kompletteras med bl.a. årsseriedata för vissa avgifter. Den statistiska informationen om samtliga socialförsäkringsavgifter bör vidare samlas till en publikation.

Rapporten remissbehandlas för närvarande.

Granskningen av redovisning och statistik över mervärdesskatten (moms) ingår i ett större granskningsprojekt på skatte- och avgiftsområdet under serien av utredningar om informationen på skatte- och avgiftsområdet.

Liksom de andra utredningarna på området syftar granskningen till att kartlägga vilken information som finns om skatten, att klarlägga om informationen tillgodoser informationsbehoven samt vad som bör göras för att informationen skall kunna förbättras.

I granskningen ingår intervjuer med de myndigheter som producerar redovisning och statistik på mervärdesskatteområdet samt med viktigare statistikkonsumenter.

Byggnadsstyrelsens hyressättning

Förstudie 1985/86:2

Revisorerna har påbörjat en granskning av byggnadsstyrelsens hyressättning.

Sedan regeringen tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att bl.a. se över det system och de principer som gäller för hyressättningen i lokaler som disponeras av civila statliga myndigheter, beslöt revisorerna att granskningen skulle vila tills vidare. Frågan om hyressättningen togs sedermera upp i arbetsgruppens rapport Statliga lokalkostnader (Ds Fi 1986:28) samt av regeringen i budgetpropositionen för 1987/88. De frågor som behandlats bör emellertid i stort inte den av revisorerna påbörjade granskningen.

Granskningen har därför återupptagits.

Förutsättningarna för samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra på skatteområdet

Förstudie 1986/87:19

Att skatter och avgifter erläggs i behörig ordning är av betydelse för staten och kommunerna i deras planering och genomförande av den statliga och kommunala verksamheten. För uppbörd, kontroll och indrivning av skatter och avgifter har det byggts upp en omfattande administration. Denna har under den senaste tioårsperioden undergått och kommer under de närmaste åren att undergå förändringar som syftar till ökad effektivitet i myndigheternas arbete.

En komplettering till och stöd för reglerna om skyldigheten att erlägga skatter och avgifter är bestämmelserna om att påföljder i form av skatte- och avgiftstillägg och straff, i senare fallet främst med skattebrottslagen (1971:69) som grund, kan utgå i fall där någon försummar sina åligganden.

När det gäller påföljdsåtgärder i form av polisutredningar och åtal, med efterföljande domar och straff, sker samarbete mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis- och åklagarmyndigheter å den andra. Hur detta samarbete mellan myndigheterna fungerar granskas. Bl.a. undersöks om en bättre rapportering i form av statistiska sammanställningar över brottsutvecklingen behövs.

Förstudie 1987/88:10

Den statliga museiorganisationen omfattar 41 museer, varav 19 är s. k. centralmuseer och 12 är universitetsmuseer. Därutöver finns ett antal verksamheter.

Frågan om dokumentation och registrering av museisamlingar har tidigare aktualiserats i olika sammanhang men då har man arbetat med utgångspunkt i dokumentationen som en förutsättning för att museerna skall kunna samla, bevara och levandegöra sina föremål.

Revisorerna granskar nu huruvida de befintliga registrerings- och dokumentationsrutinerna är tillräckliga för att museerna utöver vad som nämnts också skall ha tillfredsställande kontroll över samlingarna.

Granskningen avser främst att klarlägga vilka skyldigheter som bör åligga de skilda lagen av museer att kunna dokumentera sina innehav och en undersökning av dokumentationen vid museer som förvarar större värden av olika slag eller som noterats ha bristfälliga rutiner för dokumentation av samlingarna.

Fiskeri- och fiskberedningslån**Rapport 1987/88:6**

Granskningen rör det särskilda stöd i form av fiskerilån och fiskberedningslån som ges enligt förordningen (1985:439) om statligt stöd till yrkesfisket m.m. och avser administrationen och inriktningen av stödet.

De allmänna fiskepolitiska medlen består av gränsskydd, prisreglering, samordning av förstahandsförsäljning, kvot- och licenssystem samt rationaliseringsstöd. Den nämnda förordningen om statligt stöd till yrkesfisket m.m. reglerar rationaliseringsstödet, bl.a. i form av investeringar i fiskeföretag såsom fiskefartyg och beredningsföretag. Tillsammans med de övriga medlen skall de i förordningen angivna stödformerna bidra till att de mål och det effektivitetskrav som ställts uppfylls.

Granskningen har gett vid handen att den nuvarande fiskepolitiken behöver vidareutvecklas så att de olika styrmedlen och stödformerna, bl.a. lånestödet, används med större hänsyn till givna förutsättningar, utvecklingsmöjligheter osv. för olika typer av fiske och odling. För en sådan strukturinriktad stödpolicy fordras emellertid bättre planeringsunderlag på fiskeområdet.

I en över granskningen upprättad rapport föreslås att fiskeristyrelsen kontinuerligt skall ta fram lämpligt planeringsunderlag men att också fiskenämders och andra regionala organs kunskaper och arbete härvid utnyttjas. Den inomregionala samverkan kring fiske- och odlingsfrågor och olika former av stöd till näringen behöver också stärkas.

Som ett led i en regionalisering av arbetet med fiskepolitiska frågor bör en fortsatt delegering till fiskenämderna av fiskerilåneärenden ske.

Fiskberedningslånen, som är avsedda för investeringar avseende produkt-

utveckling och avsättningsfrämjande åtgärder, används för närvarande inte för dessa ändamål utan i stort för andra åtgärder. De föreslås därför bli slopade. Stödet till produktutveckling och avsättningsfrämjande åtgärder får i förekommande fall i stället ges i form av regionalt utvecklingsstöd.

Vidare föreslås en viss översyn av förordningen om statligt stöd till yrkesfisket m.m.

Granskningsrapporten remissbehandlas för närvarande.

Personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter

Rapport 1987/88:8

Skogsvårdsorganisationens (skogsstyrelsen och länsvisa skogsvårdsstyrelser jämte skogsvårdsdistrikt) arbete med att förverkliga de av statsmakterna fastställda skogspolitiska målen bedrivs genom både myndighetsutövning och – till en volymmässigt helt övervägande del – uppdragsverksamhet.

Under senare år har uppdragsverksamheten utsatts för betydande neddragningar, huvudsakligen i vad avser skogliga beredskapsarbeten. Neddragningarna har medfört kraftiga underskott i organisationens rörelseresultat.

I syfte att uppnå balans i ekonomin har skogsstyrelsen vidtagit åtgärder vilka avsett såväl utveckling som besparing. Besparingarna innebar i huvudsak personalminskningar vid skogsvårdsstyrelserna. Den mest långtgående besparingsåtgärden var sammanslagningar fr.o.m. den 1 januari 1987 av skogsvårdsstyrelsernas kanslier i Stockholms och Uppsala resp. Kristianstads och Malmöhus län.

Revisorernas granskning har gjorts mot bakgrunden av den negativa resultatutvecklingen inom skogsvårdsorganisationen och viss kritik som riktats mot den av skogsstyrelsen genomförda organisationsförändringen i Skåne.

Granskningen visar

- att de ekonomiska förutsättningarna för skogsvårdsorganisationens verksamhet tenderar att ytterligare försämrats
- att volymen på uppdragsverksamheten till övervägande del är beroende av statsmakternas beslut om anslag till andra myndigheter eller verksamheter
- att skogsvårdsorganisationens system med fördelning av samkostnader på olika verksamhetsgrenar innebär att – om uppdragsintäkterna minskar – minskar också det ekonomiska utrymmet för myndighetsutövning
- att skogsvårdsstyrelserna bl.a. för att upprätthålla en oförändrad nivå på myndighetsutövningen söker kompensera sig för bortfall av beredskapsinsatser genom ökad annan uppdragsverksamhet i konkurrens med andra
- att skogsvårdsstyrelserna bör vara garanterade en basorganisation med hänsyn till fluktuationerna i uppdragen från statliga myndigheter
- att kritik kan riktas mot skogsstyrelsens sätt att genomföra vissa organisationsförändringar på regional nivå, bl. a. att de regionala förtroendemannastyrelserna negligerades.

I rapporten föreslås att ytterligare anpassningar av organisationen till ändrade villkor bör göras i en generell översyn med utnyttjande av extern expertis. Därvid bör hänsyn tas till att verksamheten skiftar i olika delar av landet och lämpliga lösningar utarbetas utifrån regionala behov. Erfarenheterna – såväl negativa som positiva – från gjorda sammanslagningar av länskanslier måste beaktas. I översynen bör även prövas omfattningen av den basorganisation som skall finansieras via myndighetsanslaget.

Granskningsrapporten har sänts ut på remiss.

Statliga insatser för prospektering

Rapport 1987/88:9

Granskningen avser de statliga insatserna för prospektering, främst nämndens för statens gruvegendom (NSG) prospekteringsverksamhet och stödet till prospekterande företag via det statliga programmet för utökad prospektering.

Syftet med granskningen har varit dels att identifiera och beskriva de samlade statliga insatserna för prospektering samt att analysera hur dessa insatser påverkat den hittillsvarande utvecklingen av mineralsektorn, dels att söka klarlägga förutsättningar och hinder för statens möjligheter att komplettera och stimulera övrig prospekteringsverksamhet i landet. I granskningen har också ingått att överväga olika alternativ när det gäller målen för och inriktningen av NSG:s prospekteringsverksamhet.

Granskningen har visat att utfallet av de statliga insatserna för prospektering under de senaste tolv åren inte varit tillfredsställande. Detta gäller framför allt NSG:s prospekteringsverksamhet, vilken hittills inte lett till att någon fyndighet kommit till exploatering. Därtill har få nyetableringar kommit till stånd utifrån 1982 års program för utökad prospektering m.m. De projekt som här är under utveckling mot en exploatering innebär främst en utökning av råvarubasen i existerande gruvor och anrikningsverk.

Den betydelsefulla del av målet med de statliga insatserna för prospektering (prop. 1986/87:74 angående näringspolitik inför 90-talet) som avser en breddning och expansion samt ett tillvaratagande av utvecklingsmöjligheterna inom svensk mineralindustri har sålunda hittills inte kunnat uppnås.

I en över den hittills genomförda granskningen upprättad rapport analyseras orsakerna till det förhållandevis dåliga prospekteringsutfallet av de statliga insatserna. Vidare övervägs möjligheterna att på sikt förbättra utfallet. Dessa överväganden ger vid handen att mineralpolitiken behöver vidareutvecklas, framför allt när det gäller den långsiktiga inriktningen av och strategin för det samlade statliga agerandet inom området.

Härvid bör dels en omfördelning av de statliga insatserna ske i riktning mot tidigare led i prospekteringskedjan, dels valen av prospekteringsområden och projekt inom den statliga prospekteringen göras med större hänsyn till givna förutsättningar och utvecklingsmöjligheter för olika typer av metaller/mineral. För en sådan mera långsiktig inriktning av de statliga insatserna behövs ett bättre planeringsunderlag på mineralområdet.

I rapporten föreslås vidare att kommittén för utredning av marknadsförut-

sättningar m.m. för vissa mineralråvaror (dir. 1987:33) genom tilläggsdirektiv får i uppdrag att bl.a. dels bedöma på vilka områden utvecklingsmöjligheter finns, dels lämna förslag till utvecklingsprogram i fråga om statliga kompletterande insatser avseende kartering/FoU/prospektering i samordnad form.

I syfte att förbättra den långsiktiga planeringen och utvärderingen av prospekteringsverksamheten vid NSG föreslås dessutom bl.a. att

- ett prospekteringsråd inrättas inom NSG med representanter för olika typer av prospekterande och gruvbrytande företag, forskning och utveckling, internationell ekonomi och branschkunskap i övrigt,
- åtgärder vidtas för att förbättra den övergripande planeringen, särskilt när det gäller utvärderingar och analyser av utfallet av tidigare planperioders prospekteringsverksamhet.
- långsiktiga prospekteringsprogram upprättas inom NSG, särskilt i anslutning till de förslag som kommittén angående marknadsförutsättningar för vissa mineralråvaror kommer att avge, och att
- NSG:s styrelse får en sammansättning som bättre svarar mot nämndens dominerande verksamhet, dvs. prospektering, och att i styrelsen också ingår en representant för statens industriverk (SIND).

Vidare föreslås att Sveriges geologiska undersökning i samråd med NSG och det föreslagna prospekteringsrådet utreder omfattning och inriktning i stort för baskarteringen samt utvecklar ett uppdrags- och avrapporteringssystem för baskartering mellan myndigheterna.

Rapporten remissbehandlas för närvarande.

Utvärdering av glesbygdssstödet

Förstudie 1986/87:16

Statligt stöd till glesbygd utgår för närvarande i fyra olika former. Dessa är stöd till företag, stöd till intensifierade kommunala sysselsättningsinsatser (IKS), stöd till kommersiell service och stöd till samhällelig service. De två förstnämnda stöden syftar till sysselsättning och de senare till service i glesbygd.

Under senare år har glesbygdssstöd utgått med ca 150 milj. kr. per år. Glesbygdssstödet handläggs av regionala myndigheter, främst länsstyrelserna. Gällande bestämmelser återfinns i förordningen (1985:619) om glesbygdssstöd.

Revisorernas granskning syftar till att i första hand utröna hur glesbygdssstödet kan utvärderas på ett mer ändamålsenligt sätt.

Den hittills bedrivna uppföljnings- och utvärderingsverksamheten och problemen i samband med den kartläggs.

I granskningen medverkar Centrum för regionalvetenskaplig forskning i Umeå (CERUM). CERUM analyserar bl.a. metoder i genomförda uppföljningar och utvärderingar och diskuterar olika möjligheter till förbättringar. Vidare undersöker CERUM vilka problem som är förknippade med nuvarande användning av databasen vid Umeå universitets datacentral (UMDAC) vad gäller uppföljning och utvärdering samt genomför en översiktlig analys av databasens utvecklingsmöjligheter.

Revisorerna har beslutat att genom förstudier skaffa underlag för bedömning av huruvida följande ämnen bör granskas närmare, nämligen

Redog. 1988/89:2

- De administrativa formerna inom socialförsäkringsprocessen
- AB Tipstjänsts kostnader för reklam och stöd till olika ändamål
- Handläggningstiderna vid patent- och registreringsverkets bolagsavdelning
- Gränsområdeseffekter av persontransportstödet och av nedsättningen av företagens socialavgifter
- Översyn av lantmäteriorganisationen och lantmäteritaxan
- 1983 års bostadsförbättringsprogram
- Experimentbyggandet

Vid verksamhetsårets slut fanns inga förstudier färdiga i dessa ärenden.

2.5 Vilande granskningsärenden

Myndigheternas uppdragsverksamhet kontra myndighetsuppgifterna

Förstudie 1986/87:9

Utgångspunkten för ärendet är att statliga myndigheter i ökande utsträckning säljer varor och tjänster. Med detta kan, har det hävdats, följa en risk, nämligen att myndigheterna prioriterar uppgifter som ger inkomster på bekostnad av de rena myndighetsuppgifterna. Konflikter kan härvid uppstå mellan de två verksamhetsgrenarna.

I förstudien noteras beträffande myndigheternas uppdragsverksamhet att den i dag är både variationsrik och svåröverskådlig. Enhetliga regler saknas för ekonomisk styrning. Det finns olika modeller för kapitalförsörjning. Olika bestämmelser gäller för hur influtna avgiftsmedel skall redovisas mot statsbudgeten, dvs. om myndigheterna kan tillgodogöra sig intäkterna i uppdragsverksamheten eller inte. Principerna för taxesättningen varierar. Det saknas ofta en tydlig rågång mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet. Brister finns i många fall i myndigheternas särredovisning av uppdragsverksamheten.

Emellertid inhämtades under arbetet med förstudien att man internt inom finansdepartementets budgetavdelning beslutat att med början våren 1987 kartlägga problem kring myndigheternas uppdragsverksamhet och ta fram förslag till riktlinjer. Även inom riksrevisionsverket pågår projekt rörande uppdragsfinansierad verksamhet.

Revisorerna har därför beslutat att tills vidare låta sitt ärende vila.

Förstudie 1987/88:13

En förstudie har upprättats i ärendet i juni 1988. Revisorerna hade vid verksamhetsårets slut inte fattat beslut med anledning av förstudien. I avvaktan härpå vilar ärendet.

Utvecklingsfondens i Stockholms län handlande i visst finansieringsärende

Förstudie 1986/87:11

Revisorerna granskar, efter en anmälan från en grupp hantverkare, utvecklingsfondens i Stockholms län deltagande i finansieringen av projektet S/S Hantverkaren, ett projekt avsett att bereda lokaler för småföretag i Stockholm.

Granskningen vilar för närvarande i avvaktan på andra myndigheters prövning av projektet.

Bostadsstyrelsens ADB-resurser

Förstudie 1986/87:4

Granskningen avser ADB-resurserna för bostadsverkets låneförvaltning och verksamheten med statligt bostadsstöd. Denna fråga har emellertid på senare tid kommit i ett nytt läge.

Sålunda har bostadsstyrelsen på regeringens uppdrag utarbetat en plan för utvidgat datorstöd till verksamheten vid bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna, över vilken yttranden avgetts av riksrevisionsverket och statskontoret. Vidare har ett plan- och bostadsverk inrättats.

I avvaktan på utvecklingen av frågan om det nya verket har ärendet om ifrågavarande ADB-resurser fått vila.

2.6 Granskningen av riksdagsförvaltningen

Riksdagens revisorer har sedan länge i uppdrag att verkställa extern revision av riksbankens, riksgäldskontorets och Riksbankens jubileumsfonds tillstånd, styrelse och förvaltning. Resultatet av den granskning som företogs verksamhetsåret 1987/88 har på sedvanligt sätt delgetts riksdagen i särskilda berättelser, vilka ingått i det material som legat till grund för finansutskottets och utbildningsutskottets förslag i fråga om ansvarsfrihet för bankofullmäktige och riksgäldsfullmäktige resp. styrelsen för jubileumsfonden.

Uppgiften att för revisorernas räkning utföra det egentliga granskningsarbetet har anförtratts Bohlins Revisionsbyrå AB.

De under verksamhetsåret 1987/88 avlämnade berättelserna har avsett riksgäldskontorets verksamhet under budgetåret 1986/87 samt riksbankens och Riksbankens jubileumsfonds verksamhet under år 1987. Beträffande den närmare innebörden av granskningen och de iakttagelser som därvid

gjorts hänvisas till revisorernas berättelser (redogörelserna 1987/88:10, 19 och 20) samt till finansutskottets betänkanden 1987/88:17 och 23 och till utbildningsutskottets betänkande 1987/88:15.

I sammanhanget kan nämnas att en ny lag (SFS 1988:46) om revision av riksdagsförvaltningen m.m. trädde i kraft den 1 januari 1988. Bakgrunden är denna.

Under våren 1987 fattade riksdagen principbeslut i fråga om finansieringen av Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond och om att fonden helt skulle frigöras från riksbanken. Därefter beslutade riksdagen i december 1987 om delvis nya stadgar för jubileumsfonden (FiU 1987/88:4, rskr. 67). I samband härmed antog riksdagen efter förslag av riksdagens revisorer också en ny lag om formerna för revision av riksdagsförvaltningen och jubileumsfonden. Den nya lagen skiljer sig från den äldre (RFS 1968:8), förutom i redaktionellt hänseende, främst när det gäller revisionen av jubileumsfonden. Sålunda skall riksdagens revisorer inte längre uttala sig i fråga om ansvarsfrihet för fondstvtrelseledamöterna. Ej heller riksdagen skall ta ställning i denna fråga. Formerna för den granskning revisorerna företar kommer således att delvis få ändras.

Fr.o.m budgetåret 1984/85 har revisorerna också ansvaret för den externa revisionen av den inre riksdagsförvaltningen och riksdagens mindre myndigheter. Revisorerna har som ett led i detta arbete bl.a. tagit del av förvaltningskontorets, JO-ämbetets och Nordiska rådets svenska delegations bokslut för räkenskapsåret 1986/87.

Under våren 1987 inledde Bohlins Revisionsbyrå AB på revisorernas uppdrag granskning av vissa frågor avseende riksgäldskontorets uppdragsverksamhet m.m. och av den utomnordiska reseverksamheten vid kontoret. Revisionsbyrån avrapporterade under hösten sin granskning i två rapporter till riksdagens revisorer.

I februari 1988 inkom fullmäktige i riksgäldskontoret till riksdagens revisorer med en redogörelse för åtgärder från riksgäldskontorets sida med anledning av de båda rapporterna och en skrivelse från revisorerna i ärendet. Revisorerna beslöt lägga redogörelsen till handlingarna sedan de noterat bl.a. att riksgäldskontoret vidtagit eller planerat åtgärder som revisorerna fann borde vara en garanti för att de förhållanden avseende reseverksamheten m.m. som revisorerna kritiserat i granskningen inte skulle upprepas. Vidare har granskningen föranlett revisorerna att i granskningsplanen för 1988/89 föra upp ett nytt ärende under rubriken Gällande offentligt rättsliga regler om bisysslor.

2.7 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden m.m.

Revisorernas arbetsutskott har under verksamhetsåret 1987/88 behandlat en rad anmälningar, vilka gjorts av i första hand enskilda personer. Inga av dessa anmälningar har emellertid varit av den arten att de förts vidare till egentlig granskning.

Under verksamhetsåret ägnade revisorerna fortsatt uppmärksamhet åt problemen med de långa väntetiderna för rättspsykiatriska undersökningar.

Efter att i maj 1988 ha tagit del av uppgifter om utvecklingen av verksamheten i fråga, konstaterade revisorerna att rådande förhållanden inte avhjälpes i någon avgörande grad. Revisorerna fann detta anmärkningsvärt. I avvaktan på ett av regeringen aviserat förslag om rättspsykiatriens organisation beslutade revisorerna dock att bordlägga frågan om ytterligare åtgärder från deras sida med anledning av de långa väntetiderna. Revisorernas uttalande och beslut delgavs socialdepartementet.

Revisorerna tog vidare upp frågan om eventuella granskningsåtgärder med anledning av förhållandena i samband med spiondömde Stig Berglings avvikande under permission från fångvårdsanstalt. Därvid hölls överläggningar med ansvariga inom kriminalvårdsstyrelsen och rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning.

Vid sin behandling av ärendet i november 1987 kunde revisorerna konstatera dels att regeringsbeslut var att vänta i anledning av bl.a. ett JK-förslag, dels att vissa utredningar satts i gång. Från de synpunkter revisorerna har att bevaka fann de därför inte anledning att då vidta några ytterligare åtgärder i ärendet.

I april 1988 gjorde arbetsutskottet en resa till Helsingfors för att studera hur granskningen av statlig verksamhet är organiserad i Finland. Under studiebesöket sammanträffade den svenska gruppen med företrädare för statsrevisorerna i Finland och statens revisionsverk, vilka informerade om verksamheten inom sina resp. ansvarsområden.

Senare under våren tog arbetsutskottet emot det norska stortingets kontrollkommitté i samband med det studiebesök som kommittén gjorde i riksdagen. Vid de överläggningar som ägde rum på revisorernas kansli deltog även företrädare för riksrevisionsverket.

3 Särskilda föredragningar m.m.

På sedvanligt sätt har revisorerna under verksamhetsåret kallat verkschefer och andra chefstjänstemän till särskilda föredragningar i plenum. Revisorerna har också liksom tidigare år företagit länsresor; under detta verksamhetsår till tre län, nämligen Gotlands län, Älvsborgs län och Kalmar län. Dessa föredragningar och länsresor har i regel inte någon direkt anknytning till det löpande granskningsarbetet. Deras syfte är i stället att till revisionen förmedla allmän information om utvecklingstendenser, aktuella problem och andra praktiska erfarenheter inom den offentliga förvaltningen. De särskilda föredragningarna har sålunda i första hand tagit sikte på den generella och principiella sidan av olika samhällsfrågor, medan berörda myndigheters och institutioners löpande förvaltningsarbete har behandlats mer som en konkret bakgrund.

Under verksamhetsåret har— utöver tidigare nämnt besök från Norge— två utländska besök mottagits, nämligen från Irland "An advisory group on public financial accountability" och från Canada "A delegation from the Public Accounts Committee".

3.1 Särskilda föredragningar

Redog. 1988/89:2

Statssekreteraren i finansdepartementet Jan O. Karlsson och riksbankschefen Bengt Dennis har var för sig belyst olika aspekter på *det statsfinansiella och samhällsekonomiska läget*.

Riksgäldsfullmäktiges ordförande landshövding Sven Heurgren och riksgäldsdirektör Staffan Crona har informerat om av *riksgäldskontoret* beviljade kreditgarantier samt om den inhemska och utländska upplåningen. Vid föredragningen berördes bl.a. också frågor som gäller det ändrade huvudmannaskapet för riksgäldskontoret och konsekvenserna i olika avseenden av denna förändring.

Chefen för *riksdagens förvaltningskontor*, förvaltningsdirektör Gunnar Grenfors, pekade vid sin föredragning på det förhållandet att förvaltningskontoret, som är ett serviceorgan för riksdagen, har två ledningsorgan, nämligen såväl talmanskonferensen som förvaltningsstyrelsen. Han uppehöll sig också vid bl.a. den ojämna arbetsbelastningen och därmed förknippade problem samt kostnaderna för riksdagstrycket och kraven på service inom riksbyggnaderna. Gunnar Grenfors framhöll att den vid riksmötet 1983/84 beslutade nya organisationen för förvaltningskontoret fungerar väl.

Vid ett av revisorernas sammanträden har chefsekonomen vid statskontoret Richard Murray talat över ämnet *produktivitetmätningar i statsförvaltningen*.

Slutligen har företrädare för statens förhandlingsnämnd, exportkreditnämnden, Sveriges Investeringsbank AB, AB Industrikredit, trafiksäkerhetsverket, statens väg- och trafikinstitut, statistiska centralbyrån, naturvårdsverket, byggnadsstyrelsen, patent- och registreringsverket samt televerket informerat om sina resp. verksamheter. Av de upplysningar som lämnades vid föredragningarna har efterföljande sammanfattande redogörelser befunnits vara av intresse att vidarebefordra i denna verksamhetsberättelse.

Överdirektören och chefen för statens förhandlingsnämnd, Svante Englund, samt förhandlingsdirektören Håkan Boberg informerade om *statens förhandlingsnämnd* (SFN) och dess verksamhet.

Föredragningen tog sin utgångspunkt i översänt material i form av SFN:s instruktion och anslagsframställning för budgetåret 1988/89.

Svante Englund lämnade först en redogörelse för nämndens instruktion och underströk att nämndens uppgift är att efter uppdrag av regeringen föra förhandlingar enligt de särskilda anvisningar för förhandlingarna som lämnas. SFN:s "styrelse" består av chefen för nämndens kansli som är ordförande samt fyra ledamöter som alla är högre tjänstemän i regeringskansliet, två från finansdepartementet och en från vardera social- och utbildningsdepartementet. För varje förhandlingsfråga utser nämnden en förhandlingsdelegation med företrädare för finansdepartementet och berörda fackdepartement. De särskilda anvisningarna för förhandlingarna från regeringen lämnas normalt inom ramen för dessa förhandlingsdelegationer. De avser främst de ekonomiska villkoren för ett avtal. Förhandlingarna

gäller regelmässigt frågor som inte lämpligen löses lagstiftningsvägen, t.ex. frågor som gäller en kommun eller ett begränsat antal kommuner.

De problem som uppkommer i förhandlingsarbetet är unika i varje enskild fråga och sammanhänger bl.a. med frågans omfattning och karaktär. Ett problem är dock att det faktaunderlag som finns i utredningar om t.ex. en huvudmannaskapsförändring i regel är föråldrat, vilket leder till att underlaget måste förnyas innan förhandlingarna kan inledas.

Svante Englund avslutade med att peka på att organisationen av nämnden är såväl idealisk som sårbar. Nämndens kansli utgörs av sammanlagt 13 personer, men till verksamheten fogas för varje fråga utsedda experter från departement och myndigheter. Det är dessa experter som tillför kansliet den sakkunskap som erfordras i förhandlingsarbetet. Till den delen bedömde Englund organisationen som idealisk. Samtidigt är organisationen med en liten fast kärna på 13 personer sårbar och känslig för t.ex. sjukdomsfall.

Efter föredragningen besvarade Svante Englund och Håkan Boberg frågor som ställdes av revisorerna.

Håkan Boberg svarade på frågan om hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap att avtal träffats med sjukvårdshuvudmännen om överlagring av förbrukningsmateriel intill ett sammanlagt belopp om drygt 100 milj. kr. vilket motsvarar det belopp som för ändamålet avsattes ur den förra femåriga försvarsramen. Vad gäller sjukvårdshuvudmännens övertagande av ansvaret förde s.k. operationsannexen informerade Boberg om att socialstyrelsen och landstingsförbundet i dagarna överlämnat en gemensam rapport som visar att nettobehovet av utrustning till annexen enligt de allmänna råd för verksamheten som socialstyrelsen utfärdat belöper sig till ca 800 milj.kr., exkl. moms. Tillgängliga medel inom försvarsramen är dock begränsade till ca 90 milj.kr., varför närmare prioriteringar och preciseringar måste göras från statens sida innan nämnden kan ta upp förhandlingar.

Från revisorernas sida aktualiserades ånyo (jfr. verksamhetsberättelsen för 1986/87 s. 34 och s. 44–46) frågan om förhandlingsläget i vad gäller rättspsykiatriska undersökningar.

Svante Englund redovisade två avtal som nyligen träffats med Östergötlands och Västerbottens läns landstingskommuner med innebörd att dessa landsting lovat ombesörja 26 rättspsykiatriska undersökningar åt staten. Därigenom bör förutsättningar finnas att begränsa de problem som föreligger med de långa väntetiderna inom verksamheten.

Frågan om en kommunalisering av den rättspsykiatriska verksamheten förväntas bli löst under hösten 1987.

Tyngdpunkten i *exportkreditnämndens* (EKN) verksamhet ligger i garantigivning för export av svenska varor och tjänster. EKN-garantierna har tagits i anspråk huvudsakligen för att stödja exporten till öst- och u-länder. Sveriges handel med dessa länder utgör tillsammans ca 12 % av totalhandeln. Ungefär en fjärdedel av u-lands- och öststatsexporten försäkras hos EKN mot bara 1 % av exporten till industriländerna. Totalt täcker EKN sålunda ca 4 % av den svenska exporten.

EKN:s rörelseresultat för 1986/87 visade ett underskott på 284 milj. kr. Tidigare års ackumulerade resultat uppgick till – 1 150 milj. kr.

Nämndens ordförande, direktör Harry Schein, erinrade om att EKN:s verksamhet enligt statsmakternas målsättning sammantaget skall gå ihop på

sikt. Han tecknade bakgrunden till den situation som uppkommit och som bl. a. berodde på den komplexa och svårbemästrade s. k. skuldkrisen. Enligt Harry Schein utgjorde EKN:s garantigivning i realiteten till stor del exportsubventioner. Han ansåg att ansvariga måste fråga sig hur stora dessa bör vara och utifrån det välja ett annat system för subventionsbetonade garantier.

EKN:s chef, generaldirektör Ragnar Sohlman, lämnade uppgifter om de ramar för garantigivningen som fastställts av riksdagen och storleken av de bemyndiganden som regeringen givit EKN att lämna garantier å statens vägnar. Han redogjorde också för vilka belopp som utnyttjats för olika former av garantigivning.

Ragnar Sohlman underströk att den utveckling som karaktäriserat världs-handeln under 1980-talet, och som lett till minskad efterfrågan på exportkreditgarantier, ställt EKN inför uppgifter som kräver nytänkande på många punkter. Bl. a. går EKN in för att vinna en större andel av den korta kreditmarknaden samt av långa kommersiella garantier utan politisk risk. EKN försöker också finna lösningar på företagens önskemål, däribland att anpassa EKN:s villkor och rutiner till de många nya finansiella former som utvecklats i handeln med andra länder. Vidare har EKN genom beslut av riksdagen fått möjlighet att fr. o. m. den 1 oktober 1987 lämna investeringsgarantier mot politiska risker i alla länder under ett helt nytt system.

Under den efterföljande frågestunden togs bl. a. upp frågan om vilka företag som utnyttjar EKN:s tjänster samt omfattningen av s. k. globalavtal, ett sätt att uppnå en mer försäkringsmässig riskspridning i EKN:s engagemang.

Sveriges Investeringsbank AB är ett av staten helägt bolag. Bankens verkställande direktör är Harry Schein.

När banken började sin verksamhet den 1 juli 1967 hade den ett aktiekapital på 450 milj. kr. och en reservfond på 50 milj. kr. Sedermera har det egna kapitalet ökats och är nu 1 300 milj. kr. Vid sidan härav har staten ställt en generell garanti om 5 000 milj. kr. för bankens förbindelser. Under de gångna åren har bankens reservfond tillförts 185 milj. kr., varav 75 milj. kr. i aktieägartillskott.

Harry Schein meddelar att år 1986 var det bästa året i bankens historia. Rörelseresultatet före bokslutsdispositioner var detta år 3 382 milj. kr., vilket är en ökning med 10,6 procentenheter i förhållande till året innan. Resultatet motsvarar en avkastning på eget kapital efter skatt på 9% mot 8,8% året innan. Enligt Harry Scheins mening har banken egentligen ett för stort eget kapital, vilket gör att det är svårt att uppnå önskad avkastning.

Investeringsbanken skiljer sig från andra banker bl. a. genom att den har rätt att äga aktier. Vid utgången av år 1986 ägde banken helt eller delvis 29 företag (exkl. vilande bolag) till en sammanlagd investeringskostnad av 182 milj. kr. Banken var därutöver potentiell delägare i 12 bolag genom konvertibla lån om sammanlagt 71 milj. kr. Harry Schein är skeptisk till tanken att även andra banker skall få rätt att äga aktier.

Investeringsbanken leds av en styrelse på tio personer. Styrelsen kunde enligt Harry Scheins mening vara mindre. Vad som mera skulle vara nyttigt för banken var en introduktion på börsen.

AB Industrikredit presenterades av bolagets verkställande direktör Sven Hydén.

Enligt bolagsordningen har bolaget att bevilja huvudsakligen långfristiga lån till företrädesvis mindre och medelstor näringsverksamhet. Detta har bolaget i dag tagit till sig så att Industrikredit söker de billigaste pengarna (=marknad för storplaceringarna) och förvandlar dem till krediter som passar behov hos främst små och medelstora företag.

Verksamheten, som startade 1934, tog fart efter ATP-reformen. Industrikredit blev en av kanalerna från AP-fonderna till de små och medelstora företagen. Bolagets tillgång av ej utnyttjad upplåningsrätt är ännu god med av ägarna tecknade och utlovade eget kapital/garantier. Bolaget ägs till 50% av staten och till 50% av banker.

Volymen utestående krediter ökade år 1986 med 11,4% jämfört med föregående år och uppgick vid årsskiftet till 16 miljarder kronor, fördelade på mellan 11 000 och 12 000 kredittagare och bortåt 25 000 lån. Under året utbetalades 3,2 miljarder kronor som nya lån, vilket innebär en ökning med 23,6% jämfört med föregående år. Amorteringar på utestående lån och förtida inlösen uppgick till 1,9 miljarder kronor. Av dessa har andelen förtida inlösen ökat. Nyutlåningen under 1987 beräknades bli väsentligt lägre än under föregående år.

Lönsamheten betraktas som god – överskottet före bokslutsdispositioner och skatter år 1986 var 95 milj. kr. – och kreditförlusterna som begränsade.

I oktober 1987 informerade generaldirektör Jan Brandborn, *trafiksäkerhetsverket* (TSV), om verkets verksamhet och orienterade i samband därmed om vissa problem som uppstår vid utövande av myndighetens åligganden.

Trafiksäkerhetsverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om säkerheten i vägtrafiken i den mån dessa inte hör till någon annan myndighet.

Det åligger trafiksäkerhetsverket särskilt att samordna trafiksäkerhetsarbetet. Därutöver skall trafiksäkerhetsverket följa trafiksäkerhetsutvecklingen, samverka med andra myndigheter och enskilda organisationer i trafiksäkerhetsfrämjande syfte, följa den fordonstekniska utvecklingen och besiktningsverksamheten i fråga om fordon, följa utvecklingen av förarutbildning och förarprov samt informera allmänheten om bestämmelser som rör trafiksäkerheten.

Trafiksäkerhetsverket är också central registreringsmyndighet såvitt avser körkorts-, bil- och yrkestrafikregister.

Från årsskiftet 1986/87 har trafiksäkerhetsverket dessutom i uppgift att som sista instans avgöra vissa trafik- och körkortsärenden.

I sin föredragning framhöll Jan Brandborn problemen med att bedriva ett bra analysarbete av vägtrafikolyckorna. Han anförde vidare att det i vissa fall uppstår svårigheter rörande trafiksäkerhetsverkets samordningsansvar särskilt på länsnivå ävensom gränsdragningsproblem när det gäller trafiksäkerhetsverkets och NTF:s informationsåligganden. Inom fordonsområdet betonas dels lämpligheten av ett avtal med EG för att befrämja Sveriges insatser på det internationella planet, dels bristande resurser för att kunna utöva flygande inspektion på ett effektivt sätt. Jan Brandborn ansåg vidare att nuvarande bestämmelser rörande utbyte av utländskt körkort till svensk behörighet är otillfredsställande mot bakgrund av att förutsättningarna att erhålla körkort i olika länder varierar i hög grad. Avslutningsvis ansåg föredraganden att statskontorets nuvarande roll när det gäller anskaffning av

ADB-utrustning till erfarna och större ADB-myndigheter inte bidrar till ökad effektivitet i statsförvaltningen. Kontorets framtida insats i dylika ärenden bör vara av rådgivande karaktär.

Vid den efterföljande diskussionen behandlades främst frågor inom områdena körkort, registrering, information, vägvisning och fordon samt bilarbetstidskontroll.

Jan Brandborn framhöll att man bör ställa stora krav på förare som transporterar farligt gods. Han orienterade vidare om ett utvecklingsarbete rörande utbildning av nya körkortshavare för behörighet B.

Beträffande registreringsförfarandet anmälde Jan Brandborn att arbete pågår i samarbete med bilbranschen i avsikt att förenkla förfarandet vid första registrering av fordon. I samverkan med AB Svensk bilprovning (ASB) pågår viss försöksverksamhet för att förenkla och påskynda uppgifter till bilregistret angående utfallet av ASB:s kontrollbesiktningar.

På fråga om det inte vore en fördel att statliga medel för trafiksäkerhetsinformation anförtröddes trafiksäkerhetsverket och inte som nu fördelas mellan en myndighet och en organisation framförde Jan Brandborn att han delade denna uppfattning.

På revisorernas fråga om det förekom dubbelarbete mellan trafiksäkerhetsverket och statens väg- och trafikinstitut (VTI) framhöll Jan Brandborn att så inte var fallet. Trafiksäkerhetsverket är däremot en kompetent beställare av utredningsuppdrag hos VTI när sådant erfordras inför ett beslut inom verket. Sådana uppdrag kan även lämnas till högskolor och exempelvis statens provningsanstalt om skäl härför föreligger.

I diskussionen angående vägvisning och därmed sammanhängande spörsmål ansåg Jan Brandborn att vägvisningen i Sverige håller god standard även i ett internationellt perspektiv. När det gäller utbudet av vägmärken medgav han att detta är stort varför trafiksäkerhetsverket har initierat ett projekt i syfte att reducera dess antal. Vidare pågår inom statens räddningsverk i samverkan med trafiksäkerhetsverket ett utredningsuppdrag som syftar till att utarbeta riktlinjer för vägvalsstyrning av landtransporter av farligt gods.

Inom fordonsområdet efterfrågades vilket avtal som trafiksäkerhetsverket önskar med EG varvid Jan Brandborn menade att Sverige bör eftersträva en överenskommelse som ger möjlighet att delta i det fordonstekniska bestämmelsearbetet som bedrivs inom EG. Han var också medveten om att det hos allmänheten stundtals uppstod viss irritation till följd av att olika bedömningsnormer tillämpades vid kontrollbesiktning hos ASB och vid flygande inspektion som utförs på väg av trafiksäkerhetsverket och polisen. Denna olägenhet torde emellertid vara undanröjd numera, framhöll Jan Brandborn, eftersom trafiksäkerhetsverket har reviderat ifrågavarande föreskrifter.

Den 1 juli 1986 övertog trafiksäkerhetsverket ansvaret för tillsynen av bilarbetstidskontrollen och samtidigt överfördes 14 tjänster från yrkesinspektionen till trafiksäkerhetsverket. Eftersom statsmakterna har bedömt att ifrågavarande kontroll primärt är en trafiksäkerhetsfråga och inte en arbetarskyddsfråga synes en utökad samverkan med arbetarskyddsstyrelsen inte vara påkallad.

Generaldirektör Hans Sandebring, *statens väg- och trafikinstitut (VTI)*, gav en kort sammanfattning av VTI:s verksamhet och koncentrerade därefter sin

framställning på att dels beskriva de viktigaste FoU-områdena och dels VTI:s problem som forskningsinstitut.

Redog. 1988/89:2

VTI är en statlig myndighet under kommunikationsdepartementet. Verksamheten finansieras dels genom bidrag över statsbudgeten, dels genom uppdrag från främst myndigheter, organisationer och enskilda företag. Bidraget från riksdagen har hittills utgjort ungefär hälften av intäkterna. Detta bidrag används dels för vissa myndighetsuppgifter såsom biblioteks- och dokumentationstjänst, dels för att upprätthålla en kompetens som gör institutet attraktivt för olika uppdragsgivare främst inom väg- och vägtrafikområdet.

VTI deltar i ett stort antal kommittéer och arbetsgrupper i Sverige och utomlands. Förutom att detta arbete ger impulser, kontakter och uppdrag åt institutet, syftar det till att ta fram gemensamma normer beträffande fordonssystem och fordonskomponenter, körkorts- och trafikregler, vägbyggnadsmaterial, trafikanordningar m.m.

Det internationella samarbetet är nödvändigt för att kunna föra ut forskningsresultat och diskutera forskningsmetoder med kollegor i andra länder. Institutet åtar sig också forsknings- och expertuppdrag utomlands inom ramen för statliga organs export av tjänster, främst till u-länderna.

VTI bedriver tillämpad forskning och ser som sin uppgift att ta fram FoU-resultat som förbättrar beslutsunderlaget hos i första hand operativa myndigheter. Ett viktigt mål för VTI är alltså att FoU-verksamheten skall ge både verkställande myndigheter såsom vägverk och trafiksäkerhetsverk och andra intressenter ett bättre underlag vid beslut om åtgärder och förändringar som berör trafiksystemet i dess helhet eller olika komponenter därav – t.ex. vägen, fordonet och trafikanten. Som följd härav läggs i FoU-arbetet stor tyngd vid s.k. tillståndsbeskrivningar samt åtgärdseffektanalyser. Med tillståndsbeskrivning avses en kartläggning och analys av olika intressanta standardmått t.ex. säkerhet, framkomlighet och bärighet i olika miljöer. Med åtgärdseffektanalys beskrivs konsekvenserna vid olika åtgärder i trafiksystemet. Antag t.ex. att man i förväg vill veta konsekvenserna av att ändra de generella hastighetsbegränsningarna (=åtgärden) med avseende på bl.a. trafikolyckor, bränsleförbrukning och restider (=effekterna). Institutets FoU-verksamhet har två dimensioner i den meningen att det framtida FoU-arbetet kan relateras till dels trafikpolitiskt intressanta effekter som säkerhet och miljö, dels olika åtgärder eller åtgärdsgrupper.

Genom att fastlägga femåriga ramprogram planerar VTI användningen av de egna forskningsmedlen. Det nu gällande omfattar perioden 1986 – 1990. I övrigt styrs verksamhetens inriktning av uppdragsgivarnas beställningar.

FoU-verksamheten under den period ramprogrammet omfattar skall i sina huvuddrag överensstämma med statsmakternas intentioner samt i övrigt anpassas efter de förändringar som kan iakttagas i samhället vad gäller trafik, trafiksäkerhetsutveckling, opinioner och attityder till olika trafikfrågor, internationellt samarbete osv. Under de närmaste åren bedöms i första hand följande områden som särskilt angelägna:

- tätortstrafik
- kollektivtrafik
- underhåll av belagda gator och vägar
- trafikolycksanalys
- oskyddade och handikappade trafikanter

- godstransporter
- miljö
- järnvägsforskning
- informationstekniken och vägtrafiken.

Vid en analys av institutets framtida verksamhet redovisade Hans Sandebring som VTI:s mest akuta problem följande, nämligen

- minskat bidragsanslag, absolut och andelsmässigt
- säkerhet och uppdragsgivarnas framtida FoU-behov
- järnvägsforskningens omfattning och inriktning
- alltför små uppdrag
- den tvärvetenskapliga kompetensen utnyttjas dåligt
- sektorsforskningen ifrågasätts samt
- svårt att rekrytera kvalificerad personal.

För att möta dessa svårigheter vidtar institutet en rad åtgärder:

- ökar uppdragsvolymen
- nya intäktskällor, t.ex. genom konferensarrangemang
- på eget initiativ samordnar större tvärvetenskapliga projekt med fler uppdragsgivare
- tillsammans med SJ utarbetar ett långsiktigt järnvägs-FoU-program
- uppmärksammar FoU-kvaliteten
- effektiviserar administrationen och
- ökar det internationella samarbetet.

Några under den avslutande frågestunden – som var gemensam för trafiksäkerhetsverket och VTI – behandlade frågor är redovisade i samband med redogörelsen för trafiksäkerhetsverket.

Generaldirektören vid *statistiska centralbyrån* (SCB) Sten Johansson sammanfattade inledningsvis den officiella statistikens funktion och SCB:s roll. Därefter redovisades SCB:s förnyelseprogram samt några övriga aktuella frågor.

Ett demokratins informationssystem av den svenska modellen består av

- offentlig debatt byggd på fri opinionsbildning
- fri forskning i syfte att tillföra debatten kvalificerad argumentation samt
- officiell statistik byggd på räkning av antal.

SCB:s uppgift är att svara för den officiella statistiken, dvs. "att för alla medborgares räkning söka hålla reda på fakta om samhällsutvecklingen i de avseenden där man kan komma sanningen närmast genom att mäta, räkna antal och beräkna samband" (ur SCB:s treårsprogram. Statistik 90).

Förnyelseprogrammet enligt Statistik 90 skall innebära en strävan mot aktuellt innehåll och förbättrad kvalitet i statistiken, att SCB utnyttjar modernaste teknik samt uppmuntrar och tar vara på personalens engagemang.

Ökad aktualitet innebär att statistikens innehåll skall förankras i konkreta samhällsbehov. SCB har utvecklat statistikförsörjningsprogram på alla politikområden. Programindelningen följer regeringskansliets organisation i departementsområden. Diskussionen om statistikens utveckling och inne-

hållsmässiga förändring kan därför ske i naturlig kontakt med företrädare för resp. fackdepartement. Enligt en av regeringen beslutad modell för beredning av statistikfrågor ges också fackdepartementen en betydande roll vid beslut om statistikens omfattning och inriktning.

En växande uppdragsfinansierad statistikproduktion vid SCB är också ett uttryck för en konkret användaranpassning. Uppdragsvolymen är nära 100 milj. kr. per år, vilket kan jämföras med SCB:s direkta anslag som är ca 350 milj. kr.

En viktig del av förnyelseprogrammet är att statistikens kvalitet skall förbättras och finnas beskriven. SCB satsar målmedvetet på kvalitetsarbetet genom uppbyggnad av en utvecklingsavdelning, internationellt samarbete, bl. a. genom utbytestjänstgöringar och egen kvalificerad facktidskrift samt genom en långsiktig plan för revisioner av samtliga statistikförsörjningsprogram.

Den tredje hörnspelaren i förnyelseprogrammet är tekniken. SCB skall ta till sig modernaste teknik för statistikproduktionens förbättring och rationalisering. Huvudtanken i verkets ADB-modell är distribuerad datorkraft med persondatorer för att möjliggöra bl.a.

- datorstöd för publikationsframställningen
- kontorsinformationssystem
- datorstöd för intervjuarbetet.

För att nå framgång med förnyelseprogrammet krävs personalens aktiva stöd och medverkan. Därför är den fjärde hörnspelaren i programmet en mobilisering av personalen med chanser till utveckling i intressanta arbetsuppgifter. Detta skall bl.a. uppnås genom en förstärkning och utveckling av internutbildningen. Verket har genomfört förberedelser för att starta en SCB-skola som skall ge de anställda möjlighet att få en modern yrkesutbildning. SCB-skolan skall också erbjudas personer utanför SCB som använder statistik i sitt arbete. I personalutvecklingsprogrammet ingår också en satsning på ledningsutveckling. En ökad delegering av ansvar och befogenheter skall åtföljas av en förstärkt uppföljning och resultatanalys.

Bland de aktuella frågor som togs upp konstaterades från SCB:s sida att budgetläget var ansträngt men ändå under kontroll. SCB har under mer än ett decennium årligen fått vidkännas minst 2 procents reala anslagsminskningar, vilket i kombination med intermittenta fluktuationer i produktionens omfattning (på grund av folk- och bostadsräkningar o. d.) inneburit stora påfrestningar på organisationen. En positiv uppdragsutveckling har dock mildrat konsekvenserna. Därigenom har också till viss del en allvarlig kompetensflykt kunnat förhindras. Om SCB inte ges i uppdrag att genomföra en folk- och bostadsräkning år 1990 uppstår dock stora problem att på ett effektivt sätt sysselsätta den kvalificerade personal som är avdelad för folkräkningar.

Vidare nämndes för- och nackdelar med nuvarande modell för regeringens och riksdagens beredning och beslut i statistikfrågor. SCB avvaktar nu den utvärdering som igångsatts inom regeringskansliet.

SCB rapporterade också att svarsbenägenheten i verkets undersökningar bland allmänheten inte påtagligt förändrats trots en stundtals intensiv

massmediedebatt kring integritetsfrågor och deltagande i statistiska undersökningar under senare år.

Redog. 1988/89:2

Slutligen omnämndes ett par av verkets särskilda satsningar för de närmaste åren, nämligen dels utvecklingen av regionala statistiska kanslier med ett första försök i Norrbottens län, dels utvecklingen av ett erbjudande till grund- och gymnasieskolor att få fri tillgång till SCB:s databaser.

Som svar på revisorernas frågor omnämndes att SCB numera har ca 200 fast anställda intervjuare fördelade över hela landet och att dessa i genomsnitt arbetar ca 1 000 timmar om året. Jämförelsevis är SCB:s intervjuare mycket välutbildade och har bl.a. mycket grannliga instruktioner när det gäller att spåra personer för deltagande i intervjuer, är alltid skyldiga att legitimera sig och är tränade i att försöka förklara syftet med de frågor som ställs till allmänheten.

En annan fråga gällde den nuvarande datalagstiftningen på vilket SCB svarade att verket samarbetar med datainspektionen för att göra övervakningen av integritetsfrågorna så effektiv som möjligt inom SCB:s arbetsområde. Både datainspektionen och SCB anser att tillståndsprocessen bör minskas till förmån för inspektion.

En sista fråga gällde SCB:s överföring av verksamhet från Stockholm till Örebro. SCB konstaterade att den hittillsvarande överföringstakten har medgivit en planerad omlokalisering utan alltför dramatiska störningar i statistikproduktionen eller negativa konsekvenser för enskilda anställda. Omlokaliseringskravet för innevarande treårsperiod är naturligtvis ingen fördel för verksamheten men kompenseras av att SCB får samla all verksamhet i Örebro i ett färdigbyggt SCB-hus.

Generaldirektören vid *naturvårdsverket* (SNV) Valfrid Paulsson uppehöll sig vid sin föredragning först vid den rad olika roller naturvårdsverket av statsmakterna ålagts att fylla.

Naturvårdsverket har en mångfacetterad verksamhet. Miljöaspekter kommer in i nästan alla samhällssektorer. Verket har härvid av statsmakterna ålagts att fylla en rad olika roller – beslut, samråd eller tillsyn enligt för närvarande sjuttio olika lagstiftningar, utredande och planerande, kunskapsförsörjande, stödjande och främjande, informerande och utbildande. Utredningsverksamheten omspannar drygt 300 projekt. Publikationerna – från åtgärdsprogram och allmänna råd via utredningsrapporter till foldrar och broschyrer – uppgår till närmare 300 per år. Det internationella arbetet är betydande. Verkets forskningsnämnd ger ett omfattande FoU-stöd.

Problembilden för SNV karaktäriseras av att stora och allvarliga hot mot naturresurser och miljö tornar upp sig, t.ex. försurning, havsföroreningar, klimatförändringar, kemikalisering och miljöproblem inom bl.a. trafik-, energi- och jordbruksområdena. Dessa hot ger många nya och komplexa arbetsuppgifter för verket. Miljöproblemen får en alltmer internationell karaktär. Verket ges som sakkunniginstans ett allt tydligare lednings- och samordningsansvar för myndighetsarbetet på olika nivåer – inte minst gentemot länsstyrelser och kommuner. Detta ställer krav på en ändrad inriktning av verkets arbete. De höjda miljöpolitiska ambitionerna och det växande miljöintresset med opinionstryck för snabba åtgärder innebär också

ökade krav. Samtidigt föreligger en påtaglig resursbrist med åtföljande svårigheter att klara av tilldelade uppgifter. Denna klyfta har ökat markant de senaste åren. Den har också förstärkts av att verket genom statsmakternas besparingskrav gått miste om ca 70 personår sedan 1979. Verket tvingas nu särprioritera ett tjugotal delområden. Övriga områden kommer att behöva ambitionssänkas, decentraliseras eller avvecklas trots uttalanden om att även dessa områden i regel har hög prioritet.

Parallellt med detta tenderar verkets kompetens att svikta i viktiga avseenden. Sårbarheten är stor till följd av "enmansbetjäningen" på de många olika kompetensområdena. Verket har svårt att behålla och rekrytera kompetent personal på ett antal strategiska områden. Många stannar dock av idealitet. Enligt verket måste staten som arbetsgivare bättra sig och vidta kraftfulla personalpolitiska åtgärder och börja uppträda förtroendefullt mot sina medarbetare. I annat fall innebär det för verkets del att verket inte längre klarar sina åligganden. Att ge specialister av olika slag marknadsmässiga löner och andra stimulanser är betydligt billigare och mer effektivt än att dra på sig stora kostnader för nyrekrytering och kompetensbortfall.

För att på ett bra sätt kunna vara med och bearbeta miljöproblemen är det viktigt, framhöll Valfrid Paulsson vidare, att verket får tid på sig att utarbeta konstruktiva lösningar, som också kan tjäna som goda exempel inte minst internationellt.

I den efterföljande diskussionen behandlades bl.a. verkets roll visavi länsstyrelserna och kommunerna i ett alltmer decentraliserat miljövårdsarbete. Personalfrågorna sågs som viktiga. De initiativ som verket självt tagit för att klara sina kompetensproblem redovisades. De svenska miljöreglernas harmonisering med EG är en fråga som behöver belysas mer ingående. Av sakfrågorna berördes bl.a. miljöproblemen i Östersjön, koloxidutsläppen och övergången till biobränslen i samband med omställningen av energiproduktionssystemet, rötslammet och vikten av att få bort metaller och organiska miljögifter samt de problem som avfallshanteringen i dess olika former förorsakar. Avslutningsvis gav verket en sammanfattande redogörelse för restaureringen av Hornborgasjön.

En god arbetsmiljö och ändamålsenliga lokaler till rimlig kostnad är målet för *byggnadsstyrelsens* verksamhet, betonade generaldirektör Lars Ag vid sin föredragning inför revisorerna. Därför pågår nu ett aktivt förnyelsearbete i byggnadsstyrelsen. Bakgrunden är de förändrade krav som byggnadsstyrelsens kunder och hyresgäster ställer på den traditionsrika myndigheten med rötter i 1700-talets Sverige.

Svensk statsförvaltning har under senare år genomgått en snabb omvandling med decentralisering och delegering som klara ledstjärnor. Statsmakterna har med olika beslut stimulerat till mer målstyrning och mindre regelstyrning. Myndigheternas medelstilldelning sker med mindre detaljanvisningar. Allt fler myndigheter disponerar egna medel för anpassning av lokalerna till nya verksamheter. För byggnadsstyrelsen som statens hyresvärd innebär detta att myndigheterna får ett ökat inflytande över sin lokalförsörjning. Utvecklingen mot alltmer självständiga affärsverk betyder att dessa nu uppträder som beställare och byggnadsstyrelsen som uppdrags-

tagare. Byggnadsstyrelsen måste följa de nya signalerna och utveckla organisationer och styrsystem så att de anpassas till den förändrade situationen.

Redog. 1988/89:2

Fastighetsförvaltning och inte byggande blir den dominerande arbetsuppgiften i framtiden. Hälften av nuvarande fastighetsbestånd är tillkommet efter år 1960. Det betyder att mycket stora belopp kommer att krävas för ombyggnader och underhåll på 1990-talet för att statens byggnader och lokaler skall behålla funktion och värde.

I planerna för byggnadsstyrelsens utveckling ingår att föra ut de operationella arbetsuppgifterna till region- och lokalkontor. Huvudkontoret skall i fortsättningen bemannas för strategiska uppgifter och specialistfunktioner. Resurserna måste därför på sikt omfördelas från huvudkontoret till regionerna.

Ett helt överskuggande problem i byggnadsstyrelsens förnyelsearbete är den utredning som regeringen tillsatt för att ta fram ett förslag om organisatorisk samordning av byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen. Under utredningstiden förhindras ett kraftfullt agerande från verksledningen. Utredningen har redan inneburit att många dugliga medarbetare av familjeskäl lämnat verket under hotet av en framtida utlokalisering till Eskilstuna. Jämfört med andra aktörer i samhället betar vi oss i den statliga sektorn mycket oprofessionellt vid organisationsförändringar, framhöll Lars Ag avslutningsvis.

Betydelsen av ett effektivt *patent- och registreringsverk* betonades av generaldirektör Sten Niklasson. Erfarenheterna av den nya organisationen är goda. Denna präglas av kraftigare markering av resultatansvaret på lägre beslutsnivåer, större kontaktyta gentemot marknaden och en enhetlig organisationsnomenklatur. De största förändringarna har skett på patentavdelningen, där de förutvarande nio byråerna ersatts av sex tekniska enheter. Även den administrativa avdelningens verksamhet har förändrats i takt med att personal- och ekonomiadministrativa uppgifter i ökande omfattning förts ut på linjeenheterna. Avdelningen har nu givits en dubbel roll som stabsgorgan åt verksledningen och som serviceorgan åt linjeenheterna.

Uppdragsverksamheten vid verkets Stockholmsdel (Interpat) har brutits ut från patentavdelningen och bildar nu en egen avdelning.

Av särskild betydelse är beslutet att låta väsentliga delar av verket finansieras över s.k. 1 000-kronorsanslag. Detta betyder större möjligheter att snabbt anpassa verksamheten efter förändringar i efterfrågan. Alla väsentliga verksamhetsområden utom bolagsavdelningen berörs av denna nya finansieringsmodell. Den mycket kraftiga efterfrågetillväxten i vad gäller bolagsärenden, samt de goda möjligheterna att mäta produktivitet och resultat inom detta program, gör samma finansieringsmodell för bolagsavdelningen i hög grad önskvärd. Verket har därför med RRV:s stöd föreslagit regeringen en ny avgiftsmodell för bolagsavdelningen.

Den nya finansieringsmodellen och den förändrade organisationen har lett till att nya rutiner för verksamhetsplanering, budgetering och resultatuppföljning införts. Verket tillämpar sålunda från och med 1987/88 en rullande fyraårsplanering, som omfattar närmast förestående budgetår, året för

anslagsframställning samt ytterligare två år. Uppföljning av utfall mot budget sker månadsvis med undantag för sommarmånaderna.

Sten Niklasson redogjorde för de olika faserna i förändringsprocessen och kunde i samband därmed upplysa om att produktiviteten ökat med 15% på tre år och att målet är ytterligare ökning under kommande år. På fråga upplystes att det tar minst tre år att få ett patent beviljat samt att det med nuvarande patentskyddsregler inte går att korta denna tid.

Patent- och registreringsverket (PRV) handlägger förutom ärenden om patent ärenden om varumärken, mönster, utgivningsbevis för periodisk skrift, namn och kommunala vapen samt ärenden angående aktiebolag. I fråga om ärendevolymen under ett år gavs följande information:

- 5 500 patentärenden
- 10 000 varumärkesärenden
- 3 000 mönsterärenden
- 135 000 bolagsärenden.

PRV har världens största tekniska informationsbank med 43 miljoner patenthandlingar från 1800-talets senare del och framåt.

För varumärkesavdelningens del innebar verkets omorganisation under våren 1987 att avdelningen delades upp i tre självständiga enheter, en för varumärken, en för mönster och en för namn. Den senare behandlar ansökningar om personnamnsbyte.

Ny formgivning, design, av varor inom alla industriområden kan skyddas med ensamrätt oavsett om den nya formen har prydnadssyfte eller om den är rent tekniskt betingad. Ensamrätten erhålls genom att den två- eller tredimensionella formen registreras som mönster enligt mönsterskyddslagen. Registreringen sker på patentverkets mönsterenhet. I registret antecknas den eller de varor mönstret avser och den eller de klasser mönstret tillhör enligt ett internationellt klassystem. Registreringen föregås av förprövning. Vid denna granskas om mönstret är nytt och väsentligen skiljer sig från tidigare kända mönster. I många fall är det viktigt att söka mönsterskydd jämsides med eller i stället för patentskydd.

Ett varumärke är det kännetecken som en näringsidkare använder för att skilja sina egna varor och tjänster från andras varor och tjänster. Ett varumärke kan utgöras av ett ordmärke eller ett figurmärke eller också av ett kombinerat ord- och figurmärke. Genom varumärkesregistrering kan man hindra att en konkurrent använder ett varumärke, som man själv vill ha ensamrätt till. Registrering av varumärke sker vid patentverkets varumärkesavdelning. Förutsättning för registrering är bl.a. att märket har s.k. särskiljningsförmåga, dvs. att det kan fungera som kännetecken, samt att det inte är förväxlingsbart med annans tidigare registrerade varumärke, efternamn eller aktiebolags namn.

Sten Niklasson demonstrerade på ett mycket illustrativt sätt vikten av de sistnämnda delarna i PRV:s verksamhet.

Televerket företrädde av generaldirektör Tony Hagström och ekonomidirektör Sven-Roland Letzén.

Tony Hagström lämnade inledningsvis en redovisning av det aktuella läget

för televerkskoncernen, dvs. televerket och Teleinvestgruppen. Han belyste särskilt den nya konkurrenssituation som skulle komma att uppträda för televerket om den vid tidpunkten för föredragningen lämnade propositionen "Inriktning av telepolitiken 1987/88:118" godkändes av riksdagen. Han uttryckte också en förhoppning om att den parlamentariska kommitté som skall tillsättas för att "titta på" bl.a. frågan om verkets regionalpolitiska ansvar skulle leda till en ordning som ger rättvisande villkor för televerket och dess konkurrenter på marknaden, då kommitténs uppgift primärt var att väga lönsamhetskrav mot regionalpolitiska/sociala krav.

Med anledning av frågor som hade anknytning till taxeförändringarna våren 1988 framhölls från verkets sida att den relativt kraftiga kostnadsökningen för kommunerna hade sin förklaring i att de ringer förhållandevis få riks- och utlandssamtal, där taxesänkningar genomförts samt att man hade en förhoppning om att bli överens med De blindas förening så att en särskild avgift för nummerupplysning kan införas för de synskadade.

När det gäller möjligheterna för televerket att utnyttja kommunernas mark för läggning av kablar upplystes att det pågår vissa direkta diskussioner med några kommuner. I något fall har diskussionerna lett till att frågan om rätt för televerket hänvisats till avgörande i domstol.

På frågan om det icke vore fördelaktigt om televerket samarbetade med andra affärsverk, t.ex. förenade fabriksverken beträffande utveckling av elektroniska produkter, för att därmed få lägre inköpspriser, svarade televerkets representanter att de inte såg att detta generellt skulle vara av intresse, men att verket givetvis var öppet för en samverkan i ett enskilt fall, om man ansåg att detta kunde vara av ekonomiskt intresse.

Från revisorernas sida ställdes också frågan hur Tony Hagström såg på framtiden, skulle det bli större problem för verket på 10–12 års sikt? Tony Hagström underströk att om spelreglerna på marknaden blev rättvisa, skulle televerket väl kunna hävda sig på marknaden även på lång sikt.

3.2 Länsresorna

Revisorerna har under verksamhetsåret 1987/88 besökt Gotlands län den 15–17 september 1987, Älvsborgs län den 20–22 juni 1988 och Kalmar län den 28–30 juni 1988. Särskilda reseberättelser samt informationsmaterial från resorna finns på revisorernas kansli.

Gotlands län

Resan till Gotland koncentrerades till vistelse i Visby under en dag och studiebesök i länets norra del under den andra dagen.

Besöket inleddes på länsstyrelsen, där landshövding Claes Elmstedt och hans medarbetare informerade om länet samt om jordbrukets, fiskets och livsmedelsindustrins situation på Gotland. Efter föredragningarna på länsstyrelsen följde ett par industribesök, nämligen på Ostkustfisk Ekonomisk Förenings fiskberedningsfabrik och på Farmeks slakteri, båda i Visby.

Under eftermiddagen samma dag informerades revisorerna om Gotlands trafik med fastlandet med flyg och färjor. Färjetrafiken som år 1986 gick med

ett underskott av 45 milj. kr. ägnades särskild uppmärksamhet. Det var främst biljettpriserna, avgångs- och ankomsttiderna samt den låga turtätheten som var källor till irritation. Kostnadmässigt borde färjetrafiken behandlas på samma sätt som vägtrafiken vars infrastruktur finansieras via statsbudgeten. Underskottet skulle då kunna begränsas till ca 15 milj. kr. per år. Som ett orosmoln betecknades att ett nytt företag fått rätten att bedriva färjetrafiken.

Under eftermiddagen gavs vidare information om det regionalpolitiska stödet och utvecklingsfondens arbete på Gotland, om sysselsättningsläget på Gotland samt om Gotlands kommun.

Den andra resdagen inleddes med en bussresa till Fårö. Under resan gavs information om turismen på Gotland och byggnadshytan på Gotland. På vägen till Fårö besökte revisorerna fisk- och kräftforskningslaboratoriet i Åhr, en filial till Stockholms universitets Askölaboratorium.

Den sista studiedagens eftermiddag inleddes med besök på Militärkommando Gotland (MKG), där revisorerna orienterades om totalförsvaret på Gotland, såväl den militära som den civila delen. Därefter besökte revisorerna Utvecklingscentrum Gotland som har till syfte att verka för kunskaps- och teknikspridning samt att stimulera till utveckling. Detta sker bl.a. genom decentraliserad högskoleutbildning i samarbete med högskolorna i Stockholm samt gymnasieutbildning i ämnen av särskilt intresse för att täcka behovet av kompetens vid de gotländska företagen.

Resan avslutades med en summering och en kortare överläggning med företrädare för länsstyrelsen. Därvid behandlades bl.a. frågan om samordnad länsförvaltning i gotländskt perspektiv, behovet av förbättring av Gotlands civilförsvar samt kustbevakningen och stationeringen av bevakningsfartygen.

Älvsborgs län

Resan till Älvsborgs län hade disponerats så att besöket inleddes i den södra länsdelen i Borås, varefter färden gick norrut till Trollhättan och Vänersborg, ett dygn tillbringades i Dalsland varefter resan avslutades med genomgångar på länsstyrelsen i Vänersborg.

Revisorerna välkomnades till länet av landshövdingen Göte Fridh. Under resan gavs en orientering om Älvsborgs län. Resans första programpunkt var besök på statens provningsanstalt i Borås, där information gavs om verksamheten och studiebesök genomfördes varvid bl. a. provning av bildelar demonstrerades. Därefter följde en orientering om Borås kommun och besök på Proteko. Proteko är ett produktionstekniskt centrum för konfektionsindustrin i Borås med syfte att främja modern produktionsteknik i små och medelstora företag samt att utgöra komplement till utbildningen vid gymnasie- och högskoleutbildningen och annan utbildning. I detta sammanhang informerade länsbostadsdirektören om sitt verksamhetsområde. Under resan norrut informerade vägdirektören om vägfrågorna i länet. På kvällen följde information om Vänersborgs kommun.

Den andra besöksdagen inleddes med att företrädare för Trollhättans kommun informerade om kommunen och dess näringsliv samt planering,

speciellt beträffande kommunikationer och utbildning. Därpå följde ett besök på Volvo Flygmotor med presentation av företaget, deltagande i en leveransprovning av en Viggenmotor samt rundvandring i en av verkstäderna.

Eftermiddagen, som tillbringades i Dalsland, inleddes i Håverud med en information om samarbetsnämnden för Dalsland och besök på Dalslands Center. Efter besök vid akvedukten vid Håverud gick resan via Brudfjällsvägen till Bengtsfors. Dagen avslutades med besök på Baldersnäs med information om turismen "på Dal" samt rundvandring på Baldersnäs m.m.

Den sista resdagen inleddes med en bussresa från Bengtsfors till Åmål, under vilken en orientering gavs om miljöfrågor och fisket i Vänern samt Laxfonden för Vänern. Därpå följde en färd på Vänern med Vänerns seglationsstyrelsens fartyg Polstjärnan. Färden gick från Åmål till Sunnanå. Under resan gavs information om Vänern, trafiken på Vänern samt Seglationsstyrelsens uppgifter och verksamhet.

Vid de avslutande överläggningarna på länsstyrelsen framhöll landshövdingen som de viktigaste framtidsfrågorna för länet kommunikationerna, utbildningsfrågorna, miljöfrågorna och sysselsättningen. Länsarbetsdirektören informerade om den nya organisationen för arbetet på länsnivå, om resursneddragningar för länsarbetsnämnden samt om sysselsättningsläget (ca 1 % arbetslöshet i länet).

Kalmarlän

Revisorernas resa i Kalmar län inleddes med en rundtur i skogslandet och den s.k. mellanbygden i länets nordvästra del.

Landshövding Eric Krönmark hälsade revisorerna välkomna till länet. Under den fortsatta resan till Vimmerby fick revisorerna en utförlig orientering om kommunikationsfrågor i länet. Bl.a. informerades om vad en upprustning av Europaväg 66 skulle betyda för utvecklingen i länet samt om behovet att reparera Ölandsbron. Bron, som öppnades för trafik år 1972, hade med tillfarter etc. kostat drygt 130 milj. kr. att färdigställa. Det föreligger nu ett behov att reparera och återställa skadade bropelare. Kostnaderna för dessa arbeten har beräknats till sammanlagt ca 100 milj. kr.

I Vimmerby informerade företrädare för Vimmerby och Hultsfreds kommuner om utnyttjandet av statliga resurser i resp. kommun. Bl.a. framfördes den meningen att statsbidragen bör utformas så generellt som möjligt och att kommunerna själva skall svara för prioriteringar och detaljstyrning.

Senare under dagen fortsatte revisorerna till Högsby kommun där de erhöll ytterligare information i aktuella frågor med tonvikt på statens engagemang i kommunen.

Revisorernas resa i denna del av länet avslutades med ett studiebesök på det möbeltillverkande företaget Thörnwalls Fabriks AB i Ruda. I anslutning till detta besök informerade kommunens näringslivschef om olika åtgärder som vidtagits i näringslivsfrämjande syfte.

Nästföljande dag besökte revisorerna den nya institutionen för teknik vid högskolan i Kalmar. Revisorerna fick därvid en presentation av högskolan

och av det Centrum för Forskning och Utveckling (Cefu) som sedan år 1984 finns vid högskolan.

Cefu är en stiftelse med uppgift att främja och understödja kontakterna mellan näringslivet och högskolan. Cefu har tagit fram ett program för teknisk och industriell förnyelse i länet.

Därefter besökte revisorerna Teleskolan som sedan år 1978 är belägen i Kalmar. Skolan, som är en av televerkets sex utbildningsenheter i landet, anses som ett av världens främsta utbildningscentrum inom området telekommunikation. Årligen genomförs ca 500 kurser. Antalet deltagardagar uppgick år 1987 till drygt 65 000. Under besöket på Teleskolan demonstrerades bl.a. en anläggning för videokonferenser.

Revisorernas program under eftermiddagen inleddes med ett besök på Kalmar Verkstads AB som ingår i Procordiakoncernen. Företaget är specialiserat på tillverkning av tekniskt avancerad utrustning för järnvägs-transporter. Den fakturerade försäljningen uppgick år 1987 till ca 240 milj. kr. varav huvuddelen avsåg leveranser till SJ. Trots en stor orderstock har dock framtidsutsikterna framstått som oklara på grund av osäkerheten om utvecklingen vid SJ. Revisorerna fick vid besöket även tillfälle att närmare studera den nyproduktion och rekonditionering av rullande järnvägsmateriel som bedrivs vid företagens anläggningar i Kalmar.

Därefter företog revisorerna en rundtur på södra och mellersta Öland. Under resan orienterades om statliga åtgärder för natur- och kulturminnesvård i länet. Revisorerna fick även tillfälle att bese fornborgen Gråborg och den intilliggande kapellruinen. Rundturen på Öland avslutades i Borgholm. Där lämnade polisen och företrädare för Ölandskommunerna information om behovet av särskilda polisiära och sociala insatser på Öland under turistsäsongen. Under sommarmånaderna flerdubblas befolkningen på ön. Särskilt vid midsommarhelgen och kronprinsessan Victorias födelsedag är tillströmningen av turister hög.

Den tredje och sista resdagen inleddes med ett besök på Orrefors glasbruk. Av den presentation revisorerna fick rörande Orreforsgruppen framgick att lönsamheten efter krisår och strukturomvandling numera är god. Revisorerna fick även en redogörelse för problem och problemlösningar avseende teknisk utveckling och miljö. Under besöket på Orrefors gavs också information om verksamheten vid Glasforskningsinstitutet i Växjö och om ett nyligen framtaget program för forskning och utveckling, kallat Q-GLAS. FoU-programmet Q-GLAS syftar bl. a. till att utveckla kunskap och kompetens om glasmaterial och om glasprocessen för att därigenom stärka glasindustrins utveckling och konkurrenskraft.

Besöket i Kalmar län avslutades på länsstyrelsen i Kalmar med information om regionalpolitiska insatser i länet och om anslagsfrågor i vad gäller den statliga regionala administrationen. Landshövdingen tog bl.a. upp de problem som uppstår när de centrala myndigheterna för att spara på de egna anslagen för över uppgifter till länsstyrelserna som samtidigt har skyldighet att själva vidta sparåtgärder. Genomgången på länsstyrelsen avslutades med frågor och diskussion kring de problem som aktualiserats under revisorernas besök.

Bilagor

Redog. 1988/89:2

Bilaga 1	Förstudier, rapporter och skrivelser 1984/85–1987/88 . . .	55
Bilaga 2	Granskningsplanen för 1988/89	72

Till riksdagen under verksamhetsåret 1987/88 avlåtna skrivelser

Bilaga 3	Produktionen av statistik över inkomst- och förmögenhetsskatterna	74
Bilaga 4	Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel	103
Bilaga 5	Begränsning av statliga bolags rätt till förlustavdrag vid beskattningen	117
Bilaga 6	Översyn av förfarandet vid delgivning av kallelser m.m. vid domstolar och statliga myndigheter	150
Bilaga 7	Kostnaderna vid statens invandrarverks flyktinförläggningar	183
Bilaga 8	Socialstyrelsens nya organisation	203
Bilaga 9	Kostnaderna för högskoleutbildningar	205

Avslutad granskning. Skrivelse till riksdagen

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1984/85	Nämnden för fartygskreditgarantier		febr. 82	maj 84	juni 84	nov. 84	¹ Fördjupad förstudie och PM
	Multinationella företags skatteförhållanden		febr. 83	juni 84 ¹	okt. 84	dec. 84	
	Datorbaserade system för studiedokumentation vid högskolan –STUDOK/LADOK		mars 81 dec. 83	aug. 83	okt. 83	{ dec. 84	
	Vissa kostnader för förvaring av anhållna, häktade och andra omhändertagna		febr. 83	maj 84	sept. 84	dec. 84	
	Effektivitetskonsekvenser av utlokaliseringen av statliga civila myndigheter		mars 81	juni 84	sept. 84	dec. 84	
	Fördelningen av ansvaret för vägtrafiksäkerheten		febr. 82	nov. 84	dec. 84	febr. 85	
	Lönesystemen för SIDA:s utlandsstationerade personal och kostnaderna för att administrera dem			april 85 ²	maj 85	juni 85	² Fördjupad förstudie

Avslutad granskning. Annan åtgärd

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1984/85	Statens utlåningsverksamhet	nov. 84 ¹					¹ PM
	Redovisningsskyldighet för statliga bidrag		dec. 83	juni 85 ²	–		² Ingen ytterligare åtgärd
	Olika bosättningsbegrepp och deras tillämpning	nov. 84					
	Avgiftsbeläggningen av tjänster som tillhandahålls av toxikologisk informationsservice	mars 85					
	Sveriges exportråd	nov. 84 ³					³ PM
	Räntebidrag till bostadslån	nov. 84 ⁴					⁴ PM

Pågående granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1984/85	Lokalanvändning vid myndigheter med eget lokalhållningsansvar		jan. 85	jan. 86	mars 86	maj 86	
	Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel		jan. 85	jan. 88	mars 88	maj 88	
	Mervärdeskatt vid import	nov. 85					
	Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna	}	juli 80	juni 86	sept. 86	nov. 86	
	Statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna		juli 80	maj 87	sept. 87	dec. 87	
	Statistiken över socialavgifterna		juli 80	april 88	aug. 88		
	Statistiken över mervärdeskatten		juli 80				
	Kontrollen av mervärdeskatt	dec. 86 ¹					¹ PM
	Skatt på fartygsbränsle		dec. 84	juni 85	sept. 85	nov. 85	
	Överstyrelsens för ekonomiskt försvar handläggning av beredskapslån m. m.		febr. 82	mars 85	maj 85	nov. 85	
	Rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap		jan. 85	nov. 85	febr. 86	maj 86	
	Statens utgifter för bidragsförskott, m. m.		jan. 84	juni 85 ² } sept. 85 }	nov. 85	mars 86	² Tre rapporter
	Dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenföringsstationer		april 85	jan. 86	april 86	okt. 86	
	Den regionala projektverksamheten		juni 85	april 86	juni 86	dec. 86	

Pågående granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1984/85	Riksgäldskontorets ställning i förhållande till riksdagens förvaltningskontor i vad gäller frågor om förvaltning av ekonomisk natur	–	–	jan. 85 ¹ nov. 87 ²	febr. 85		Riksdagsuppdrag ¹ Vilande april 85 ² PM ingen ytterligare åtgärd
	Verkschefernas utnyttjande av myndigheternas revisionskontor	juni 86 ³					³ PM

Vilande granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie			Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Rapport		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning	Beslut	Remissvar senast	
1984/85	Riksbankens planerings- och budgetsysteem	vilande jan. 85 avslutad juni 87 ¹				¹ PM
	Säkerheten till sjöss	vilande april 85 avslutad april 87 ²				² PM
	Stiftelsen Industricentra i Skellefteå	vilande mars 85 avslutad febr. 86				

Avslutad granskning. Skrivelse till riksdagen

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1985/86	Överstyrelsens före ekonomiskt försvar handläggning av beredskapslån m. m. Skatt på fartygsbränsle Lokalanvändning vid myndigheter med eget lokalhållningsansvar Statens utgifter för bidragsförskott, m. m. Rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap						Se 1984/85

Avslutad granskning. Annan åtgärd

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1985/86	Verkschefernas utnyttjande av myndigheternas revisionskontor						} 1984/85
	Mervärdeskatten vid import						
	Stiftelsen Industricentra i Skellefteå						
	Prissättningen vid överlåtelsen av Venngarns slott till Lewi Pethrus stiftelse för filantropisk verksamhet	juni86					
	Kostnaderna för allmänna reklamationsnämndens tvistlösende verksamhet	febr. 86					
	Frivårdskostnaderna inom kriminalvården	febr. 86					
	Överstyrelsens för ekonomiskt försvar handläggning av lån till Holma Fabriks AB		febr. 82	febr. 86 maj86 ¹	april86		¹ Slutrapport. Ingen ytterl. åtgärd
	Läkemedelskostnaden inom sjukförsäkringen	nov.85					
	Statens konstmuseers depositionsverksamhet	juni86					
	Verksamheten vid styrelsen för teknisk utveckling	nov. 85					
	Landskrona Finans AB	juni86					
	Statens stöd till Waplans Mekaniska Verkstads AB i Krokoms kommun	maj86					
	Analys av kostnaderna för statstjänstemännens rätt till fria läkemedel	maj86					

Pågående granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie			Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Rapport		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning	Beslut	Remissvar senast	
1985/86	Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel					
	Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna					
	Statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna					
	Statistiken över socialavgifterna					Se 1984/85
	Statistiken över mervärdesskatten					
	Kontrollen över mervärdesskatt					
	Dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenföringsstationer					
	Den regionala projektverksamheten					
	Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet i egen regi	maj86		dec.87 april88 ¹	febr. 88	¹ PM. Ingen ytterl. åtgärd
	Flyktinginvandringen till Sverige m. m.	sept. 85		april87	—	april87
	Kostnaderna för högskoleutbildningar	maj 86		juni 87	okt. 87	maj 88

Vilande granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1985/86	Riksgäldskontorets ställning i förhållande till riksdagens förvaltningskontor i vad gäller frågor om förvaltning av ekonomisk natur					}	Se 1984/85
	Riksbankens planerings- och budgetsystem						
	Säkerheten till sjöss						
	AMS-bidrag till flyttningkostnader	jan.88					
	Byggnadsstyrelsens hyressättning		nov.85 maj86 ¹				¹ Beslut att ärendet skall vila

Avslutad granskning. Skrivelse till riksdagen

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivel- se till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1986/87	Kronofogdemyndigheternas ut- nyttjande av personalresurserna Dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenföringsstationer m. m. Den regionala projektverksam- heten Flyktinginvandringen till Sverige m. m.						Se 1984/85 Se 1985/86

Avslutad granskning. Annan åtgärd

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1986/87	Riksbankens planerings- och budgetsystem					} Se 1984/85	
	Kontrollen av mervärdeskatt						
	Säkerheten till sjöss						
	Analys av statsbudgetens utfall	okt. 86					
	Reklamskatten	okt.86					
	Personalplanering inom domstolsverket	febr. 87					
	Handläggningen av ärenden om tillstånd att inneha skjutvapen	nov.86					
	Försvarets upphandling av målflygverksamhet och ombyggnad av helikoptrar	maj87					
	Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (SPRI) arbetsuppgifter	okt. 86					
	Delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI)	okt. 86					
	Luftfartsverket och dess avgiftssystem	juni87					
	Huvudmannaskap och kostnadsansvar för flygplatser	juni87					
	Statens järnvägars trafikantservice	nov.86					

Redog. 1988/89:2
Bilaga 1

Pågående granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1986/87	Statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna						} Se 1984/85
	Statistiken över socialavgifterna						
	Statistiken över mervärdesskatten						
	Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel						} Se 1985/86
	Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet i egen regi						
	Kostnaderna för högskoleutbildningar						
	Förutsättningarna för samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra på skatteområdet		maj 87				
	Begränsning av statliga bolags rätt till förlustavdrag vid beskattningen		okt. 86	nov. 87	jan. 88	mars 88	
	Byggentreprenader inom det militära försvaret		jan. 87	okt. 87 juni 88 ¹	nov. 87		¹ PM. Ingen ytterl. åtgärd
	Fiskeri- och fiskberedningslån		dec. 86	april 88	juli 88		
	Personalresurserna vid skogsstyrelsen och förskogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter		mars 87	maj 88	juli 88		
	Utvärdering av glesbygdstödet		maj 87				

Vilande granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1986/87	Riksgäldskontorets ställning i förhållande till riksdagens förvaltningskontor i vad gäller frågor om förvaltning av ekonomisk natur						Se 1984/85
	AMS-bidrag till flyttningskostnader						} Se 1985/86
	Byggnadsstyrelsens hyressättning						
	Myndigheternas uppdragsverksamhet kontra myndighetsuppgifterna		nov. 86 ¹				¹ Beslut att ärendet skall vila
	Utvecklingsfondens i Stockholms län handlande i visst finansieringsärende		jan. 87 ²				² Beslut att ärendetskall vila
	Bostadsstyrelsens ADB-resurser		okt. 86 ³				³ Beslut att ärendet skall vila

Avslutad granskning. Skrivelse till riksdagen

Verksam- hetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivel- se till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1987/88	Statistiken över inkomst- och för- mogenhetsskatterna						} Se 1984/85
	Dispositionen av statliga myndig- heters överskottsmateriel						
	Kostnaderna för högskoleutbild- ningar						Se 1985/86
	Begränsning av statliga bolags rätt till förlustavdrag vid beskatt- ningen						Se 1986/87
	Översyn av förfarandet vid del- givning av kallelser m. m. vid domstolar och statliga myn- digheter		mars88 ¹			mars88	¹ Fördjupad förstudie
	Kostnaderna vid SIV:s flykting- förläggningar			dec. 87	febr. 88	april88	
	Socialstyrelsens nya organisation		nov. 87	juni 88	–	juni88	

Avslutad granskning. Annan åtgärd

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1987/88	Riksgäldskontorets ställning i förhållande till riksdagens förvaltningskontor i vad gäller frågor om förvaltning av ekonomisk natur						Se 1984/85
	Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet i egen regi						} Se 1985/86
	AMS-bidrag till flyttningskostnader						
	Byggentreprenader inom det militära försvaret						Se 1986/87
	Information till allmänheten om lagar och andra författningar	maj88					
	De civila myndigheternas lokalanskaffning	okt. 87 ¹					¹ PM
	Riksgäldskontorets provisionskostnader för premielån	juni88					
	Tullverkets kontroll av utrikes- trafiken	febr. 88					
	Administrationskostnaderna för och uppföljningen av det svenska internationella utvecklingssamarbetet	juni88					
	Förordningen (1983:943) om statsbidrag till kommunal barnomsorg	nov. 87					
	Statsbidraget till kommunernas kostnader för social hemhjälp	febr. 88					
	Länsbostadsnämndernas verksamhet	dec.87					

Pågående granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1987/88	Statistiken över socialavgifterna						} Se 1984/85
	Statistiken över mervärdesskatten						
	Byggnadsstyrelsens hyressättning						Se 1985/86
	Förutsättningarna för samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra på skatteområdet						} Se 1986/87
	Fiskeri- och fiskberedningslån						
	Personalresurserna vid skogsstyrelsen och förskogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter						
	Utvärdering av glesbygdsstödet						
	Registrering och dokumentation av de statliga museernas samlingar		juni 88				
	Statliga insatser för prospektering		okt. 87	juni 88	sept. 88		

Vilande granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie			Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Rapport		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning	Beslut	Remissvar senast	
1987/88	Myndigheternas uppdragsverksamhet kontra myndighetsuppgifterna Utvecklingsfondens i Stockholms län handlande i visst finansieringsärende Bostadsstyrelsens ADB-resurser Restaurering av Hornborgasjön¹					} Se 1986/87 ¹ Förstudie vilas i avvaktan på revisorernas beslut

Granskningsplanen för 1988/89

Redog. 1988/89:2
Bilaga 2

Revisorerna har den 9 juni 1988 fastställt en granskningsplan att gälla tills vidare för verksamhetsåret 1988/89. De ärenden som finns uppförda på planen fördelar sig på riksdagsutskottens beredningsområden enligt följande.

Konstitutionsutskottet

1. Riksdagens bemyndiganden (förstudie)

Finansutskottet

2. Statistiken över socialavgifterna
3. Statistiken över mervärdeskatten
4. Byggnadsstyrelsens hyressättning
5. Myndigheternas uppdragsverksamhet kontra myndighetsuppgifterna
6. Gällande offentlighetsregler om bisysslor (förstudie)

Skatteutskottet

7. Förutsättningarna för samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra på skatteområdet

Justitieutskottet

8. De administrativa formerna inom socialförsäkringsprocessen (förstudie)
9. Handläggningstiderna vid länsrätterna i vad gäller skattemål (förstudie)

Socialutskottet

10. Formerna för de statliga bidragen till vård av missbrukare (förstudie)

Kulturutskottet

11. Registrering och dokumentation av de statliga museernas samlingar
12. AB Tipstjänsts kostnader för reklam och stöd till olika ändamål (förstudie)

Trafikutskottet

13. Handelsflottans kultur- och fritidsråd (förstudie)

Jordbruksutskottet

14. Fiskeri- och fiskberedningslån
15. Personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter
16. Restaurering av Hornborgasjön

Näringsutskottet

Redog. 1988/89:2

Bilaga 2

17. Utvecklingsfondens i Stockholms län handlande i visst finansieringsärenden (vilande förstudie)
18. Handläggningstiderna vid patent- och registreringsverkets bolagsavdelning (förstudie)
19. Statliga insatser för prospektering

Arbetsmarknadsutskottet

20. Utvärdering av glesbygdssstödet
21. Gränsområdeseffekter av persontransportstödet och av nedsättningen av företagets socialavgifter (förstudie)

Bostadsutskottet

22. Bostadsstyrelsens ADB-resurser (vilande förstudie)
23. Översyn av lantmäteriorganisationen och lantmäteritaxan (förstudie)
24. 1983 års bostadsförbättringsprogram (förstudie)
25. Experimentbyggandet (förstudie)

Förslag till riksdagen

Redog. 1988/89:2

Bilaga 3

1987/88:11

Riksdagens revisorers förslag angående produktionen av statistik över inkomst- och förmögenhetsskatterna

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna.

Revisorerna har vid granskningen kartlagt den statistik som översiktligt belyser förhållandena på inkomst- och förmögenhetsskatteområdena och prövat om statistiken tillgodoser i dag kända behov.

Granskningen har bl.a. visat att det är svårt att av statistiken få en helhetsbild av inkomst- och förmögenhetsskatterna och av beskattningens effekter. Statistiken ger inte heller tillräckligt underlag för bedömningar av skattesystemen. Det saknas vidare en samlad statistisk dokumentation som belyser de centrala frågorna på inkomst- och förmögenhetsskatteområdet.

Revisorerna föreslår därför en genomgripande översyn och förbättring av statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna, särskilt med avseende på statistikens innehåll, produktion och publicering.

I anslutning till granskningen har granskningsrapporten (1986/87:2) Statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna upprättats. Sammanfattningar av rapporten och av de över rapporten inhämtade yttrandena är i *bilaga* fogade till denna skrivelse.

1 Revisorernas överväganden

1.1 Allmänt

Syftet med granskningen av inkomst- och förmögenhetsskattestatistiken har varit att kartlägga den befintliga statistiken över inkomstskatterna¹ och dess ändamålsenlighet. Däri ingår prövning av statistikens användbarhet för belysning av beskattningens utfall och för bedömning av olika skatterformer. Vidare har granskningen avsett kvaliteten och kostnaderna för framställd statistik m. m.

Uppgifter om inkomst- och förmögenhetsskatterna kan antingen fylla en mera teknisk-operativ funktion, dvs. vara redovisningsdata i riksbokföringen och underlag för inkomstprognoser, eller i form av statistik tjäna

¹ I det följande har begreppet "inkomstskattestatistik" emellanåt använts som samlingsbegrepp för statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna.

som underlag för allmänna debatter och politiska beslut om skatterna och skattesystemens utformning.

Skilda behov av statistik medför självfallet olika krav på sammanställningarnas innehåll, statistikens kvalitet, snabbheten i publiceringen m. m.

Olika myndigheter producerar jämsides med varandra statistik över inkomst- och förmögenhetsskatterna. För denna statistik som har delvis likartat innehåll tillämpas anmärkningsvärt nog inte alltid samma definitioner.

Granskningen har sålunda visat att de nuvarande förhållandena inte är tillfredsställande och att det därför behövs en allmän översyn av statistiken, en slutsats som delas av de flesta remissorganen i ärendet. Merparten av dessa redovisar en allmänt positiv inställning till den kartläggning av problemen på inkomst- och förmögenhetsskattestatistikens område som gjorts i rapporten och till flertalet av de förslag till åtgärder som presenterats i denna.

Vad som enligt revisorernas mening bör beaktas vid en mera genomgripande översyn av användarbehoven samt samordningen av produktionen och publiceringen av statistiken tas närmare upp i det följande.

1.2 Precisering av statistikbehov

Uppgifter om olika förhållanden för bedömning av utfallet och av effektiviteten i skattesystemen, såsom statistik över det slutliga utfallet vid olika uppbördsformer och bruttoinkomsterna i egentlig mening, saknas t. ex. idag i skattestatistiken. Som grund för en förbättring av statistikens innehåll bör ligga en undersökning av behovet av olika slag av statistik hos brukarna.

Remissorganen instämmer i kravet på översyn och ger exempel på åtgärder och statistikbehov. *Riksrevisionsverket (RRV)* anser sålunda att det vid en sådan precisering är viktigt att den operativa statistikanvändningens behov prioriteras. Detta innebär att i första hand finansdepartementets, konjunkturinstitutets, riksförsäkringsverkets, riksrevisionsverkets, riksskatteverkets och statistiska centralbyråns behov bör klarläggas, förslagsvis i en arbetsgrupp med representanter för nämnda myndigheter. I ett andra och mer långsiktigt steg kan behoven av mer allmän användning av skattestatistik klargöras.

Skatteutskottet, som också hörts av revisorerna, framhåller beträffande dessa mera allmänna behov, att vad utskottet behöver är framför allt material för att bedöma skatternas effekter i olika hänseenden och konsekvenserna av tänkbara skattereformer. Därvid nämns som exempel statistiskt material för beräkning av avkastningen av olika skatter och hur skatteinkomsterna påverkas av skattesänkningar. Man bör också genom materialet kunna belägga hur mycket skatt som faktiskt betalas av olika grupper i samhället och hur förändringar i skatterna påverkar inkomstfördelningen. För sådana bedömningar erfordras information om människors faktiska inkomster och förmögenheter, dvs. en skattestatistik som ger information inte bara om rena skatteförhållanden.

Från *Stockholms universitets* sida framhålls det som angeläget att den

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11)

skatterättsliga forskningen får bättre klarlagt hur de olika intäkts- och kostnadsposterna under olika förvärvskällor fördelar sig, och hur stor andel av inkomster under förvärvskällan tillfällig förvärvsverksamhet som hänför sig till realisationsvinst på aktier, bostadsrätter, fastigheter m. m. Av intresse är också hur många låginkomsttagare som är studerande, deltidsarbetande eller som under redovisningsperioden trätt in i eller lämnat arbetsmarknaden.

Landsorganisationen (LO) och *Småföretagens Riksorganisation* efterlyser bättre skattestatistik för företagen. Sistnämnda organisation efterfrågar särskilt statistik som ger möjlighet att jämföra skattebelastningen för mindre företagare med den för övriga skattebärare. Därutöver önskar man en samlad statistik som ger möjlighet till analys av skattebelastning m. m. i olika näringsgrenar och med avseende på verksamheternas storlek och företagsformerna, allt utan större uppgiftskrav på de skattskyldiga än för närvarande.

Revisorerna finner det sålunda väl styrkt att behovet av statistik på inkomst- och förmögenhetsskatteområdet bör närmare utredas och preciseras.

1.3 Inkomstbegrepp och klassindelningar

Vid granskningen har framkommit att det i den nuvarande statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna tillämpas olika bruttoinkomstbegrepp, vilka är mindre väl lämpade för att tillgodose statistikens ändamål. Vidare har det visat sig att indelningen i inkomstklasser är förlagd.

Statistiska centralbyrån (SCB) och RRV använder i sina undersökningar var för sig olika bruttoinkomstbegrepp. SCB tillämpar begreppet "sammanräknad inkomst" enligt den konventionella deklarationsblanketten för fysiska personer, medan RRV:s bruttoinkomstbegrepp avser summan av nämnda inkomst och avdragna kostnader under "inkomst av tjänst". Det i statistiken använda bruttoinkomstbegreppet innebär vidare att för fysiska personer som är företagare redovisas vederbörandes inkomst reducerad med avdrag (25 %) för avsättning till egenavgifter.

Används, såsom SCB gör, begreppet "sammanräknad inkomst" redovisas i realiteten en form av nettoinkomst, eftersom de i detta inkomstbelopp ingående delbeloppen till viss del redan har reducerats genom avdrag under resp. förvärvskälla. Detta är t. ex. särskilt vanligt vid beräkning av realisationsvinst under "tillfällig förvärvsverksamhet".

Bruttoinkomsten i egentlig mening kan över huvud taget för närvarande inte utläsas ur inkomstskattestatistiken.

Indelningen i inkomstklasser i statistiken bygger på en tidigare, efter det senaste decenniets inflationsutveckling mindre intressant inkomststruktur, särskilt när det gäller de inkomstskikt som närmast berörs i diskussionerna om ändrade avdragsmöjligheter och marginalsatternas storlek.

I remissyttrandena har revisorernas synpunkter delats av remissinstanserna. Begreppet bruttoinkomst bör enligt *skatteutskottet* kunna preciseras så att en bättre bild av de faktiska inkomsterna kan förmedlas, vilket är särskilt angeläget för inkomstslagen tjänst, kapital och rörelse. Även

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11)

konjunkturinstitutet (KI) och SCB tillstyrker en omprövning av bruttotoinkomstbegreppen. Enligt riksskatteverket finns det redan i dag tekniska möjligheter att få fram bruttotoinkomster inom inkomstlagen tjänst och kapital samt – i viss mån – rörelse. Möjligheterna ökas med standardiserade räkenskapsutdrag.

SCB och KI delar också synpunkterna på behovet av revidering av klassindelningen. SCB anger sig ha för avsikt att framdeles ändra klassindelningen. KI framhåller emellertid att det även måste finnas möjlighet att ta fram statistik med den gamla klassindelningen.

Enligt vår mening är det synnerligen viktigt att inkomstbegrepp och klassindelningar i statistiken är sådana att de fyller rimliga krav på ändamålsenlighet och enhetlighet. Vi menar att så inte är fallet i dag.

1.4 Flera tidsserier

Vid prövningen av inkomst- och förmögenhetsskattestatistikens användbarhet för bl. a. bedömning av utfallet av skattereformer framkom att det i årsstatistiken saknas uppgifter som möjliggör direkta jämförelser år för år och inkomstklass. Behovet har senare delvis täckts av SCB genom en speciell publikation om inkomstbeskattningens utveckling sedan 1975 (Be 22 SM 8701). Statistiska tidsserier för skatterna bör emellertid i större utsträckning sammanställas i den årliga statistiken, så att trender och utvecklingar bättre kan avläsas.

Denna uppfattning delas av remissorganen. Riksförsäkringsverket framhåller att det för en utvärdering av socialförsäkringssystemet är viktigt att fortlöpande ha en bild av utvecklingen för bl. a. skatter och avgifter, så att utvecklingen kontinuerligt kan avstämmas mot intentionerna bakom olika delar av bidragssystemet. SCB instämmer i fråga om behovet av tidsserier och anför att verket försöker få fram mer statistik av denna typ. Från Stockholms universitets sida anges att frågan om tidsserier förtjänar att särskilt uppmärksammas samt att det är angeläget att sådana serier åtföljs av analyser av pris- och löneförändringar.

Där är viktigt att den statistik som publiceras också innehåller tidsserie-data, så att jämförelser över tiden kan göras. Sådan statistik behövs för att effekterna av förändringar i skattesystemen skall kunna avläsas. För att bedömningarna skall bli rättvisande erfordras självfallet att uppgifterna görs jämförbara.

1.5 Snabbare publicering

Skattestatistiken kommer ofta fram förhållandevis sent. Detta gäller främst månadsredovisningen av influtna skattemedel, dvs. den löpande uppbördsredovisningen, och taxeringsstatistiken.

Bokföringen av influtna skatter efter uppbördstyp, som primärt sker på länsnivå, försenas av att flera typer av skatter och avgifter betalas in till ett och samma postgirokonto. Beloppen måste efter inbetalningen delas upp på de olika skatterna och avgifterna för att uppgifter skall erhållas för riksredovisningen och som underlag för inkomstprognoser. Uppdelningen

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11)

som görs på länsnivå medför eftersläpningar som varierar avsevärt från månad till månad. Medel som ej kunnat fördelas före framställningen av månadsrapporten från RSV:s ADB-register förs dessutom i rapporten till det s.k. balansregistret.

Vid granskningen har aktualiserats huruvida en förbättring av månadsrapporteringen kan ske genom införande av skilda postgirokonton för inbetalning av olika former av preliminärskatt, arbetsgivaravgifter samt för fyllnadsinbetalningar av skatt.

KI och RRV anser att det är viktigt att de inbetalda beloppen för källskatter och arbetsgivaravgifter snabbt och säkert kan delas upp på olika poster.

KI uttalar sig för en uppdelning av inbetalningarna på olika postgirokonton och anser att de svårigheter detta skulle medföra för företagen bör undersökas. RSV bör också göra en rimlighetsgranskning av sin månadsstatistik innan den distribueras.

RRV framhåller att man försökt påverka och lösa denna redovisningsfråga i samarbete med närmast berörda statliga myndigheter men att vissa frågor kvarstår olösta.

RSV biträder inte förslaget om olika postgirokonton för olika former av preliminärskatter, arbetsgivaravgifter och fyllnadsinbetalningar. Verket hävdar att sådana förändringar skulle kunna medföra risk för förvirring och komplicera uppbörsrutinerna ytterligare. Bl. a. skulle systemet med samordnad uppbörd av preliminär skatt och arbetsgivaravgifter behöva förändras.

Även taxeringsstatistiken, som visar hur inkomster och skatter fördelar sig på olika inkomstklasser, kommer fram sent, ca ett och ett halvt år efter resp. inkomstårs utgång. Statistiken för fysiska personer borde kunna framställas tidigare om sluttidpunkten för granskning av deklarationerna kunde tidigareläggas till den 1 juli under taxeringsåret, dvs. den tidpunkt som gällde före genomförandet av den s.k. RS-reformen år 1979. Detta borde vara möjligt efter införandet av systemet med förenklade deklarationer för fysiska personer.

Skatteutskottet anser det önskvärt att man genom statistiken snabbt får besked om förändringar i inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Svårigheterna att i statistiken följa utvecklingen vad avser vinster och förluster på aktiemarknaden har t. ex. medfört svårigheter i arbetet att utforma en ny kapitalvinstbeskattning.

KI vill även att RSV:s årliga debiteringssammandrag som nu kommer fram i december skall tas fram i oktober som tidigare, så att uppgifterna kan utnyttjas för institutets höstrapport.

SCB påpekar att verket känner en tidigareläggning av statistiken som ett starkt användarkrav. Primärdata är dock tillgängliga först under hösten efter inkomståret, varför SCB påbörjat utveckling av bl. a. statistik baserad på kontrolluppgifter med främsta syfte att beräkna disponibel inkomst.

RSV anser sig inte kunna tillstyrka ett tidigareläggande av granskningen av fysiska personers deklarationer. Visserligen kan magnetband med taxeringsuppgifter framställas tidigare än för närvarande men det skulle medföra ofullständigheter och ge en felaktig bild, eftersom t. ex. komplicerade

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11)

löntagardeklarationer och företagardeklarationer inte skulle vara färdiggranskade. Vidare kan deklARATIONERNA vara felregistrerade. Läget blir ett annat om skatteförenklingskommitténs förslag (SOU 1985:42) om s. k. tidig avräkning genomförs. Ett genomförande av detta förslag skulle innebära att skattsedlar på slutlig skatt vid förenklad deklARATION kunde sändas ut redan före sommaren under taxeringsåret.

Vi finner det synnerligen angeläget att mera specificerade uppgifter om inkomstbeskattningens utfall kommer fram tidigare än för närvarande. Det gäller såväl den löpande, månatliga redovisningen av skatteintäkterna som den årliga taxeringsstatistiken i form av RSV:s debiteringssammandrag och taxeringsstatistiken med fördelning på inkomstklasser och inkomstgargrupper m. m.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11)

1.6 Produktionen av inkomstskattestatistiken

Produktionen av statistiken är i huvudsak koncentrerad till RSV, RRV och SCB. RSV producerar i huvudsak basmaterial för de andra myndigheternas skattestatistik. RRV tar emot och bokför uppgifter om skatteinkomsterna samt framställer finansstatistik och viss taxeringsstatistik. SCB är den största statistikproducenten och har ett allmänt samordningsansvar för den statliga statistikproduktionen.

Enligt vår mening bör ett klarare ansvar för framställningen av inkomst- och förmögenhetsskattestatistiken införas och produktionen av statistiken samordnas. Förslagsvis bör SCB få huvudansvaret för statistikproduktionen och RSV ansvara för framtagning och granskning av sådana basurval ur det centrala skatteregistret som erfordras för SCB:s och RRV:s vidareproduktion av statistik. Det statistisk-tekniska urvalet skall respektive uppdragsgivare till RSV svara för.

RSV, SCB och Stockholms universitet (statistiska institutionen) är positiva till att SCB får huvudansvaret för produktionen av inkomstskattestatistiken. RSV anser att huvudansvaret innebär ett ansvar för statistikens innehåll. SCB:s tolkning är å andra sidan den att det i första hand gäller ett ansvar för att inventera och hålla reda på behoven av statistik inom området och att svara för samordningen av begrepp och publicering.

KI och RRV anser att frågan om var produktionsansvaret för statistiken skall förläggas behöver närmare utredas. KI framhåller att RRV:s taxeringsstatistik är ett utomordentligt viktigt underlag för institutets prognoser samt att tidsfaktorn vid framställningen har stor betydelse och har samband med att statistiken görs i anslutning till RRV:s prognoser. RRV anför bl. a. att om huvudansvaret förläggs till SCB kan det leda till krav på kompetensuppbyggnad inom SCB utan att skattestatistiken väsentligt förbättras.

I vad gäller förslaget om att RSV skall ha en servicefunktion och ansvara för framtagning och granskning av basurval för SCB:s och RRV:s statistikproduktion är meningarna mycket delade bland remissorganen. Det beror bl. a. på att en del av dem utgått ifrån att även det statistisk-tekniska urvalet skall göras av RSV, vilket inte har varit avsikten med det i rapporten framlagda förslaget.

Frågan om samordning och effektivisering av produktionen av främst RRV:s taxeringsundersökningar och SCB:s inkomstfördelningsundersökningar har på senare tid utretts av RRV på regeringens uppdrag (1987-06-25). Slutredovisningen av regeringsuppdraget innehåller förslag (1987-11-13) om ytterligare utredning av bl. a. vissa frågor som revisorerna redovisat i granskningsrapporten.

Revisorerna noterar att frågorna om samordning och effektivisering av statistikproduktionen uppmärksammats. Vi finner det angeläget att dessa frågor snarast löses på ett tillfredsställande sätt.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11)

1.7 Publiceringen av inkomstskattestatistiken

Vår kartläggning av inkomst- och förmögenhetsskattestatistiken visar att publiceringen av statistiken är mycket splittrad. Den står att finna i olika typer av dokument, allt i från datalistor, skrivelser och andra sammanställningar som inte publiceras, till olika statistiska meddelanden och årsböcker såsom Taxeringsutfallet, Årsbok för Sveriges kommuner och Statistisk årsbok. Eftersom en samlad information om de centrala frågorna på inkomst- och förmögenhetsskattestatistikens område saknas är det svårt att få en helhetsbild av skatterna och deras effekter och därmed också ett pålitligt underlag för diskussioner och beslut om skattesystemets utformning. Därför bör de väsentliga delarna av statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna föras samman till ett fåtal publikationer som är lätta att identifiera, t. ex. genom att de ges ut under en huvudbeteckning som Skattestatistik eller publiceras i en Skattestatistisk årsbok, en publikation som om så erfordras ges ut i flera delar.

Merparten av den skattestatistik som publiceras är förhållandevis svår att läsa och förstå för den som inte är expert. De flesta statistiska meddelandena har ett förhållandevis kort inledande textavsnitt men innehåller i övrigt ett stort antal tabeller utan kommentarer. En för icke-experten läsbar skattestatistik bör på ett överskådligt och pedagogiskt sätt belysa centrala frågor i skattesystemet, t. ex. med informerande diagram och kommenterande texter. Detta bör ske i större utsträckning än vad i dag är fallet för t. ex. nuvarande taxeringsstatistiska publikationer med inkomstfördelning.

Vad nu sagts om en mer lättillgänglig statistik har biträtts av remissorganen. *Skatteutskottet* och *SCB* framhåller att sammanförandet av statistiken i en årsbok inte får leda till att publiceringen av aktuella uppgifter försenas. Enligt *SCB* bör man därför i första hand överväga att etablera en heltäckande SM-serie med skattestatistik, kanske också med inläggning i en databas med on-line access för användare. Om *SCB* skulle utarbeta en skattestatistisk årsbok skulle arbetet medföra kostnader som ej kan täckas inom ramen för de medel *SCB* disponerar.

Svenska kommunförbundet framhåller för sin del att det är angeläget att det i varje skattestatistisk publikation klart framgår vilka specialuttag av utförligare statistik som kan finnas förberedda och som kan göras.

Skatteutskottet anser och *SCB* instämmer i att det behövs en mera användarvänlig inkomst- och förmögenhetsstatistik. Utskottet anser att

man vid presentationen av statistiken bör redigera uppgifterna så att de blir jämförbara, särskilt mellan å ena sidan företagare och jordbrukare och å den andra löntagare och pensionärer. Detta är också viktigt då man vill belysa skatternas andel av inkomsterna över tiden.

SCB framhåller att skattestatistik är ett komplicerat statistikområde med uppgifter från många olika källor, varför behovet av användarvänlig information där är särskilt stort. En utbyggnad skulle medföra krav på att SCB ytterligare utvecklar sin ämneskompetens.

Vi anser det synnerligen angeläget att en mera enhetlig publicering av statistiken kommer till stånd och att de centrala frågorna på inkomst- och förmögenhetsskatteområdet därvid belyses på ett överskådligt och lättillgängligt sätt.

1.8 Sammanfattning

Revisorerna vill framhålla vikten av att det finns tillförlitliga statistiska uppgifter om förhållandena på inkomst- och förmögenhetsskatteområdet; uppgifter som kan tjäna som underlag för beslut och åtgärder på främst det offentliga området. Här avses underlag för statens och kommunernas budgetplanering och beslut om skatter och avgifter liksom för skattesystemens uppbyggnad och organisation. Hit hör också bedömningen av skattebelastningen i olika inkomstklasser och inkomstagarkategorier.

Vi konstaterar att den statistik över inkomst- och förmögenhetsskatterna som finns i dag är behäftad med vissa brister vad gäller innehåll, produktion och publicering.

Det är angeläget att statistiken i fråga dels tillgodoser informationsbehoven, dels produceras och publiceras på ett rationellt sätt, dvs. så att dubbelarbete undviks och så att informationen lätt kan inhämtas av användarna.

Vi menar att en genomgripande översyn av statistiken på inkomst- och förmögenhetsskatteområdet måste göras i syfte att bota de brister som framkommit vid vår granskning. Vi bedömer att avsevärda kvalitets- och samordningsfördelar kan uppnås utan att detta behöver medföra större merkostnader och merarbete, varken för statsverket eller för uppgiftslämnarna.

2 Hemställan

Med hänvisning till vad ovan anförts hemställer riksdagens revisorer beträffande *statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna*

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anför om nödvändigheten av en genomgripande översyn av statistiken,
2. att riksdagen hos regeringen begär en samlad redovisning av de åtgärder regeringen vidtar med anledning av översynen.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11)

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutat har deltagit revisorerna Wiggo Komstedt (m), Börje Stensson (fp), Kjell Nilsson (s), Bertil Jonasson (c), Birgitta Rydle (m), Torsten Karlsson (s), Hans Lindblad (fp), Olle Aulin (m), Bengt Silfverstrand (s), Rune Jonsson (s), Sören Lekberg (s) och Ulla-Britt Åbark (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Bo Willart och revisionsdirektören Karl-Olov Hedler (föredragande).

Stockholm den 10 december 1987

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Karl-Olov Hedler

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11)

Sammanfattning av rapport 1986/87:2 om statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna och av de remissyttranden som avgetts över den

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11
Bilaga)

I Rapporten

1.1 Inledning

Syftet med granskningen har varit att kartlägga befintlig statistik som översiktligt belyser förhållandena på inkomst- och förmögenhetsskatteområdet samt att pröva statistikens användbarhet. Även gällande bestämmelser och kostnader för statistiken har granskats. Granskningen utmynnar i förslag främst avseende förändringar av inkomst- och förmögenhetsskattestatistikens innehåll, produktion och publicering. Denna sammanfattning återger i korthet rapportens innehåll. Efter ett inledande avsnitt avseende avgränsning av granskningsområdet och redovisning av viss övergripande statistik följer ett avsnitt om gällande ordning för produktionen. Avsnitten om kartläggningen av statistiken, dess användbarhet och kvalitet redovisas till de delar de behandlas i rapportens kapitel Överväganden och åtgärder.

Sammanställningar av uppgifter om skatter och skatteinkomster kan ha två huvudsakliga syften, nämligen dels att fylla en mera teknisk funktion som redovisningsmaterial i riksbokföringen och därmed vara ett direkt underlag för budgetprognoser m. m., dels att ge underlag för allmän debatt och politiska beslut om skatterna och skattesystemens utformning. Det förstnämnda syftet tillgodoses främst med sammanställningar över influtna skatteinkomster med anknytning till det statliga budgetåret 1 juli–30 juni. Det andra huvudsyftet strävar man efter att tillgodose genom att sammanställa och publicera statistik till belysning av hur skattetrycket är fördelat och vad olika skatter ger i inkomst i förhållande till vad de har avsetts ge m. m. Denna statistik redovisas ofta för perioder med anknytning till kalenderåret, såsom inkomstår, taxeringsår, uppbördsår etc. Därutöver har statistiken en roll som kontrollinstrument ur mer teknisk synvinkel, dvs. ett medel att avläsa hur de olika leden i beskattningssystemet fungerar.

Det framställs årligen en mängd olika slag av statistik på skatte- och avgiftsområdet. Huvuddelen av denna statistik belyser dock endast vissa länkar i skattekedjan. Det finns t. ex. statistik över inkomst- och förmögenhetsskatt som belyser taxerad inkomst och förmögenhet och beräknad skatt, debiterad skatt, inbetald skatt, restförd skatt och indriven skatt m. m. Å andra sidan saknas det statistik som t. ex. belyser den slutliga skatteintäkten i förhållande till debiterad skatt.

1.2 Granskningens avgränsning och inriktning

Till belysning av den statistikinformation som finns om inkomst- och förmögenhetsskatternas relativa betydelse nämns att år 1985 svarade de statliga direkta skatterna för ca 12 procent av den offentliga sektorns totala

inkomster. De statliga och kommunala direkta skatterna bidrog sammanlagda med en tredjedel till den offentliga sektorns finansiering. Av statsbudgetens nettoinkomst utgjorde intäkten av den statliga inkomst- och förmögenhetsskatten ca 25 procent.

Granskningen av statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna har avgränsats till sådana skatter och avgifter (egenavgifter) som debiteras på skattsedeln. Som sammanfattande beteckning för statistiken över dessa skatter används i det följande emellanåt begreppet "inkomstskattestatistik".

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11
Bilaga)

1.3 Gällande ordning för inkomstskattestatistiken

Det finns i huvudsak tre producenter av inkomstskattestatistik, nämligen riksskatteverket (RSV), riksrevisionsverket (RRV) och statistiska centralbyrån (SCB). För produktionen av statistiken gäller sammanfattningsvis följande.

Alla de tre myndigheterna har skyldighet att fullgöra viss statistikproduktion som led i sin myndighetsfunktion.

Uttryckliga föreskrifter om att RSV skall producera viss inkomst- och förmögenhetsskattestatistik finns främst i taxeringsförordningen och i skatteregisterförordningen.

RRV:s statistikproduktion baseras på verkets uppgifter enligt dess instruktion att till regeringen avlämna beräkningar av statsverkets inkomster samt utarbeta statistik över statens finanser.

SCB har enligt sin instruktion ställning som förvaltningsmyndighet med ansvar för huvuddelen av den statliga statistikproduktionen. Produktionen vid SCB styrs enligt en programbudgetmodell med delprogram enligt departementsindelningen, varvid inkomstskattestatistik främst produceras inom delprogrammen finansdepartementet och arbetsmarknadsdepartementet. Viss statistikproduktion regleras även enligt lagen resp. förordningen om skatteutjämningsbidrag.

Statens årliga kostnader för produktionen av inkomstskattestatistik kan beräknas till i runda tal 10 milj. kr.

1.4 Överväganden och åtgärder

Såsom angavs inledningsvis är syftet med granskningen av inkomst- och förmögenhetsskattestatistiken att kartlägga den befintliga statistiken över inkomstskatterna och dess ändamålsenlighet. Där ingår prövning av statistikens användbarhet för belysning av beskattningens utfall och för bedömning av olika skattereformer. Vidare har granskningen avsett kvaliteten och kostnaderna för framställd statistik m. m. Som underlag för övervägandena har bl. a. tjänat vad som kommit fram vid intervjuer med olika statistikkonsumenter, uppgifter som i sammanfattning redovisas i bilaga 4 till rapporten.

1.4.1 Kartläggningen av inkomstskattestatistiken

Vad gäller den genomförda kartläggningen av inkomstskattestatistiken kan det noteras att sådan statistik redovisas i många olika publikationer, i olika former och vid sinsemellan olika tidpunkter.

RSV:s statistikproduktion är främst inriktad på sammanställning av uppgifter om skatteinbetalningarna, uppgifter som utnyttjas av RRV för riksbokföringen och som underlag för inkomstberäkningarna för statsbudgeten. Men RSV tar även fram statistik till belysning av storleken av debiterad, inbetald, kvarstående och restford skatt, uppdelad på fysiska och juridiska personer samt efter uppbördsform (A- och B-skatt). Från den löpande statistiken sammanställer RSV årligen ett debiteringssammandrag för hela landet. Vidare framställer RSV viss uppbördsstatistik som överlämnas till riksdagens revisorer.

RRV upprättar – förutom sammanställningar av skatteinkomsterna av redovisningsmässig karaktär – statistik över inkomst- och förmögenhetsskatterna. Den publiceras i följande rapporter, nämligen Inkomstberäkning, Utfallet av statsbudgeten (SM)¹, Företagens taxerade inkomster (SM) och RRV:s taxeringsstatistiska undersökning (SM).

SCB framställer huvuddelen av inkomstskattestatistiken. Det sker på underlag av uppgifter från RSV:s centrala och länsskattemyndigheternas regionala skatteregister. Detta gäller både totalundersökningarna, t. ex. de som publiceras i skrifterna Taxeringsutfallet, Inkomst- och förmögenhetsfördelningen och Inkomstfördelningen för individer och familjer samt för urvalsundersökningarna, t. ex. Skattekonor och medelskatekraft, Inkomstfördelningsundersökningen (HINK), Deklarationsundersökningen för jordbrukare samt Yrkesfiskarnas inkomster och utgifter m. fl. När det gäller urvalsundersökningarna kompletteras dock materialet från skattebaserarna med vissa uppgifter ur deklarationerna m. m.

SCB har nyligen på regeringsuppdrag genomfört en specialstudie av inkomstbeskattningens utveckling sedan år 1975 med sammanställningar som inte återfinns i SCB:s årliga inkomstskattestatistik (Be 22 SM 8701).

Såsom framgått av kartläggningen av inkomstskattestatistiken är produktionen och publiceringen av den mycket splittrad.

1.4.2 Redovisningen av skatteinkomsterna

Vad inkomst- och förmögenhetsskatterna ger i inkomst för statsverket per budgetår, totalt och uppdelat på fysiska och juridiska personer, framgår av RRV:s redovisning av riksbokföringen, vilken återges i olika publikationer. Beträffande inkomstredovisningen kan konstateras den osäkerhet som är att hänföra till stora variationer år från år i beloppet för inkomsttitteln Ofördelbara skatter på inkomst, realisationsvinst och förmögenhet. Ovissheten om vad som bokförts under titeln beror bl. a. på att den också utnyttjas som balanskonto för skattemedel som till följd av eftersläpning i

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11
Bilaga)

¹ SM = Statistiska meddelanden

skatteförvaltningarnas redovisning inte kunnat fördelas på olika konton före bokslutet.

Särskilda åtgärder bör vidtas för att denna osäkerhet skall minskas. RSV undersöker möjligheterna att för fyllnadsinbetalningar införa optisk läsning av delvis förtryckta inbetalningskort. Vidare bör rutinerna och månadsrapporteringen av skatteuppbörden kunna förbättras genom införande av skilda postgirokonton för inbetalning av olika former av preliminärskatt, arbetsgivaravgifter och för fyllnadsinbetalningar av skatt.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11
Bilaga)

1.4.3 Statistik som belyser skatteutfallet

För beräkning av det slutliga utfallet av skatterna, bl. a. vad uppbördsformerna A- och B-skatt totalt gett i förhållande till vad som påförts vid debiteringen, behövs uppgifter som för ett visst inkomst-/taxeringsår belyser utvecklingen ända från taxeringen/debiteringen fram till dess skattekulderna preskriberats. Det sistnämnda inträffar i princip efter fem år räknat från utgången av det uppbördsår under vilket skatten skulle ha erlagts enligt debiteringen eller eljest fastställts till betalning.

Nuvarande statistik, baserad på RSV:s skattedatabas, ger möjlighet att följa skatteutfallet med fördelning på A- och B-skatt t. o. m. länsskattemyndigheternas restföring av kvarstående skatt. För nästa länk i kedjan, indrivningen, finns inga uppgifter om hur den restförda kvarskatten fördelar sig på A- och B-skatt. De försök som gjorts vid granskningen att ur statistiken beräkna vad inkomst- och förmögenhetsskatterna m. m. ger i förhållande till vad som debiterats visar att ca 98,7 % av debiterad skatt inflyter totalt. Såsom därvid visats är det främst bristande uppdelning av beloppen för restförd kvarstående skatt samt osäkerheten avseende utfallet av skatterevisioner som vållar osäkerhet vid beräkningen av det slutliga skatteutfallet.

Förutsättningarna för en säkrare bedömning av skatteutfallet bör kunna ökas om indrivningen av kvarstående skatt för A- och B-skattebetalare särredovisas i indrivningstatistiken och om statistiken över utfallet av skatterevisionerna förbättras.

1.4.4 Specifierad inkomstskattestatistik

Som underlag för diskussioner, bedömningar och beslut om olika skatter, skattesystem och uppbördsformer erfordras ofta mera specifierad statistik än den som behandlats i det föregående. Därmed avses t. ex. statistik över inkomster under olika förvärvskällor, om olika kostnadsavdrag för inkomsternas förvärvande, skattebelastningen i olika inkomstklasser och för olika inkomsttagarkategorier m. m.

Uppgifter om inkomster från olika förvärvskällor och om avdrag m. m. finns bara i taxeringsstatistiken, inte i övrig skattestatistik. De uppgifter som redovisas i statistiken bygger till största delen på uppgifterna i den sammanställning för taxering till statlig inkomstskatt som finns på den konventionella deklarationsblankettens (blankett I) första sida. Under samtliga där redovisade rubriker för förvärvskällor redovisas inkomstbe-

lopp från vilka vissa kostnadsavdrag redan gjorts under resp. förvärvskälla, varför dessa inkomstuppgifter avser en form av nettobelopp.

Som underlag för en bedömning av utfallet av olika skattereformer erfordras emellertid uppgifter om inkomster i vidare mening, nämligen inkomsterna före de avdrag som görs under de olika förvärvskällorna på deklarationsblanketten. Detta har under senare tid aktualiserats, särskilt vad gäller inkomst av kapital och tillfällig förvärvsverksamhet, såsom t. ex. för realisationsvinst på aktier och bostadsrätter m. m. Mera fullständiga uppgifter efterfrågas också om de skattskyldigas förmögenhetsredovisning. I dag kan endast nettoförmögenheten avläsas, ej fördelningen på tillgångar och skulder av olika slag. Beträffande företagen efterfrågas också en mera specificerad skattestatistik.

En översyn av statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna bör göras. I denna bör ingå en prövning av det bruttointkomstbegrepp som är mest ändamålsenligt och på vilka områden statistiken i övrigt bör specificeras ytterligare.

1.4.5 Statistik över skattebelastningen

Gemensamt för de olika skatter och avgifter som här behandlats under samlingsbeteckningen inkomstskatter är att det inte är möjligt att ur statistiken för inbetald skatt avläsa hur stor andel som faller på statlig och kommunal inkomstskatt, på förmögenhetsskatt etc. Sådana uppgifter måste i regel hämtas ur taxeringsstatistiken.

Vidare är det i dag svårt att rätt kunna avläsa vilken skattebelastning de statliga skatteskalorna ger. Genom att den statliga inkomstskatten beräknas efter två skatteskalor över den s. k. brytpunkten, en för grundbelopp och en för tilläggsbelopp, båda med belopp i basenheter och med delvis olika klassgränser, samt tillägg därtill görs för ränteavdrag m. m., är det omständligt att entydigt beskriva skatteskalan och beräkna skattens storlek. De kommunala skattesatserna varierar ju också från kommun till kommun.

I rapporten (tabell 17 s. 50) redovisas ett försök att på ett enhetligt sätt beskriva den samlade effekten av den statliga och kommunala skatten i olika inkomstklasser. För inkomståret 1985 har såväl den genomsnittliga skatten som marginalskatten beräknats för olika inkomstklasser. Skattebelastningen och inkomsten efter skatt i olika inkomstklasser har också illustrerats i ett diagram (figur 6 s. 51 i rapporten).

Som exempel på hur den årligen producerade statistikens material skulle kunna utnyttjas för att belysa utfallet av 1983 års skattereform har vid granskningen vissa sammanställningar och beräkningar gjorts (tabellerna 18 och 19, s. 53 och 55 i rapporten) i syfte att belysa förändringen av skattebelastningen dels totalt, dels för statlig inkomstskatt.

Inte i någon av tabellerna ingår uppgifter för år 1985, eftersom statistiken för detta år ännu (mars 1987) inte förelåg. Procenttalen för år 1985 i SCB:s ovan nämnda specialstudie över inkomstbeskattningen baseras på framskrivning av uppgifterna för år 1984. Några av dessa sammanställningar bör ingå i den årliga inkomstskattestatistiken.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11
Bilaga)

Ur skattestatistiken kan tas fram uppgifter om de olika skatternas relativa betydelse för olika inkomsttagarkategorier, totalt och i olika inkomst-lägen. Sådan statistik finns emellertid i dag inte sammanställd i inkomst-skattestatistiken på ett sådant sätt att skillnaderna olika inkomsttagarkate-gorier emellan kan avläsas. Statistiken bör därför förbättras på detta områ-de och uppgifterna göras jämförbara, särskilt vad gäller kategorien företa-gare.

När det gäller vissa *tekniska frågor* i statistikframställningen kan följän-de noteras.

Olika bruttoinkomstbegrepp används i SCB:s och RRV:s statistik. SCB tillämpar sammanräknad inkomst enligt deklarationsblankettens första sida som grund, medan RRV med utgångspunkt från denna summa gör tillägg för avdragna kostnader för förvärvande av inkomsten under in-komst av tjänst. Båda dessa bruttoinkomstbegrepp avser belopp som kan ha reducerats genom avdrag i tidigare led under olika förvärvskällor. De har därmed begränsat värde för avläsning av den faktiska bruttoinkomsten och därmed av sådana effekter av förändringar i skattesystemet som exem-pelvis ändringar i reglerna för beräkning av realisationsvinst under för-värvskällan tillfällig förvärvsverksamhet kan innebära. Ett allmänt pro-blem med nuvarande bruttoinkomstbegrepp är vidare att egenföretagares "bruttoinkomster" registreras efter avdrag för avsättning till egenavgifter.

Bruttoinkomstbegreppet i skattestatistiken bör därför omprövas, varvid ändamålet med den statistiska informationen bör vara styrande.

SCB:s och RSV:s skattestatistik har förhållandevis många och små inkomstklasser under nivån 100 000 kr. och förhållandevis få och breda klasser däröver. Indelningen i inkomstklasser bygger på en tidigare, efter det senaste decenniets inflationsutveckling föga aktuell inkomststruktur, särskilt för de inkomstskikt som närmast berörs av förändringar avseende skatteavdrag och marginalskattesänkningar. Klassindelningen bör ses över och förändras mot flera klasser över 100 000 kr., så att effekterna av skattereformerna bättre kan avläsas. Även i statistiken avseende förmö-genhetsskatten behövs en mera finfördelad klassindelning på högre nivåer.

Det är angeläget att resultaten av skattereformer kan avläsas snabbare än för närvarande. Ännu i mars 1987 förelåg inga säkra uppgifter om utfallet av den senaste skattereformens slutsteg inkomståret 1985. Tid-punkten för färdigställandet av statistiken är självfallet beroende av när taxeringsarbetet har slutförts. Tidigare var taxeringsarbetet genomfört till den 1 juli efter taxeringsåret. I samband med införandet av RS-organisa-tionen med utökat ADB-stöd i skatteväsendet i slutet av 1970-talet förläng-des taxeringsperioden till den 1 november. Genom att ett system med förenklade självdeklarationer nu införts för huvuddelen av fysiska perso-ner och skatteväsendets ADB-system bör vara "inkört" synes de fysiska personernas deklarationer kunna granskas tidigare, förslagsvis till den 1 juli. En taxeringsstatistisk undersökning för fysiska personer skulle då kunna tidigareläggas i motsvarande mån.

Ett behov av förbättrad information om förhållandena på inkomst- och förmögenhetsskatteområdet har också kommit till uttryck i ett tillkännagi-vande från riksdagen till regeringen om mera regelbunden redovisning av

effekterna av förändringarna i bl. a. skattesystemen (FiU 1986/87:3, rskr. 1986/87:29).

Rent allmänt kan noteras att utöver vad nu påpekats bör en översyn göras av inkomstskattestatistikens innehåll. Därvid bör målet vara att skapa statistik över inkomst och förmögenhetsskatterna som för allmänhet och beslutsfattare ger en information som på ett överskådligt och pedagogiskt sätt belyser centrala frågor i skattesystemet.

Redog. 1988/89:2
Bilaga³
(Förs. 1987/88:11
Bilaga)

1.4.6 Produktionen och publiceringen av inkomstskattestatistiken

Såsom framgått av redovisningen ovan finns det i dag tre huvudproducenter av inkomstskattestatistiken, nämligen RSV, RRV och SCB. RSV och länskattemyndigheterna tillhandahåller basmaterialet från skatteregistren. RSV producerar vidare viss basstatistik, främst för RRV:s redovisning av skatteinkomsterna och för inkomstberäkningarna. RRV gör för sin del ett par taxeringsstatistiska undersökningar, medan huvuddelen av inkomstskattestatistiken produceras av SCB.

En primär fråga är möjligheterna till rationalisering av statistikproduktionen, dvs. att förbilla den genom bättre styrning och samordning och samtidigt förbättra produkterna. En annan fråga är vilken myndighet som skall ha huvudansvaret för statistikproduktionen och en mera enhetlig publicering av statistiken.

Vad först gäller rationaliseringsmöjligheterna kan man konstatera att rapporter med likartat innehåll publiceras av olika myndigheter. Det är dels RSV:s debiteringssammandrag och SCB:s tabeller över taxeringsutfallet omkring årsskiftet efter taxeringen, dels statistiken för fysiska personer med fördelning på inkomstklasser i form av SCB:s rapporter om inkomst- och förmögenhetsfördelningen publicerade efter ca ett halvår och RRV:s taxeringsstatistiska undersökning efter ca nio månader, allt räknat efter taxeringsårets utgång. I båda fallen bör man pröva möjligheterna till samordning.

De båda förstnämnda statistikdokumenten om taxeringsutfallet baseras på uppgifter i skatteregistren dels det centrala registret, dels de regionala registren. Möjligheterna till samordning av produktion och publicering bör prövas.

I fråga om SCB:s och RRV:s sistnämnda undersökningar är förhållandet det att SCB:s undersökning om inkomst- och förmögenhetsfördelningen är en totalundersökning medan RRV:s undersökning är en urvalsundersökning. SCB:s totalundersökning bygger främst på taxerings- och kontrolluppgifter från RSV:s skatteregister. RRV:s urvalsundersökning baseras också på innehållet i skatteregistren kompletterat med vissa data ur deklARATIONERNA. SCB gör också vissa stickprovsundersökningar för sin inkomstskattestatistik (HINK), vid vilka man gör ett annat och mindre urval än RRV, ett urval som kompletterats med ytterligare uppgifter från enkätundersökningar.

Åtskilligt vore att vinna på ett gemensamt urval, framställt och granskat av RSV, ett urval som kunde ställas till andra statistikproducenters förfogande. Därmed skulle t. ex. en stor del av det granskningsarbete bortfalla

som nu utförs på RRV för dess taxeringsstatistiska undersökning, en resurskrävande insats som enligt vad som uppges på RRV tar i anspråk huvuddelen av de resurser undersökningen totalt kräver.

Av kartläggningen av inkomstskattestatistiken har framgått att olika delar av den publiceras i en mångfald meddelanden och rapporter. Det är därför svårt såväl att få en helhetsbild av skatterna och deras effekter som att hitta entydiga uppgifter om sådana förhållanden som är av intresse som underlag för bedömning av beskattningen samt diskussioner och beslut om skattesystemets utformning. Därför bör innehållet i den för närvarande producerade inkomstskattestatistiken i valda delar sammanföras till ett färre antal publikationer som är mera lättidentifierade, bl. a. genom att de ges ut under en huvudbeteckning, t. ex. Skattestatistik. Dessutom bör ansvaret för denna publicering läggas på en enda myndighet. SCB är härvid den mest lämpliga. Frågan bör prövas i en översyn av statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11
Bilaga)

1.4.7 Åtgärder

Med hänvisning till vad som kommit fram vid granskningen bör framställningen av skattestatistiken rationaliseras och göras mer enhetlig. Produktionen bör läggas på så få händer som möjligt.

Samtidigt bör, med hänsyn till de statistikkonsumenter som inte är experter på området, urvalet av statistik förbättras och statistikutgåvorna göras mera lättillgängliga. Statistikurvalet bör särskilt inriktas på belysningen av centrala frågor inom beskattningen.

I sådant syfte bör åtgärder vidtas, främst avseende statistikens innehåll, produktion och publicering.

I. Skattestatistikens innehåll är av primärt intresse som underlag för diskussioner och beslut om förändringar av skattesystemet och man har då behov av jämförelsedata. Detta gäller främst skattebelastningen i olika inkomstlägen och för olika hushållstyper samt belastningen med och utan kostnadsavdrag.

För att informationsbehovet skall bli bättre tillgodosett föreslås följande.

- Behovet av statistik över inkomst- och förmögenhetsskatterna preciseras.
- Nu tillämpade bruttoinkomstbegrepp i inkomstskattestatistiken omprövas med hänsyn till statistikens ändamål och med inriktning på enhetlighet.
- Indelningen i inkomst- och förmögenhetsklasser i statistiken revideras.
- Statistiska tidsserier sammanställs i större utsträckning i den årliga statistiken så att trender och utvecklingar bättre kan avläsas.
- Inkomst- och förmögenhetsskattestatistiken för fysiska personer tas fram tidigare än för närvarande så att effekterna av t. ex. skattereformer snabbare kan avläsas.

2. Produktionen av inkomstskattestatistiken, som för närvarande är uppdelad på i huvudsak tre myndigheter, samordnas på följande sätt.
 - SCB får huvudansvaret för produktionen av skattestatistiken.
 - RSV ansvarar för framtagning och granskning av sådana basurval ur det centrala skatteregistret som erfordras för SCB:s och RRV:s produktion av skattestatistik.
3. Publiceringen av inkomstskattestatistiken förbättras på följande sätt så att det blir lättare att ta del av framtagen statistik.
 - Den nu spridda publiceringen av statistik om inkomst- och förmögenhetsskatterna sammanförs i en skattestatistisk årsbok, en årsbok i flera delar om så erfordras med hänsyn till olika publiceringstidpunkter för olika delar av statistiken.
 - Årsboken görs mera användarvänlig med informerande diagram och mera kommenterande text än i nu publicerad skattestatistik i SCB:s serie Statistiska meddelanden och RRV:s taxeringsstatistiska undersökning.
 - Den uppbördsstatistik som RSV årligen sammanställer för riksdagens revisorers räkning införs i den nya skattestatistiska årsboken.
4. RSV:s särskilda statistikredovisning till riksdagens revisorer slopas.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11
Bilaga)

2 Remissyttrandena

Granskningsrapporten Statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna har sänts för yttrande till följande myndigheter och organ nämligen riksdagens skatteutskott (SkU), riksförsäkringsverket (RFV), riksskatteverket (RSV), konjunkturinstitutet (KI), riksrevisionsverket (RRV), statistiska centralbyrån (SCB), Stockholms universitet (SU), Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Småföretagens Riksorganisation (tidigare SHIO-Familjeföretagen)

För Stockholms universitet har yttranden avgetts av statistiska institutionen och juridiska fakultetsnämnden. Centralorganisationen SACO/SR och Svenska Arbetsgivareföreningen har avstått från att yttra sig över rapporten.

2.1 Allmänna synpunkter

Huvuddelen av remissorganen ger uttryck för en allmänt positiv inställning till den kartläggning av problemen på inkomst- och skattestatistikområdet som rapporten innehåller och till flertalet förslag till åtgärder som rapporten utmynnar i.

Skatteutskottet delar uppfattningen att den nuvarande inkomst- och förmögenhetsskattestatistiken behöver avsevärt förbättras med avseende på innehåll, produktion och publicering. Statistiken är svåröverskådlig,

och användbarheten skulle kunna göras bättre. Statistiken är också ofullständig i många hänseenden. Utskottet ställer sig positivt till en översyn och samordning av statistiken.

Riksförsäkringsverket anför bl. a. att enligt statsmakternas riktlinjer för verkets uppföljnings- och utvärderingsverksamhet skall verket analysera de samlade effekterna av bidrags-, avgifts- och skattesystemen. Det är därvid viktigt att ha tillgång till en samlad statistik, som på ett enhetligare och mer detaljerat sätt ger underlag för att belysa inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt skattesystemets centrala effekter för olika samhällsgrupper och hushållstyper.

Frågan om inkomst- och förmögenhetsskattestatistikens innehåll, produktion och publicering är av sådan betydelse och komplexitet att den bör bli föremål för en genomgripande översyn.

Riksskatteverket instämmer i att nuvarande statistik på inkomst- och förmögenhetsskatteområdet bör ses över och samordnas.

Statistiska centralbyråns (SCB) allmänna bedömning är att rapporten är av stort värde för utvecklingen av den framtida skattestatistiken. SCB noterar att rapportens perspektiv är renodlat skattepolitiskt, medan verkets statistikproduktion inom området utgår från ett bredare perspektiv, nämligen från ett fördelnings- och välfärdsperspektiv.

Landsorganisationen (LO) anför att det mot bakgrund av de brister som redovisas i rapporten är nödvändigt med förändringar av statistikens innehåll, produktion och publicering. LO tillstyrker de förändringar som föreslås i rapporten men framhåller att det är viktigt att åtgärds paketet kompletteras med en mera fullständig och specificerad skattestatistik för företagen.

2.2 Synpunkter på åtgärdsförslagen i rapporten

Rapporten utmynnar i förslag till åtgärder, främst vad avser inkomst- och förmögenhetsskattestatistikens innehåll, produktion och publicering.

2.2.1 Statistikens innehåll

Beträffande statistikens innehåll föreslås i rapporten

- att statistikbehovet preciseras,*
- att bruttointkomstbegreppet omprövas,*
- att statistikens klassindelning revideras,*
- att flera statistiska tidsserier framställs samt*
- att statistiken skall publiceras snabbare.*

2.2.1.1 Precisering av statistikbehovet

Översynen av statistikbehovet bör enligt *skatteutskottet* bl. a. inriktas på att närmare analysera och klargöra vilket slag av statistisk information som behövs och som det alltså är angeläget att producera.

Vad skatteutskottet behöver är framför allt statistiskt material för att bedöma skatternas effekter i olika hänseenden och konsekvenserna av tänkbara skattereformer. Utskottet tänker bl. a. på det statistiska underlag som måste finnas för att man skall kunna beräkna avkastningen av olika skatter och den statistiska ändring av skatteinkomsterna som en skatteändring kan resultera i. Man bör också kunna statistiskt belägga hur mycket skatt som faktiskt betalas av olika grupper i samhället och hur förändringar i skatterna påverkar inkomstfördelningen. Bedömningar i sistnämnda hänseende underlättas om man har tillgång till statistisk information om människors faktiska inkomster och förmögenheter och, som nämnts tidigare, dessa förhållanden låter sig inte alltid härledas av de uppgifter som lämnas i deklarationen. Det skulle således vara av värde att skattestatistiken ger information inte bara om rena skatteförhållanden utan även om olika individers och gruppers faktiska inkomster och tillgångar.

Som ett exempel på brister vill utskottet nämna svårigheterna att få fram uppgifter om inkomster före de avdrag som görs i deklarationsblanketten. Så t. ex. gör schablonavdragen i inkomstslagen tjänst och kapital att statistiken blir något snedvriden.

Riksrevisionsverket ger uttryck för följande synpunkter på statistikbehovet.

När det gäller preciseringen av behovet av statistik vill RRV använda den uppdelning som görs i rapporten på en operativ användning och en mer allmän användning av skattestatistik. Det är viktigt att den operativa användningens behov prioriteras, anser RRV. Närmast indragna i denna användning är finansdepartementet, konjunkturinstitutet, RFV, RRV, RSV och SCB. I ett första steg skulle statistikbehovet klarläggas hos dessa användare med utgångspunkt i gällande ansvarsområde för respektive organ. Enligt RRV:s uppfattning borde detta ske i en arbetsgrupp som snarast skulle tillsättas med representanter för nämnda användare. I ett andra och mer långsiktigt steg skulle behoven av mer allmän användning av skattestatistik klargöras.

I fråga om precisering av behovet av statistik över inkomst- och förmögenhetsskatterna anför *statistiska centralbyrån* (SCB) att verket försöker att löpande fånga de konsumentintressen som finns. Tyvärr medger inte nuvarande resurser att alla intressen tillgodoses i den löpande publiceringen. Om SCB får huvudansvaret för skattestatistiken, uppstår en i viss mån ny situation, som medför behov av förnyade konsumentkontakter.

SCB anför vidare:

En del frågeställningar och analysbehov medför att särskilda modellbaserade datorbearbetningar behöver göras. Det är exempelvis önskvärt att vid förändringar i marginalskatten grovt kunna rangordna olika bakomliggande faktors betydelse. Hur stor del av den totala förändringen beror på förändringar i inkomster, underskottsavdrag och förändringar i arbetskraftsutbud i förhållande till ändringen i skattesystemet. Det är också av intresse att simulera olika skatteskalor för att kunna jämföra dessa. SCB:s fördelningsmodellprojekt syftar till att öka SCB:s möjligheter att snabbt och flexibelt kunna tillgodose sådana statistikbehov.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11
Bilaga)

SCB:s inkomstfördelningsundersökningar och fördelningsmodell bör främst ses som material som kan utgöra utgångspunkten för specialbearbetningar så att frågeställningar av intresse skall kunna besvaras.

Av yttrandena från *Stockholms universitet* framgår också att man delar uppfattningen att statistikbehovet behöver preciseras. Av särskild betydelse för den skatterättsliga forskningen anges det vara att få bättre kartlagt hur de olika intäkts- och kostnadsposterna från olika förvärvskällor fördelar sig. Uppgifter om t. ex. ränteavdragens storlek under inkomstslaget kapital är mer belysande än uppgifter om de underskottsavdrag som kapitalkostnaderna ger upphov till. Det skulle också vara värdefullt att få besked om hur stor del av den samlade inkomsten under inkomstslaget tillfällig förvärvsverksamhet som hänför sig till realisationsvinst på aktier, bostadsrätter, fastigheter m. m.

Såsom angeläget anges också att en mer utförlig och specificerad redovisning ges för inkomsternas storlek hos olika inkomsttagargrupper. För bedömning av hur skattebelastningen fördelar sig är det exempelvis av stor vikt att känna till hur många låginkomsttagare som är att hänföra till studerande, deltidsarbetande eller sådana som under redovisningsperioden trätt in i eller lämnat arbetsmarknaden.

Enligt *Landsorganisationen* (LO) har skattestatistiken vissa brister som försämrar dess användbarhet som underlag för dels skattepolitiska beslut, dels en bedömning av olika skattereformers effekter. Skattestatistiken för företagen (i synnerhet de större) är helt otillräcklig och bör därför utvecklas.

Småföretagens Riksorganisation framhåller bl. a. att statistiska uppgifter är ett viktigt underlag för en saklig skattedebatt. Statistik som ger möjlighet till jämförelser mellan olika grupper av skattebetalare är av stort intresse, särskilt avseende mindre företagare och övriga skattebärare. Därutöver är det önskvärt med en samlad statistik som ger möjlighet till analys av skattebelastning m. m. i olika näringsgrenar och med avseende på verksamhetens storlek och företagsform. Organisationerna vill dock samtidigt framhålla vikten av att en förbättrad statistikframställning inte leder till större uppgiftskrav på de skattskyldiga.

2.2.1.2 Omprövning av bruttoinkomstbegreppet

Begreppet bruttoinkomst bör enligt *skatteutskottet* kunna preciseras så att en bättre bild av de faktiska inkomsterna kan förmedlas. Det är angeläget med bättre statistik över bruttoinkomsten i inkomstslagen tjänst, kapital och rörelse. Vidare bör man sträva efter att åstadkomma en enhetlig och samordnad statistik som ökar dess användbarhet.

Enligt *riksskatteverket* finns det redan i dag tekniska möjligheter att få fram bruttoinkomster inom inkomstslagen tjänst, kapital och – i viss mån – rörelse. Om förslagen avseende standardiserade räkenskapsutdrag i RSV:s rapport Ett reformerat uppgiftslämnande (RSV rapport 1986:7) genomförs, ger detta ökade möjligheter att ta fram bruttoinkomster för

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11
Bilaga)

inkomstslagen rörelse, jordbruk och konventionellt beskattad fastighet liksom uppgifter om storleken av olika typer av avdrag.

Konjunkturinstitutet tillstyrker att nu tillämpade bruttoinkomstbegrepp i inkomstskattestatistiken omprövas och att det utreds vilka ytterligare specificeringar som behövs. Institutet framhåller att det vid omläggningen är viktigt att primärmaterialen redovisas så att flera olika inkomst- och förmögenhetsbegrepp kan tas fram.

Statistiska centralbyrån anser att det givetvis är viktigt med begrepps-samordning. Möjligheterna till samordning mellan SCB och RRV beträffande bruttoinkomstbegrepp bör undersökas.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11
Bilaga)

2.2.1.3 Statistikens indelning i inkomst- och förmögenhetsklasser

Förslaget att indelningen i inkomst- och förmögenhetsklasser skall revideras anser *konjunkturinstitutet* motiverat men anför att förändringen bör göras så att det också går att ta fram de gamla klasserna. Om man gör en ny klassindelning, bör den i framtiden förändras successivt – kanske inte varje år men exempelvis med några års mellanrum.

Statistiska centralbyrån delar rapportens synpunkter om behov av revision av klassindelningen och anger sig ha för avsikt att göra en förändring.

2.2.1.4 Flera tidsserier

Ett annat av rapportens åtgärdsförslag är att statistiska tidsserier skall sammanställas i större utsträckning i den årliga statistiken så att trender och utvecklingar bättre kan avläsas.

Riksförsäkringsverket anför att transfereringarna till hushållssektorn tillsammans med de skatter och avgifter som använts för att finansiera dem naturligtvis är avsedda att omfördela hushållens inkomster i tiden och mellan olika grupper. Det är viktigt för en utvärdering av socialförsäkrings-systemet att fortlöpande ha en bild av de samlade effekterna som kontinuerligt kan avstämmas mot lagstiftningens intentioner avseende olika delar av bidragssystemet.

Statistiska centralbyrån håller med om att det behövs flera tidsserier. SCB försöker få fram mer statistik av denna typ. Avsevärda ansträngningar har gjorts för att vissa årgångar av inkomstfördelningsundersökningarna skall vara jämförbara. Centralbyrån framhåller att det finns problem att övervinna för att få jämförbarhet och att det för jämförelse över tiden är viktigt att relativa mått (som skatteandelar m. m.) kan tas fram.

Från *Stockholms universitet* anføres att vad som sägs om behovet av tidsserier inom inkomst- och förmögenhetsskattestatistikområdet förtjänar att särskilt uppmärksammas. Det är angeläget att genomföra förslagen att statistiken i större utsträckning skall redovisas med tidsserier och åtföljas av analys av effekterna av pris- och löneförändringar, då resultaten kan vara av stor betydelse för den allmänna debatten.

2.2.1.5 Tidigare framtagning av inkomst- och förmögenhetsskattestatistiken för fysiska personer

I remissyttranden över åtgärdsförslaget att inkomst- och förmögenhetsskattestatistiken för fysiska personer skall tas fram tidigare ställs kraven på snabbhet mot statistikens kvalitet. Synpunkter ges också på möjligheterna att förbättra statistiken genom ökad uppdelning av skatteinbetalningarna på olika postgirokonton.

Skatteutskottet framhåller att det är önskvärt att statistiken snabbt återspeglar förändringar i inkomst- och förmögenhetsfördelningen. Utskottet konstaterar att den hittillsvarande statistiken givit otillfredsställande möjligheter att följa utvecklingen såväl med kursförluster som med de stora kapitalvinster som förekommit under de senaste åren till följd av den kraftiga kursstegringen på bl. a. aktiemarknaden. Den ofullständiga tillgången på information har i sin tur medfört svårigheter i arbetet på att utforma en ny kapitalvinstbeskattning.

Riksskatteverket kan inte tillstyrka att rutinerna för granskning av fysiska personers deklarationer – av enbart detta skäl – utformas på sådant sätt att alla löntagardeklarationer är färdiggranskade (och registrerade i skatteregistret) redan den 31 juli. Felrisken kan vara stor om ett stort antal deklarationer (komplicerade löntagardeklarationer och företagardeklarationer) inte är färdiggranskade, är felregistrerade eller inte inlämnade till skattemyndigheterna osv.

RSV anför dock vidare att om de rutiner som skatteförenklingskommittén (SOU 1985:42) föreslagit om s. k. tidig avräkning genomförs kommer troligen framställningen av taxeringsstatistiken att – med någorlunda god kvalitet – kunna tidigare läggas.

Konjunkturinstitutet instämmer i att det är önskvärt att inkomst- och förmögenhetsskattestatistiken för fysiska personer tas fram tidigare än för närvarande, särskilt då RSV:s debiteringssammandrag avseende taxeringsutfallet totalt.

Statistiska centralbyrån uppger att uppsnabbningsarbete pågår. SCB känner detta som ett starkt användarkrav, men är beroende av att primärdata från skatteadministrationen ej är tillgängliga förrän hösten efter inkomståret. SCB har därför påbörjat utveckling av viss statistik baserad på kontrolluppgifter med främsta syfte att beräkna disponibel inkomst.

I granskningsrapporten (s. 70-71) diskuteras möjligheterna att öka snabbheten i statistikframställningen och att förbättra statistikens kvalitet genom användning av flera postgirokonton för inbetalning av preliminärskatt, arbetsgivaravgifter och för fyllnadsinbetalningar.

Riksskatteverket biträder inte förslaget om införande av olika postgirokonton för olika former av preliminärskatt, arbetsgivaravgifter och fyllnadsinbetalningar. Osäkerheten i uppgifterna kan enligt RSV bli större om fler konton införs och uppbördsrutinerna kompliceras ytterligare. Bl. a. torde det krävas stora förändringar i systemet med samordnad uppbörd av skatt och arbetsgivaravgifter.

En av de allra viktigaste frågorna för *konjunkturinstitutet* är kvaliteten på den snabba uppbördsstatistiken. Vissa försämringar har skett de senaste åren, vilket gjort att underlaget för KI:s skatteprognoser blivit osäkrare

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11
Bilaga)

än tidigare. Detta gäller t. ex. statistiken över inbetald skatt till postgiro-konto, som i och med samordningen med uppbörden av arbetsgivaravgifter blivit svårare att tolka för prognosändamål. Som KI ser det är det viktigt att utredningen får gehör för kravet på uppdelning av avgifts- och skattein-betalningar på olika postgirokonton, eftersom detta är den för KI snabbas-te statistikställning. Det kan tänkas innebära svårigheter att dela upp inbetal-ningarna på olika postgirokonton därför att det är för besvärligt för företa-gen. Detta behöver undersökas. I så fall skulle optisk läsning av delvis förtryckta inbetalningskort ändå ge möjligheter till en förbättring av stati-stiken.

Institutet anser det önskvärt att en rimlighetsgranskning av månadssta-tistiken sker på RSV innan sammanställningar distribueras. Också den snabba uppbördsstatistiken från uppbördsdeklarationerna (UBD) som SCB försöksvis tar fram behöver kompletteras för att komma närmare det verkliga utfallet. Ur KI:s synvinkel kommer SCB:s UBD-statistik att bli värdefull när den fungerar.

RRV framhåller följande.

Det är av stor betydelse för RRV:s prognosarbete att det totalt inbetalda beloppet för källskatter och arbetsgivaravgifter snabbt och säkert kan delas upp på olika poster. RRV har därför sökt påverka och lösa denna redovisningsfråga i samarbete med länsstyrelsernas organisationsnämnd, riksförsäkringsverket (RFV) och RSV. Det finns emellertid flera olösta frågor kvar. En speciell fråga i detta sammanhang är den tidspress som föreligger när RSV:s s. k. månadsrapport skall tas fram. Anledningen härtill är att RFV enligt nu gällande regler behöver information från RSV för sin månatliga utbetalning till olika fonder. Det behöver prövas hur kvaliteten skulle kunna höjas i RSV:s månadsrapport om denna senarelades t. ex. en vecka och vilka konsekvenser detta skulle få för RFV. Denna fråga avser RRV att ta upp till diskussion med finansdepartementet.

2.2.2 Produktionen av inkomstskattestatistiken

I granskningsrapporten föreslås att produktionen av inkomstskattestatisti-ken skall samordnas på så sätt att statistiska centralbyrån får huvudansva-ret för produktionen och riksskatteverket skall ha ansvaret för framtagning och granskning av sådana basurval ur det centrala skatteregistret som erfordras för SCB:s och RRV:s produktion av skattestatistik. Förutom dessa frågor behandlas i vissa remissyttranden kostnaderna för inkomst- och förmögenhetsskattestatistiken.

2.2.2.1 Produktionsansvaret för skattestatistiken

Riksskatteverket instämmer i granskningsrapportens slutsats att nuvaran-de statistik på inkomst- och förmögenhetsskatteområdet bör ses över och samordnas. Ansvaret för statistikens innehåll bör ligga på SCB medan RSV bör svara för framtagning av uppgifterna. RSV har inget att erinra mot en samordning av RSV:s debiteringsstatistik och SCB:s tabeller över taxeringsutfallet.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11
Bilaga)

Statistiska centralbyrån är också positiv till förslaget att SCB skall ha huvudansvaret för produktionen av skattestatistiken. SCB tolkar därvid innebörden så att det i första hand gäller ett ansvar för att inventera och hålla reda på behoven av statistik inom området och att svara för samordningen av begrepp och publicering.

Beträffande kostnaderna för skattestatistiken anför SCB att kostnadsjämförelserna i granskningsrapporten blir missvisande, eftersom SCB:s statistik på området i första hand produceras för att belysa flera frågeställningar av vilka de avseende inkomst- och förmögenhetsskatt endast gäller ett av flera viktiga delområden.

Stockholms universitet (statistiska institutionen) och *Svenska Kommunförbundet* är också positiva till förslagen i rapporten om rationalisering av framställningen av skattestatistiken.

Konjunkturinstitutet och *riksrevisionsverket* anser att frågan om var produktionsansvaret för skattestatistiken skall förläggas behöver närmare utredas, bl. a. med hänsyn till tidskvalitetens betydelse och att RRV:s statistik görs i anslutning till verkets övriga budgetprognoser. Införandet av ett huvudansvar för produktionen av skattestatistik för SCB kan leda till krav på kompetensuppbyggnad inom SCB utan att skattestatistiken väsentligt förbättras.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11
' Bilaga)

2.2.2.2 RSV:s ansvar för framtagning och granskning av basurval

I granskningsrapporten (s. 78) föreslås att RSV skall ansvara för framtagning och granskning av sådana basurval ur det centrala skatteregistret som erfordras för SCB:s och RRV:s produktion av skattestatistik.

Enligt *riksskatteverkets* uppfattning skulle en långtgående samordning av urvalen vid RSV bl. a. betyda behov av en särskild funktion (arbetsgrupp) med kvalificerad statistisk kompetens inom RSV. RSV håller det inte för osannolikt att skillnaden i kostnader för ett sådant system jämfört med dagens system skulle vara obetydlig, ja att det skildrade systemet kanske t. o. m. skulle bli dyrare än den nu tillämpade ordningen.

RSV instämmer dock i vad som avses med förslaget i granskningsrapporten, nämligen att SCB och RRV samordnar sina stickprovsurval och eventuella urval för övriga externa intressenter. Härigenom skulle för RSV uppstå kostnadsbesparingar genom minskat system-/programmeringsarbete, minskat antal ADB-körningar m. m. Om RRV och SCB skall samordna produktionen av skattestatistiken som föreslås, är det naturligt att de också samordnar kraven på stickprovsurval och utformar gemensamma rutiner avseende deklarationsundersökningar gentemot skatteförvaltningen.

Konjunkturinstitutet anför att förslaget om RSV:s ansvar för framtagning och granskning av basurval förefaller vara en lämplig lösning. Det förutsätter dock att RSV gör en lika omfattande komplettering av deklarationsmaterialet som den RRV nu får från de lokala skattemyndigheterna.

Riksrevisionsverket anför i frågan om RSV:s roll vid framtagning av urval att det främst är RRV:s registrering och granskning av utdrag ur deklARATIONER från skatteadministrationen som tar resurser i anspråk. Infö-

randet av det förenklade deklarationsförfarandet förväntas dock minska resursåtgången. RRV avser att inom kort aktualisera frågan om RSV:s granskningsansvar när det gäller att tillhandahålla uppgifter utanför det centrala skatteregistret.

RRV anför vidare att verket för närvarande har i uppdrag av finansdepartementet att utreda frågan om samordning och effektivisering av produktionen av vissa inkomstfördelningsundersökningar. I detta arbete berörs frågan om urval i den mening som anges i rapporten.

Statistiska centralbyrån är mycket tveksam till förslaget om ett RSV-ansvar för framtagning och granskning av urval. Den huvudsakliga fördelen skulle bestå i besparingar när det gäller gransknings-, rättnings- och kodningsarbete. Centralbyrån understryker att urvalsdesign måste göras med tillgång till kvalificerad metodstatistisk kompetens. Frågan är komplicerad och kräver en ingående fortsatt penetrering av de berörda verken. Centralbyrån hänvisar också till den översyn av samordningsmöjligheterna för viss statistik som RRV för närvarande gör på regeringens uppdrag.

Stockholms universitets statistiska institution framhåller att med hänsyn till den särskilda kompetens som finns vid SCB får det betraktas som rimligt att SCB ges ett huvudansvar även för framtagning och granskning av basurval. Ansvaret för urvalsplaner etc. bör ligga hos fackstatistiker.

2.2.3 Publiceringen av inkomstskattestatistiken

Av granskningsrapporten framgår att skattestatistiken redovisas i många olika publikationer, i olika former och vid sinsemellan olika tidpunkter. Det är därför svårt att få en helhetsbild av skatterna och deras effekter samt underlag för bedömning av skattesystemet. Av dessa anledningar föreslås att publiceringen av inkomstskattestatistiken förbättras så att det blir lättare att ta del av framtagna statistik dels genom att lämplig statistik sammanförs till en skattestatistisk årsbok, dels genom att denna görs mera användarvänlig än nuvarande skattestatistik.

2.2.3.1 Skattestatistisk årsbok

Enligt förslag i granskningsrapporten bör den nu spridda publiceringen av statistik om inkomst- och förmögenhetsskatterna sammanföras i en skattestatistisk årsbok, en årsbok i flera delar om så erfordras med hänsyn till olika publiceringstidpunkter för olika delar av statistiken.

Om förslaget om en skattestatistisk årsbok anför *skatteutskottet* följande.

Utskottet är medvetet om att man härmed (med en årsbok) skulle kunna göra statistiken mera åskådlig och lättillgänglig och har därför inget att erinra mot att tanken prövas närmare. Utskottet vill emellertid betona att förekomsten av en sådan årsbok inte får leda till att publiceringen av aktuella statistikuppgifter försenas.

Redog. 1988/89:2
Bilaga3
(Förs. 1987/88:11
Bilaga)

Statistiska centralbyrån är i princip positiv till tanken på en skattestatistisk årsbok. Ett stort problem med en skattestatistisk årsbok är dock aktualiteten. Därför bör man enligt SCB i första hand överväga etablerandet av en heltäckande SM-serie med skattestatistik och troligen också inläggning i databas med on-line access för användare. Utarbetandet av en skattestatistisk årsbok skulle dock medföra kostnader som ej kan täckas inom ramen för de medel SCB disponerar. Medel kan även behövas för vissa specialbearbetningar och för förstärkning av ämneskompetensen inom området.

Svenska Kommunförbundet anför att basmaterialets omfång och de olika statistik användarnas intressesfärer kan försvåra urvalet av de uppgifter som skall publiceras. Förbundet finner det därför angeläget att det i varje publikation klart framgår vilka specialuttag av utförligare statistik som kan göras. Statistik på kommunnivå har ju ej alltid allmängiltigt intresse men måste finnas tillgänglig genom specialuttag (jfr dagens omfattande Inko-Pak- och Taxo-Pak-material).

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11
Bilaga)

2.2.3.2 Mer användarvänlig statistik

Behovet av mer användarvänlig inkomst- och förmögenhetsskattestatistik kommenteras av skatteutskottet och statistiska centralbyrån.

Skatteutskottet framhåller, med anknytning till tabellerna 15 och 18 i rapporten, att det vid presentation av statistiken är nödvändigt att justera vissa uppgifter för att öka jämförbarheten mellan olika inkomsttagarkategorier och för att belysa skatternas andel av inkomsterna över tiden. Det förstnämnda fallet gäller främst jämförelser mellan å ena sidan företagare och jordbrukare, å andra sidan löntagare och pensionärer. Det sistnämnda, som avser effekterna av pris- och lönenivåförändringar, ändringar i avdragsregler m. m., aktualiserar önskemålet att i ökad utsträckning införa kommenterande text i presentationen av det statistiska materialet.

Statistiska centralbyrån framhåller att syftet med de årsböcker som tas fram av SCB bl. a. är att ge överblick över ett ämnesområde samt att ge mer användarvänlig information än vad som är möjligt inom ramen för SM-publicering. Centralbyrån anför vidare.

Skattestatistik måste anses som ett komplicerat statistikområde där relevanta uppgifter hämtas från många olika källor. Behovet av användarvänlig information är därför särskilt stort. Ett genomförande kräver bl. a. att SCB ytterligare utvecklar sin ämneskompetens inom området.

2.2.4 RSV:s uppbördsstatistik till riksdagens revisorer

Förslaget att den redovisning av uppbördsstatistik som RSV årligen gör till riksdagens revisorer skall slopas och att denna statistik skall införas i den nya skattestatistiska årsboken har remissorganen ingen erinran mot.

2.3 Sammanfattning

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11
Bilaga)

Som nämndes inledningsvis ger remissorganen uttryck för en allmänt positiv inställning till granskningsrapporten om inkomst- och förmögenhetsskattestatistiken. Den positiva inställningen gäller också allmänt de förslag rapporten utmynnar i utom för tre, beträffande vilka vissa avvikande meningar kommit till uttryck. Det gäller förslagen om åtgärder för snabbare statistik, att SCB skall ha huvudansvaret för statistikproduktionen och att RSV skall ha ansvaret för framtagning och granskning av basurval.

Riksskatteverket biträder inte förslaget om tidigareläggning av sluttidpunkten för granskning av fysiska personers deklarationer och att flera postgirokonton skall införas för särskiljande av olika typer av skatteinbetalningar.

Konjunkturinstitutet och *riksrevisionsverket* anser att frågan om var produktionsansvaret för statistiken skall förläggas behöver närmare utredas.

Statistiska centralbyrån är mycket tveksam till förslaget om RSV:s ansvar för basurval och menar bl.a. att frågan skulle behöva utredas vidare innan det är möjligt att ta ställning till om det kan bedömas genomförbart med positivt resultat. *SCB* och *RRV* hänvisar till *RRV*:s utredningsuppdrag om statistiksamordning. *Stockholms universitet* (statistiska institutionen) anser det rimligt att *SCB* ges ett huvudansvar även för framtagning och granskning av basurval.

Flera remissorgan, däribland främst *riksförsäkringsverket*, framhåller behov av en mera genomgripande översyn av statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna. Vidare understryks särskilt behoven av bättre information om fysiska personers bruttointkomster. *LO* och *Småföretagens Riksorganisation* vill ha en mera fullständig och specificerad skattestatistik för företag.

Innehållsförteckning

Redog. 1988/89:2
Bilaga 3
(Förs. 1987/88:11)

Revisorernas förslag

- I Revisorernas överväganden
 - 1.1 Allmänt
 - 1.2 Precisering av statistikbehov
 - 1.3 Inkomstbegrepp och klassindelningar
 - 1.4 Flera tidsserier
 - 1.5 Snabbare publicering
 - 1.6 Produktionen av inkomstkattestatistiken
 - 1.7 Publiceringen av inkomstkattestatistiken
 - 1.8 Sammanfattning
- 2 Hemställan

Bilaga

Sammanfattning av rapport 1986/87: 2 och av remissyttrandena

- I Rapporten
 - 1.1 Inledning
 - 1.2 Granskningens avgränsning och inriktning
 - 1.3 Gällande ordning för inkomstkattestatistiken
 - 1.4 Överväganden och åtgärder
 - 1.4.1 Kartläggningen av inkomstkattestatistiken
 - 1.4.2 Redovisningen av skatteinkomsterna
 - 1.4.3 Statistik som belyser skatteutfallet
 - 1.4.4 Specificerad inkomstkattestatistik
 - 1.4.5 Statistik över skattebelastningen
 - 1.4.6 Produktionen och publiceringen av inkomstkattestatistiken
 - 1.4.7 Åtgärder
- 2 Remissyttrandena
 - 2.1 Allmänna synpunkter
 - 2.2 Synpunkter på åtgärdsförslagen i rapporten
 - 2.2.1 Statistikens innehåll
 - 2.2.1.1 Precisering av statistikbehovet
 - 2.2.1.2 Omprövning av bruttoinkomstbegreppet
 - 2.2.1.3 Statistikens indelning i inkomst- och förmögenhetsklasser
 - 2.2.1.4 Flera tidsserier
 - 2.2.1.5 Tidigare framtagning av inkomst- och förmögenhetsskattestatistiken för fysiska personer
 - 2.2.2 Produktionen av inkomstkattestatistiken
 - 2.2.2.1 Produktionsansvaret för skattestatistiken
 - 2.2.2.2 RSV:s ansvar för framtagning och granskning av basurval
 - 2.2.3 Publiceringen av inkomstkattestatistiken
 - 2.2.3.1 Skattestatistisk årsbok
 - 2.2.3.2 Mer användarvänlig statistik
 - 2.2.4 RSV:s uppbördsstatistik till riksdagens revisorer
 - 2.3 Sammanfattning

1987/88:23

Riksdagens revisorers förslag angående dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av frågor kring dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel. Enligt kungörelsen (1973:1210) om försäljning av övertalig eller kasserad materiel och inventarier skall sådan försäljning ske genom eller i samråd med det statliga företaget FFV Allmateriel AB.

Revisorernas granskning har sammanfattningsvis visat att det föreskrivna samrådsförfarandet inte alltid fungerar. Vid granskningen har också noterats att de redovisade intäkterna från försäljning av överskottsmateriel i vissa fall varit anmärkningsvärt små i förhållande till verksamhetens inriktning. Vissa svagheter i den interna kontrollen har konstaterats i fråga om registreringen av inventarier.

Revisorerna föreslår

att reglerna för myndigheternas försäljning av överskottsmateriel ses över och att skyldigheten att utnyttja FFV Allmateriel AB vid försäljning av överskottsmateriel skall upphöra,

att möjligheterna att låta myndigheterna i ökad utsträckning själva disponera intäkterna vid försäljning av överskottsmateriel skall utredas,

att reglerna för myndigheternas registrering av inventarier ses över. Därvid bör särskilt beaktas frågan om myndigheternas redovisningsrutiner bör utformas så att de generella kontrollsystem som gäller för redovisningen får effekt även beträffande inventarieregistreringen.

En sammanfattning av granskningsrapporten (1987/88:5) Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel och av remissutfallet är som bilaga fogad till denna skrivelse.

I Genomförd granskning

I en skrivelse till riksdagens revisorer har FFV Allmateriel AB (FFV/A) fäst revisorernas uppmärksamhet på att myndigheterna inte alltid följer gällande bestämmelser för försäljning av överskottsmateriel. Förfarandet regleras i kungörelsen (1973:1210) om försäljning av övertalig eller kasserad materiel och inventarier, fortsättningsvis kallad försäljningskungörelsen. Sådan försäljning skall normalt ske genom eller i samråd med det statliga företaget FFV/A. Enligt FFV/A har myndigheterna i alltför stor

omfattning lämnat maskiner o. d. i utbyte till leverantörerna vid inköp av nya varor för att på det sättet dryga ut anslagsmedlen. Myndigheterna har också haft en alltför omfattande direkt försäljning av utrangerad materiel. FFV/A har anfört att företaget i många av dessa fall skulle ha kunnat få ut avsevärt högre priser.

Revisorerna beslutade mot denna bakgrund att granska de statliga myndigheternas disposition av överskottsmateriel för att klarlägga om försäljningen av övertalig materiel bedrivs effektivt, affärsmässigt och i enlighet med gällande bestämmelser.

Frågan om hur statliga myndigheter bättre skall kunna ta vara på i statens ägo redan befintliga inventarier har genom en motion i ärendet tidigare aktualiserats i finansutskottet. Utskottet uttalade därvid att statliga myndigheter bör försöka utnyttja befintliga inventarier så långt det är praktiskt möjligt innan man beslutar sig för att köpa nya. Med hänsyn till att revisorerna skulle undersöka bl. a. den i motionen väckta frågan avstyrkte utskottet dock motionen i fråga.

Den på revisorernas uppdrag genomförda granskningen av den praktiska hanteringen av överskottsmateriel har omfattat följande sju myndigheter som haft en skiftande grad av överskottsförsäljning, nämligen rikspolisstyrelsen, statens bakteriologiska laboratorium (SBL), vägverket, skolöverstyrelsen (SÖ), domänverket, statskontoret och statistiska centralbyrån (SCB). I urvalet har ingått såväl avgiftsfinansierade myndigheter och anslagsmyndigheter som affärsverk. Utredningen har kompletterats med en genomgång av regler och former för avyttring av överskottsmateriel inom privat verksamhet.

Genom en enkät inhämtades även upplysningar om myndigheternas tolkning och tillämpning av de olika bestämmelser som reglerar försäljningen av överskottsmateriel samt myndigheternas synpunkter på dessa regler.

Granskningen har visat att de redovisade intäkterna från försäljning av överskottsmateriel i några fall varit anmärkningsvärt begränsade i förhållande till verksamhetens omfattning. Enligt FFV/A har det föreskrivna samrådsförfarandet vid försäljning inte alltid fungerat. Två av de tre myndigheter som redovisat mera betydande intäkter från överskottsförsäljningen har ombesörjt merparten av försäljningen i egen regi trots att FFV/A inte lämnat något medgivande till detta. Vid granskningen av rutinerna för inventarieregistrering och för beslut om avyttring har uppmärksamats att det hos några myndigheter förelegat sådana svagheter i den interna kontrollen att åtgärder varit påkallade.

Vid granskningen har även övervägts åtgärder för att öka återanvändningen av kontorsinventarier inom statsförvaltningen.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Översyn av reglerna vid försäljning av överskottsmateriel

Myndigheternas försäljning av överskottsmateriel regleras i första hand genom försäljningskungörelsen (1973:1210). Enligt denna kungörelse skall

affärsmässighet tillämpas vid försäljning av övertalig eller kasserad materiel och inventarier. Försäljningen skall ske genom FFV/A. När det gäller materiel eller inventarier av ringa värde eller när det annars bedöms ändamålsenligt och ekonomiskt fördelaktigt för statsverket får en myndighet dock, efter samråd med FFV/A, besluta om avyttring i annan ordning.

Granskningen har visat att myndigheterna inte alltid iakttar det föreskrivna samrådsförfarandet. Myndigheterna och FFV/A har i vissa fall haft en olika tolkning av försäljningskungörelsens bestämmelser på denna punkt. Några myndigheter har ombesörjt merparten av försäljningen av överskottsmateriel i egen regi. Anledningen till detta har varit att myndigheterna ansett sig härigenom få ett bättre ekonomiskt utbyte av försäljningen.

Vid granskningen har en översyn av reglerna för försäljning av överskottsmateriel aktualiserats. Syftet med en sådan översyn skulle vara att utreda förutsättningarna för att låta försäljningskungörelsens krav på affärsmässighet ansluta sig till vad som gäller om affärsmässighet och marknadsmässiga villkor vid upphandling enligt upphandlingsförordningen (1986:366). I enlighet med detta har i revisorernas rapport också föreslagits att skyldigheten att utnyttja FFV/A som försäljningskanal vid försäljning av överskottsmateriel skall upphävas. När det gäller avyttring av tillgångar av större värde har dock föreslagits att anbud alltid infordras från FFV/A, som därvid skulle delta i anbudsgivningen på lika villkor som andra företag.

Samtliga remissinstanser har ställt sig klart positiva till utredningens förslag om att reglerna för avyttring av överskottsmateriel skall ses över och att skyldigheten att utnyttja FFV/A skall upphöra. RRV har dock invändningar mot delförslaget att myndigheterna alltid skall infordra anbud från FFV/A vid försäljning av tillgångar av större värde. Verket anser att FFV/A skall konkurrera på lika villkor med andra intressenter.

Enligt revisorernas mening bör kraven på affärsmässighet och marknadsmässiga villkor vid avyttring av överskottsmateriel m. m. kunna anpassas till vad som gäller vid statlig upphandling enligt upphandlingsförordningen och RRV:s föreskrifter (1986:612) till denna. Det saknas med hänsyn till transaktionernas väsentlighet och relativa risk anledning att ha längre gående kontrollåtgärder vid avyttring av överskottsmateriel än vid nyanskaffning. FFV/A:s särställning vid försäljning av statligt överskottsmateriel kan således inte motiveras från kontrollsynpunkt. Skyldigheten att utnyttja FFV/A bör därför kunna upphävas. Revisorerna anser i likhet med RRV att FFV/A därvid skall konkurrera på lika villkor med andra intressenter.

Vid granskningen har även frågan om försäljningsform tagits upp. I utredningen har förutsatts att avyttringen i första hand skulle ske genom ett anbudsförfarande. Remissinstanserna har aktualiserat alternativa förfaranden såsom auktioner, långsiktiga samarbetsavtal och inbyten vid återanskaffning. Revisorerna är emellertid inte beredda att nu ta närmare ställning till olika tänkbara former för försäljningen. Denna fråga bör i stället behandlas vid den översyn av försäljningsförfarandet som revisorerna förutsätter skall komma till stånd. Revisorernas principiella inställning

Redog. 1988/89:2
Bilaga 4
(Förs. 1987/88:23)

är emellertid den att myndigheterna själva bör få avgöra denna fråga efter en samlad bedömning av vad som på längre sikt kan anses vara mest ändamålsenligt och ekonomiskt fördelaktigt både för myndigheten och för statsverket som helhet.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 4
(Förs. 1987/88:23)

2.2 Myndigheternas disposition av intäkter från överskottsförsäljning

Regler för redovisning och disposition av medel som influtit vid försäljning av överskottsmateriel återfinns beträffande omsättningstillgångar i försäljningskungörelsen och beträffande anläggningstillgångar i förordningen (1982:49) om myndigheters medelsredovisning m. m. vid försäljning av anläggningstillgångar. Försäljningsbeloppen skall redovisas i årsbokslutet enligt föreskrifterna i bokföringsförordningen (1979:1212).

De i sammanhanget aktuella reglerna innebär i huvudsak följande. Medel som flyter in vid försäljningen skall redovisas som inkomst under vederbörligt anslag om inte annat föreskrivits. Affärsverk och myndigheter som bedriver uppdragsverksamhet, redovisad över ett 1000-kronorsanslag, får dock i regel själva förfoga över influtna medel utom när det gäller anläggningstillgångar som utgör del av myndighetens förräntningspliktiga statskapital. I övriga fall skall frågan om dispositionen av de medel som erhållits vid försäljningen i särskild ordning underställas regeringens prövning. Detta behöver dock inte ske om försäljningsbeloppet understiger 20 000 kr.

I revisorernas rapport har föreslagits att möjligheten att låta myndigheterna i ökad utsträckning själva få disponera intäkterna vid försäljning av överskottsmateriel skall utredas. Syftet med förslaget är att detta skulle öka myndigheternas incitament till effektivitet och affärsmässighet vid hanteringen av överskottsmateriel. Remissorganen har gett förslaget sitt stöd. Rikspolisstyrelsen anser förslaget välmotiverat och finner i likhet med SCB att det skulle medverka till ökad effektivitet och affärsmässighet. FFV/A har anfört liknande synpunkter. Det är företagets erfarenhet att ett bättre engagemang uppnås om medel tillfaller myndigheterna direkt.

Enligt revisorernas bedömning skulle myndigheterna stimuleras till ökad effektivitet och affärsmässighet vid hanteringen av överskottsmateriel om myndigheterna i större utsträckning själva fick disponera över försäljningsintäkterna. Ett sådant engagemang torde vara en viktig förutsättning för att man skall kunna ta till vara de konkurrensfördelar som upphävandet av skyldigheten att utnyttja FFV/A vid överskottsförsäljning medför. Revisorerna anser därför, i likhet med vad som föreslagits i revisorernas rapport, att denna fråga bör utredas. Man kan därvid överväga dels en höjning av det maximibelopp (för närvarande 20 000 kr.) som anger inom vilken gräns myndigheterna får disponera försäljningsintäkterna, dels att myndigheterna får disponera en viss del av de intäkter som överskrider det gällande maximibeloppet.

2.3 Registrering av inventarier

Regler för myndigheternas registrering av inventarier återfinns i riksrevisionsverkets cirkulär 1986-10-01 med föreskrifter och allmänna råd om

registrering av inventarier. Inventarieregistreringens främsta syfte är att möjliggöra kontroll av inventariebeståndet.

Den på revisorernas uppdrag företagna granskningen har även omfattat rutinerna för inventarieregistrering. Enligt utredarens bedömning har rutinerna varit fullt tillfredsställande vid endast två av de sju granskade myndigheterna. Vid fem av myndigheterna har registren inte varit kopplade till redovisningen och vid tre av dessa myndigheter har registren dessutom saknat beloppsangivelse. Det har inte heller företagits några årsvisa avstämningar av inventarieregistren mot redovisningen. Den särskilde utredaren anser att det i de påtalade fallen förelegat svagheter i den interna kontrollen. Enligt utredarens bedömning bör även statliga myndigheter tillämpa rutiner för registrering av inventarierna som i någon form är kopplade till redovisningsrutinerna.

Av de remissinstanser som tagit upp denna fråga är endast SCB positiv till förslaget att koppla rutinerna för registrering av inventarier till redovisningsrutinerna. Man har vid verket redan infört en liknande ordning och en fortsatt integrering av rutinerna planeras. SBL ställer sig tveksamt till en sådan koppling eftersom inventarierna efter avskrivningstidens utgång inte längre är intressanta redovisningsmässigt. Rikspolisstyrelsen framhåller bristen på datorstöd och övriga resursfrågor som de främsta hindren för genomförandet av en sådan rutin. Statskontoret anser att förslaget bör kritiskt övervägas närmare eftersom det för många myndigheter skulle innebära ändrad budgetteknik och ändrat anslagssystem.

Revisorerna anser att de påtalade bristerna i den interna kontrollen i fråga om registreringen av inventarier inger viss oro. En fungerande inventarieregistrering är en förutsättning för att myndigheterna skall kunna ges ökad frihet vid hanteringen av överskottsmateriel. Revisorerna föreslår därför att formerna för registrering av inventarier skall ses över. Revisorerna är däremot inte beredda att på grundval av tillgängligt utredningsmaterial ta ställning till förslaget att genom en koppling av rutinerna för inventarieregistrering med redovisningsrutinerna höja kvaliteten på den interna kontrollen på detta område. Förslaget bör i stället tas upp vid den allmänna översyn av inventarieregistreringen som revisorerna föreslår skall komma till stånd.

2.4 Återanvändning av inventarier

Finansutskottet har med anledning av en motion i frågan tidigare uttalat sig för att statliga myndigheter bör försöka utnyttja befintliga inventarier så långt det är praktiskt möjligt innan man beslutar sig för att köpa nya.

Frågan om återanvändning av inventarier har tagits upp i revisorernas rapport på så sätt att ett ökat informationsutbyte mellan myndigheterna om övertalig materiel övervägts. Detta informationsutbyte skulle eventuellt kunna ske genom ett informationsblad för vilket FFV/A skulle få ansvaret.

Remissinstanserna har till övervägande del varit positiva till förslaget om ett förbättrat informationsutbyte. Statskontoret menar dock att förslaget inte förefaller vara samordnat med förslaget om hur försäljning skall gå till. FFV/A stöder idén men företaget befarar samtidigt att genomförandet

Redog. 1988/89:2
Bilaga 4
(Förs. 1987/88:23)

kan bli komplicerat och att det föreslagna informationsutbytet kan uppfattas som mycket byråkratiskt av myndigheterna. RRV har som ett alternativ till ett särskilt informationsblad föreslagit att Tidning för Leveranser till Staten, bilaga till Post- och Inrikes Tidningar, skulle utnyttjas. SCB föreslår att en databas med aktuell information skapas. SCB uppger sig ha positiva erfarenheter från området, vilka borde kunna utnyttjas vid uppbyggandet av en sådan databas.

Enligt revisorernas bedömning torde det från ekonomisk synpunkt i regel vara mest fördelaktigt för statsverket om myndigheterna själva får besluta om formerna för avyttring av överskottsmateriel. Det är på denna nivå man lättast kan överblicka de med försäljningstransaktionerna förenade kostnaderna och intäkterna. Revisorerna anser att man därför bör vara försiktig med generellt verkande åtgärder som kan komplicera försäljningsprocessen och begränsa myndigheternas ansvar för överskottsförsäljningen. Det föreslagna informationsutbytet mellan myndigheterna torde emellertid i vissa situationer kunna stimulera intresset för återanvändning av inventarier. Revisorerna föreslår därför att denna fråga får utredas ytterligare i samband med den i det föregående föreslagna översynen av reglerna för myndigheternas försäljning av överskottsmateriel. Därvid bör även de vid remissbehandlingen aktualiserade förslagen om annonsering, databank m. m. kunna övervägas.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 4
(Förs. 1987/88:23)

3 Hemställan

Riksdagens revisorer hemställer

beträffande dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om

 a) en översyn av reglerna för myndigheternas försäljning av överskottsmateriel m. m. och skyldigheten att därvid utnyttja FFV Allmateriel AB,

 b) myndigheternas möjligheter att i ökad utsträckning själva få disponera intäkterna vid försäljning av överskottsmateriel m. m.,

 c) regler för myndigheternas registrering av inventarier.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Börje Stensson (fp), Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Bertil Jonasson (c), Stig Gustafsson (s), Birgitta Rydén (m), Anita Johansson (s), Torsten Karlsson (s), Olle Aulin (m) och Olle Grahn (fp).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och revisionsdirektören Lars-G. Dahlborn (föredragande).

Redog. 1988/89:2
Bilaga 4
(Förs. 1987/88:23)

Stockholm den 27 maj 1988

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Lars-G. Dahlborn

Sammanfattning av rapport 1987/88:5 om dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel och de remissyttranden som avgetts över den.

I Rapporten

Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel regleras i kungörelsen (1973:1210) om försäljning av övertalig eller kasserad materiel och inventarier (försäljningskungörelsen). Sådan försäljning skall i regel ske genom det statliga företaget FFV Allmateriel AB (FFV/A).

FFV/A har i skrivelse till revisorerna anfört att myndigheterna inte alltid följer denna kungörelse. Myndigheterna har i alltför stor omfattning lämnat maskiner o. d. i utbyte till leverantörerna vid inköp av nya varor för att på det sättet dryga ut anslagsmedlen. Myndigheterna har också haft en alltför omfattande direkt försäljning av utrangerad materiel. FFV/A har anfört att bolaget i många av dessa fall skulle ha kunnat få ut avsevärt högre priser.

Revisorerna beslutade mot denna bakgrund att en förstudie skulle göras angående de statliga myndigheternas disposition av överskottsmateriel.

Frågan om ett bättre utnyttjande av statliga inventarier har tidigare aktualiserats i finansutskottet genom en motion i ärendet. Utskottet uttalade med anledning av motionen att statliga myndigheter bör försöka utnyttja befintliga inventarier så långt det är praktiskt möjligt innan man beslutar sig för att köpa nya. Utskottet avstyrkte motionen i fråga med hänvisning till att revisorerna vid sin granskning av myndigheternas hantering av överskottsmateriel skulle undersöka bl. a. den i motionen väckta frågan.

Revisorernas granskning har syftat till att klarlägga om försäljningen av övertalig materiel bedrivs effektivt, affärsmässigt och i enlighet med gällande bestämmelser. Utredningen har i första hand avsett inventarier.

Revisorerna uppdrog åt auktoriserade revisorn Lars Lundberg att närmare utreda de statliga myndigheternas disposition av överskottsmateriel enligt den arbetsplan revisorerna fastställt i ärendet. I den på revisorernas uppdrag genomförda utredningen har rådande rättsläge vid avyttring av statligt överskottsmateriel klarlagts och preciserats. I samband därmed har undersökts dels hur myndigheterna tolkar gällande regler på detta område, dels vilka rutiner myndigheterna faktiskt tillämpar vid försäljning av överskottsmateriel.

Granskningen har omfattat sju myndigheter. I urvalet ingår såväl avgiftsfinansierade myndigheter och anslagsmyndigheter som affärsverk.

Granskningen har bekräftat FFV/A:s uppgifter om att det föreskrivna samrådet vid överskottsförsäljning inte alltid fungerat. Som exempel kan nämnas att två av de myndigheter som haft de största försäljningsintäkterna från överskottsmateriel har ombesörjt försäljningen i egen regi. Anledningen till detta är att myndigheterna härigenom anser sig ha fått ett bättre ekonomiskt utbyte av försäljningen. Denna försäljning i egen regi har enligt myndigheterna skett i samförstånd med FFV/A. FFV/A har på denna punkt haft en annan tolkning av samrådsskyldigheten än dessa myndigheter. FFV/A har aldrig gett något medgivande till myndigheterna om försälj-

Redog. 1988/89:2
Bilaga 4
(Förs. 1987/88:23)
Bilaga)

ning i egen regi och företaget anser att vissa myndigheter inte följer försäljningskungörelsen.

Utredningen har därför tagit upp frågan om hur ansvaret för överskotts-försäljningen skall fördelas och hur denna verksamhet skall organiseras. Vid denna organisatoriska analys av verksamheten har, i likhet med vad som anförts i den tidigare omnämnda riksdagsmotionen, också undersökts vilka möjligheter som finns till ett mera effektivt utnyttjande hos myndig-heterna av befintliga inventarier i den meningen att myndigheterna i ökad utsträckning skulle överta utrangerade inventarier från varandra i stället för att köpa nya.

Vid granskningen har olika vägar prövats för att stimulera myndigheter-nas intresse för att hantera överskottsmateriel på det sätt som är mest ändamålsenligt för statsverket. Det har därvid t.ex. satts i fråga om inte intäkterna från sådan försäljning i ökad utsträckning skulle kunna komma den säljande myndigheten till godo.

Utredningen har visat att de redovisade intäkterna från försäljning av överskottsmateriel vid flera av de granskade myndigheterna varit ringa i förhållande till verksamhetens omfattning.

Utredaren har pekat på vissa svagheter i den interna kontrollen som hänger samman med att inventarieregistreringen inte varit kopplad till redovisningsrutinerna och att årsvisa avstämningar av inventarieregistren mot redovisningen inte utförts. I några fall har inventarieregistren dessut-om saknat föreskrivna beloppsangivelser.

Granskningen har även inkluderat en jämförelse av hur man förfar vid försäljning av överskottsmateriel inom den privata företagssektorn.

Den särskilde utredaren har aktualiserat följande åtgärder för att uppnå en ökad effektivisering och affärsmässighet vid hanteringen av statligt överskottsmateriel.

- FFV Allmateriel AB:s verksamhet skall bedrivas på marknadsmässiga villkor gentemot myndigheterna. Skyldigheten att utnyttja FFV Allma-teriel AB som försäljningskanal beträffande överskottsmateriel bör upp-höra.
- Myndigheterna skall dock när det gäller avyttring av tillgångar av större värde alltid infordra anbud från FFV Allmateriel AB, som därvid deltar i anbudsgivningen på lika villkor med andra företag.
- Reglerna för myndigheternas försäljning av överskottsmateriel bör ses över. Kraven på affärsmässighet och marknadsmässiga villkor bör an-sluta sig till vad som gäller vid upphandling enligt upphandlingsförord-ningen. För tillgångar av ringa värde skall försäljning kunna ske utan anbudsinfordran och kontakt med FFV Allmateriel AB. För tekniskt komplicerad utrustning skall "förhandlingsförsäljning" vara möjlig. I övriga fall skall försäljningen äga rum genom anbudsförfarande.
- För att öka myndigheternas incitament till effektivitet och affärsmässig-het i hanteringen av överskottsmateriel bör utredas om inte myndighe-terna i ökad utsträckning själva skall få disponera intäkterna vid försälj-ning av överskottsmateriel.
- Myndigheternas rutiner för registrering av inventarier bör kopplas till myndigheternas redovisningsrutiner så att de generella kontrollsystem

Redog. 1988/89:2
Bilaga 4
(Förs. 1987/88:23)
Bilaga)

som gäller för redovisningen får effekt även beträffande inventarieregistreringen.

I syfte att statliga myndigheter bättre skall ta vara på i statens ägo redan befintliga inventarier – så långt det är praktiskt möjligt – innan man beslutar sig för nyanskaffning bör ett ökat informationsutbyte mellan myndigheterna övervägas. Detta utbyte kan eventuellt ske genom ett informationsblad i vilket tas in uppgift om inventarier som myndigheterna önskar avyttra. I informationsbladet bör endast tas med inventarier/materiel där försäljningspriset inte är alltför obetydligt. För att förbättra marknadsinformationen skulle informationsbladet även kunna spridas till andra intressenter än statliga myndigheter. Ansvaret för informationen bör läggas på FFV Allmateriel AB.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 4
(Förs. 1987/88:23)
Bilaga)

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten har avgetts av rikspolisstyrelsen, statens bakteriologiska laboratorium (SBL), vägverket, skolöverstyrelsen (SÖ), domänverket, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statistiska centralbyrån (SCB) och FFV Allmateriel AB (FFV/A).

2.1 Allmänna synpunkter på rapporten

Rapporten har fått ett positivt mottagande av remissinstanserna. Vissa av dessa har begränsat sina yttranden till att mera allmänt ansluta sig till de bedömningar och förslag som angetts i rapporten.

Domänverket framhåller att det i allt väsentligt instämmer i utredarens överväganden och slutsatser och tillstyrker de föreslagna åtgärderna. SÖ har inte haft någon erinran mot de framlagda förslagen. Vägverket tillstyrker förslaget att skyldigheten att utnyttja FFV/A skall upphöra och instämmer även i övriga förslag till åtgärder som lämnas i rapporten. SBL, som ställer sig tveksamt till förslaget att koppla registreringen av inventarier till redovisningsrutinerna, finner i övrigt de föreslagna rutinerna bra.

RRV har begränsat sitt yttrande till aspekterna kring själva försäljningsförfarandet.

2.2 Skyldigheten att utnyttja FFV/A vid försäljning av överskottsmateriel

Remissorganen instämmer i eller har lämnat utan erinran förslaget att FFV/A:s verksamhet skall bedrivas på marknadsmässiga villkor gentemot myndigheterna och att skyldigheten att utnyttja FFV/A som försäljningskanal beträffande överskottsmateriel bör upphöra.

FFV/A stöder helt principen att dess verksamhet skall bedrivas på marknadsmässiga villkor gentemot myndigheterna. Företaget tillämpar redan i dag denna princip. FFV/A framhåller att trots att företaget aldrig lämnat något medgivande till myndigheterna om försäljning i egen regi har företagets policy ändå varit att inte bedriva sin verksamhet mot bakgrun-

den av den monopolsituation som FFV/A anser att försäljningskungörelsen (1973:1210) fastslår.

Enligt RRV bör ett upphörande av skyldigheten att utnyttja FFV/A som försäljningskanal ge myndigheterna större möjligheter att utnyttja den konkurrens som finns och bl. a. därmed iakttä ökad affärsmässighet.

Domänverket har framhållit som en särskilt angelägen åtgärd att skyldigheten att utnyttja FFV/A upphör. Verket har som bakgrund till sitt ställningstagande anfört följande.

Domänverket har i takt med en ökad decentralisering av verksamheten i stort och ett alltmer delegerat resultatansvar kommit att i linjeorganisationens löpande verksamhet integrera såväl bedömningar och beslut om övertalig materiel och kassationer som beslut om hur avyttring skall ske och praktisk hantering av densamma.

Domänverkets bedömning är att man härigenom på bästa sätt tillvaratar såväl den enskilda resultatenhetens som verkets och statens intresse.

Både rikspolisstyrelsen och SÖ, som inte har något att erinra mot förslaget att skyldigheten att utnyttja FFV/A upphör, har framhållit att möjligheten att vid behov utnyttja företaget bör kvarstå för de myndigheter som saknar resurser att själva ombesörja försäljningen.

Förslaget att myndigheterna alltid skulle infordra anbud från FFV/A vid försäljning av tillgångar av större värde behandlas särskilt av rikspolisstyrelsen. RRV och FFV/A. Rikspolisstyrelsen vill att försäljning även skall kunna ske genom ett auktionsförfarande och att möjligheten att sälja genom FFV/A utan särskilt anbuds-förfarande skall kvarstå. FFV/A stöder ett anbuds-förfarande som bygger på förhandlingar om långsiktiga samarbeten. RRV invänder mot förslaget att myndigheterna skall vara skyldiga att alltid infordra anbud från FFV/A vid avyttring av tillgångar av större värde. RRV anser att FFV/A skall konkurrera på lika villkor med andra intressenter vid myndigheternas avyttring av överskottsmateriel. Med det nämnda obligatoriet skulle dessutom svårigheter kunna uppstå för den enskilda myndigheten att bedöma vad som är tillgångar av större värde.

Rikspolisstyrelsen har framhållit det angelägna i att myndigheterna formellt också ges möjlighet att i samband med återanskaffning lämna utran-gerad materiel i utbyte.

2.3 Översyn av reglerna vid försäljning av överskottsmateriel

Förslaget att reglerna för myndigheternas överskotts-försäljning skall ses över och att kraven på affärsmässighet och marknadsmässiga villkor vid försäljning skall ansluta sig till vad som gäller vid upphandling enligt upphandlingsförfordningen (1986:366) får stöd eller lämnas utan erinran av remissorganen.

RRV anser att kraven på affärsmässighet och marknadsmässiga villkor bör anpassas till vad som gäller vid statlig upphandling enligt upphandlingsförfordningen och RRV:s föreskrifter till denna (1986:612). Enligt RRV:s mening bör de beskrivna upphandlingsformerna i nämnda förord-

Redog. 1988/89:2

Bilaga 4

(Förs. 1987/88:23)

Bilaga)

ning med föreskrifter även kunna tillämpas vid försäljning av myndighetersnas överskottsmateriel.

Statskontoret framhåller att man vid en sådan översyn särskilt bör uppmärksamma att man bl. a. vid bedömning av beloppsgränser och lönsamhet måste ställa alla kostnader för en försäljning (även personalkostnader) mot intäkten och att inbyten bör underlättas eftersom de i många fall kan vara klart lönsamma. SÖ anser det vara synnerligen angeläget att den föreslagna översynen av reglerna kommer till stånd. Styrelsen efterlyser klara och entydiga regler samt klargörande definitioner av de olika begrepp som tillämpas i regelverket på detta område.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 4
(Förs. 1987/88:23)
Bilaga)

2.4 Myndigheternas disposition av intäkter från överskottsförsäljning

De remissinstanser som yttrat sig över förslaget att myndigheterna i ökad utsträckning själva skulle få disponera intäkterna vid försäljning av överskottsmateriel är samtliga positiva till förslaget.

Rikspolisstyrelsen finner förslaget välmotiverat och gör den bedömningen att det samtidigt skulle öka myndigheternas incitament till effektivitet och affärsmässighet. Även SCB anser att möjligheten att få behålla intäkter av försäljning av överskottsmateriel kan vara ett incitament för högre effektivitet. FFV/A anför att enligt företagets erfarenhet kan ett bättre engagemang uppnås om medel tillfaller myndigheterna direkt.

2.5 Registrering av inventarier

Förslaget att myndigheternas rutiner för registrering av inventarier bör kopplas till myndigheternas redovisningsrutiner så att de generella kontrollsystem som gäller för redovisningen får effekt även beträffande inventarieregistreringen har behandlats av rikspolisstyrelsen, SBL, statskontoret och SCB.

Förslaget tillstyrks av SCB. Verket anför att det redan i dag har ett eget för- och eftersystem till system S och nu planerar en översyn av inventarieregistreringen. Därvid kommer behovet av ytterligare integrering med redovisningssystemet att tas upp. Övriga remissinstanser ställer sig avvaktande till förslaget. Rikspolisstyrelsen anför att förslaget att myndigheternas rutiner för registrering av inventarier bör kopplas till myndigheternas redovisningsrutiner har utretts under många år. Enligt styrelsens uppfattning är det bristen på datorstöd och övriga resursfrågor under de senaste åren som har försvårat genomförandet av en sådan rutin. SBL erinrar om att deras rutiner för registrering av inventarier för närvarande inte är kopplade till redovisningsrutinerna på annat sätt än genom en manuell avstämning. SBL ställer sig tveksamt till den föreslagna kopplingen eftersom inventarierna efter avskrivningstidens utgång inte längre är redovisningsmässigt intressanta. SBL framhåller också det förhållandet att avskrivningstiden varierar för olika typer av inventarier. Statskontoret anser att förslaget bör nogggrant övervägas eftersom det för många myndigheter innebär både ändrad budgetteknik och ändrat anslagssystem.

2.6 Återanvändning av inventarier

Redog. 1988/89:2
Bilaga 4
(Förs. 1987/88:23)
Bilaga)

Förslaget om ökat informationsutbyte mellan myndigheterna i syfte att främja återanvändningen av befintliga inventarier i statens ägo har tagits upp av flera av remissorganen.

RRV har i likhet med vad som föreslagits i rapporten den uppfattningen att befintliga inventarier bör utnyttjas av statsförvaltningen så långt det är ändamålsenligt och praktiskt möjligt. En god information vid myndigheters avyttring av inventarier bör öka möjligheterna till ett sådant utökat nyttjande av inventarierna inom statsförvaltningen. Ett informationsblad som FFV/A ansvarar för skulle kunna tjäna ett sådant syfte. Ett annat alternativ kan enligt RRV vara att utnyttja en befintlig informationskanal, nämligen Tidning för Leveranser till Staten, bilaga till Post- och Inrikes Tidningar, där myndigheternas anbudsinfordran vid upphandling annonseras. RRV anser att man därigenom skulle vinna fördelen med en samlad information om såväl myndigheternas upphandlingar som deras försäljningar av överskottsmateriel m. m.

SCB tillstyrker det framlagda förslaget och kompletterar detta med ett förslag om att skapa en databas med aktuell information. Verket framhåller att det här har positiva erfarenheter som borde kunna utnyttjas vid uppbyggnad av en sådan databas.

Rikspolisstyrelsen anser att förslaget om ett ökat informationsutbyte mellan myndigheterna, t. ex. genom ett informationsblad som ges ut av FFV/A, bör kunna genomföras utan större personalinsatser. FFV/A däremot befarar att informationsutbytet mellan myndigheterna om överskottsmateriel kommer att bli svårt att genomföra och att det kan uppfattas som mycket byråkratiskt. Företaget är därför tveksamt till utredningens övervägande i denna del, men det är ändå berett att mot ersättning ta fram ett informationsblad enligt utredningens förslag. Enligt statskontoret förefaller synpunkterna om ett informationsblad inte vara samordnade med rapportens synpunkter på hur försäljning bör gå till. Statskontoret anser därför att frågan om ett informationsblad bör prövas i samband med att reglerna om försäljning ses över.

2.7 Övrigt

I rapporten har frågan om försäljning av överskottsmateriel till personalen berörts. FFV/A har i sitt remissyttrande särskilt tagit upp denna fråga. FFV/A anser att sådan försäljning är positiv från personalpolitisk synpunkt, men framhåller att förfarandet från företagsekonomisk synpunkt inte är tillfredsställande.

FFV/A har i sitt yttrande sammanfattningsvis anfört att företaget tillsammans med många myndigheter har utvecklat en praxis vad avser avyttring av övertalig materiel och att det är dess förhoppning att denna praxis, som bygger på för bägge parter företagsekonomiska principer, inte bryts upp. FFV/A anser att om kungörelsen om övertalig eller kasserad materiel och inventarier utvecklas bör staten i någon form fastställa att denna praxis inte upphör.

Innehållsförteckning

Redog. 1988/89:2

Bilaga 4

(Förs. 1987/88:23)

Revisorernas förslag

- 1 Genomförd granskning
- 2 Revisorernas överväganden
- 2.1 Översyn av reglerna vid försäljning av överskottsmateriel
- 2.2 Myndigheternas disposition av intäkter från överskottsförsäljning
- 2.3 Registrering av inventarier
- 2.4 Återanvändning av inventarier
- 3 Hemställan

Bilaga

- 1 Rapporten
- 2 Remissyttrandena
- 2.1 Allmänna synpunkter på rapporten
- 2.2 Skyldigheten att utnyttja FFV/A vid försäljning av överskottsmateriel
- 2.3 Översyn av reglerna vid försäljning av överskottsmateriel
- 2.4 Myndigheternas disposition av intäkter från överskottsförsäljning
- 2.5 Registrering av inventarier
- 2.6 Återanvändning av inventarier
- 2.7 Övrigt

1987/88:17

Riksdagens revisorers förslag angående begränsning av statliga bolags rätt till förlustavdrag vid beskattningen

Riksdagens revisorer har granskat verkningarna från statsfinansiell synpunkt av statligt stöd för förlusttäckning hos statliga bolag. Revisorerna har härvid funnit att bolagen genom nuvarande praxis vid beskattningen ges kompensation från statens sida två gånger för redovisade förluster, nämligen dels i form av det direkta statliga stödet, dels i form av rätt till avdrag för motsvarande förluster vid inkomstbeskattningen.

Revisorerna förordar en ändring av skattereglerna för undvikande av denna dubbla förmån. Rätten till förlustavdrag vid beskattningen bör enligt revisorerna reduceras med vad ifrågavarande företag erhållit i form av statligt medelstillskott.

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har från statsfinansiell synpunkt granskat de statliga medelstillskott – huvudsakligen i form av ägartillskott – som riksdagen har beviljat vissa statliga bolag resp. företagsgrupper under perioden 1977/78–1985/86.

Över granskningen har upprättats en rapport (1987/88:2), benämnd Statliga bolags rätt till förlustavdrag vid beskattningen. Rapporten biläggs som *bilaga 1*. Remissyttrande över rapporten har inhämtats från riksskatteverket. Yttrandet biläggs som *bilaga 2*.

Granskningen har begränsats till några representativa företag som erhållit statligt stöd i betydande omfattning för att täcka förluster i rörelsen.

Medelstillskott i form av ägartillskott redovisas som en extraordinär intäktspost i bolagens resultatredovisning. Härigenom neutraliseras bolagens förluster helt eller delvis. I beskattningshänseende blir tillskotten skattefria. Förlusten kan dock utnyttjas för att reducera beskattningen av framtida vinster i bolagen. Systemet gäller självfallet både för enskilda och statliga företag.

I granskningsrapporten förordas att statliga ägartillskott, som är avsedda att täcka förluster – i likhet med vad som med visst undantag gäller för statliga näringsbidrag – görs skattepliktiga.

I fråga om granskningen i övrigt hänvisar revisorerna till granskningsrapporten.

2 Revisorernas överväganden

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17)

Från statsfinansiell synpunkt innebär nu rådande beskattningspraxis att de statliga företagen i princip erhåller statlig kompensation två gånger för en och samma förlust.

Riksskatteverket har i sitt remissyttrande noterat att det för närvarande inte är reglerat i den skatterättsliga lagstiftningen hur aktieägartillskott skall behandlas. Enligt stadgad praxis anses emellertid aktieägartillskott normalt utgöra en icke skattepliktig intäkt. Anledningen härtill torde vara att aktieägartillskottet närmast är att betrakta som en form av kapitalinsats. Verket ifrågasätter emellertid lämpligheten av att, såsom förordats i rapporten, införa regler om skatteplikt för statliga aktieägartillskott, då detta enligt verket skulle innebära dels att ägartillskott från staten skulle behandlas på ett annat sätt än motsvarande tillskott från annan, dels att sådana regler skulle strida mot en stadgad skatterättslig praxis.

Verket föreslår i stället att – om ändrade regler anses erforderliga för att förhindra att de statliga företagen erhåller kompensation två gånger vid förlusttäckningen – lagen (1960:63) om förlustavdrag ändras så att förlustavdraget reduceras med vad företaget erhållit i form av statligt aktieägartillskott. Från denna huvudregel bör dock enligt verket visst undantag för återbetalning av aktieägartillskott göras.

Enligt revisorernas mening är det helt otillfredsställande att genom nuvarande praxis betydande belopp ställs till bolagens fria disposition utöver de direkta bidrag staten gett som stöd för förlusttäckning. Revisorerna förordar därför att en begränsning av rätten till förlustavdrag genomförs.

Revisorernas granskning har endast avsett de statliga företag i vilka staten varit majoritetsägare. Den föreslagna ändringen i beskattningen av statliga aktieägartillskott och andra statliga medelstillskott för förlusttäckning bör dock generellt avse alla företag i vilka staten är aktieägare.

Den skattetekniska lösning som riksskatteverket har presenterat kan enligt revisorernas mening ligga till grund för en ändring i beskattningen. Regeringen bör föranstalta om den ytterligare utredning som är erforderlig.

3 Hemställan

Med hänvisning till vad ovan anförts hemställer riksdagens revisorer
beträffande beskattningen av statliga medelstillskott avsedda för förlusttäckning i företag i vilka staten är aktieägare
att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anført om nödvändigheten av ändrade beskattningsregler samt begär att regeringen framlägger förslag därom för riksdagen.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Börje Stensson (fp), Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Bertil Jonasson (c), Stig Gustafsson (s), Birgitta Rydle (m), Anita Johansson (s), Torsten Karlsson (s), Hans Lindblad (fp), Olle Aulin (m), Rune Jonsson (s) och Margareta Gard (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Bo Willart och revisionsdirektören Percy Björklund (föredragande).

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17)

Stockholm den 24 mars 1988

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Bo Willart

Rapport 1987/88:2¹,
beslutad av revisorerna i plenum 1987-11-26

0 Sammanfattning

Statens medverkan i företagsrekonstruktioner och strukturomvandling av flera tunga basindustrier har medfört att statliga medel av ansevärda mått anslags till verksamheter i vilka staten redan varit ägare eller inträtt såsom ny ägare. I många fall har statens medelstillskott lämnats för att täcka förluster i bolagens verksamheter. Har dessa medelstillskott formen av aktieägartillskott behandlas de normalt som en extraordinär intäkt vid bolagets resultatredovisning. Samtidigt neutraliseras eller reduceras den uppkomna förlusten i bolagets verksamhet. I beskattningshänseende blir tillskotten emellertid skattefria medan den med medlen täckta förlusten kan utnyttjas för att reducera beskattningen vid framtida vinster.

Från statsfinansiell synpunkt innebär nu rådande beskattningspraxis att de statliga företagen i princip erhåller compensation två gånger vid förlusttäckningen.

Vid granskningen har tagits fram sådana statliga ägartillskott till några utvalda helägda statliga företag resp. företagsgrupper under perioden 1977/78-1985/86. Till dessa har lämnats tillskott uppgående till ca 23 000 milj kr. Staten kan i dessa fall komma att få avstå från skatteintäkter på ca 12 000 milj kr, om bolagen fullt utnyttjar sin rätt till förlustavdrag. Enligt uppgift från industridepartementet hade före 1987 års taxering tre av de granskade företagsgrupperna (Procordia AB, Luossavaara-Kiirunavaara AB och AB Statens Skogsindustrier) ca 6 000 milj kr i outnyttjade förlustavdrag.

För att undvika här nämnda skattekonsekvens bör statliga ägartillskott som är avsedda att täcka förluster göras skattepliktiga. Det får ankomma på regeringen att för riksdagen lägga fram förslag om erforderlig ändring i beskattningen av aktieägartillskott och andra medelstillskott för förlusttäckning.

1 Granskningens bakgrund och genomförande

Riksdagens revisorer har närmare studerat de statsfinansiella effekterna av statliga företags rätt till förlustavdrag vid inkomstbeskattningen. Granskningen har begränsats till några representativa företag som erhållit statligt stöd i betydande omfattning för täckande av förluster i rörelsen. Med utgångspunkt i dessa fall behandlas frågan om de statliga bolagens rätt till förlustavdrag ur rent principiell synvinkel.

¹ Utredare: Percy Björklund.

Granskningen omfattar de statliga tillskott som lämnats för att täcka förluster i de utvalda bolagen under budgetåren 1977/78-1985/86. Uppgifter-na om ifrågavarande stöd har hämtats från den årliga redovisningen av statsbudgetens utfall.

Propositioner och utskottsbetänkanden avseende lämnade statliga medelstillskott av den aktuella karaktären har studerats vid granskningen. Därjämte har kompletterande information inhämtats från industridepartementet och de granskade företagen. För belysning av de skatterättsliga aspekterna på bidrag för förlusttäckning har kontakter också tagits med finansdepartementet och skatteexpertis.

Redog. 1988/89:2
Bilaga5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga 1)

2 Statliga tillskott för förlusttäckning i statliga bolag

Statens medverkan i företagsrekonstruktioner och strukturuomvandling av tunga basindustrier har inneburit, att statliga medel av ansevärda mått anslagits till verksamheter i vilka staten redan varit ägare eller inträtt såsom ny ägare. Här behöver bara nämnas varvsindustrin, skogsindustrin och järn- och stålindustrin. Den finansiella medverkan från statens sida kan ha skett i form av kapitaltillskott för att stärka det egna kapitalet i ett företag eller för att täcka en nyuppkommen eller ackumulerad förlust i verksamheten.

Tillskotten kan ha avsett ökning av aktiekapitalet, lån med återbetalningsskyldighet, lån med villkorlig återbetalningsskyldighet och bidrag. Vid granskningen har det varit av intresse att studera de villkorade lånen och tillskotten för förlusttäckning. Det uttalade ändamålet med dessa sistnämnda former av statligt stöd är att eliminera redovisade eller förväntade förluster i företag.

Huvuddelen av de statliga aktiebolagen har organisatoriskt samordnats i Statsföretag AB (numera Procordia AB).

I samband med kriserna inom malm-, järn/stål-, skogs- och varvssektorerna redovisades inom Statsföretagsgruppen under åren 1976-1982 stora förluster efter finansiella intäkter och kostnader. De verkliga förlusterna har dock varit större men de har till viss del redovisningsmässigt kunnat reduceras genom vinstgivande verksamhet från andra i gruppen ingående företag.

Enbart till de tre företagen Svenskt Stål AB (SSAB), Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB) och AB Statens Skogsindustrier (ASSI) har det statliga stödet uppgått till ca 11 000 milj. kr. under perioden 1975/76-1982/83. Som en följd av dels finansiell rekonstruktion med statliga medel, dels under de senaste årens rådande högkonjunktur med fördelaktiga exportförsättningar har dessa företag redovisat stigande vinster på verksamheten. Trots detta erlägger de ingen eller ringa skatt till staten eftersom de skattemässigt kunnat utnyttja de tidigare uppkomna förlusterna. Bolagens överskott på verksamheten har nämligen kunnat elimineras vid inkomstbeskattningen genom utnyttjande av reglerna om rätt till förlustutjämning vid taxering för inkomst (lag 1960:63 om förlustavdrag).

3 Redovisningsmässig behandling av statligt stöd till företag

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga 1)

Företagens redovisning av erhållet statligt stöd har tidigare skett efter mycket varierande mönster men är numera till stor del normaliserad. Bokföringsnämnden har i sina anvisningar (BFN:23) för redovisning av näringsbidrag (statligt stöd) lämnat rekommendationer för hur redovisningen bör ske i företagets löpande bokföring och årsbokslut. Generellt kan sägas att statligt stöd utan återbetalningsskyldighet skall redovisas som en extraordinär intäkt i bolagets resultaträkning. Alternativt kan ett bidrag som är avsett att täcka eller reducera en kostnad redovisas som en minskning av kostnaden. I det senare fallet skall dock uppgift lämnas i företagets årsredovisning om storleken av beviljat stöd är av väsentlig betydelse för bedömningen av företagets resultat och ställning.

Den typ av statliga kapitaltillskott till de statliga företagen som har till ändamål att täcka förluster i företagets verksamhet redovisas i boksluten normalt som ägartillskott alternativt tillskott från staten. I företagets resultatredovisning rubriceras tillskottet såsom en extraordinär intäktspost, som förbättrar det redovisade årsresultatet. I vissa fall har det statliga stödet använts till att skriva ned värdet på anläggningstillgångar eller varulager. Viss del av erhållet kapitaltillskott har i något fall reserverats för kommande förluster och har då satts av som reserv, vilken under senare år kunnat användas för att neutralisera uppkomna förluster.

Frågan om redovisning och beskattning av statliga bidrag har numera fått sin lösning genom att en samordning har skett av den redovisningsmässiga och skattemässiga behandlingen av sådana bidrag. När det gäller motsvarande behandling av ägartillskott alternativt statligt tillskott till statliga bolag är dock frågan ännu inte tillfredsställande löst i praktiken.

4 Beskattning av medelstillskott till statliga bolag

Statliga och kommunala aktiebolag inkomstbeskattas enligt samma regler som gäller för övriga svenska aktiebolag.

Enligt lag (1960:63) om förlustavdrag får skattskyldig till inkomstskatt åtnjuta förlustavdrag även för förluster som är att hänföra till tidigare beskattningar. Denna rätt till förlustavdrag kan för statliga bolag som av ägaren – staten – fått skattefria bidrag för att täcka förluster i verksamheten medföra ekonomiska förmåner vars berättigande kan sättas i fråga.

Medelstillskott till statliga bolag, t ex för förlusttäckning, kan ske i form av

- näringsbidrag, inbegripet eftergift av statliga villkorslån,
- tillskott av eget kapital antingen genom aktieteckning i samband med nyemission eller formlöst såsom aktieägartillskott (med eller utan förbehåll om rätt till återbetalning ur framtida vinstmedel),
- eftergift av annat statligt lån än villkorslån, t ex vid obestånd.

Reglerna för beskattning av näringsbidrag reformerades år 1983¹ och finns numera i punkt 2 av anvisningarna till 19 § kommunalskattelagen. KL.

Bestämmelserna innehåller bl a följande definition av begreppet näringsbidrag.

Med näringsbidrag avses statligt stöd utan återbetalningsskyldighet som tillfaller en näringsidkare för näringsverksamheten.

Ett näringsbidrag är inte skattepliktig inkomst om det har använts för en utgift som inte är avdragsgill vare sig direkt såsom omkostnad eller i form av årliga värdeminskingsavdrag.

Har bidraget använts för sådan utgift som är på en gång avdragsgill, t ex lönekostnader, utgör bidraget emellertid skattepliktig intäkt. Återbetalas ett bidrag, som har tagits upp som intäkt, får den skattskyldige göra avdrag för det återbetalade beloppet.

Har bidraget använts för att anskaffa en tillgång, för vilken anskaffningsvärdet får dras av genom årliga värdeminskingsavdrag (t ex byggnader, maskiner), skall vid beräkning av värdeminskingsavdrag såsom anskaffningsvärde anses endast så stor del av utgiften som inte har täckts av bidraget.

Den skattemässiga behandlingen av eftergift av statliga lån med villkorlig återbetalningsskyldighet (s k villkorsslån) var tidigare inte reglerad. Genom 1983 års lagstiftning har emellertid uttryckliga regler införts om vilka skatteeffekter som inträder om ett statligt stöd med villkorlig återbetalningsskyldighet efterskänks. De nya reglerna torde i huvudsak få anses innebära ett förtydligande av äldre rätt och innebär följande.

Det eftergivna beloppet skall inte utgöra skattepliktig inkomst om stödet har använts för en utgift som inte är avdragsgill vare sig direkt såsom omkostnad eller i form av årliga värdeminskingsavdrag. Har stödet däremot använts för en utgift som varit avdragsgill skall det eftergivna beloppet utgöra skattepliktig intäkt. Har stödet använts för att anskaffa en tillgång, för vilken anskaffningsvärdet dras av genom årliga värdeminskingsavdrag, får den skattskyldige vid taxeringen för det år då det eftergivna beloppet skall tas upp som intäkt, utöver ordinarie avskrivning, göra ett extra värdeminskingsavdrag motsvarande det eftergivna beloppet. Detta avdrag får dock inte överstiga tillgångens skattemässiga restvärde. Kan den skattskyldige inte visa vad ett visst skuldbelopp har använts till, skall det anses ha använts till direkt avdragsgilla kostnader.

Bokföringsnämnden har utfärdat en anvisning (BFN:23) beträffande redovisning av näringsbidrag m m.

Kapitaltillskott som staten lämnar ett aktiebolag i sin egenskap av aktieägare i bolaget utgör ej skattepliktig intäkt för bolaget. Detta gäller oavsett om tillskottet lämnats för täckande av förluster eller eljest för att öka bolagets eget kapital samt oberoende av om tillskottet skett i form av aktieteckning i samband med nyemission eller formlost såsom aktieägartillskott.

Bolaget får å andra sidan inte avdrag för vad som kan komma att återbetalas av tillskottet. Ett sådant belopp betraktas antingen som utdelning eller som återbetalning av ett villkorligt aktieägartillskott.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga I)

¹ Bl. a. i anledning av revisorernas granskning av statens lån till Uddeholm AB 1977/78 (granskningspromemoria 1980:1, förs. 1979/80:8).

När det gäller *eftergift av annat statligt lån än villkorlån* så gäller de år 1983 införda reglerna om vilka skatteeffekter som inträder vid eftergift av statliga lån till näringsidkare enligt ordalydelsen endast lån med villkorlig återbetalningsskyldighet (villkorlån). Hur beskattningen skall ske vid eftergift av annat statligt lån blir beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Oavsett om de statliga medelstillskotten är skattefria eller inte medges förlustavdrag enligt den ovannämnda lagen om förlustavdrag med i denna angivna förutsättningar.

Reglerna om inkomstbeskattningen och förlustavdragen behandlas närmare i en som *underbilaga 1* intagen promemoria upprättad av tillkallad konsult.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga 1)

5 Statligt stöd till vissa statliga företag

Staten bedriver företagsverksamhet dels inom sju affärsverk, dels i ett antal hel- eller delägda aktiebolag. Enligt uppgift i propositionen (1986/87:74) om näringspolitik inför 90-talet omsatte den statliga företagssektorn ca 180 miljarder kronor år 1985 och sysselsatte ca 310 000 personer. Industridepartementet är huvudman och ansvarigt för en viktig del av denna verksamhet. Sålunda finns inom departementets ansvarsområde två affärsverk med dotterbolag samt närmare tjugo hel- eller delägda företag. Flera av företagen är i sin tur moderbolag i industrikoncerner. I denna statliga företagsgrupp ingår bl a följande helägda aktiebolag:

Procordia AB

Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB)

AB Statens Skogsindustrier (ASSI)

Svenska Varv AB och

Zenit Shipping AB

Till dessa bolag har i betydande omfattning lämnats statligt stöd i skiftande form såsom bidrag till personalkostnader, bidrag till utvecklingskostnader, bidrag till räntekostnader, bidrag för nedskrivning av anläggningstillgångar, bidrag i form av avskrivningslån m fl. Den typ av stöd som beviljats i form av ägar- eller medelstillskott för att i första hand täcka förluster i bolagens verksamhet granskas i denna rapport.

Som information lämnas en sammanställning över resultatet i vissa statliga företag under åren 1980–1985 vilken har hämtats ur den angivna propositionen.

Resultatet i vissa statliga företag under åren 1980–1985 (milj. kr.)

	Resultat efter finansiella intäkter och kostnader ²					
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Affärsverket FFV inkl. FFV AB	34	101	172	170	134	202
Domänverket inkl. Domänföretagen AB	209	192	163	307	267	206
AB Statens Skogsindustrier, ASSI	11	-526	-523	245	541	155
Norrlands Skogsägares Cellulosa AB, Ncb	-97	-71	79	203	328	200
Luossavaara-Kiirunavaara AB, LKAB	-352	-663	-406	101	545	833
Procordia AB	261	-578	-299	529	533	733
SSAB Svenskt Stål AB	-584	-774	23	303	565	205
Svenska Varv AB	-1 474	-1 839	-1 383	312	-811	41
Sveriges geologiska AB (SGAB)	-	-	4	4	11	-8
Totalt	-1 651¹	-2 969¹	2 170	2 174	2 113	2 567

¹ ASSI och LKAB ingick åren 1980 och 1981 i Procordia. Hänsyn till detta har tagits i totalsiffrorna.

² Kostnader för omstrukturering har i flera fall tagits som extraordinära kostnader samt ägartillskott tagits upp som extraordinär intäkt, vilket gör att nettoresultatet kan avvika avsevärt från det i tabellen angivna resultatet.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga 1)

5.1 Statsföretag AB (fr o m 1/1 1983 Procordia AB)

År 1969 beslutade riksdagen att de statliga bolag som hade en övervägande affärsmässig inriktning skulle samordnas under ett förvaltningsbolag, Statsföretag AB. Den 1 januari 1970 övertog bolaget från fonden för statens aktier aktierna i 22 bolag till ett sammanlagt bokfört värde av drygt 1 700 milj. kr. Under åren 1976–1979 skedde ett antal stora företagsförvärv bl a inom skogs-, stål- och varvsindustrierna i samband med strukturkriser inom dessa näringsgrenar.

Statsföretagsgruppens totala förluster uppgick för åren 1976–1982 till drygt 6 000 milj. kr. En finansiell rekonstruktion av Statsföretagsgruppen genomfördes efter beslut av riksdagen år 1983.

Staten övertog per den 31 december 1982 Statsföretags aktieinnehav i ASSI, LKAB, SSAB, Sv. Petroleum och NJA för ett kontantbelopp av 2 400 milj. kr. Därjämte efterskänkte staten vissa fordringar på Statsföretag. Statsföretags kvarvarande dotterbolag per 1 januari 1983 efter genomförd rekonstruktion redovisas i *underbilaga 2*. Statsföretag har efter den genomförda rekonstruktionen genomgått en fortsatt omstrukturering. Det nuvarande Procordia AB (f. d. Statsföretag AB) har koncentrerat sin verksamhet till fyra affärsområden, nämligen konsument, service, verkstad och kemi/läkemedel.

Följande sammanställning redovisar de statliga ägar- och medelstillskott som lämnats till vissa helägda dotterföretag inom Statsföretagsgruppen under en tioårsperiod.

**Ägar- och medelstillskott till Statsföretag inkl vissa helägda dotterbolag
budgetåren 1977/78–1985/86***Anslag milj kr*

1977/78	Ägartillskott för förluster avseende	
	Eiserkoncernen	190
	Bidrag	531
	Kapitaltillskott	300
1978/79	Kapitaltillskott	275
	Medelstillskott	30
	Medelstillskott LKAB	700
	Kapitaltillskott	114
	Medelstillskott Eiserkoncernen	24
	Kapitaltillskott Kockums Industri AB	50
1979/80	Medelstillskott Regioninvest Norr	75
	Medelstillskott Kockums Industri AB	265
	Medelstillskott LKAB	640
1980/81	Medelstillskott LKAB	715
1981/82	Medelstillskott LKAB	375
	Medelstillskott LKAB	800
	Medelstillskott Regioninvest Norr	55
	Kapitaltillskott Regioninvest Norr	300
	Medelstillskott Svenska Petroleum AB	335
1982/83	Medelstillskott Regioninvest Norr	110
1983/84	Medelstillskott Eiserkoncernen	38
	Medelstillskott Regioninvestgruppen	230
Summa milj. kr.		6 152

Som komplettering till de lämnade medelstillskotten till Statsföretag redovisas även separat de statliga medelstillskott som lämnats till de bolag som endast viss tid ingått som helägda dotterbolag i Statsföretag AB.

5.1.1 Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB)

Bolaget startade sin verksamhet år 1890. Fram till början av 1970-talet var LKAB ett renodlat järnmalmsföretag. Bolaget började då diversifiera sin verksamhet såsom "statens mineralföretag" med sitt mineraltekniska kunnande som bakgrund. Strukturförändringarna inom branschen och den svåra konjunkturedgången, som började i mitten av 1970-talet, påverkade LKAB:s leveransmöjligheter och därmed dess ekonomi. Verksamheten vid det tidigare så vinstgivande företaget har sedan år 1977 och en bit in på 1980-talet drivits med stor förlust.

Staten har alltsedan år 1978 tillskjutit betydande belopp till LKAB:s verksamhet genom förlusttäckning. Den statliga finansieringen inkl aktieägarfinansiering uppgick under perioden 1978–1981 till sammanlagt 2 765 milj. kr. (enligt prop. 1981/82:56). I nämnda proposition redovisas följande om resultatutvecklingen i LKAB-koncernen.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga I)

Resultatutveckling

Resultatutvecklingen i LKAB-koncernen under åren 1978–1980 jämte prognos för år 1981 upprättad i slutet av oktober redovisas i följande tabell.

Milj kr	1978	1979	1980	Prognos 1981
Rörelsens intäkter	1 935	2 267	2 317	2 220
Rörelsens kostnader	-2 200	-2 324	-2 189	-2 163
Rörelseresultat före avskrivningar	- 265	- 57	128	57
Avskrivningar enligt plan	- 234	- 244	- 258	- 298
Finansiella intäkter och kostnader	- 176	- 191	- 222	- 449
Resultatet efter finansiella intäkter och kostnader	- 675	- 492	- 352	- 690
Extraordinärt netto	- 192	- 10	- 2	- 40
Ägartillskott	+ 500	+ 440	+ 340	+ 750
Resultat före boksluts- dispositioner och skatt	- 367	- 62	- 14	20
Nettoresultat	- 219	- 45	- 102	- 10

Koncernens egna kapital har trots nettoförluster sedan år 1978 kunnat bibehållas och beräknas uppgå till 1 300 milj kr vid slutet av år 1981. Detta är en följd av att staten via Statsföretag varje år tillskjutit medel för förlusttäckning samt att Statsföretag tecknat nyemitterade aktier i LKAB åren 1979, 1980 och 1981.

Resultatutvecklingen har under en följd av år varit klart negativ och successivt försämrats. De sammanlagda underskotten efter finansnetto uppgår för perioden 1978–1981 till 2 200 milj kr. Statligt stöd för förlusttäckning har samtidigt uppgått till 2 030 milj kr. Den likviditets- och lönsamhetskris som företaget nu hamnat i är allvarligare än tidigare. Företaget saknar finansiella reserver för att möta krisen. Den senaste resultatprognosen för år 1981 pekar på en nettoförlust på 750 milj. kr, vilket motsvarar 30 % av LKAB:s omsättning eller 100 000 kr per anställd.

Under åren 1981–1982 redovisar moderbolaget förluster efter finansiellt netto uppgående till drygt 1 000 milj kr. Efter den år 1982 genomförda finansiella rekonstruktionen av bolaget har verksamheten genererat vinster.

Moderbolagets resultaträkningar för åren 1981–1985 (där ägartillskotten finns redovisade) framgår av följande sammanställning hämtad ur bolagets årsredovisning för år 1985 (beloppen angivna i milj kr).

MODERBOLAGET	1981	1982	1983	1984	1985
Resultaträkning					
Rörelsens intäkter	1 988,0	1 963,7	2 449,7	3 005,2	3 411,6
Rörelsens kostnader	1 908,4	1 917,3	2 080,4	2 195,4	2 501,2
Planenliga avskrivningar	298,0	185,0	74,7	289,5	300,5
Rörelseresultat efter avskrivningar	-218,4	-138,6	294,6	520,1	609,9
Finansiellt netto	-444,1	-275,3	-135,6	49,0	219,0
Resultat efter finansiellt netto	-662,5	-413,9	158,9	569,1	828,9
Extraordinärt netto	661,7	446,5	-106,6	-144,3	-153,5
Bokslutsdispositioner	-15,7	-16,5	-31,7	-233,9	-533,2
Skatter	15,5	16,1	11,3	14,2	16,0
Nettoresultat	-32,0	0,0	9,3	176,8	126,2
Utdelning	-	-	-	17,5	17,5
Lämnade koncernbidrag och ägartillskott	17,5	10,6	83,9	33,8	49,5
Erhållna koncernbidrag	3,7	8,8	14,7	-	2,2
Ägartillskott	2 250,0	1 000,0	-	-	-

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga 1)

I följande sammanställning upptas de statliga ägar- och medelstillskott som lämnats för LKAB avseende förlusttäckning under en tioårsperiod.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga 1)

Ägar-och medelstillskott till LKAB budgetåren 1977/78–1985/86

<i>Medelstillskott via Statsföretag AB</i>	<i>Anslag milj kr</i>
1978/79 Förlusttäckning	700
1979/80 Förlusttäckning	640
1980/81 Förlusttäckning	715
1981/82 Förlusttäckning	375
” Förlusttäckning	800

Summa milj kr 3 230

Den 31 december 1982 förvärvade staten LKAB-aktierna av Statsföretag AB.

5.1.2 AB Statens Skogsindustrier (ASSI)

ASSI startade sin verksamhet år 1942. Bolaget bildades för att driva 16 sågverk och en liten sulfittmassafabrik som dåvarande domänstyrelsen förvärvat under 1920- och 1930-talen.

ASSI är numera ett av Sveriges större skogsindustriföretag, som tillverkar och säljer förpackningspapper, förpackningar samt sågade trävaror och fönster. I ASSI-gruppen ingår också ett antal wellpappföretag inom och utom Sverige. ASSI:s verksamhet har utvecklats i snabb takt under 1970-talet. Den ekonomiska utvecklingen har under denna period präglats av en omfattande investeringsverksamhet.

Resultatutvecklingen under perioden 1976–1981 framgår av ASSI-koncernens resultaträkningar i följande sammandrag:

ASSI-koncernens resultaträkning för åren 1976–1981 (milj kr)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Rörelsens intäkter	1 501	1 620	2 371	2 897	3 475	3 656
Rörelsens kostnader	- 1 369	- 1 816	- 2 297	- 2 577	- 3 018	- 3 397
Rörelseresultat före avskrivningar	132	4	74	320	457	259
Avskrivningar enligt plan	- 104	- 131	- 169	- 177	- 170	- 217
Finansnetto	- 74	- 237	- 160	- 229	- 276	- 568
Resultat efter finansnetto	- 46	- 364	- 255	- 36	11	- 526
Extraordinärt netto	1	125	30	36	8	- 64
Resultat före boksluts-dispositioner och skatt	- 45	- 239	- 225	- 50	19	- 590
Redovisat resultat	11	1	- 335	2	3	- 518

Genom den finansiella rekonstruktionen av ASSI som genomfördes i samband med 1982 års bokslut täcktes detta års förlust uppgående till i runt tal 800 milj kr delvis med ägartillskott från Statsföretag och staten.

Följande sammanställning redovisar vissa statliga medelstillskott till ASSI under en tioårsperiod.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga 1)

Statliga medelstillskott budgetåren 1977/78–1985/86

	<i>Anslag milj kr</i>
1978/79 Villkorslån från staten	275
1982 Ägartillskott från Statsföretag	500
1982/83 Medelstillskott från staten för rekonstruktion	<u>2 000</u>
Summa	2 775

Per den 31/12 1982 övertogs Statsföretags aktier i ASSI av staten (industridepartementet).

5.1.3 Svenska Petroleum AB (SP)

Svenska Petroleum bildades år 1975 som kommersiellt instrument för statens oljepolitik. Bolagets snabba expansion, särskilt under åren 1979–1981, har inneburit stora krav på kapitaltillskott från ägarna. Dessa utgjordes av Statsföretag AB och statens vattenfallsverk som vardera innehade halva antalet aktier i SP. År 1982 övertog staten Statsföretags aktieinnehav av SP-aktier.

Följande sammanställning utvisar statliga medelstillskott avsedda att förbättra resultatet av verksamheten under en tioårsperiod.

Statliga medelstillskott budgetåren 1977/78 – 1985/86

	<i>Anslag milj kr</i>
1981/82 Från Statsföretag förlusttäckning	335
Från statens vattenfallsverk förlusttäckning	335
1984/85 Ägartillskott från staten (finansiell rekonstruktion)	<u>214</u>
Summa	884

Den 1 januari 1986 ändrades bolagets firma till OK Petroleum AB och staten innehar 30 % av aktierna i bolaget. Ägare utöver svenska staten är Oljekonsumenternas Riksförbund och det finländska bolaget Neste OY.

5.2 Svenska Varvsgruppen

Svenska Varv AB

Liksom Procordiagruppen (f d Statsföretagsgruppen) är Svenska Varvsgruppen direkt underställd industridepartementet.

Svenska Varv AB bildades år 1977 med syfte att samordna verksamheter-

na vid de statsägda varven. I gruppen ingick AB Götaverken, Karlskronavarvet AB och Uddevallavarvet AB. Bolaget erhöll vid starten ett eget kapital på 900 milj kr jämte ett bidrag på 435 milj kr. Ytterligare beviljades ett särskilt anslag av 859 milj kr för att huvudsakligen täcka förluster i samband med avvecklingen av Eriksbergssvarvet. För att undvika eventuella förluster på fartygsproduktionen bemyndigades riksgäldskontoret att teckna garantier (värdegarantier) till den statliga varvskoncernen. Ramen för dessa garantier uppgick till 800 milj kr. Förlusterna på verksamheten (inkl kostnader för nedläggningen av Eriksbergssvarvet och förluster vid övertagandet av Kockums varv) var redan de första åren betydande och uppgick till drygt 7 900 milj kr under perioden 1977–1979 enligt uppgift i prop 1979/80:165 om vissa varvsfrågor. Från år 1979 ingår också Kockums varvs- och rederirörelse i koncernen.

År 1980 utarbetades en strukturplan för Svenska Varvs fortsatta verksamhet och i samband därmed beviljade riksdagen finansiellt stöd till bolaget i form av medelstillskott och bidrag om sammanlagt 1 498 milj kr för perioden 1980–1984. Vidare bemyndigade riksdagen riksgäldskontoret att ikläda staten garantier till Svenska Varv avseende förlusttäckning för kundfordringar och fartygsproduktion om sammanlagt 3 350 milj kr till utgången av år 1984.

I prop 1982/83:147 om vissa varvsfrågor redovisas den faktiska och förväntade resultatutvecklingen för Svenska Varv under perioden 1980–1985.

Sammanställning av faktisk och bedömd resultatutveckling åren 1980–1985 för Svenska Varv AB (milj. kr.)¹

	Utfall 1980	1981	1982	Summa 1980–1982	Plan 1983	1984	1985	Summa 1983–1985
Storvarv	– 917	– 754	– 92	–1 763	+ 17	–113	+131	+ 35
Reparations- och mindre varv	– 217	– 157	+ 35	– 339	+ 27	+ 38	+ 39	+104
Industribolag	– 22	– 94	– 84	– 200	+ 49	+ 69	+ 85	+203
Utvecklings- bolaget och vindenergi	– 63	– 87	– 65	– 215	– 75	– 56	– 60	–191
Svenska Varv ²	– 173	– 579	– 666	–1 418	– 54	+163	+157	+266
Elimineringar ³	– 121	– 33	– 142	– 296	+131	+ 18	+ 18	+167
Summa Svenska Varv exkl. Zenit	–1 513	–1 704	–1 014	–4 231	+ 95	+119	+370	+584
Zenit	+ 52	+ 103	– 944	– 789				
Totalt	–1 461	–1 601	–1 958	–5 020				

¹ Stöd till beställare av fartyg, väsentligen vid storvarven, uppgick åren 1980–1981 till 535 milj. kr. Stödet gjorde det möjligt för varven att erhålla bättre priser och har därigenom förbättrat resultatet. För åren 1981–1982 utgår vidare 562 milj. kr. och för år 1983 38 milj. kr. i avskrivningslån till Svenska Varv exkl. Öresundsvarvet AB. Detta stöd har inte tillgodoräknats resultatet i sammanställningen.

² I resultatet ingår förutom kostnader för administration och utvecklingsbidrag ett stort negativt valuta- och räntenetto åren 1980–1982.

³ Elimineringar består huvudsakligen av koncernmässiga kvittningar av orealiserade valutaförluster.

En förnyad finansiell rekonstruktion av Svenska Varvskoncernen genomfördes år 1982 varvid moderbolaget erhöll tillskott på 2 155 milj kr bl a för förlusttäckning. I samband med denna rekonstruktion övertog staten från Svenska Varv AB aktierna i dotterbolaget Zenit Shipping AB.

Riksdagen beviljade år 1985 Svenska Varv ett medelstillskott på 950 milj kr som bidrag till vissa förluster hänförliga till avvecklingen av Uddevalla-varvet.

Följande sammanställning redovisar vissa statliga medelstillskott till den statliga varvsgruppen under en tioårsperiod.

Svenska Varv AB

Statliga medelstillskott budgetåren 1977/78–1985/86

	<i>Anslag milj kr</i>
1977/78 Aktieägartillskott	435
Medelstillskott (för förlusttäckning)	950
1978/79 –"– (förlusttäckning)	2 200
Bidrag (förlusttäckning Kockums Varv)	500
1979/80 –"– –"– –"–	235
1980/81 Medelstillskott	212
1981/82 Medelstillskott för Öresundsvarvet	672
1982/83 Kapitaltillskott (för förlusttäckning)	1 850
1985/86 –"– –"–	950
Summa	8 004

Utöver dessa medelstillskott har staten infriat följande garantiförbindelser för Svenska Varv avseende förluster på fartygsproduktionen.

Utbetalda garantiförbindelser för Svenska Varv AB avseende kundförluster och fartygsproduktion

	<i>Urbet milj kr</i>
1978/79 Garanti för förluster	244
1979/80 –"–	380
1980/81 –"–	226
1981/82 –"–	2 499
Summa	3 349

Vid sidan av riksdagens specialdestinerade medelstillskott till Svenska Varv har bolaget tilldelats medel från det generella varvsstödet på samma villkor som gällt för varvsnäringen i övrigt.

Svenska Varvskoncernen har den 1 september 1987 bytt namn och heter numera Celsius Industrier.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga 1)

5.3 Zenit Shipping AB

I samband med omstruktureringen av den svenska varvsindustrin blev Zenit (tidigare dotterbolag till AB Götaverken) dotterbolag till Svenska Varv AB.

Sedan år 1977 har bolaget hand om huvuddelen av rederiverksamheten inom Svenska Varv.

Den 31 december 1982 övertog staten aktierna i Zenit. Vid övertagandet anslog riksdagen för sanering av bolaget 3 000 milj kr i kapitaltillskott, varav 350 milj kr för ökning av bolagets eget kapital och resterande belopp för att täcka dels under år 1982 uppkommen förlust, dels förväntade förluster under de närmaste åren.

Sedan år 1976 har Zenit tagit emot 69 fartygsengagemang, varav 20 under år 1982 som var sista året i Svenska Varvskoncernen. Stora förluster åren 1983 och 1984 medförde att riksgäldskontoret medgavs överta betalningsansvaret ca 1 100 milj kr av bolagets skulder. Vid årsskiftet 1985-1986 återstod i Zenits ägo 25 fartyg eller fartygsandelar enligt uppgift i 1986 års redogörelser för de statliga företagen (rskr 1986/87:20).

Zenit Shipping AB redovisar följande resultat av verksamheten under åren 1982-1985.

Resultat före dispositioner och skatt

År	Milj kr
1982	/./ 944
1983	/./ 747
1984	/./ 2 066
1985	/./ 692
Summa förluster	4 449

6 Överväganden

En brist i ett bolags aktiekapital täcks normalt genom aktieteckning i samband med nyemission eller genom aktieägartillskott. Ett aktieägartillskott grundar inte någon aktieägar rätt och kan lämnas av såväl aktieägare som av person utanför ägarkretsen.

Utmärkande för aktieägartillskottet är att aktiebolaget tillförs ett värde som är av sådant slag att det kan redovisas som tillgång (eller som minskning av tidigare skuld) utan att det därigenom uppkommer en sådan förpliktelse för bolaget som måste redovisas som skuld. Ett mottaget aktieägartillskott får i följd därav redovisas som intäkt eller närmare bestämt som en extraordinär intäkt.¹

¹ Se bl a tidskriften Balans nr 1/1985 s. 6.

6.1 Ägartillskott vid inkomstbeskattningen

Ägartillskotten behandlas i normalfallen inte som skattepliktig intäkt och påverkar därför inte företagets beskattningsbara inkomst. Detta medför att de förluster som i redovisningen täcks med ägartillskott i beskattningsavseende kvarstår och kan kvittas mot framtida vinster. Då sådan kvittning äger rum reduceras inkomstskatten och annan skatt i motsvarande grad.

I LKAB:s årsredovisning för verksamhetsåret 1985 anges också att bolaget i sin deklaration kan göra avdrag för tidigare förluster (förlustavdrag) och därför inte behöver betala inkomstskatt. De redovisade skatterna i bolagets resultaträkning utgörs av fastighetsskatt, skatt till Norge samt vinstdelningsskatt (löntagarfondsskatt).

I proposition 1986/87:126 om vissa aktiefrågor för Procordia AB m m redovisas delar av den skrivelse som styrelsen i Procordia AB tillställt regeringen i samband med förslaget att öka bolagets aktiekapital genom nyemission och inregistrering på Stockholms fondbörs. I skrivelsen anföras bl a följande:

Under de närmaste åren kommer likviditet och soliditet enligt Procordias bedömning att utvecklas bättre än vad enbart lönsamheten ger vid handen beroende på stora outnyttjade förlustavdrag som minskar skattebetalningarna och tillåter ökning av det egna kapitalet. Förlustavdragen uppgår till drygt 2 miljarder kr efter 1987 års taxering.

Hur de aktieägartillskott och företagsspecifika lån som lämnats med särskilda villkor för återbetalning skall behandlas från redovisnings- och beskattningssynpunkt synes det fortfarande i viss mån råda delade meningar om bland experterna på området. I redovisningshänseende torde dock de tidigare omnämnda rekommendationerna som bokföringsnämnden lämnat för bokföringen av statliga stödformer ha accepterats och tillämpats av flertalet av de bokföringspliktiga.

6.2 Rätten till förlustavdrag

I granskningsärendet har frågan om ägartillskott begränsats till att omfatta sådana tillskott som lämnas för förlusttäckning. I normalfallet är det aktieägarna eller en grupp aktieägare som tillskjuter medel för att undvika en likvidation av bolaget, på grund av att viss del av aktiekapitalet har förbrukats.

Även om uppkommen förlust har täckts i redovisningen, kvarstår den skattemässigt och kan senare utnyttjas i kommande deklarationer. Det allmänna bidrar på detta sätt att kompensera bolaget för tidigare förlust som ej kunnat utnyttjas vid inkomstbeskattningen.

Vad som sagts gäller även statliga bolag. Beträffande dessa blir effekten av medeltillskotten dock något annorlunda som framgår av det följande. I resonemanget bortses helt från verkliga kapitaltillskott som enbart har till ändamål att utvidga kapitalbasen i bolaget.

Riksdagen har – som tidigare redovisats – under tidsperioden 1978–1982 lämnat avsevärda tillskott för förlusttäckning till statliga bolag. Enbart för

LKAB:s del rör det sig om mer än 3 000 milj. kr. Utöver dessa tillskott för förlusttäckning har LKAB (alternativt Statsföretag AB) under perioden 1977–1982 erhållit drygt 2 000 milj. kr för rekonstruktion och förstärkt finansiering av verksamheten i LKAB.

Förutom att statsmedel i denna storleksordning har lämnats för att täcka de förluster som uppkommit i verksamheten, kan bolaget skattemässigt utnyttja de med allmänna medel redan kompenserade förlusterna i form av förlustavdrag vid inkomstbeskattningen. Härigenom får det allmänna avstå från skatteintäkter. Motsvarande belopp kan i stället disponeras av bolaget. Statsfinansiellt sett innebär förfarandet i princip att förluster i de statliga bolagen kompenseras två gånger.

Vid underhandskontroll hos finansdepartementet har bekräftelse erhållits att statliga tillskott (jämförbara med ägartillskott) till de statliga bolagen inte skall beskattas.

Rätten att utnyttja förlustavdrag har behandlats av riksdagen i fallet Kockums AB, som är privatägt. I detta fall gällde det rätten till förlustavdrag i samband med överlåtelse av större delen av bolagets verksamhet till staten. Såväl näringsutskottet (NU 1978/79:47) som skatteutskottet (SkU 1978/79:7 y) anförde härvid att Kockums AB inte borde få tillgodogöra sig kvarstående förlustavdrag efter det att staten delvis övertagit koncernens tillgångar och skulder. En sådan rätt förelåg nämligen enligt gällande skattelagstiftning. Näringsutskottet motiverade sin ståndpunkt sålunda:

Det ter sig också stötande om staten, förutom att den övertar ansvaret för koncernens ansevärda skulder, skulle få vidkännas ett bortfall av skatter från det sålunda från skulder rensade moderbolaget av den storleksordning det här är fråga om.

Det eventuella skattebortfallet beräknades vara omkring 90–170 milj. kr. Näringsutskottet föreslog att Kockums AB skulle utfästa sig att, i den mån bolaget utnyttjade sin rätt till förlustavdrag enligt förlustutjämningslagen, efter hand till staten inbetala ett belopp som motsvarar den skattelättnad bolaget skulle erhålla på grund av avdraget.

Riksdagen beslutade därefter med hänvisning till Kockumsfallet om viss begränsning av avdragsrätten för uppkomna förluster i samband med överlåtelse av verksamhet. Denna regel om begränsad rätt till förlustavdrag infördes i anvisningarna till kommunalskattelagens 20 §. Regeln finns numera i § 2 mom 5 i lagen om statlig inkomstskatt.

Det nu redovisade principiella synsättet på rätten till förlustavdrag i samband med överlåtelse torde även kunna anläggas på löpande tillskott för förlusttäckning i de statliga bolagen.

6.3 Omfattningen av förlustavdragen i vissa statliga bolag

Som påvisats i granskningens tidigare avsnitt har riksdagen beviljat avsevärda belopp till de granskade statliga bolagen. Därav har en stor del lämnats i form av bidrag eller tillskott som inte blir föremål för beskattning.

En sammanställning av sådana statliga medelstillskott för den aktuella tidsperioden utvisar följande.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga 1)

Medelstillskott för i huvudsak förlusttäckning till vissa statliga bolag under perioden 1977/78 – 1985/86 (milj kr)

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga I)

Procordia (fd Statsföretag AB)		
För LKAB	3 230	
För Svenska Petroleum	335	
Vissa övriga helägda dotterbolag	<u>2 587</u>	6 152
<i>Svenska Petroleum</i>	884	
Varav från Statsföretag	<u>- 335</u>	549
ASSI		2 775
<i>Sv. Varv AB</i>		
Medelstillskott	8 004	
Infriade garantier för förluster	<u>3 349</u>	11 353
<i>Zenit Shipping AB</i>		
För förlusttäckning		<u>2 650</u>
Totalt summa		<u>23 479 milj kr</u>

Även andra former av tillskott från staten har lämnats för att täcka uppkomna förluster. Sålunda har bl a stöd i form av skuldebrev lämnats för att vid senare tidpunkt inlösas av staten. Sådana utfästelser har dock inte medtagits i denna sammanställning, då det har varit svårt att avgöra om beloppet enbart varit avsett att täcka förluster i bolagens verksamhet.

Storleken av den inkomstskatt staten går miste om för perioden 1977/78–1985/86 när det gäller ovannämnda bolag kan överslagsvis anges på följande sätt. Vid en bolagsskatt på 52 % och ägartillskott uppgående till 23 000 milj kr kommer staten att avstå från skatteintäkter på ca 12 000 milj kr.

Enligt uppgifter från dels industridepartementet, dels de av granskningen omfattade bolagen (exkl Sv Varv AB och Zenit AB) uppgick de vid den statliga taxeringen outnyttjade förlustavdragen före 1987 års taxering till ca 6 000 milj kr för dessa bolag.

Den möjliga skattereduceringen, uppgående till ca 3 100 milj kr, kan bolagen i framtiden förfoga över för egna ändamål. Ändamål som riksdagen inte har haft möjlighet att ta ställning till. SSAB, till vilket bolag riksdagen har anslagit betydande belopp för förlusttäckning, hade vid den senaste taxeringen utnyttjat sina underskottsavdrag till fullo enligt uppgift från industridepartementet.

Vidare kan nämnas att Procordiakoncernen vid taxeringen hittills har utnyttjat ca 1 000 milj kr av sina förlustavdrag.

Vissa statliga bolag har vidare, såvitt vi kunnat konstatera, på senare tid använt sina överskottsmedel till finansiell verksamhet. Denna har i några fall givit bättre tillskott till bolagets resultat än bolagets ordinarie verksamhet.

När riksdagen beviljar ägartillskott för förlusttäckning i bolagets verksamhet tas allmänna medel i anspråk för att utradera en förlust. I och med detta bör den statliga insatsen för bolaget vara till fyllest. Att i form av skattereducering stärka bolagets ekonomiska ställning ytterligare i anledning av samma förluster kan det inte finnas anledning till.

Ägartillskotten för resultatreglering inom sådana koncerner i vilka till

överbäggande del ingår helägda dotterbolag kan framdeles komma att till stor del ersättas med koncernbidrag. Då den kommunala taxeringen av juridiska personer har slopats fr o m år 1985 underlättas nämligen möjligheterna att med koncernbidrag täcka förluster i (till minst 90 % ägda) dotterbolag. Tidigare beskattades i många fall koncernbidrag vid den kommunala taxeringen men inte vid den statliga taxeringen.

Redog. 1988/89:2
Bilaga5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga 1)

7 Åtgärd

Som framgått av granskningen beviljar riksdagen i många fall medelstillskott för att täcka förluster i statliga bolag och för att därigenom förhindra att likvidationsplikt inträder.

De nu gällande skattebestämmelserna ger ett sådant bolag rätt att utnyttja sålunda uppkomna förluster för kvittning mot framtida vinster. Den nedsättning av inkomstskatt och annan skatt som härigenom uppkommer för bolaget kan bolaget använda i sin löpande verksamhet. Samtidigt är dessa bidrag inte skattepliktiga.

Som angetts i det föregående (s. 19) har man i riksdagen i näraliggande fall uttalat att sådana "dubbla" förmåner inte bör ges. Det finns inte skäl att behandla nu avhandlade ägartillskott på annat sätt. I den mån något statligt bolag behöver ytterligare stöd efter förlusttäckningen får denna fråga behandlas av riksdagen för sig.

För att undvika här nämnda skattekonsekvenser bör även statliga ägartillskott som är avsedda att täcka förluster – i likhet med vad som gäller för näringsbidrag – göras skattepliktiga.

Även om nu angivna ändring genomförs finns det en möjlighet att undvika beskattning av ett statligt medelstillskott för att täcka en redovisad förlust. Ett medelstillskott som avser utökning av bolagets kapitalbas genom ökning av aktiekapitalet kan nämligen kombineras med en motsvarande nedsättning av aktiekapitalet. Användes denna nedskrivning av aktiekapitalet för att täcka uppkommen förlust, kvarstår bolagets rätt att åtnjuta förlustavdrag vid kommande taxering. Emellertid torde risken för ett missbruk av denna typ av statliga medelstillskott bedömas vara ringa, bl a på grund av det omständliga förfarandet vid ändring av aktiekapitalet. Vid nytillskott av statliga medel för ökning av aktiekapitalet har ju dessutom riksdagen att ta ställning till ändamålet med medelstillskottet.

En annan fråga som uppkommer i detta sammanhang är den hur tillskott till delägda statliga bolag skall behandlas.

Tillämpas genomgående den regeln att statligt stöd för förlusttäckning skall beskattas, innebär detta att ägartillskotten från staten kommer att behandlas på annat sätt än motsvarande tillskott från annan ägare.

I princip synes det emellertid å andra sidan inte finnas skäl att göra någon skillnad vid behandlingen av hel- resp. delägda statliga företag i fråga om de statliga ägartillskotten.

När det gäller förlustavdrag vid kommande beskattning inträder för övrigt lika behandling för såväl hel- som delägda statliga bolag.

Det bör ankomma på regeringen att för riksdagen lägga fram förslag om den skattemässiga behandlingen av statliga ägartillskott och andra medelstillskott för förlusttäckning.

Statsföretags dotterbolag per 1983-01-01

ABAB, Allmänna Bevaknings AB
Berol Kemi AB
Beroxo AB
BSK BS Konsult AB
Ceaverken AB

AB Eiser
Investment AB Procordia
Kabi Vitrum AB
Kalmar Kockum AB
Kocumation AB

Kockums Industri AB
Laxå Bruks AB
Liber Grafiska AB
Nyckelhus AB
Pullmax AB

Regioninvest i Norr AB
Rockwool AB
SARA AB
Serva Promotion AB
SMT Machine Company AB

Statsföretag International AB
AB Statsföretagens Samköp
Swedish Industrial Development Corporation (SID)
Svenska Lagerhus AB
Svenska Risk Management Service AB

Svenska Utvecklings AB
Svetab, Svenska Industrietablerings AB
Toolboxgruppen i Stockholm AB
Uddcomb Sweden AB

Intressebolag

Beijer Byggmaterial AB
Bilfragmentering AB
AB ID-Kort
AB Sajo Maskin
Sweden Center Japan AB

Redog. 1988/89:2

Bilaga 5

(Förs. 1987/88:17

Bilaga 1

Underbilaga 1

till rapport 1987/88:2)

Staten och kommunerna var tidigare skattskyldiga till kommunal inkomstskatt för vissa slags inkomster. Den slopade kommunala taxeringen av juridiska personer fr. o. m. år 1985 har medfört att staten och kommunerna helt befriats från skyldigheten att betala inkomstskatt.

Statliga och kommunala aktiebolag beskattas enligt samma regler som andra svenska aktiebolag. Bolagsskattesatsen är 52 %. Härtill kommer vinstdelningsskatten som baseras på ett delvis annat underlag än den vanliga inkomstskatten. Skatten tas ut med 20 % av underlaget.

Frånvaron av särregler för beskattningen av de offentligägda aktiebolagen garanterar en neutralitet i beskattningen.

Medelstillskott för förlusttäckning

Medelstillskott till statliga bolag, t. ex. för förlusttäckning kan ske i form av

- näringsbidrag, inbegripet eftergift av statliga villkorslån
- tillskott av eget kapital antingen genom aktieteckning i samband med nyemission eller formlost såsom aktieägartillskott (med eller utan förbehåll om rätt till återbetalning ur framtida vinstmedel)
- eftergift av annat statligt lån än villkorslån, t. ex. vid obestånd

Den skattemässiga behandlingen av olika former av medelstillskott redovisas nedan.

Näringsbidrag

Reglerna för beskattning av näringsbidrag reformerades år 1983 och finns numera i punkt 2 av anvisningarna till 19 § kommunalskattelagen, KL. Bestämmelserna innehåller bl. a. en definition av begreppet näringsbidrag. Som näringsbidrag anses i första hand statliga stöd som lämnas utan förbehåll om återbetalningsskyldighet. Även stöd som kan återkrävas skall emellertid under vissa förutsättningar anses som näringsbidrag. Så blir fallet om återbetalning kan komma i fråga endast om mottagaren inte uppfyller de villkor som har uppställts eller bryter mot de föreskrifter som har meddelats vid beviljandet av stödet. Den omständigheten att stödbeloppet måste återbetalas om en oväntad händelse inträffar som rubbar förutsättningarna för stödet, hindrar inte heller att stödet skall behandlas som ett bidrag.

Skattereglerna innebär i huvudsak följande.

Ett näringsbidrag är inte skattepliktig inkomst om det har använts för en utgift som inte är avdragsgill vare sig direkt såsom omkostnad eller i form av årliga värdeminskningssavdrag.

Har bidraget använts för sådan utgift som är på en gång avdragsgill, t. ex. lönekostnader, utgör bidraget skattepliktig intäkt. Återbetalas ett bidrag, som har tagits upp som intäkt, får den skattskyldige göra avdrag för det återbetalade beloppet.

Har bidraget använts för att anskaffa en tillgång, för vilken anskaffningsvärdet får dras av genom årliga värdeminskningsskattavdrag (t. ex. byggnader, maskiner), skall vid beräkning av värdeminskningsskattavdrag såsom anskaffningsvärde anses endast så stor del av utgiften som inte har täckts av bidraget.

Den skattemässiga behandlingen av eftergift av statliga lån med villkorlig återbetalningsskyldighet (s. k. villkorslån) var tidigare inte reglerad. Genom 1983 års lagstiftning har emellertid uttryckliga regler införts om vilka skatteeffekter som inträder om ett statligt stöd med villkorlig återbetalningsskyldighet efterskänks. De nya reglerna torde i huvudsak få anses innebära ett förtydligande av äldre rätt och innebär följande.

Det eftergivna beloppet skall inte utgöra skattepliktig inkomst om stödet har använts för en utgift som inte är avdragsgill vare sig direkt såsom omkostnad eller i form av årliga värdeminskningsskattavdrag. Har stödet däremot använts för en utgift som varit avdragsgill skall det eftergivna beloppet utgöra skattepliktig intäkt. Har stödet använts för att anskaffa en tillgång, för vilken anskaffningsvärdet dras av genom årliga värdeminskningsskattavdrag, får den skattskyldige vid taxeringen för det år då det eftergivna beloppet skall tas upp som intäkt, utöver ordinarie avskrivning, göra ett extra värdeminskningsskattavdrag motsvarande det eftergivna beloppet. Detta avdrag får dock inte överstiga tillgångens skattemässiga restvärde. Kan den skattskyldige inte visa vad ett visst skuldbelopp har använts till, skall det anses ha använts till direkt avdragsgilla kostnader.

Bokföringsnämnden har utfärdat en anvisning (BFN:23) beträffande redovisning av näringsbidrag m. m.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga 1
Underbilaga 1
till rapport 1987/88:2)

Tillskott av eget kapital

Tillskott av eget kapital t. ex. för förlusttäckning kan ske i form av aktieteckning i samband med en nyemission. Om de nya aktierna utges till en emissionskurs motsvarande aktiernas nominella belopp kombineras nyemissionen med en nedsättning av aktiekapitalet enligt 6 kap. 1 § 1. aktiebolagslagen för omedelbar täckning av förlusten. De nya aktierna kan också emitteras till överkurs. Vad som inbetalats för de nytecknade aktierna utöver nominellt belopp förs till reservfonden, som omedelbart kan tas i anspråk för förlusttäckningen.

Kapitaltillskott av nu angivet slag utgör inte skattepliktig intäkt för det emitterade aktiebolaget och är inte avdragsgillt vid inkomsttaxeringen hos aktieägaren i annan form än att det tillskjutna beloppet kommer att öka hans anskaffningsvärde på aktierna och därmed påverka vinstberäkningen vid en framtida avyttring av dessa.

Vad som inbetalats vid nyemission skall vidare – vid utskiftning i samband med aktiebolagets upplösning eller nedsättning av bolagets aktiekapital – hänföras till s. k. tillskjutet belopp, som skall avräknas vid bestämmandet av det till utskiftningsskatt beskattningsbara beloppet.

Ett aktieägartillskott lämnas normalt för täckande av förluster vilka eljest skulle ha tvingat bolaget till likvidation enligt 13 kap. aktiebolagslagen. Aktieägartillskottet utgör ett formlost alternativ till förlusttäckning i form av nyemission på sätt ovan angivits.

Aktieägartillskottet kan vara antingen ovillkorligt eller lämnas med förbehåll om rätt till återbetalning när bolaget har fritt eget kapital tillgängligt för ändamålet.

Den skattemässiga behandlingen av aktieägartillskotten togs upp i det kommittébetänkande som låg till grund för lagstiftningen om beskattning av koncernbidrag (SOU 1964:29). Kommittén framhöll (s. 83) att aktieägartillskott – t. ex. för fyllande av brist i aktiekapitalet – är en form av kapitalinsats, som inte är avdragsgill för delägaren och som inte utgör skattepliktig inkomst för det mottagande företaget.

Aktieägartillskotten behandlas alltså i de av kommittén berörda avseendena på exakt samma sätt som annat eget kapital, tillskjutet i samband med bildandet av ett aktiebolag eller vid nyemission.

Kommittén framhöll vidare (s. 83) att aktieägartillskotten, vid upplösning av ett aktiebolag eller i samband med nedsättning av aktiekapitalet, skall hänföras till s. k. tillskjutet belopp i utskiftningsskattehänseende.

Vad kommittén i denna del anfört vinner, såvitt avser de villkorslösa aktieägartillskotten, stöd av uttalanden i litteraturen. KGA Sandström har utförligt behandlat ämnet i sin bok *Aktiebolagens utskiftningsskatt* (s. 49 f). Författaren gör skillnad mellan å ena sidan tillskott som lämnats utan något som helst villkor om återbetalningsskyldighet och å andra sidan "tillskott som är förenat med skyldighet för bolaget att ur blivande vinst eller vid likvidation behålla tillgångar återbetala detsamma" (s. 54). De villkorslösa tillskotten skulle enligt författaren få inräknas i tillskjutet belopp, däremot inte de villkorliga. Att villkorliga aktieägartillskott inte får i utskiftningsskattehänseende behandlas som tillskjutet belopp framgår numera av rättsfallet RSV/FB Dt 1983:10.

De villkorslösa aktieägartillskotten behandlas alltså även i utskiftningsskattehänseende på exakt samma sätt som annat eget kapital, tillskjutet i samband med bildandet av ett aktiebolag eller vid nyemission.

Frågan huruvida ett lämnat aktieägartillskott får inräknas i omkostnadsbeloppet vid en försäljning av aktierna har, jämte vissa andra frågor, prövats i rättsfallet RÅ 1985 1:10.

Av rättsfallet framgår:

- att återbetalning av ett villkorligt aktieägartillskott till tillskottsgivaren själv skattemässigt skall behandlas som återbetalning av ett lån. Återbetalningen medför således inte beskattning av mottagaren. Detta gäller oavsett om återbetalningen till den som lämnat tillskottet sker före eller efter dennes avyttring av aktierna i bolaget.
- att en samtidig avyttring av aktierna och av fordran på återbetalning av det villkorliga tillskottet i beskattningshänseende skall behandlas var för sig. Tillskottet får därför inte inräknas i anskaffningskostnaden för de sålda aktierna.

Ett ovillkorligt aktieägartillskott torde få inräknas i anskaffningsvärdet för aktierna och därmed påverka reavinstberäkningen när aktierna avyttras.

Det ovan sagda leder till följande.

Kapitaltillskott som staten lämnar ett aktiebolag i sin egenskap av aktieägare i bolaget utgör ej skattepliktig intäkt för bolaget. Detta gäller

Redog. 1988/89:2

Bilaga 5

(Förs. 1987/88:17

Bilaga 1

Underbilaga 1

till rapport 1987/88:2)

oavsett om tillskottet lämnats för täckande av förluster eller eljest för att öka bolagets eget kapital samt oberoende av om tillskottet skett i form av aktieteckning i samband med nyemission eller formlöst såsom aktieägartillskott.

Bolaget får å andra sidan inte avdrag för vad som kan komma att återbetalas av tillskottet. Ett sådant belopp betraktas antingen som utdelning eller som återbetalning av ett villkorligt aktieägartillskott.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga 1
Underbilaga 2
till rapport 1987/88:2)

Eftergift av annat statligt lån än villkorslån

De år 1983 införda reglerna om vilka skatteeffekter som inträder vid eftergift av statliga lån till näringsbidragare gäller enligt ordalydelsen endast lån med villkorlig återbetalningsskyldighet (villkorslån). Hur beskattningen skall ske vid eftergift av annat statligt lån torde bli beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Vinst som uppkommit på grund av ackord anses enligt praxis inte utgöra skattepliktig inkomst (RÅ 1929 Fi 369). Gäldenären har inte heller beskattats när en fordran i annat fall har nedsatts på grund av hans bristande betalningsförmåga (RÅ 1963 ref 48 och RÅ 1979 1:96).

I förarbetena till lagstiftningen om ändrade regler för beskattning av näringsbidrag har understrukits att de nya reglerna om behandlingen av eftergivna stödbelopp inte är avsedda att åstadkomma någon ändring av den praxis som gäller i fråga om eftergift i samband med ackord eller nedsättning av fordran på grund av låntagarens obestånd (Ds B 1981:17 s. 164). Uttalandet torde få tolkasså att reglerna för den skattemässiga behandlingen av eftergift av villkorslån inte skall tillämpas därest fråga är om ackord eller om statens fordran i annat fall nedsatts på grund av låntagarens bristande betalningsförmåga. I nu avsedda fall skall i stället den bokföringsmässiga vinst som uppkommer hos låntagaren anses som en icke skattepliktig intäkt.

En förutsättning för att en betalningsuppgörelse skall bedömas enligt reglerna för ackord torde dock vara att låntagaren är insolvent, dvs. att fordringen är osäker (RN 1960 nr 4:4 och SOU 1964:29 s. 107).

Enligt 3 § lagen (1960:63) om förlustavdrag gäller att förlust som uppkommit under det år då ackordet beviljats eller under tidigare år inte får utnyttjas för förlustutjämning vid taxering för ackordsåret eller senare.

Om låntagaren inte är insolvent torde det eftergivna beloppet kunna behandlas antingen enligt reglerna för näringsbidrag eller enligt reglerna för aktieägartillskott. Utformningen av betalningsuppgörelsen med staten torde i praktiken ha stor betydelse för den skattemässiga behandlingen av eftergivet belopp.

Gränsdragningen mellan näringsbidrag och aktieägartillskott

Frågan huruvida ett medelstillskott från svenska staten skall betraktas som statsbidrag (näringsbidrag) eller som aktieägartillskott har prövats i rättsfallet RSV/FB Dt 1979:9 (ang. ASEA-ATOM). Regeringsrätten uttalade att frågan om skatteplikt för bidraget skulle bedömas med utgångspunkt i att

bidraget fick anses utgöra aktieägartillskott. Bestämmelserna i anvisningarna till 19 § KL ansågs därför inte tillämpliga.

Kopia av rättsfallet bifogas.

Redog. 1988/89:2

Bilaga 5

(Förs. 1987/88:17

Bilaga 1

Underbilaga 2

till rapport 1987/88:2)

Förlustavdrag

Lagen (1960:63) om förlustavdrag uppställer vissa spärregler som innebär att ett ägarskifte i ett aktiebolag medför att bolaget går miste om rätten till avdrag för förluster som uppkommit före ägarskiftet.

a) Förlustavdrag i fåmansägda företag

Ett aktiebolag, som är fåmansföretag vid ingången av förluståret (ingångsdagen) eller vid utgången av det beskattningsår för vilket taxering skall ske (utgångsdagen), har inte rätt till förlustavdrag om

1. aktier med mer än hälften av röstetalet i bolaget på utgångsdagen ägs av en person som på ingångsdagen inte ägde aktier med så stor andel i röstetalet (spärregel I) eller
2. aktier med mer än hälften av röstetalet i bolaget på utgångsdagen ägs av två eller flera personer som inte ägde dessa aktier på ingångsdagen (spärregel II).

För att spärregel I skall bli tillämplig krävs alltså dels att röstmajoriteten på utgångsdagen innehas av en enda fysisk person, dels att denne inte hade sådan majoritet på ingångsdagen. Enligt spärregel II krävs inte att någon person ensam fått det bestämmande inflytandet i bolaget. Avgörande är i stället att mer än hälften av aktierna bytt ägare mellan de båda tidpunkterna.

Med ägare till aktier avses fysisk person som – direkt eller genom förmedling av juridisk person – äger eller på därmed jämförligt sätt innehar aktierna.

Vid bedömningen av ägarförhållandena i ett bolag skall

1. den som är aktieägare på ingångsdagen och samtliga närstående till denne anses som en enda ägare och
2. aktier, som förvärvats av någon som såväl på ingångsdagen som vid förvärvstillfället var företagsledare i bolaget, anses ha ägts av denne även på ingångsdagen.

b) Förlustavdrag i flermansägda bolag

En särskild spärregel riktar sig mot handel med flermansägda bolag utan egentlig verksamhet eller reella tillgångar (skalbolag) men med outnyttjade förlustavdrag.

För tillämpning av skalbolagsregeln fordras att en juridisk person, som tidigare inte haft röstmajoritet i bolaget, får sådan majoritet. Så länge inte någon juridisk person ensam får det bestämmande inflytandet kan därför samtliga aktier i skalbolaget överlåtas utan att avdragsförbudet aktualiseras.

Aktierna i skalbolaget kan alltså säljas till två eller flera sinsemellan

fristående aktiebolag, som köper upp högst 50 % var av aktierna. Skalbola-
get får dock inte genom ägarskiftet bli att betrakta som fåmansföretag.

c) Sparade reaförluster

Någon motsvarighet till ovanstående spärregler i lagen (1960:63) om
förlustavdrag finns inte i fråga om sparade reaförluster. En sådan förlust kan
således aktiebolaget utan hinder av ägarskifte utnyttja för kvittning mot
skattepliktig reavinst under en sexårsperiod.

”Lex Kockum”

En särskild spärregel tar sikte på aktiebolag eller ekonomiska föreningar som
helt eller till huvudsaklig del överlåtits sin verksamhet eller sina tillgångar till
staten eller till kommun eller till ett statligt eller kommunalt bolag (2 §
5 mom. lagen om statlig inkomstskatt). Förlust eller underskott som
uppkommit före eller i samband med överlåtelsen får i dessa fall inte
avräknas från inkomst som har tillfallit företaget efter överlåtelsen. Vad nu
sagts gäller dock inte om överlåtelsen framstår som ett normalt led i
företagets verksamhet och inte heller i fråga om överlåtelse inom en koncern.

Förlustavdrag hos allmännyttiga bostadsföretag

I en lagrådsremiss den 12 februari 1987 föreslås att skattemässiga underskott
som uppkommit i ett schablonbeskattat allmännyttigt bostadsföretag inte
skall få utnyttjas i form av förlustavdrag om företagets allmännyttiga
karaktär – och därmed schablonbeskattningen – upphör.

Bakgrunden till ingripandet är ett uppmärksammat fall där aktierna i ett
kommunalt allmännyttigt bostadsföretag med betydande förlustavdrag över-
låtit till ett privatägt aktiebolag. Större delen av lägenhetsbeståndet har före
aktieöverlåtelsen sålts till ett annat kommunalt bolag ingående i samma
koncern som det sålda bolaget (jfr Lex Kockum).

1987-04-01

Anders Klange/MNM

Utdrag ur RSV Förhandsbesked 1979 (s. 497)

9 Medelstillskott från svenska staten – statsbidrag eller aktieägartillskott?

I 1 ansöknings från AB ASEA-ATOM anfördes bl a följande: Bolaget,
vars aktier ägs av ASEA AB (50 %) och svenska staten (50 %), började sin
verksamhet den 1 jan 1969. En redogörelse för konsortialavtalet mellan
ägarna lämnas i prop. 1968:169. Av avtalet framgår att ASEA-ATOM skall
vara dotterbolag till ASEA.

Redog. 1988/89:2

Bilaga 5

(Förs. 1987/88:17

Bilaga 1

Underbilaga 2

till rapport 1987/88:2)

Redan tidigt visade det sig att bolaget hade begränsade möjligheter att ställa realsäkerhet för sina åtaganden i samband med leveranser. ASEA-ATOM hemställde därför om en särskild garanti från aktieägarnassida till ett belopp av 500 milj kr fördelat med hälften vardera på staten och ASEA. Hemställan godkändes, se prop 1969:101, SU 1969:99, rskr 1969:245.

I prop. 1972:13 föreslogs en sådan ändring i KL:s regler om avdrag för öppet koncernbidrag att KM:t, i syfte att främja samhällsekonomiskt betydelsefulla uppgifter, skall kunna medge avdragsrätt för bidrag från ett företag till ett annat även om inte alla de förutsättningar som annars gäller för avdragsrätt för koncernbidrag föreligger. Propositionen godkändes och lagändringen genomfördes.

7 mars 1972 gjorde ASEA-ATOM en framställning om medelstillskott (60 milj kr) från aktieägarna under 1972. Framställningen godkändes och beloppet utbetalades 3 juli 1972. Detta första medelstillskott behandlas i prop. 1972:52. Senare har ytterligare medelstillskott utbetalats från aktieägarna och den totala bilden är följande.

Datum	Medelstillskott i milj kr från		Summa
	staten	ASEA	
72-07-03	30	30	60
74-07-01	15	15	30
75-07-01	20	20	40
76-07-01	20	20	40
77-07-01	19,5	19,5	39
Summa	104,5	104,5	209

I samtliga ovan angivna fall har regeringen medgivit, med stöd av 43 § 3 mom femte st KL, att de bidrag som ASEA lämnat till ASEA-ATOM skall anses som avdragsgill omkostnad för ASEA och skattepliktig intäkt för ASEA-ATOM.

Som villkor för regeringens medgivande har bl a gällt att såväl givare som mottagare av bidraget redovisat detta öppet i självdeklarationen för aktuellt år. För ASEA-ATOMs del framgår detta av till denna skrivelse fogade kopior av deklarationer avgivna 1973 samt 1975 till 1977.

Av deklarationskopiorna framgår vidare att ASEA-ATOM varje aktuellt år i deklarationen yrkat avdrag från summa nettovinst och tillkommande poster för medelstillskottet från svenska staten, dvs medelstillskott från staten har hänförs till för bolaget icke skattepliktiga intäkter. Detta förfarande finner enligt bolagets mening stöd i ovan angivna förarbeten men har aldrig sakligt prövats beroende på att bolaget hittills aldrig haft några egentliga vinster. Avdragen har således förts vidare som ackumulerat förlustavdrag.

För räkenskapsåret 1977 beräknar ASEA-ATOM att redovisa en vinst om 5,5 milj kr. Liksom vid deklarationerna för tidigare beskattningsår avser ASEA-ATOM att vid 1978 års taxering behandla från staten under 1977 mottaget medelstillskott som en icke skattepliktig intäkt. Därjämte kommer framgent avdrag att ske för ackumulerade förlustavdrag.

Med hänsyn till frågans stora principiella och ekonomiska betydelse anholder vi härmed om besked huruvida från staten erhållna medelstillskott utgjort för bolaget skattepliktig intäkt.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga 1
Underbilaga 2
till rapport 1987/88:2)

2 RSV:s rättsnämnd finner att det medelstillskott på 19,5 milj kr som sökandebolaget under räkenskapsåret 1977 erhållit från staten är att anse såsom inte skattepliktigt aktieägartillskott. I enlighet härmed förklarar nämnden att beloppet inte utgör skattepliktig intäkt för sökandebolaget.

Beträffande under tidigare år erhållna medelstillskott avvisades ansökan.

3 RR, där TI hemställde om förklaring att de medelstillskott bolaget under 1977 erhållit från staten utgjorde skattepliktig inkomst enligt anv till 19 § KL (statsbidrag): Utan bifall.

Frågan om skatteplikt för bidraget är, såsom RSV funnit, att bedöma med utgångspunkt i att bidraget får anses utgöra aktieägartillskott. I fråga om bidrag av sådan karaktär är den av TI åberopade bestämmelsen i anv till 19 § KL icke tillämplig.

Redog. 1988/89:2

Bilaga 5

(Förs. 1987/88:17

Bilaga 1

Underbilaga 2

till rapport 1987/88:2)

1988-02-10 Dnr 3/87-247

Riksdagens Revisorer

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga 2)

Anmodat att inkomma med yttrande över rapport 1987/88:2 angående statliga bolags rätt till förlustavdrag vid beskattningen får riksskatteverket (RSV) anföra följande.

I rapporten anføres att statens medverkan i företagsrekonstruktioner och strukturiomvandling av flera tunga basindustrier har medfört att riksdagen anslagit statliga medel av ansevliga belopp till verksamheter i vilka staten varit ägare eller inträtt som ny ägare. I många fall har dessa medelstillskott lämnats för att täcka förluster i bolagens verksamheter. Har dessa medelstillskott formen av aktieägartillskott behandlas de normalt som en extraordinär intäkt vid bolagets resultatredovisning. Härigenom neutraliseras eller reduceras den uppkomna förlusten i bolagets verksamhet. I beskattningshänseende blir tillskotten emellertid skattefria medan den med medlen täckta förlusten kan utnyttjas för att reducera beskattningen vid framtida vinster.

I rapporten anføres vidare att från statsfinansiell synpunkt innebär nu rådande beskattningspraxis att de statliga företagen i princip erhåller kompensation två gånger vid förlusttäckningen.

För att undvika här nämnda skattekonsekvens föreslås i rapporten att statliga ägartillskott som är avsedda att täcka förluster bör göras skattepliktiga och att det får ankomma på regeringen att för riksdagen lägga fram förslag om erforderlig ändring i beskattningen av aktieägartillskott och andra medelstillskott för förlusttäckning.

Hur aktieägartillskott skall behandlas har inte reglerats i den skatterättsliga lagstiftningen. Enligt stadgad praxis anses emellertid aktieägartillskott normalt utgöra en icke skattepliktig intäkt. Anledningen härtill torde vara att aktieägartillskott närmast är att betrakta som en form av kapitalinsats. I företagets årsredovisningar redovisas aktieägartillskott normalt som extraordinär intäkt, som förbättrar det redovisade årsresultatet. Att införa regler som gör statliga aktieägartillskott skattepliktiga skulle innebära dels att ägartillskott från staten skulle behandlas på annat sätt än motsvarande tillskott från annan, dels att sådana regler skulle strida mot en stadgad skatterättslig praxis. RSV anser detta vara mindre lämpligt. Om ändrade regler anses erforderliga för att förhindra att de statliga företagen erhåller kompensation två gånger vid förlusttäckningen är det enligt RSVs mening mera lämpligt att ändra i lagen (1960:63) om förlustavdrag på så sätt att förlustavdrag reduceras med vad företaget erhållit i form av statligt aktieägartillskott. Detta bör gälla endast under den förutsättningen att dessförinnan inte har redovisats någon kostnad för återbetalning av tidigare erhållit aktieägartillskott. Om bolaget återbetalat aktieägartillskottet innan yrkandet om förlustavdrag görs skall således någon reduktion av förlustav-

draget inte ske. Detta innebär alltså att inom ramen för tioårsgränsen för förlustavdrag finns alltid möjlighet att utnyttja den på grund av aktieägartillskottet uppkomna förlusten under förutsättning att återbetalning ägt rum.

Ett annat alternativ är att komplettera bestämmelserna i 19 § kommunal-skattelagen (1928:370) om beskattning av näringsbidrag på så sätt att däri inbegrips även aktieägartillskott från staten. Enligt RSVs mening medför dock en sådan lösning problem. Som framgår av lagtexten utgör näringsbidrag under vissa förhållanden icke skattepliktig inkomst. Kvarstår detta skulle även fortsättningsvis statliga aktieägartillskott kunna medföra oförändrad förlustutjämningsrätt för mottagaren.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad generaldirektör. Vid den slutliga handläggningen har även närvarit skattechef Bodil Hulgaard, skattedirektör Lennart de Verdier samt avdelningsdirektör Stig Dunvall, föredragande.

Lennart Nilsson

Stig Dunvall

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17
Bilaga 2)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Revisorernas förslag

Redog. 1988/89:2
Bilaga 5
(Förs. 1987/88:17)

- 1 REVISORERNASGRANSKNING
- 2 REVISORERNASÖVERVÄGANDEN
- 3 HEMSTÄLLAN

Bilaga 1

- 0 SAMMANFATTNING
- 1 GRANSKNINGENS BAKGRUND OCH GENOMFÖRAN-
DE
- 2 STATLIGA TILLSKOTT FÖR FÖRLUSTTÄCKNING
I STATLIGA BOLAG
- 3 REDOVISNINGSMÄSSIG BEHANDLING AV STATLIGT
STÖD TILL FÖRETAG
- 4 BESKATTNING AV MEDELSTILLSKOTT TILL STATLI-
GA FÖRETAG
- 5 STATLIGT STÖD TILL VISSA STATLIGA FÖRETAG
 - 5.1 Statsföretag AB (fr.o.m. 1/1 1983 Procordia AB)
 - 5.1.1 Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB)
 - 5.1.2 AB Statens Skogsindustrier (ASSI)
 - 5.1.3 Svenska Petroleum AB (SP)
 - 5.2 Svenska Varvsgruppen
 - 5.3 Zenit Shipping AB
- 6 ÖVERVÄGANDEN
- 6.1 Ägartillskott vid inkomstbeskattningen
- 6.2 Rätten till förlustavdrag
- 6.3 Omfattningen av förlustavdragen i vissa
statliga bolag
- 7 ÅTGÄRD

Underbilagor till rapporten

Bilaga 2

1987/88:16

Riksdagens revisorers förslag angående översyn av förfarandet vid delgivning av kallelser m.m. vid domstolar och statliga myndigheter

Riksdagens revisorer anmäler härmed förslag om en övergripande översyn av förfarandet vid delgivning av kallelser, stämningar och andra handlingar vid domstolar och andra statliga myndigheter samt av stämningsmannaorganisationen vid polisen.

Revisorerna har inledande granskat förhållandena på området, i första hand vid vissa tingsrätter, och därvid funnit att den nuvarande ordningen har brister som medför hinder i den löpande verksamheten vid domstolarna och därmed också påverkar domstolarnas effektivitet. Vissa brister i stämningsmannaorganisationen har också noterats.

Enligt revisorernas mening talar starka skäl för att förhållandena ses över och att erforderliga åtgärder för att vinna en smidigare och effektivare ordning vidtas skyndsamt.

I Revisorernas överväganden

1.1 Bakgrund

På grundval av uppgifter som inhämtats vid en föredragning inför revisorerna under våren 1987 har revisorerna beslutat att granska delgivningsförfarandet vid domstolarna. På sedvanligt sätt har revisorerna inlett granskningen med en förstudie av förhållandena.

Vid förstudien kunde konstateras att den nuvarande ordningen vid tingsrätterna i fråga om delgivning av kallelser, stämningar och andra handlingar inte är tillfredsställande och att en genomgripande översyn såväl av de formella reglerna som av organisationen för förfarandet är erforderlig. Revisorerna styrks i sin uppfattning härom bl.a. av två skrivelser från lagmannen vid Stockholms tingsrätt angående problem med anknytning till delgivningssystemet vid rättegångar som han, i samråd med övriga lagmän vid tingsrätterna inom Stockholmsområdet, under 1987 ingett till justitiedepartementet.

Vid länsrätterna gäller problemen delgivningen av domstolsutslagen.

Med hänsyn till vad som framkommit vid den inledande granskningen har revisorerna funnit skäl föreligga att omgående hemställa om en översyn av förhållandena. Det kan inte anses ankomma på revisorerna att komma med slutliga förslag till åtgärder.

Resultatet av den hittills genomförda granskningen redovisas i *bilagda* dokument (Förstudie 1987/88:8).

1.2 Behov av åtgärder

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16)

Granskningen har visat att tingsrätterna – särskilt de i Stockholmsområdet – har problem med att få fram snabba och säkra delgivningar. Problem uppkommer inte bara när det gäller brottmål utan även vid tvistemål och konkurser och framför allt i den summariska process som gäller för lagsökningar och betalningsförelägganden.

Man understryker särskilt från tingsrätternas sida att delgivningsarbetet är tungrott och att de formella kraven för att delgivningarna skall godkännas är stränga. Sekretessbestämmelserna lägger vidare hinder i vägen för möjligheterna att få fram erforderliga uppgifter i fråga om t. ex. hemliga telefonnummer. Hämtning genom polisens försorg kan vidare endast ske undantagsvis. Dessutom kan vitesförelägganden ofta vara verkningsslösa på grund av den eftersöktes ekonomiska situation.

Tingsrätterna har också fått ökad arbetsbörda genom att delgivningsarbetet i större utsträckning lagts på domstolarna själva. Man betonar att tingsrätterna inte fått några särskilda resurser för denna arbetsuppgift. För övrigt fyller enligt uppgift viss föreskriven adressforskning inte något ändamål.

Stark kritik framförs vidare mot stämningsmannaorganisationens sätt att fungera, framför allt i polisdistrikten runt Stockholm. Det anförs sålunda bl. a. att delgivningar påbörjas för sent och att redovisning inte sker inom begärd tid.

Nu redovisade problem synes vara störst inom storstadsområdena, men bl.a. en hos domstolsverket pågående undersökning om handläggningssvårigheter vid olika typer av tingsrätter visar å andra sidan att även medelstora och mindre tingsrätter utanför storstadsområdena redovisar motsvarande förhållanden.

En av följderna av svårigheterna att genomföra delgivningar är att mål och ärenden försenas. Under förstudien har konstaterats att förseningarna är avsevärda. Detta gäller vid alla slag av mål, såväl tvistemål som brottmål och mål inom den summariska processen vid lagsökningar och betalningsförelägganden samt i konkursärenden.

Svårigheterna i delgivningsledet medför också ryckighet i domstolarnas planering och därmed sämre effektivitet i arbetet samt att själva delgivningsarbetet blir mer betungande. Dessa förhållanden ökar självfallet statsverkets kostnader för verksamheten. Därtill kommer de direkta kostnaderna för ersättningar till ombud, vittnen och sakkunniga vid inställda förhandlingar. Vid den inledande och begränsade granskning som gjorts har dessa kostnader för statsverket inte kunnat beräknas, då det erfordras tämligen ingående studier för att genomföra sådana kostnadsberäkningar.

Utöver vad nu nämnts kommer de enskilda medborgarnas berättigade krav på en effektivt verkande statsförvaltning.

Som nämnts har länsrätterna också problem med delgivningarna.

I övrigt hänvisas till bilagda förstudie (1987/88:8).

Med hänsyn till vad som framkommit vid vår granskning anser vi att snara åtgärder bör vidtas för att i möjligaste mån minska de problem som i dag uppenbarligen vidlåder delgivningsinstitutet.

1.3 Förslag till åtgärder

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16)

Delgivningsförfarandet vid domstolar och statliga myndigheter i övrigt samt stämningsmannaorganisationen bör göras till föremål för en allomfattande och förutsättningslös översyn. Härvid bör de förslag till förbättrande åtgärder som redovisats i förstudiedokumentet beaktas.

2 Hemställan

Med hänvisning till vad ovan anförts hemställer riksdagens revisorer
beträffande *delgivningsinstitutet och stämningsmannaorganisa-*
tionen

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna
anfört om nödvändigheten av att en genomgripande översyn genom-
förs samt hemställer att reformförslag skyndsamt föreläggs riksdagen
för beslut.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit
revisorerna Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Börje Stensson (fp),
Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Bertil Jonasson (c), Stig Gustafs-
son (s), Birgitta Rydle (m), Anita Johansson (s), Torsten Karlsson (s), Hans
Lindblad (fp), Olle Aulin (m), Rune Jonsson (s) och Margareta Gard (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran
Hagbergh, byråchefen Bo Willart och f.d. revisionsdirektören Björn Ring-
ström (föredragande).

Stockholm den 24 mars 1988

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Bo Willart

DELGIVNINGSFÖRFARANDET VID DOMSTOLARNA

Förstudie 1987/88:8¹.

beslutad av revisorerna i plenum 1988-03-24

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Bilaga)

Sammanfattning

Riksdagens revisorer har beslutat granska delgivningsförfarandet vid domstol. Vid föreliggande förstudie har en genomgång gjorts av delgivningsförfarandet inom domstolsväsendet, främst vid underrätterna, varvid även stämningsmannaorganisationen vid polisen berörts.

Trots att delgivningssystemet varit föremål för flera utredningar under de senaste 15 åren och åtskilliga rationaliseringsåtgärder vidtagits, visar förstudien att man vid tingsrätterna – det största området inom domstolsväsendet – fortfarande har stora problem med delgivning och att många förhandlingar måste ställas in på grund av att behörig delgivning ej kommit till stånd eller att den delgivne uteblivit.

Kraven på en godkänd delgivning är stränga, samtidigt som många formella hinder gör delgivningen svår genomförbar. Sålunda lägger sekretessbestämmelserna fortfarande hinder i vägen när det gäller att få erforderliga uppgifter, t. ex. i fråga om hemliga telefonnummer. Hämtning till inställelse inför rätten genom polisens försorg kan endast ske undantagsvis och vitesföreläggande är i många fall verkningslöst. Tingsrätterna har dessutom fått ökad arbetsbörda genom att delgivningsarbetet lagts mera på domstolarna själva. Viss föreskriven adresspaning fyller vidare enligt uppgift inget ändamål.

Stark kritik framförs från tingsrätterna mot stämningsmannaorganisationens sätt att fungera, framför allt i polisdistrikten runt Stockholm. Det anförs sålunda att delgivning påbörjas för sent, att redovisning inte sker inom begärd tid osv.

Nu redovisade problem synes vara störst i storstadsområdena, men även mindre och medelstora tingsrätter har svårigheter.

Vid tingsrätterna inställs genomsnittligt 24 % av brottmål där förhandling skall ske, varav en tredjedel på grund av brister i delgivningen. I tvistemål med förhandling inställs genomsnittligt 35 % av målen, varav inte fullt en tredjedel på grund av delgivningssvårigheter.

När rättegångsförhandlingarna i stor utsträckning måste uppskjutas påverkas självfallet domstolarnas effektivitet, och onödiga merkostnader uppstår. Staten får härigenom såväl direkta som indirekta merkostnader.

En negativ konsekvens från effektivitetssynpunkt är att målens avgörande försenas. Två av fyra tillfrågade tingsrätter anger att målen ibland kan försenas upp till ett halvt år. Förseningarna är också stora vad beträffar den summariska processen för lagsökningar och betalningsförelägganden. Handläggningstiden i svårdelgivna lagsökningar och betalningsförelägganden kan

¹ Utredare: Björn Ringström.

i vissa fall uppgå till mer än ett och ett halvt år enligt två tillfrågade tingsrätter i Stockholmsområdet. Enligt Stockholms tingsrätt kan även konkursärenden ibland försenas upp till flera år på grund av delgivningssvårigheter.

En annan negativ konsekvens är att delgivningen – även den som lyckas – blir mera tungrodd och därmed kostsammare. Kostnaderna för tingsrätternas delgivning har uppskattats ligga i storleksordningen 60 milj. kr. per år (inklusive del av kostnaderna för särskild postdelgivning och polisens stämningsmannaorganisation).

Inom länsrätterna – det näst största området av domstolsväsendet – synes man inte ha samma problem med delgivning vid rättegången eller med inställda förhandlingar, då rättegången oftast är skriftlig. Däremot orsakar reglerna om formell delgivning av domarna i de ca 150 000 målen avsevärt merarbete och icke obetydliga portokostnader, bl. a. för många rekommenderade försändelser.

När det gäller stämningsmannaorganisationen har vissa polismyndigheter framhållit att de saknar tillräckliga resurser för delgivningsarbetet. På sina håll säger man sig vidare ha svårigheter med att rekrytera särskilt förordnade stämningsmän, då ersättningen är begränsad till 30 kr. per ärende (ett ärende innebär ofta upprepade delgivningsförsök).

Förstudien har gett vid handen att en övergripande översyn av delgivningsorganisationen vid domstolar och polismyndigheter bör komma till stånd. Härvid bör de formella kraven vid förfarandet vid delgivning prövas och såväl erforderliga förenklingar som skärpningar av bestämmelserna övervägas i syfte att få ett bättre, snabbare och effektivare förfarande till stånd. Samtidigt bör organisationen för delgivningsförfarandet övervägas och kostnaderna för att uppnå en effektiv organisation bedömas.

En skrivelse till riksdagen med förslag om en övergripande översyn av delgivningsförfarandet skall avges.

1 Inledning

1.1 Syftet med förstudien

Vid en föredragning av lagmannen Tomas Nordqvist vid Handens tingsrätt inför riksdagens revisorer under våren 1987 påtalade han vissa brister i systemet för delgivning av stämningar och kallelser vid underrätterna. Bristerna medförde onödiga kostnader, bristande effektivitet och tidsförseeningar. Han anförde även att många trots delgiven kallelse underlåter att inställa sig till förhandling, något som var en starkt bidragande orsak till att handläggningstiderna i många fall blir alltför långa. Detta orsakade dessutom mycket dubbelarbete och påverkade effektiviteten i verksamheten. Vissa ändringar har gjorts i delgivningslagstiftningen under senare år, vilket i någon mån underlättat arbetet, men ytterligare lättnader skulle vara önskvärda ansåg han.

Med anledning härav beslutade revisorerna att närmare granska förhållandena på området.

Att domstolarna haft stora problem med att bl. a. åtalade inte kunnat delges eller inte inställt sig till förhandlingar i mål och att mål av denna

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Bilaga)

anledning måst inställas har tidigare uppmärksamrats. Sålunda har riksrevisionsverket i en rapport 1977¹ påpekat att enligt en undersökning vid tio tingsrätter 37 % av alla huvudförhandlingar i brottmål inställdes och att över 14 % av de planerade huvudförhandlingarna ställdes in på grund av att man inte lyckats delge den åtalade. Såväl domstolarna som andra berörda, t.ex. advokater, vittnen m. fl. har därigenom orsakats olägenheter och kostnader.

I förevarande förstudie har försök gjorts att identifiera vilka problem som föreligger och vilken ungefärlig omfattning dessa har samt att undersöka om det kan finnas möjligheter att komma till rätta med problemen. Studien har omfattat de två största områdena inom domstolsväsendet, tingsrätterna och länsrätterna. Systemet med stämningsmän inom polisväsendet har även blivit belyst.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Bilaga)

1.2 Uppläggning av förstudien

Vid förstudien har tidigare utredningar och annan dokumentation genomgått. Tingsrätterna i Gävle, Handen, Jönköping och Stockholm samt länsrätten i Stockholms län har besökts. I samband med besöket vid Stockholms tingsrätt har en inom tingsrätten gjord enkät beträffande delgivningsproblemen inom tingsrätten studerats. Besök har också gjorts vid delgivningsenheten i Handens polisdistrikt och delgivningcentralen vid Stockholmspolisen.

Med hänsyn till den omorganisation som diskuteras beträffande handläggning av mål rörande lagsökning och betalningsföreläggande har även kronofogdemyndigheten i Stockholm besökts.

Underhandssamråd har skett med personal inom domstolsverket (DV). Vissa kontakter har även tagits med representanter för rikspolisstyrelsen och statskontoret.

Med bistånd av rikspolisstyrelsen har uppgifter angående stämningsmanorganisationen inhämtats från samtliga polismyndigheter.

2 Bakgrund

2.1 Gällande bestämmelser

Med delgivning menas att en handling bevisligen lämnas till någon som skall ta del av den eller eljest har rätt att ta emot den. I många fall är det nämligen viktigt för t. ex. en domstol, en myndighet eller en privatperson att få bevis om att en viss handling har lämnats till en bestämd person. Det kan t. ex. gälla en stämning, en kallelse till förhandling eller ett testamente. En föreskrift om att delgivning skall ske kan sägas vara ett uttryck för att ingen skall dömas ohörd eller ovetande drabbas av ingripande rättsverkningar.

Genom delgivningslagen (1970:428, DL) skapades ett gemensamt delgivningsförfarande för rättegång och förvaltningsförfarande. DL anknyter i sak tämligen nära till vad som tidigare gällde för de allmänna domstolarna.

¹ Allmänna domstolarna – tingsrätternas handläggning av brottmål (1977-11-16).

Lagen gäller utom för domstolar och myndigheter i vissa fall även när någon enskild skall ombesörja delgivning.

Närmare föreskrifter om tillämpningen av DL återfinns i delgivningsförrordningen (1979:101, DF).

Domstolsverket utgav 1985 en "Delgivningshandbok", som utom gällande bestämmelser även innehåller handledning för delgivningsarbetet, blanketter m. m.

DL och DF reglerar *hur* delgivning skall ske. Bestämmelser om *när* delgivning erfordras återfinns i de författningar som innehåller de materiella bestämmelserna. Vad beträffar tvistemål och brottmål finns t.ex. sådana bestämmelser i rättegångsbalken och i fråga om testamenten i ärvdabalken.

Vissa bestämmelser i rättegångsbalken, förvaltningslagen och sekretesslagen berör också själva delgivningsförfarandet. (Se t. ex. DV:s handbok.) Slutligen finns också en förordning (1980:507, omtryckt 1984:289) om ersättning för vissa delgivningar m. m.

2.2 Delgivningssystemet

Redogörelsen för delgivningssystemet kommer uteslutande att behandla förfarandet inom domstolsväsendet, det ojämförligt största tillämpningsområdet.

Domstolsväsendet omfattar 135 domstolar med ca 6 000 anställda. Samtliga domstolar torde ombesörja delgivning i större eller mindre omfattning. Även om regeln om fri bevisprövning i princip gäller också vad beträffar delgivning, är det i praktiken oftast nödvändigt att delgivningen sker strikt enligt bestämmelserna i DL och DF.

Som huvudregel gäller att den enklaste och billigaste delgivningsformen skall användas. Denna benämns ordinär delgivning och innebär att domstolen genom postförsändelse, bud eller telefon delger den sökta stämning, kallelse eller annan handling. Lyckas inte detta kan särskild postdelgivning, stämningsmannadelgivning eller kungörelsedelgivning tillgripas.

Enligt DL och DF finns således fyra huvudformer för delgivning. Inom dessa finns flera delgivningssätt.

Ordinär delgivning

A Brevdelgivning

Handlingen och ett delgivningskvitto skickas till den sökta i ett vanligt brev. Den sökta undertecknar kvittot och sänder det tillbaka till myndigheten.

B Buddelgivning

Ett bud lämnar handlingen till den sökta som skall skriva under delgivningskvitto.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Bilaga)

C Rekommenderad eller assurerad försändelse med mottagningsbevis

Den sökte får en avi om försändelsen och hämtar ut den hos posten. I samband därmed undertecknar han mottagningsbeviset.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Bilaga)

D Telefondelgivning

En tjänsteman vid myndigheten ringer till den sökte och läser upp meddelandet. Därefter skickas handlingen i vanligt brev till den sökte. Delgivningen är genomförd när handlingen har skickats.

Särskild postdelgivning

Försändelsen skickas i ett vanligt brev till den sökte. På kuvertet fästes en blankett för delgivningskvitto. Brevbäraren lämnar kuvertet till den sökte eller till någon annan som har rätt att ta emot delgivningen. Mottagaren skriver under delgivningskvittot, som sänds tillbaka av posten.

Stämningmannadelgivning

Stämningmännen är knutna till polisväsendet. Vid de större polismyndigheterna finns en delgivningsenhet med fast anställd personal. Vid de mindre polismyndigheterna sorterar delgivningsfunktionerna under myndighetens kansli. Det finns också särskilt förordnade stämningmän som sorterar under polisen. Dessa senare får ersättning per uppdrag (f.n. 30 kr.). I Stockholm, Göteborg och Malmö benämns delgivningsenheten delgivningscentral.

Vid delgivning genom stämningssman skickas försändelsen tillsammans med en blankett för delgivningsanteckningar till den polismyndighet som skall ombesörja stämningmannadelgivning. Stämningssmannen överlämnar delgivningsförsändelsen till den sökte eller annan som har rätt att ta emot delgivningen. Mottagaren skriver under delgivningskvittot. Delgivningen är genomförd när stämningssmannen anträffat den sökte och överlämnat handlingen, oavsett om den sökte tar emot och kvitterar försändelsen eller ej.

Kungörelsedelgivning

A Egentlig kungörelsedelgivning

Kungörelsedelgivning innebär att man annonserar om handlingens huvudsakliga innehåll och om var och när den hålls tillgänglig.

B Spikning

I vissa fall får man i stället för kungörelsedelgivning i egentlig mening (annonsering) använda sig av s. k. spikning. Stämningssmannen lägger då ett tillslutet kuvert med delgivningshandling i den söktes brevlåda. Om det inte finns någon brevlåda, fäster stämningssmannen kuvertet på dörren till den söktes bostad.

Ett meddelande om var och när handlingen hålls tillgänglig delges den sökta.

2.3 Tidigare utredningar och rationaliseringsåtgärder

Kritik mot delgivningssystemet framfördes redan kort efter det att DL infördes 1970. Flera utredningar har också gjorts. Med anledning av dessa har vissa rationaliseringsåtgärder, bl.a. av teknisk natur vidtagits. Stämningssmannadelgivning, som tidigare ombesörjts av stämningsmän som förordnats av länsstyrelserna, knöts administrativt till polisväsendet. Domstolar och andra myndigheter ålades vidare att mer än dittills själva svara för att en person nåddes av en delgivning.

En redogörelse för tidigare utredningar och rationaliseringsåtgärder lämnas i *underbilaga 1*.

2.4 Pågående eller planerade undersökningar, m. m.

Domstolsverket fastställde den 16 mars 1987 direktiv för en översyn av delgivningsförfarandet, benämnda "Delgivningsreformen". Enligt direktiven avser man med projektet att utvärdera de författningsändringar syftande till att effektivisera delgivningsverksamheten som trädde i kraft den 1 juli 1985 samt att i övrigt analysera hur delgivningsreformen har fungerat i praktiken. Med hänsyn till att det från den utsedda referensgruppen för projektet uttalades att det då var väl tidigt att utvärdera reformen från 1985 avses projektet bli påbörjat våren 1988.

Vid DV:s organisationsenhet pågår vidare ett projekt med syfte att bl. a. undersöka om mål vid storstadsdomstolar är förbundna med större handläggningssvårigheter än mål vid mindre domstolar. I samband därmed undersöks också om delgivningssvårigheterna är större vid storstadsdomstolarna.

Inom rikspolisstyrelsen pågår arbete med att utfärda nya allmänna råd för förfarandet vid delgivning genom stämningsman.

Vidare har chefen för Stockholms tingsrätt, lagman Carl-Anton Spak, i november 1987 skrivit till justitiedepartementet och framfört den oro lagmännen i Stockholmsområdet känner för delgivningssituationen i länet. I skrivelse den 2 februari 1988 har Spak gjort ett tillägg till nyssnämnda brev. Skrivelserna biläggs som *underbilaga 2 a och b*.

Från justitiedepartementet har inhämtats att man inom departementet överväger om man skall lägga den s. k. summariska processen om fordringsanspråk (lagsökning och betalningsföreläggande) hos kronofogdemyndigheterna i stället för hos tingsrätterna. Som framgår nedan av avsnitt 3.1 har tingsrätterna stora problem med delgivning i dessa ärenden.

I riksdagen har i motion (1987/88: JuU 706) påpekats att 24 § DL för några år sedan ändrades så att stämningsmans intyg bara gäller som fullt bevis om delgivning skett i tjänsten. Det är därför numera nödvändigt att leja två personer om man privat önskar delge någon handling genom försorg av stämningsman. Motionären föreslår en lagändring så att delgivning av en enda stämningsman skall kunna anses laggill som fullt bevis även om

delgivningen sker för privatpersons räkning. Motionen har ännu ej slutbehandlats i riksdagen.

Advokaten Anders Hessle och landstingsjuristen Erik Nordblom har i oktober 1987 hos JO anfört klagomål mot Solna tingsrätt angående handläggningen av ett lagsökningsmål som bl. a. gällde avhysning. Av JO:s utredning i ärendet framgår att tingsrättens handläggning betungats av att man haft svårigheter att verkställa delgivningar i bl. a. lagsökningsmål, vilket bl. a. berott på bristande resurser hos vederbörande polismyndighet. Under hänvisning till riksdagens revisorers pågående utredning överlämnades beslutet i ärendet av JO bl. a. till revisorerna för kännedom.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Bilaga)

3 Kartläggning och iakttagelser

3.1 Delgivning vid tingsrätterna

3.1.1 Allmänt

För att få en bild av förhållandena på området har besök gjorts vid fyra av de 97 tingsrätter som finns i landet, tingsrätterna i Stockholm, Handen, Gävle och Jönköping. En enkät med frågor angående tingsrätternas erfarenheter har också sänts till de besökta tingsrätterna. För att inte betunga många tingsrätter med besvärligt uppgiftslämnande har enkäten begränsats till de besökta tingsrätterna.

Enkätsvaren har sammanställts i *underbilaga 3*. Alltför långt gående slutsatser kan givetvis inte dras av detta begränsade underlag. Om mera exakta data erfordras måste statistik insamlas fortlöpande under viss tid, vilket inte varit möjligt inom ramen för denna förstudie.

Delgivning förekommer mer eller mindre ofta i de flesta typer av mål och ärenden hos tingsrätterna. Särskilt frekvent är delgivning i

- mål angående lagsökning och betalningsförelägganden,
- brottmål,
- tvistemål
- konkurser.

Fältstudierna utvisar att tingsrätterna – särskilt i Stockholmsområdet – fortfarande har mycket stora problem med att få fram snabba och säkra delgivningar trots författningsändringarna 1985 och tillkomsten av DV:s delgivningshandbok. Detta uppges vara tingsrätternas största problem vid sidan av ekonomin. Delgivningsproblem föreligger inte bara i brottmål utan även i tvistemål och konkurser samt framför allt i den summariska process som gäller för lagsökningar och betalningsförelägganden.

Man framhåller sålunda att delgivningsarbetet är tungrovt och att det fortfarande är ungefär lika svårt att delge. Sålunda är de formella kraven på delgivning stränga. Sekretessbestämmelserna lägger fortfarande hinder i vägen för att få erforderliga uppgifter t.ex. i fråga om hemliga telefonnummer. Hämtning genom polisens försorg kan vidare endast ske undantagsvis. Vitesföreläggande kan ofta vara verkningsslöst på grund av vederbörandes ekonomiska situation.

Tingsrätterna har dessutom fått ökad arbetsbörda genom att delgivnings-

arbetet mera lagts på domstolarna själva. Man betonar att tingsrätterna inte fått några ytterligare resurser härför. Viss föreskriven adressforskning fyller enligt uppgift inte något ändamål.

Stark kritik framförs vidare från tingsrätterna mot stämningsmannaaorganisationens sätt att fungera, framför allt i polisdistrikten runt Stockholm. Det anföras sålunda att delgivningen påbörjas för sent, att redovisning inte sker inom begärd tid osv.

Problemen synes vara störst inom storstadsområdena, men bl. a. DV:s undersökning om handläggningssvårigheter vid olika typer av tingsrätter visar att även medelstora och mindre tingsrätter utanför storstadsområdena har stora problem.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Bilaga)

3.1.2 Kostnader för inställda förhandlingar

Nyssnämnda undersökning har enligt uppgift under hand visat att i brottmål med förhandling¹ inställs 24 % av målen, varav en tredjedel på grund av delgivningssvårigheter. I tvistemål med förhandling² inställs 35 % av målen, varav inte fullt en tredjedel på grund av delgivningssvårigheter. Undersökningen avser 29 tingsrätter av varierande storlek.

Genom att förhandling uppskjutits blir rättens ledamöter mer eller mindre sysslolösa tills nästa mål påropas. Härvid berörs ofta en lagfaren domare och tre nämndemen eller tre lagfarna domare. Dessutom går det givetvis tid åt att på nytt utsätta målet och kalla de berörda. Det uteblivna målet medför alltså indirekta kostnader för staten.

Vidare händer det ofta att man inte hinner underrätta övriga berörda såsom motparten, ombud (advokater), vittnen, sakkunniga m. fl. De som sålunda inställt sig har rätt till ersättning enligt vanliga normer. Staten får alltså även direkta extra kostnader. Trots att viss ersättning utgår är det givetvis en stor olägenhet för de berörda att inställa sig i onödan.

Även i konkurser måste förhandlingar ofta inställas på grund av brister i delgivningen.

Kostnaderna som uppkommer på grund av att mål blir uppskjutna går inte att uppskatta utan ingående studier.

3.1.3 Försening av mål och ärenden

En negativ konsekvens av svårigheten att genomföra behöriga delgivningar är att målens avgörande försenas. Enligt enkäten till de fyra besökta tingsrätterna är förseningarna avsevärda. Stockholms tingsrätt uppger sålunda att brottmålen försenas minst 4 veckor. Handens tingsrätt anger att förseningarna i olika typer av mål varierar mellan 12 och 24 veckor. Vid Gävle tingsrätt varierar förseningarna mellan 3 och 26 veckor och vid Jönköpings tingsrätt mellan 4 och 10 veckor (se underbil. 3).

Detta bör ses mot bakgrunden av att handläggningstiden är lång även normalt. I ordinär rättegång i tvistemål tog närmare hälften av målen år 1986

¹ Utom s. k. notariemål.

² Utom s. k. gemensamma ansökningar och FT-mål.

mer än sex månader att genomföra i tingsrätterna¹. I brottmål tog en sjättedel av målen mer än sex månader i tingsrätten¹ – bortsett från tiden för polisens och åklagarens utredning. Vittnesmålens tillförlitlighet blir givetvis sämre ju längre tid som förflyter mellan inträffad händelse och vittnesmålet.

Parterna i civilmål har berättigade krav på att målet skall avgöras snarast möjligt. Påföljder på grund av brott bör också följa så snart som möjligt efter brottet.

Förseningarna är också stora inom den summariska processen vid lagsökningar och betalningsförelägganden. Vid Handens och Stockholms tingsrätter misslyckas över hälften av den ordinära delgivningen i dessa mål, varför stämningsmannadelgivning måste tillgripas. Vid Jönköpings tingsrätt uppgavs att ordinär delgivning misslyckades i tre fjärdedelar av målen om lagsökning och betalningsförelägganden (ls/bf-mål). Enligt enkäten var handläggningstiderna följande

	Normal handläggningstid	Handläggningstid i svårdelgivna ls/bf-mål
Stockholms TR	8–12 veckor	12–96 veckor
Handens TR	5 ”	80 ”
Gävle TR	ca 5 ”	ca 15 ”
Jönköpings TR	3 ”	12 ”

Stockholms tingsrätt upplyser att konkursärenden i vissa fall kan försenas upp till flera år på grund av delgivningssvårigheter.

3.1.4 Delgivningsarbetet blir mera resurskrävande

Svårigheterna med delgivning orsakar naturligtvis – utom olägenheterna med inställda förhandlingar samt förseningar i mål och ärenden – att själva delgivningsarbetet blir mer betungande.

Det är svårt att beräkna omfattningen av tingsrätternas arbete med delgivning, bl. a. eftersom arbetsuppgiften är fördelad som deltidsuppgift på ett stort antal av kanslipersonalen. (Denna uppgår totalt till närmare 2 500.) Dessutom blir även den lagfarna personalen i viss utsträckning involverad i arbetet. Den får t. ex. ta ställning till mera svårbedömda fall. Uppgifterna från enkäten tyder emellertid på att arbetsåtgången för delgivning inom tingsrätterna är lika stor eller större än arbetsåtgången vid polisens delgivningsorganisation. Då lönerna till berörd personal vid tingsrätterna genomsnittligt torde ligga högre än ersättningarna inom stämningsmannaorganisationen, torde man kunna anta att tingsrätternas arbetskostnader överstiger de kostnader för löner och arvoden (sammanlagt 30,1 milj. kr.) som framräknats för stämningsmannaorganisationen (jfr underbil. 3 och 4).

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Bilaga)

¹ Källa: Rättsstatistisk årsbok 1987.

3.2 Delgivning vid länsrätterna

Det finns 24 länsrätter med ca 900 anställda. Länsrätterna utgör således en betydande del av domstolsväsendet. Det är därför av intresse att veta om de har samma problem som tingsrätterna när det gäller delgivning.

Under utredningen har därför länsrätten i Stockholms län besökts varvid lagman Åke Lundborg samt chefsrådmän m. fl. intervjuats. Enligt samstämmiga uppgifter har länsrätten inte några nämnvärda problem med inställda förhandlingar dels därför att muntlig förhandling är relativt sällsynt, dels också därför att muntlig förhandling oftast hålls efter begäran av enskild part som då har eget intresse av att inställa sig.

Länsrätterna har dock vissa problem med delgivning av körkortsindragningar, vid utdömande av vite samt då taxeringsintendent väckt talan i skattemål, t. ex. om eftertaxering. Det sistnämnda skall ske senast femte året efter taxeringsåret. Länsrätten måste i sistnämnda mål avgöra målet inom ett år. Detta uppmuntrar till sabotage mot rättegången. Lagman Lundborg ansåg att man borde slopa denna ettårsgräns.

Länsrätten har sålunda inte så stora problem med delgivning under själva rättegången, där delgivningen i stor utsträckning kan ske i form av vanligt lösbrev. Däremot är arbetet med formell delgivning av det stora antalet domar betungande för kanslipersonalen. (Under 1986 inkom närmare 150 000 mål till de 24 länsrätterna.) Bl. a. skall man pricka av att delgivningskvitto återkommit samt, om så ej är fallet, sända påminnelse och eventuellt rekommenderad försändelse. Portokostnaderna för rekommenderade försändelser, som ofta måste användas, torde uppgå till icke obetydliga belopp.

De vid intervjun närvarande domarna var överens om att i skattemål part normalt borde kunna underrättas om domen genom vanligt lösbrev. Det framhölls också att det inte borde vara nödvändigt att fotokopiera av domen var vidimerad. Bestämmelserna borde ändras i dessa hänseenden.

3.3 Delgivning vid övriga domstolar

Delgivning förekommer även vid övriga domstolar. Då verksamheten vid dessa är av mindre omfattning än vid tingsrätter och länsrätter, har det inte ansetts motiverat att inom ramen för en förstudie göra någon kartläggning av delgivningen vid ifrågakvarande domstolar.

3.4 Kostnader för särskild postdelgivning m.m.

Posten har enligt uppgift beräknat sina kostnader för den särskilda postdelgivningen år 1986 enligt följande

192 283 ärenden à 16:50	ca 3 173 000
Särskild ersättning till brevbärare med 2:80 för utförd delgivning	ca 250 000
Summa kr.	3 423 000

Posten får ersättning av statsverket för sina kostnader.

Portokostnaderna för övriga delgivningsförsändelser, vilka går som tjänstebrev, kan inte redovisas separat. Kostnaderna för alla rekommenderade försändelser, som är mycket vanliga t.ex. i mål om lagsökning och betalningsföreläggande, måste dock vara betydande. Antalet lagsökningar och betalningsförelägganden var 1986 ca 510 000¹. Avgiften för rekommenderad försändelse med mottagningsbevis var samma år 16:50 kr.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Bilaga)

3.5 Polisens stämningsmannaaorganisation

Stämningsmannadelgivning kan ske genom personal inom polisväsendet, antingen genom härför direkt anställda eller genom polismän eller administrativ personal som fått förordnande som stämningsmän. Dessutom finns "fritidsarbetande" stämningsmän som inte är anställda hos polisen men fått särskilda förordnanden som stämningsmän. Även dessa senare administreras numera av polisen.

Delgivningscentralen inom Stockholmspolisen samt delgivningsenheten vid Händens polisdistrikt har besökts. Då några uppgifter om stämningsmannaaorganisations nuvarande storlek inte fanns har genom förmedling av rikspolisstyrelsen en enkät gjorts hos de 118 polismyndigheterna. Uppgifterna har sammanställts i *underbilaga 4*. Upplysningar har även inhämtats per telefon.

Organisationen varierar mellan olika polismyndigheter. Storstadsdistriktet (Stockholm, Göteborg och Malmö) har särskilda s. k. delgivningscentraler med enbart fast anställd personal för delgivning. Delgivningscentralerna har egna datorer och ett eget datasystem för registrering m.m. av delgivningsärendena. Datasystemet är kopplat till SPAR (statens person- och adressregister) och till BASUN (register över företag och organisationer). Datorn skriver också ut vissa handlingar och kan ge besked om arbetsläget. Föreståndaren för delgivningscentralen i Stockholm ansåg att datasystemet borde kunna betjäna även andra distrikt.

Enligt enkäten har också 33 andra polismyndigheter fast anställd personal för delgivning (minst halvtid), som ibland bildar en s. k. delgivningsenhet. I allmänhet sker delgivning vid dessa polismyndigheter även genom fritidsarbetande stämningsmän. 82 polismyndigheter har inga anställda för att direkt arbeta med delgivning utan anlitar enbart särskilt förordnade stämningsmän.

Sammanlagt finns enligt enkäten ca 160 fast anställda för delgivning och ca 560 särskilt förordnade "fritidsarbetande" stämningsmän. Dessutom handläggs en stor del av delgivningsärendena vid många polisdistrikt av administrativ personal och polismän i samband med andra uppgifter.

Det sistnämnda gäller bl.a. vid den mycket vanliga rutinen att man påbörjar delgivningen med att sända ett nytt brev till den sökta med uppmaning att avhämta försändelsen på polisstationen. Det kan noteras att delgivning på detta sätt synes lyckas i förvånansvärt många fall. Flera polismyndigheter anger sålunda att ca 20–25 % av dessa försändelser avhämtas. Polismyndigheten i Kristinehamn uppger att man på detta sätt

¹ Källa: Rättsstatistisk årsbok 1987.

kallar nära nog samtliga som skall delges och att ca 40 % hörsammar kallelsen.

Polismän delger ibland i samband med andra uppdrag. Någon polismyndighet framhåller att detta är till fördel för tjänsten i övrigt.

I brådslande fall händer det relativt ofta att stämningsman inte anlitas utan att delgivningen sker genom polisman.

Antalet delgivningsärenden hos stämningsmannaorganisationen uppgick år 1987 enligt enkäten till ca 426 000. Drygt 85 % av ärendena kom från domstolarna.

Kostnaderna för stämningsmannaorganisationen under budgetåret 1986/87 har uppskattats till över 36 milj. kr. (se underbil. 4).

Delgivningscentralen i Stockholm, som genom sitt datasystem har lätt tillgängliga uppgifter om resultatet av delgivningsverksamheten, upplyser att man lyckas med delgivningen i 47 % av ärendena. 35 % har redovisats med positiva hinder – dvs. ny adress har framtagits, den sökta saknar känd hemvist, har avlidit eller också har ärendet återkallats. Ca 18 % har redovisats med hinder (delgivningen har misslyckats). Ungefär motsvarande uppgifter har lämnats av delgivningscentralerna i Göteborg och Malmö. Uppgifterna från övriga polismyndigheter är mer svårtolkade. I allmänhet uppges att delgivning lyckas i 81–90 % av fallen. Åtskilliga polismyndigheter utanför storstadsområdena uppger sig emellertid lyckas med delgivningen till närmare 100 %. Det är dock troligt att man härvid inte tagit hänsyn till de s. k. positiva hindren.

Flera polismyndigheter framhåller bristen på resurser för delgivning. Polismyndigheten i Jakobsberg anser att medel för polisens delgivningsverksamhet borde anvisas den centrala förvaltningsmyndigheten hos vilken de lokala polismyndigheterna kunde begära återfyllnad för utbetalda ersättningar. Särskilt betänkligt är enligt myndigheten att man i den nya anslagskonstruktionen valt att lägga stämningsmannaarvodena under en kostnadsbegränsad ram för löner till administrativ personal. Även några andra polismyndigheter har framfört liknande synpunkter. I något fall har man sagt sig att av denna orsak vara tvungen låta polispersonal sköta delgivning.

Lagman Spak har också i en av sina skrivelser till justitiedepartementet berört bristen på medel för delgivningspersonal inom polisen och pekat på möjligheten att låta polisen använda medel som inte kan utnyttjas för lön till polismän att förstärka polisens delgivningsresurser med (se underbil. 2 b).

Bl. a. föreståndaren för delgivningscentralen i Stockholm har framhållit att det finns behov av utbildning av stämningsmännen.

Det har också framkommit att det på sina håll är problem med att rekrytera särskilt förordnade stämningsmän på grund av att ersättningen är begränsad till 30 kr. per ärende. Att märka är att ett ärende ofta innebär upprepade delgivningsförsök.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Bilaga)

3.6 Sammanlagda kostnader för tingsrätternas delgivning

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Bilaga)

Kostnaderna för tingsrätternas eget arbete
(se underbil. 3)

Milj. kr.

minst 30,1

Del av kostnaderna för postdelgivning:

Tingsrätterna bedöms svara för minst 75 % av postdelgivningen (bl.a. med hänsyn till det stora antalet lagsökningar och betalningsförelägganden)

75 % av 3 423 000 (se avsnitt 3.4)

2,6

Del av kostnaderna för stämningsmannaorganisationen:

Enligt underbil. 4 uppgår löner, arvoden och reseersättningar vid stämningsmannaorganisationen till 36,2

milj. kr. Kostnader för lokaler, ADB, porton m.m. har ej kunnat beräknas.

Med ledning av enkäten till polismyndigheterna bedöms 75 % av ärendena komma från tingsrätterna

75 % x 36,2 milj. kr.

minst 27,1

Summa minst 59,8

Ovanstående beräkningar är givetvis osäkra, då de delvis grundar sig på begränsat underlag och ej helt verifierade antaganden. Det kan dock med fog antas att de sammanlagda kostnaderna för tingsrätternas delgivning ligger i storleksordningen 60 milj. kr.

4 Slutsatser

Vid förstudien har kunnat noteras att det nuvarande förfarandet vid delgivning av kallelser, stämningar och andra handlingar är behäftat med brister som påverkar såväl domstolarnas som åklagarnas och andra myndigheters arbetsförhållanden och effektivitet. Också de enskilda medborgarnas rättmätiga krav på en effektivt verkande statsförvaltning berörs. Även om man bör vara medveten om att svårigheterna vid delgivningen delvis ligger i sakens natur och att domstolarna alltid torde komma att ha svårt att delge vissa åtalade och gäldenärer, visar förstudien att problemen är så stora att snara åtgärder bör vidtas för att i görligaste mån undanröja dessa.

Situationens allvar och angelägenheten av en översyn understryks också starkt av innehållet i de skrivelser som lagman Spak vid Stockholms tingsrätt på uppdrag av övriga lagmän i Stockholms län avgivit till justitiedepartementet (underbil. 2 a och b). I dessa framhålls bl. a. att den mest angelägna reformen för domstolarnas del skulle vara att få ett väl fungerande kallelse- och delgivningssystem. Vidare understryks att detta skulle betyda långt mera för domstolarnas effektivitet än planerade förändringar på själva rättegångens område.

I en av skrivelserna framhålls vidare att – enligt uppgift från polisens sida – en anledning till rådande svårigheter med delgivningarna i Stockholms län är att det råder brist på medel för att förstärka den personal som sysslar med delgivningssupdrag inom de olika polisdistrikten.

Den omständigheten att de sammanlagda kostnaderna för enbart tingsrätternas delgivning kan antas ligga omkring 60 milj. kr. per år talar för att det är angeläget att verksamheten är så effektiv som möjligt.

Det kan också framhållas att det självfallet är ett rättssäkerhetsintresse att handläggningen av mål och ärenden inte fördröjs. Vittnesmålen blir sålunda otillförlitligare ju mera tiden går. Borgenärer har vidare ett berättigat intresse av att få sina fordringsanspråk realiserade inom rimlig tid osv.

Delgivningsproblemen bör tas upp till granskning i hela sin vidd. Den allmänna översynen bör omfatta inte bara domstolarnas tillämpning av nuvarande regler utan även avse alla ändringar i de formella kraven för delgivning som kan leda till förbättringar och lättnader i förfarandet. Vidare bör organisationen och rutinerna m. m. inom stämningsmannaorganisationen hos polisen granskas. Att man för närvarande inom regeringskansliet överväger att eventuellt överföra den summariska processen (lagsökningar och betalningsförelägganden) från tingsrätterna till kronofogdemyndigheterna gör det också angeläget att delgivningsförfarandet i sin helhet ses över.

Under förstudien har ett flertal synpunkter med förslag till ändringar syftande till förbättringar på området samlats in, se *underbilaga 5*. Med utgångspunkt i dessa synes bl. a. följande frågor böra belysas vid en översyn.

Lagstiftningsfrågor:

- Kan delgivningsarbetet underlättas genom författningsändringar, varigenom mindre krav ställs på hur delgivning skall ske? Kan surrogatdelgivning medges i flera ärendetyper? Kan delgivning beträffande lagsökningar och betalningsförelägganden förenklas om dessa ärenden förs över till kronofogdemyndigheterna? Kan man mjuka upp vissa sekretessbestämmelser i syfte att domstolarna lättare skulle få tillgång till uppgifter som behövs för delgivning? Kan kraven för användande av tvångsmedel möjligen sänkas, t.ex. beträffande hämtning? Är det motiverat att införa kraftigare sanktioner för utevaro i mål? Kan och bör partsdelgivning stimuleras?

Organisation, rutiner och resursbehov m. m.:

- Behövs ändringar av anvisningar och rutiner för domstolarnas och postens delgivningsarbete?
- Är den på sina håll starka kritiken mot stämningsmannaorganisationens sätt att arbeta berättigad? Finns möjligheter att förbättra effektiviteten inom denna organisation genom omläggning av rutiner och skärpt uppföljning inom polisväsendet? Behövs utbildning av stämningsmännen? Bör ADB-stöd utnyttjas i större utsträckning? Är nuvarande organisation lämplig? Har stämningsmannaorganisationen tillräckliga resurser? Är anslagskonstruktionen lämplig? Skulle det vara till fördel om tingsrätterna hade egna stämningsmän? Vilket är effektivast och billigast – delgivning genom fast anställda eller särskilt förordnade stämningsmän som får ersättning per uppdrag? Är ersättningsnormerna för stämningsmännen lämpligt utformade? Bör lyckad delgivning premieras? Är ersättningen tillräcklig för att upprätthålla det nuvarande systemet med särskilt förordnade stämningsmän?

- Hur skulle resursbehovet vid tingsrätterna och stämningsmannaorganisationen påverkas om ärendena om lagsökning och betalningsföreläggande överförs till kronofogdemyndigheterna? Vilka resursbehov skulle uppstå hos kronofogdemyndigheterna?

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Bilaga)

Som ovan redovisats har noterats att domstolsverket avser att under våren 1988 påbörja en utvärdering av lagändringarna 1985 samt att det även i vissa andra avseenden pågår översyner på området. Förstudien har emellertid samtidigt visat att det är nödvändigt att nu göra en total översyn av området och att dellösningar knappast torde leda till de avsevärda förbättringar som bör eftersträvas.

Vid denna översyn bör särskilt bedömas vilka krav som bör ställas för att formell delgivning skall anses ha skett, vilka myndigheter som skall svara för delgivningen, organisationen för delgivningsförfarandet samt organisation, rutiner och resursfrågor m. m. inom stämningsmannaorganisationen hos polisväsendet.

Det ankommer inte på revisorerna att genomföra en översyn av den karaktär och omfattning som här är i fråga. I stället skall mot bakgrunden av vad som framkommit vid den hittills genomfördagranskningen behovet av en skyndsam översyn anmälas för riksdagen i särskild skrivelse.

Tidigare utredningar och rationaliseringsåtgärder

Redan kort tid efter delgivningslagens (DL:s) tillkomst framfördes, särskilt från de allmänna domstolarna, flera anmärkningar mot delgivningsförfarandet. Särskild kritik riktades mot olika detaljer i systemet med stämningsmän. En utredning för teknisk översyn av delgivningsbestämmelserna, delgivningsutredningen, tillsattes därför 1972. Utredningsman blev expeditionschefen Harriet Stangenberg. Utredningen avgav delbetänkandet (Ds Ju 1974:15) Förenklad delgivning och slutbetänkandet Förenklad delgivning 2 Delgivningscentralerna (Ds Ju 1975:19).

I 1974 års betänkande föreslog delgivningsutredningen åtskilliga ändringar i DL och den dåvarande delgivningskungörelsen.

Ändringsförslagen syftade bl. a. till att öka användningen av ordinär delgivning, i första hand med vanligt brev eller bud. Utredningen konstaterade nämligen att myndigheterna i huvudsak behållit de delgivningsformer som de använde före DL:s tillkomst. Detta hade medfört att stämningsmannadelgivning använts i för stor utsträckning. Enligt förslaget skulle det som villkor för stämningsmannadelgivning finnas särskild anledning anta att delgivning genom brev, bud eller rekommenderat brev ej kunde ske. Domstolar och andra myndigheter borde mer än dittills själva svara för att en person nåddes av en delgivning.

Den särskilda postdelgivningen genom brevbärare föreslogs slopad. Denna delgivningsform utvisade nämligen enligt utredningen allt sämre effektivitet, bl. a. beroende på svårigheten att anträffa folk på bostadsadressen under arbetstid.

Utredningen föreslog också en samlad arbetsledning för stämningsmannadelgivning, såväl beträffande den som sköttes av polisväsendet som beträffande den som då utfördes av stämningsmän som länsstyrelserna förordnat. Stämningsmannadelgivningen borde administrativt knytas till polisväsendet. Det skulle också vara en betydelsefull förenkling om det klarlades att delgivning kunde ske per telefon.

Flera åtgärder av praktisk natur föreslogs också. Uttrycket "delgivningserkännande", som kunde missförstås som ett erkännande i själva saken, föreslogs ändrad till "delgivningskvitto". Myndigheterna borde foga ett svarskuvert till delgivningskvittot. En särskild påklitrast etikett skulle användas för att fästa den söktes uppmärksamhet på nödvändigheten att returnera delgivningskvittot. Påminnelse per telefon borde utnyttjas i större omfattning. Utredningen framhöll också att kvällstjänstgöring vid försöksverksamhet givit gott resultat. Vidare framhöll utredningen vikten av att arbetet planerades så att flera delgivningsförsök vid behov skulle hinna göras. Kallelse till huvudförhandling borde vanligtvis sändas ut senast ca en månad före den utsatta förhandlingsdagen.

Delgivningsutredningens slutbetänkande 1975 innehöll bl. a. förslag om att distriktsindelningen vid delgivningscentralerna i Stockholm, Göteborg och Malmö skulle slopas och att personalen i stället skulle sammanföras i arbetsgrupper. Vidare borde systemet för ersättning till de fältarbetande stämningsmännen omprövas.

År 1977 fick *Statskonsult* i uppdrag att göra viss utredning om delgivnings-

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Underbilaga 1)

verksamhetens organisation. Huvudstudien redovisades 1978-01-31.

Riksrevisionsverket (RRV) analyserade som ett led i sin förvaltningsrevision vissa frågor om tingsrätternas handläggning av brottmål och lade fram resultatet i den tidigare nämnda rapporten 1977-11-16. En utgångspunkt var iakttagelser att utsatta brottmål ofta blev inställda, vilket påverkade genomströmningstiden för målen, ledde till merarbete för tingsrätterna samt ställde till problem för berörda parter, vittnen m. fl. Som inledningsvis berörts konstaterade RRV att 37 % av huvudförhandlingarna i brottmål vid de 10 undersökta tingsrätterna ställdes in. 14 % ställdes in på grund av att man inte lyckats delge den tilltalade. I 3 % av de utsatta förhandlingarna uteblev den tilltalade trots att han delgetts kallelse. RRV föreslog i denna fråga bl. a. att DV skulle undersöka om blanketter m. m. kunde förbättras.

De framlagda förslagen övervägdes inom *justitiedepartementet*. Övervägandena redovisades i promemorian Delgivning (Ds Ju 1978:2) och resulterade dels i att den dåvarande delgivningskungörelsen 1979 ersattes med delgivningsförordningen (DF), dels också i ett antal ändringar i DL resp. DF år 1978 och 1985.

Reformen innebar bl. a. följande. Kraven på parterna skärptes när det gäller att tillhandahålla uppgifter för delgivningsändamål. Domstolarna fick möjlighet att avvisa en ansökan om sökanden inte lämnat föreskrivna uppgifter om motparten. Myndigheterna blev skyldiga att på begäran av annan myndighet lämna ut enskilds adress m. m., oavsett om sekretess gäller för uppgiften. Undantag skulle dock gälla för uppgift hos televerket om hemligt telefonnummer till en enskilds bostad. Fastighetsägare och arbetsgivare blev skyldiga att lämna vissa upplysningar till stämningsman samt medverka till att stämningsmän får tillträde till fastigheter och arbetsplatser. Slutligen infördes möjlighet att delge per telefon. (Jfr prop. 1984/85:109.)

Det uttalades i detta sammanhang att det kunde vara lämpligt att *domstolsverket* utarbetade en mer ingående information till ledning för den personal som sysslade med delgivningsfrågor. Den av DV i september 1985 publicerade delgivningshandboken var ett led i denna verksamhet.

Genom ändringarna i DL och DF samt tillkomsten av DV:s delgivningshandbok har flera förslag och synpunkter som redovisats ovan tillgodosetts. Stämningsmännen inordnades t. ex. under polisväsendet. Dock märks att särskild postdelgivning bibehölls och att distriktsindelningen vid delgivningscentralen i Stockholm fortfarande gäller. Tanken bakom reformen var att ordinär delgivning skulle användas i övervägande antalet fall och att de handläggande myndigheterna själva skulle utföra större delen av delgivningsarna. Endast de svåraste delgivningarna skulle utföras av delgivningsmän.

Rikspolisstyrelsen (RPS) har 1984 vid delgivningscentralen i Stockholm infört ADB-stöd för registrering m. m. av delgivningsuppdragen. Systemet är kopplat till flera olika register bl. a. statens person- och adressregister (SPAR). ADB-stödet har senare även införts vid delgivningscentralerna i Göteborg och Malmö. *Statskontoret* har 1985-06-19 redovisat en efterstudie av systemet för ADB-stöd vid delgivning (det s. k. JAD-systemet).

År 1984 genomfördes ett förslag av *rättegångsutredningen*, som innebar att person som skulle hämtas till förhandling under vissa omständigheter kunde

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Underbilaga I)

omhändertas under 6 eller högst 18 timmar i förväg (prop. 1983/84:78, JuU 15, rskr. 152). Fr. o. m. 1988 har man – likaledes efter förslag av rättegångsutredningen – gått över till ett system med direkt vitesföreläggande vid kallelse av vittnen (prop. 1986/87:89, JuU 31, rskr. 278). (Tidigare fick vite föreläggas först om målet skjutits upp till ny förhandling.)

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Underbilaga 1)

Till justitiedepartementet

Angfrågor som rör domstols kallelser och delgivningar

Vid sammanträde den 16 oktober 1987 med lagmännen i tingsrätterna i Stockholms län uppdrogs åt mig att i skrivelse till justitiedepartementet ge uttryck för den oro som finns inom domstolarna för att delgivningarna tar alltför lång tid. I protokollet vid sammanträdet antecknades bl. a. följande: "Slutligen diskuterades det ständigt återkommande bekymret med delgivningar. Det framhölls att delgivningarna tar alltför lång tid, att tillräckliga resurser saknas på vissa håll, att nuvarande regler och föreskrifter inte är ändamålsenliga, att det föranleder dubbelarbete och ibland leder till att tillgängliga resurser på delgivningssidan inte kan utnyttjas tillfullo."

Till det föregående vill jag lägga, att jag vid sammanträffande den 28 september 1987 med dåvarande statssekreteraren i justitiedepartementet Harald Fälth tog upp svårigheterna med delgivningarna i Stockholmsområdet och sade honom, att den mest angelägna reformen för domstolarnas del skulle vara att få ett väl fungerande kallelse- och delgivningssystem. Enligt min mening, tillade jag, skulle ett skapande av ett väl fungerande kallelse- och delgivningssystem betyda långt mera för tingsrätternas effektivitet än planerade förändringar på själva rättegångens område.

Vid sammanträffandet framhöll jag också följande. I proposition 1984/85:109 "Effektivare delgivning" s. 28 anføres att ett "minimikrav är att domstolen eller myndigheten – om delgivningsförsändelsen kommer i retur outlöst eller delgivningskvittot inte kommer in inom rimlig tid – kontrollerar adressuppgiften hos någon adresskälla (mantalsregister, postverket, SPAR eller pastorsämbete) samt försöker nå den eftersökte per telefon i bostaden eller på arbetsplatsen". Detta uttalande i propositionen har lett till mycket stora svårigheter för domstolarna. Svårigheterna hänför sig bl. a. till att det angivna medfört tillkomsten av ytterligare arbetsuppgifter för domstolarna utan att de tillförts resurser därför och till att olika polismyndigheter ansett sig kunna begränsa sitt arbete med delgivningarna under åberopande av uttalandet. För övrigt är det nog heller inte vare sig praktiskt möjligt eller lämpligt effektivitetsmässigt sett att domstolarna alltid gör kontroller i enlighet med vad som förutsatts i propositionen.

Allt större krav ställs numera på domstolarnas effektivitet. Det är inte minst med hänsyn därtill högst beklagligt, att delgivningssystemet inte fungerar ordentligt. Detta leder till besvärligheter för domstolarna bl. a. genom att planerade förhandlingar, till vilka kallelser har utskickats, inte kommer till stånd. Det i sin tur medför luckor i domstolarnas sessionsdagar. Nämndemän, åklagare och advokater klagar alltmera på att de förgäves måste inställa sig till förhandlingar eller tvingas vänta utan att ha något att göra på grund av att förhandlingar först på förhandlingsdagen visar sig inte kunna genomföras.

För den summariska processens del – där snabbhet egentligen är en förutsättning för processen – leder den dåliga delgivningssituationen, i vart fall för Stockholms tingsrätts del, till att kanske hälften av ansökningarna inte blir delgivna förrän efter flera månader eller rent av ett halvår. Delgivningar i den summariska processen torde av polismyndigheterna lågprioriteras, vilket är orsaken till de långa dröjsmålen. Detta kan emellanåt skapa den effekten att innehavare av fordran väljer att ansöka om stämning i tvistemål i stället för att ansöka om exempelvis betalningsföreläggande, vilket ur samhällets synpunkt är slöseri med rättsväsendets resurser.

Jag har inhämtat uppgifter om delgivningssituationen av samtliga avdelningar inom Stockholms tingsrätt och har berett övriga tingsrätter i Stockholms län tillfälle att yttra sig. Mitt intryck av vad som därvid anförts är, att delgivningssituationen är värre genomsnittligt sett i polisdistrikten utanför Stockholm än i Stockholms polisdistrikt, där det finns en särskild delgivningscentral med vilken Stockholms tingsrätt har ett utmärkt samarbete. Att situationen är mycket dålig i vissa polisdistrikt kan bero på vilka värderingar som görs av olika arbetsuppgifter i dessa polisdistrikt.

Av bilaga¹ till denna skrivelse till justitiedepartementet framgår, att det händer i polisdistrikt utanför Stockholm att man inte vidtar någon enda annan delgivningsåtgärd än att man genom brev ber den som skall delges att själv komma till polismyndigheten och hämta kallelsen! Av bilagan framgår också, att förhandling i det ifrågavarande målet måst ställas in ett flertal gånger på grund av just bristande delgivning.

Tingsrätten har kännedom om att domstolsverket avser att utvärdera den lagstiftning som kom till stånd genom proposition 1984/85:109 "Effektivare delgivning" och också om att riksdagens revisorer har börjat intressera sig för delgivningsproblemen. Till en av riksdagens revisorer tillsatt särskild utredningsman, som nyligen besökt Stockholms tingsrätt, har jag sagt att inget är så viktigt för en tingsrätts effektivitet som just en väl fungerande delgivningsorganisation och att det förhållandet att en sådan inte finns leder till synnerliga svårigheter för tingsrätterna och till stora onödiga kostnader för statsverket.

I detta sammanhang bör också framhållas att det synes som om det i allt större utsträckning har blivit så att bl. a. tiltalade, målsägande och vittnen inte kommer eller inte vill komma till förhandlingar trots att de har delgetts kallelse. Enkelt uttryckt kan sägas att respekten för de kallelseåtgärder domstolarna vidtar tycks ha avtagit med åren. Det är t. ex. inte ovanligt, att en kallad bara uteblir eller skriver till tingsrätten att han inte har lust eller tid att komma eller förebär andra inte godtagbara skäl. Den kallade kan exempelvis säga att han tycker att han inte vill vara borta från sitt arbete eller tvärtom – vilket särskilt förekommer i fråga om polismän som skall vittna – säger att han inte anser sig vilja offra en fridag för en domstolsförhandlings skull. Mycket arbete måste därför inom domstolarna läggas ned på att genom övertalning t. ex. per telefon försöka få en kallad att inställa sig. Inte ens utdömande av vite och utsättande av förhöjt vite hjälper emellertid alltid, vilket väl beror på att den kallade bedömer möjligheterna att mäta ut beloppen hos honom som obefintliga.

Det är troligt att man exempelvis genom information i massmedia från

¹ Bilagan utesluten.

justitiedepartementets eller domstolsverkets sida skulle kunna öka kunskaperna hos allmänheten om att det är en medborgerlig plikt att inställa sig inför domstol när kallelse kommer.

Avslutningsvis vill jag framhålla att det synes mig synnerligen angeläget att det görs något från justitiedepartementets sida i syfte att förbättra delgivningssituationen och få kallade att inställa sig inför domstol. Det känns nämligen svårt i rådande situation med mängder av mål och ärenden i balans att inte kunna utnyttja tingsrättsorganisationen på ett effektivt sätt. Man borde i sammanhanget överväga, om man inte i Sverige under senare år har gått fel väg, när man t. ex. har befriat polismyndigheterna från vissa uppgifter som rör kallelser och deras delgivningar och i stället lagt vissa uppgifter på de myndigheter som begär delgivning. Tyvärr har väl de här "signalerna" från statsmakternas sida medfört den konsekvensen att vissa polismyndigheter – som jag framhållit tidigare – lågprioriterar vissa delgivningsgöromål eller kanske rent av allt delgivningsarbete. Uppenbart är väl dessutom att polisen har större kännedom än domstolen om en stor del av dem som skall kallas till domstol och deras boendeförhållanden. I våra nordiska grannländer torde också för närvarande kallelse- och delgivningsuppgifter angående brottmålen på ett helt annat sätt än i Sverige åvila åklagar- och polismyndigheternas motsvarighet där.

Carl-Anton Spak

Inger Söderholm

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Underbilaga 2 a)

Till justitiedepartementet

Ang. tillägg till tidigare skrivelse till justitiedepartementet angående frågor som rör domstols kallelser och delgivningar

På uppdrag av lagmännen i tingsrätterna i Stockholms län har jag i tidigare skrivelse till departementet anmält den oro som finns inom domstolarna för att delgivningarna tar alltför lång tid (bilaga)¹.

Skrivelsens innehåll diskuterades vid sammanträde den 26 januari 1988 mellan länspolismästaren i Stockholms län, de båda regionåklagarna i länet och mig själv. Därvid upplystes från polissidan att en anledning till rådande svårigheter med delgivningarna i Stockholms län är att det råder brist på medel för att förstärka den personal som sysslar med delgivningsuppdrag inom de olika polisdistrikten. I och för sig finns medel tillgängliga för anställande av polismän men dessa medel får inte disponeras för anställande av ytterligare delgivningspersonal.

Som jag framhöll i min föregående skrivelse skulle det vara till mycket stort gagn för domstolarnas och åklagarmyndigheternas funktion, om delgivningsverksamheten i Stockholms län kunde förbättras. En åtgärd, som skulle kunna medföra förbättringar, är att förstärka polisens delgivningsresurser. Det synes mig vara en utväg härför att tillåta polisen att använda medel som inte behövs för avlöningar till polismän.

Denna skrivelse har upprättats efter samråd med generaldirektören i domstolsverket Lars Åhlén.

Carl-Anton Spak

¹ Bilagan utesluten.

Sammanställning av uppgifter från vissa tingsrätter

Nedanstående förfrågningar har gjorts till tingsrätterna i Gävle, Handen, Jönköping och Stockholm.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Underbilaga 3)

1 Uppskattning av antalet delgivningsförsändelser

Då det visat sig svårt att dra några slutsatser av dessa uppgifter har materialet ej bearbetats.

2 Uppskattning av antal årsarbetskrafter för delgivning

Arbetsåtgången i tingsrätterna för delgivning har tidigare ej beräknats. Enkäten visar emellertid följande.

	Antal anställda	Årsarbetskrafter för delgivning
Stockholms TR	ca 600	78 ca 13 %
Handens TR	41,5	6,75 ca 16 %
Gävle TR	38	3,75 ca 10 %
Jönköpings TR	37	2,1 ca 6 %
	716,5	90,60

De redovisade siffrorna bekräftar således att delgivningsarbetet är avsevärt mer betungande i storstadsområden.

Att med ledning av ovanstående uppgifter beräkna den totala arbetsåtgången inom tingsrätterna för delgivning är inte möjligt. Dels är det fråga om uppskattningar, dels för få tingsrätter. Vidare är de fyra tingsrätterna inte representativa för genomsnittet.

Däremot kan en jämförelse mellan resursåtgången för delgivning vid de fyra tingsrätterna och resurserna vid stämningsmannaorganisationen i samma områden vara av intresse.

	Årsarbets- krafter för delgivning vid vissa tingsrätter	Motsvarande stämnings- mannaorganisation		
		antal anställda	särskilt förordnade stämningsmän antal	del av ärendena
Stockholms	78	50	—	0 %
Handens	6,75	4	4	26 %
Gävle	3,75	1	8	43 %
Jönköpings	2,1	1	3	46 %

Speciellt uppgifterna från Stockholm, där delgivningscentralen endast har fast anställd personal, tyder på att arbetsåtgången vid tingsrätterna är lika stor eller större än vid motsvarande delar av stämningsmannaorganisationen. Om hänsyn tas till att de särskilt förordnade stämningsmännen vid ifrågavarande distrikt tar en betydligt mindre del av ärendena än de heltidsanställda, tyder även uppgifterna från övriga områden på att så är fallet. Det kan antas

att *relationerna* mellan tingsrätternas och stämningsmannaorganisationens arbetsinsatser genomsnittligt är ungefär desamma i hela landet. Tingsrätternas sammanlagda arbetsinsats synes därför åtminstone vara lika stor som den inom stämningsmannaorganisationen.

Då de genomsnittliga lönerna inom tingsrätterna torde ligga högre än ersättningarna inom polisens delgivningsorganisation synes arbetskostnaderna för delgivning vid tingsrätterna vara högre än de i bilaga 4 framräknade kostnaderna för löner och arvoden inom stämningsmannaorganisationen (30,1 milj. kr.).

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Underbilaga 3)

3 Förseningar av målen

	Stockholm	Handen	Gävle	Jönköping
Brottmål	Minst 4 veckor	12-24 veckor	3 veckor	10 veckor
T-mål (med tre jurister)	(ej be- svarad)	16-24 veckor	8-26 veckor	8 veckor
Övriga mål	(ej be- svarad)	16-24 veckor	3 veckor	4 veckor

4 Förseningar av lagsökningar och betalningsförelägganden

Dessa uppgifter har redovisats direkt i rapporttexten.

5 Antal anställda

Uppgifterna har använts vid beräkningarna enligt p. 2 ovan.

6 Exempel på direkta och indirekta kostnader för inställda förhandlingar

De tillfrågade tingsrätterna har inte ansett sig kunna lämna några typexempel på dylika kostnader.

Sammanställning av uppgifter från polismyndigheterna

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Underbilaga 4)

Samtliga polismyndigheter har besvarat enkäten. I vissa fall har delfrågor dock ej besvarats.

1 Antal delgivningsärenden

Det *totala antalet* delgivningsärenden (personer/organisationer som skulle delges) kalenderåret 1987 uppgick enligt enkäten till ca 426 000. Denna uppgift bör vara tillförlitlig, då underlaget direkt framgår av diariet.

Siffrorna kan jämföras med uppgifterna i betänkandet Förenklad delgivning (Ds Ju 1974:15). Enligt detta uppgick år 1972 antalet verkställda delgivningar hos polismyndigheterna och delgivningscentralerna till drygt 301 000 (bilaga 13) och antalet stämningsmannaupdrag utanför polisorganisationen för tre kvartal under 1972 till närmare 59 000 (bilaga 14), dvs. sammanlagt till ca 360 000. Antalet ärenden skulle således ha ökat med 66 000 eller med ca 18 % sedan 1972. Dessa uppgifter bör ses mot bakgrund av att man genom lagstiftningsåtgärder sökt nedbringa antalet stämningsmannadelgivningar. Intentionerna bakom reformen 1985 var t.ex. att domstolarna i större utsträckning själva skulle ombesörja delgivningen.

Enligt enkäten kommer 85 % av ärendena från domstolarna.

Deluppgifter om hur många ärenden som handläggs av anställda resp. särskilt förordnade stämningsmän är ej tillförlitliga. Bortfallet av uppgifter är också relativt stort. Uppgifter härom har därför ej sammanställts.

2 Hur stor procent av delgivningarna lyckas?

Svaren har sammanställts enligt följande:

Procent lyckade delgivningar	Antal polis- myndigheter
41 – 50 %	6
51 – 60 %	2
61 – 70 %	4
71 – 80 %	23
81 – 90 %	46
91 – 100 %	35
Ej besvarat	2
	118

Delgivningscentralen i Stockholm, som genom sitt datasystem har lätt tillgängliga uppgifter om resultatet av delgivningen, upplyser att man lyckas med delgivningen i 47 % av ärendena. 35 % har redovisats med positiva hinder – dvs. ny adress har framtagits, den sökta saknar känd hemvist, har avlidit eller också har ärendet återkallats. Ca 18 % har redovisats med hinder (delgivningen har misslyckats). Liknande uppgifter har även lämnats av delgivningscentralerna i Göteborg och Malmö. Att 35 polismyndigheter säger sig lyckas med delgivningen i 91–100 % av fallen kan tyda på att man inte tagit hänsyn till s. k. positiva hinder.

3 Antalet anställda för delgivningsändamål hos myndigheterna

Polismyndigheterna hade enligt enkäten i januari 1988 sammanlagt ca 160 särskilt anställda för delgivning. Härvid har halvtidsanställda medräknats i de fall detta uppgivits. Av dessa är ca 110 knutna till delgivningscentralerna i storstäderna (Stockholm, Göteborg och Malmö).

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Underbilaga 4)

4 Antal särskilt förordnade stämningsmän

Enligt enkäten fanns i januari 1988 ca 560 "fritidsarbetande" stämningsmän. Dessutom har administrativ personal ofta förordnande som stämningsmän.

5 Under 1986/87 utbetald ersättning försärskilt anställda för delgivning

Enligt enkäten har ca 17 542 800 kr. *utbetalats i lön* till ifrågavarande personal. (I vissa fall har lönekostnadstillägg felaktigt inräknats. Dessa har borttagits vid bearbetningen.) Lägg lönekostnadstillägg med 39 % till detta erhålls en lönekostnad av drygt 24 300 000 kr.

Reseersättningarna till denna personal har enligt enkäten uppgått till ca 1 874 000 kr.

6 Totalkostnader för stämningsmannaorganisationen

Lönekostnader för fast anställd personal	ca 24,3 milj kr
Arvoden till särskilt förordnade stämningsmän	ca 5,8 milj kr ¹

Summa löner och arvoden ca 30,1 milj kr

Reseersättning

– fast anställd personal	ca 1,9 milj kr
– särskilt förordnade stämningsmän	ca 4,2 milj kr ¹

Summa ca 36,2 milj kr

Härtill kommer kostnader för lokaler, ADB, porton m. m.

¹ Enligt uppgift från RPS.

Under förstudien framkomna förslag till eventuellt möjliga förbättringar

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Underbilaga 5)

1 Enklare form för delgivning av kallelser m. m.

- Skyldighet borde införas för personer som redan delgivits stämning att till domstolen meddela adressändring eller tillfällig bortovaro. Delgivning av kallelse till förhandling borde då kunna ske med vanligt brev utan krav på delgivningskvitto. Om vederbörande undantagsvis inte nåtts av delgivningen, kunde institutet återställande av försutten tid komma till användning (lagman T Nordqvist m. fl., Handens tingsrätt).

2 Uppmjukning av och information om sekretessbestämmelserna

- Domstolarna borde vid behov alltid kunna få uppgift om hemliga telefonnummer. Dessa får numera endast undantagsvis lämnas ut av televerket (lagman Nordqvist och lagman Spak, Stockholms tingsrätt).
- Myndigheterna borde få rätt och skyldighet att lämna ut uppgifter som domstolarna behöver för sitt arbete med delgivning (lagman Spak).
- Socialdistrikten borde få mer information om delgivnings- och sekretesslagarna (avd. 14, Stockholms tingsrätt).

3 Partsdelgivning

- Part, som åtar sig att själv ombesörja delgivning, borde få rabatt på ansökningsavgiften (lagman B Frank, Gävle tingsrätt).
- Delgivning av en enda stämningsman bör kunna anses som fullt bevis, även om delgivningen sker för privatpersons räkning (motion 1987/88:JuU 706).

4 Surrogatdelgivning vid lagsökning/betalningsföreläggande

- Surrogatdelgivning, dvs. att delgivningsförsändelsen får överlämnas till medlem av den söktes hushåll m. fl., borde tillåtas även vid lagsökning och betalningsföreläggande (Birgit Hagström, Gävle tingsrätt).

5 Delgivning av kortare återkallelser av körkort

- För att återkallelse av körkort under kortare tid inte skall bli meningslös genom att körkortshavaren undanhåller sig, borde tiden för återkallelsen räknas från delgivningen, inte från dagen för länsrättens beslut (Filip Autio, Gävle polisdistrikt).

6 Kraven på spikning

- Kraven i 15 § DL för att s.k. spikning får ske borde sänkas. Det borde sålunda inte krävas ett konstaterande om att det finns anledning antaga att den sökta avvikit eller håller sig undan. På sina håll tvekar man nämligen

att intyga detta. Om rätt adress var känd, borde det räcka med att den sökte inte anträffats trots flera delgivningsförsök (lagman Frank, Gävle tingsrätt).

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Underbilaga 5)

7 Begränsning av domstolarnas befattning med fordringsanspråk

- Då det förekommer att lagsökning eller betalningsföreläggande begärs även för mycket obetydliga belopp, borde det fastställas en minimigräns i dylika ärenden. Det kan också ifrågasättas om domstolarna verkligen skall behöva medverka till indrivning av parkeringsböter (lagman Frank, Gävle tingsrätt).

8 Möjlighet att direkt använda kungörelsedelgivning

- Av en dom av HD framgår att det är fel att i ett mål direkt använda kungörelsedelgivning (spikning), även om man från tidigare mål eller ärende vet att vederbörande är svårdelgiven. Bestämmelserna borde ändras i detta hänseende (lagman Nordqvist m. fl.).

9 Stämningsmän knyts till tingsrätterna

- Handens tingsrätt har mycket goda erfarenheter av att en tjänsteman vid tingsrätten förordnats som stämningsman (lagman Nordqvist).
- Tingsrätterna borde få egna stämningsmän (Birgit Katsoulaki, Handens tingsrätt).
- Före förstatligandet hade rådhusrätten egna stämningsmän som arbetade på ackord. Systemet fungerade bra (lagman Spak).
- Förhållandena borde kunna förbättras genom återgång till systemet med fler särskilt förordnade stämningsmän (Stockholms tingsrätt).

10 Rutiner m. m. vid tingsrätterna

- Större tingsrätter kanske borde ha dataterminaler med anknötning till SPAR-registret (lagman Spak).
- Bestämmelserna om tingsrättens skyldighet att göra adresspaning och föra delgivningsanteckningar åt stämningsmännen borde modifieras, då bestämmelserna i flertalet fall inte fyller något ändamål och orsakar mycket arbete (Birgit Katsoulaki, Handens tingsrätt, tingsfiskal Ulla Pålsson, Stockholms tingsrätt, Birgit Hagström, Gävle tingsrätt m. fl.).
- Blanketterna för delgivningskvitto och delgivningsanteckningar kunde sammanföras i blankettset för genomskrift (Irene Bergström, Gävle tingsrätt).
- Blanketterna för delgivningskvitton borde tryckas i löpande band för att underlätta utskriften (Lena Janghorn, Jönköpings tingsrätt).

11 *Bättre uppgifter i förundersökningsprotokoll*

- Primärrapporterna från polisen kan vara dåliga i fråga om adressuppgifter och ej heller kompletterade av åklagaren (avd. 19 Stockholms tingsrätt).

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16
Underbilaga 5)

12 *Vissa ändringar i postens rutiner*

- Posten borde inte bifoga mottagningsbeviset, när man aviserar om rekommenderad försändelse. Många söka underlåter troligen att lösa ut försändelsen, då de av mottagningsbeviset ser att försändelsen kommer från en domstol (L E Isaksson, Handens tingsrätt).
- Brevbärarna borde få bättre information om vad som åligger dem vid särskild postdelgivning (avd. 14 Stockholms tingsrätt).
- Uppgifter om tillfällig eftersändning lämnas inte ut med mindre skriftlig begäran gjorts av tingsrätten (avd. 19 Stockholms tingsrätt).

13 *Stämningssmännens rutiner m. m.*

- Efterforskning bör i större utsträckning ske på arbetsplatsen (avd. 14 m. fl. Stockholms tingsrätt).
- Stämningssmännen borde börja söka tidigare (avd. 16 och 19 Stockholms tingsrätt).

14 *Utbildning av stämningssmän*

- Stämningssmännen borde få utbildning (S Nilsson, delgivningscentralen i Stockholm).

15 *ADB-användning inom stämningssmannaorganisationen*

- Flera polisdistrikt borde kunna anknytas till ADB-systemet vid delgivningscentralen i Stockholm (S Nilsson).

16 *Delgivning av domar*

- Domar i skattemål borde normalt kunna delges genom vanligt lösbrev. Vidimering av fotokopia avsådandom är onödig (lagman Lundborg m. fl., länsrätten i Stockholm).

17 *Stämningssmannaorganisationens resurser*

- Annan anslagskonstruktion för stämningssmannaorganisationen (se vad polismyndigheten i Jakobsberg anfört under 3.5 i rapporten).
- En åtgärd som skulle kunna medföra förbättringar vore att förstärka polisens delgivningsresurser. En utväg härför synes vara att tillåta polisen att använda medel som inte behövs för avlöningar till polismän (lagman Spak, se bil. 2 b).

Innehållsförteckning

Redog. 1988/89:2
Bilaga 6
(Förs. 1987/88:16)

Revisorernas förslag

- 1 Revisorernas överväganden
- 1.1 Bakgrund
- 1.2 Behov av åtgärder
- 1.3 Förslag till åtgärder

- 2 Hemställan

Bilaga Förstudien: Delgivningsförfarandet vid domstolarna

Sammanfattning

- 1 Inledning
- 1.1 Syftet med förstudien
- 1.2 Uppläggning av förstudien
- 2 Bakgrund
- 2.1 Gällande bestämmelser
- 2.2 Delgivningssystemet
- 2.3 Tidigare utredningar och rationaliseringsåtgärder
- 2.4 Pågående eller planerade undersökningar, m. m.
- 3 Kartläggning och iakttagelser
- 3.1 Delgivning vid tingsrätterna
- 3.1.1 Allmänt
- 3.1.2 Kostnader för inställda förhandlingar
- 3.1.3 Försening av mål och ärenden
- 3.1.4 Delgivningsarbetet blir mera resurskrävande
- 3.2 Delgivning vid länsrätterna
- 3.3 Delgivning vid övriga domstolar
- 3.4 Kostnader för särskild postdelgivning m. m.
- 3.5 Polisens stämningsmannorganisation
- 3.6 Sammanlagda kostnader för tingsrätternas delgivning
- 4 Slutsatser

Underbilagor (till förstudien)

- 1. Tidigare utredningar och rationaliseringsåtgärder
- 2.a-b Skrivelser från lagmannen vid Stockholms tingsrätt till justitiedepartementet angående frågor som rör domstolskallelser och delgivningar
- 3. Sammanställning av uppgifter från vissa tingsrätter
- 4. Sammanställning av uppgifter från polismyndigheterna
- 5. Under förstudien framkomna förslag till eventuellt möjliga förbättringar

Förslag till riksdagen

Redog. 1988/89:2

Bilaga 7

1987/88:18

Riksdagens revisorers förslag angående kostnaderna vid statens invandrarverks flyktingförläggningar

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av kostnaderna vid statens invandrarverks (SIV) flyktingförläggningar. Denna granskning har genomförts som en andra etapp i granskningsärendet Flyktinginvandringen till Sverige m.m. (förs. 1986/87:18). Revisorerna har vid granskningen kartlagt och analyserat kostnadsutfallet budgetåren 1985/86 och 1986/87 vid de 23 förläggningar som SIV drev i egen regi budgetåret 1986/87.

Revisorernas granskning har visat att det nu föreligger en betydande besparingspotential inom förläggningsverksamheten. Granskningen har gett vid handen att det torde vara möjligt att åstadkomma årliga besparingar på flera tiotals miljoner kronor. Detta skulle kunna uppnås genom en mera effektiv och kostnadsinriktad styrning av verksamheten.

Revisorerna föreslår

- att de ekonomiadministrativa styrfunktionerna vid SIV skall förstärkas,
- att framförhållningen vid anskaffning av nya förläggningsplatser m.m. skall höjas,
- att flyktingar och asylsökande i ökad utsträckning skall kunna medverka i olika sysslor inom förläggningarna samt
- att kontrollen vid prövning av bidrag till flyktingar och asylsökande som vistas på SIV:s förläggningar skall effektiviseras.

En sammanfattning av granskningsrapporten (1987/88:4) Kostnaderna vid statens invandrarverks flyktingförläggningar och av remissutfallet är som *bilaga* fogad till denna skrivelse.

I Genomförd granskning

Vid sin granskning av flyktinginvandringen till Sverige m.m. (rapport 1986/87:1, förs. 1986/87:18) uppmärksammade riksdagens revisorer även kostnadsbilden vid SIV:s flyktingförläggningar. Revisorerna fann kostnadsnivån och kostnadsspridningen vara sådana att en närmare granskning av kostnaderna för förläggningsverksamheten var påkallad.

Den nu genomförda granskningen har visat att de genomsnittliga dygnskostnaderna vid SIV:s flyktingförläggningar under budgetåret 1986/87 minskat med mer än 15 % i förhållande till föregående budgetår. Genomsnittskostnaden var 270 kr. per dygn och flykting jämfört med 320 kr. budgetåret dessförinnan. Vid vissa förläggningar har de genomsnittliga

dygnskostnaderna sjunkit med mer än 50 %. Även kostnadsspridningen har minskat. Budgetåret 1985/86 pendlade de genomsnittliga dygnskostnaderna mellan 250 kr. och 650 kr. Under budgetåret 1986/87 var motsvarande värden 202 kr. resp. 385 kr. Trots att kostnadsutvecklingen det senaste året gått i rätt riktning uppgår dock förlägningskostnaderna alltså till betydande belopp. Vid den förläggning som hade de lägsta kostnaderna uppgick månads-kostnaden per flykting till ca 6 000 kr. och vid den förläggning som hade de högsta kostnaderna var månadskostnaden ca 12 000 kr. Den genomsnittliga månadskostnaden beräknad på samtliga förläggningar var ca 8 100 kr.

Detta belopp fördelar sig genomsnittligt på olika ändamål enligt följande.

Löner och tolkkostnader	2 375 kr.
Administration i övrigt	660 kr.
Undervisning	420 kr.
Sjukvård	740 kr.
Hyror för flyktingbostäder, resor m. m.	1 475 kr.
Dagpenning, personlig utrustning	2 250 kr.
Övrigt	180 kr.
Totalt	8 100 kr.

Av den nu genomförda granskningen framgår att kostnadsspridningen visserligen minskat men att förlägningskostnaderna fortfarande ändå är nästan dubbelt så höga vid den dyraste förläggningen som vid den förläggning som haft de lägsta kostnaderna. Skillnaderna mellan förläggningarna framgår ännu tydligare om jämförelsen i stället inriktas på kostnadernas fördelning på olika ändamål. Spridningen av de på detta sätt fördelade förlägningskostnaderna är uppseendeväckande. Den största spännvidden mellan högsta och lägsta värde – 1:13 – föreligger i fråga om kostnaderna för undervisning av flyktingar. De, med hänsyn till de redovisade kostnadernas storlek, mest betydelsefulla skillnaderna föreligger dock i fråga om löner för de anställda vid förläggningarna, där spännvidden varit 1:4, samt i fråga om de båda utgiftsslagen förvaltning, flyktingar resp. förvaltningskostnader, administration, där den noterade spännvidden mellan högsta och lägsta värden varit resp. 1:5 och 1:6. Spridningen av de på olika ändamål fördelade kostnaderna framgår närmare av den sammanställning som redovisas i bilaga, s. 11.

De vid granskningen framtagna uppgifterna om kostnadernas storlek och fördelning utgör viktiga indikationer på inom vilka områden det föreligger en besparingspotential och där en bättre ekonomiadministrativ styrning av verksamheten erfordras.

2 Revisorernas överväganden

Redog. 1988/89:2

Bilaga 7

(Förs. 1987/88:18)

2.1 Allmänt

Revisorernas i april 1987 till riksdagen överlämnade rapport över granskningen av flyktinginvandringen till Sverige m.m. utgjorde en lägesbeskrivning av aktuella problem förknippade med flyktinginvandringen. Granskningen hade inriktats på fyra huvudområden, nämligen tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken, kostnaderna för verksamheten vid de statliga flyktingförläggningarna, flyktinginvandringens återverkan på kommunerna samt inresekontrollen. Revisorerna anmälde därvid att mot bakgrunden av de iakttagelser som gjorts beträffande kostnadsnivån och kostnadsspridningen vid de statliga flyktingförläggningarna skulle en närmare granskning av dessa kostnader genomföras som en andra etapp i granskningsärendet.

Vid remissbehandlingen av den nu företagna granskningen av kostnaderna vid SIV:s flyktingförläggningar har båda remissinstanserna – SIV och Svenska kommunförbundet – strukit under att en av de faktorer som mest påverkar de totala förläggningskostnaderna är obalansen mellan flyktinginvandringens omfattning och kommunernas mottagningskapacitet. SIV har även framhållit betydelsen av åtgärder mot vad verket kallar irreguljär migration. De åtgärder som enligt SIV kan vidtas är

- förebyggande av förstörande och undangömmande av identitetshandlingar.
- förstärkande av den otillräckliga gränskontrollen och
- förbättrad information om invandringspolitiken, regelsystemet och dess tillämpning, både i Sverige och utomlands.

Revisorerna kan konstatera att remissinstanserna genom sina yttranden i denna del har knutit an till och aktualiserat vissa av de frågeställningar som tidigare utförligt redovisats i revisorernas förutnämnda rapport om flyktinginvandringen till Sverige m.m.

Revisorerna finner de synpunkter och förslag som remissinstanserna nu framfört angående dessa frågor vara ett värdefullt komplement till den lägesbeskrivning som lämnats i den tidigare rapporten. Revisorernas skrivelse i ärendet har ännu inte färdigbehandlats av riksdagen.

2.2 Ekonomiadministrativ styrning

Revisorerna vill inledningsvis erinra om att sedan SIV den 1 januari 1985 övertog ansvaret för den statliga flyktingmottagningen har kraven på ytterligare platser på de statliga flyktingförläggningarna ökat kraftigt. Förläggningsverksamheten bestod den 1 januari 1985 av 5 förläggningar (exkl. s.k. slussar) med ca 800 platser. Den 1 mars 1988 administrerade SIV 28 egna förläggningar med totalt ca 6 000 platser. Därutöver hade SIV ansvar för ytterligare 3 förläggningar och 16 slussar, med ett sammanlagt platsantal på 3 500, som drivs i privat regi.

Utbyggnaden, som tidvis skett under stark tidspress, har inneburit stora påfrestningar för SIV som för att lösa de akuta förläggningsproblemen varit nödsakat att prioritera andra administrativa funktioner än planering, budgetering och kostnadsuppföljning.

Enligt revisorernas uppfattning har dessa omständigheter i inte oväsentlig grad bidragit till de genomsnittligt höga kostnaderna per flykting och till den stora kostnadsspridningen mellan olika förläggningar.

Av de uppgifter SIV lämnat om kostnadsutfallet vid de statliga flyktingförläggningarna budgetåret 1985/86 framgår att den genomsnittliga månadskostnaden per flykting detta år varit 10 000 kr. Dessa månadskostnader hade vid de olika förläggningarna pendlat mellan 7 500 kr. och 18 500 kr.

Revisorerna har med tillfredsställelse kunnat notera att den genomsnittliga kostnadsnivån påföljande budgetår sjunkit med drygt 15 %. Vid några förläggningar har kostnadsnivån sjunkit med mer än 50 %. Samtidigt har kostnadsspridningen mellan olika förläggningar minskat med över 25 %.

SIV har i sitt yttrande till revisorerna förutskickat en fortsatt sänkning av kostnadsnivån även under innevarande budgetår. Enligt verket beror den positiva kostnadsutvecklingen bl.a. på att kostnadsmedvetandet hos personalen ökat samt att kostnadskontrollen liksom budgeteringsmetoderna och budgetuppföljningsarbetet förbättrats. SIV pekar också på det förhållandet att SIV saknade tidigare praktisk erfarenhet från förläggningsverksamhet när verket övertog ansvaret för flyktingmottagningen. SIV har därefter successivt skaffat sig erfarenheter inom olika delar av verksamheten vilket, enligt SIV, ökat effektiviteten och verkat kostnadsbesparande. Dessutom har beläggningsgraden på SIV:s förläggningar varit hög sedan hösten 1986. SIV medger dock att omfattningen av kostnadskontrollen varierat med de tillgängliga personalresurserna hos SIV centralt. De medel som tilldelats verket för den centrala administrationens arbete har enligt SIV:s mening varit otillräckliga med hänsyn till verksamhetens kraftiga tillväxt. Detta har också påverkat SIV:s möjligheter att avsätta resurser för ekonomistyrningen.

Revisorerna finner att de åtgärder för att effektivisera ekonomistyrningen som SIV redovisat i sitt remissyttrande ligger i linje med de förslag om en mera effektiv och kostnadsinriktad ekonomiadministrativ styrning av förläggningsverksamheten som framförts i revisorernas rapport. Revisorerna har också kunnat notera att kostnadsutvecklingen, enligt vad som framgått av SIV:s redovisning, i stort sett gått i rätt riktning. Det finns dock anledning att uppmärksamma verkets varning för att man framdeles kan nödgas ta i anspråk objekt som kräver större kostnader för att ställas i ordning än tidigare objekt. Därigenom skulle den nuvarande positiva kostnadsutvecklingen kunna brytas. Detta stryker enligt revisorernas mening under behovet av en bättre framförhållning vid upphandling av förläggningsplatser. Till denna fråga återkommer revisorerna i det följande.

Revisorerna har kunnat konstatera att kostnadsspridningen mellan SIV:s olika förläggningar alltså är mycket stor. De vid granskningen påtalade skillnaderna mellan förläggningarna sedan kostnaderna fördelats på olika ändamål framstår som uppseendeväckande.

Revisorerna har förståelse för att upphandlingssituationen kan skifta från tid till annan, bl.a. genom de stora och svårförutsägbara svängningarna i antalet flyktingar och asylsökande som kräver förläggningsplats, och att detta får genomslag även på kostnadsnivån. Nu redovisade skillnader är emellertid inte acceptabla och de ger anledning att framhålla behovet av en

Redog. 1988/89:2
Bilaga 7
(Förs. 1987/88:18)

fortsatt utveckling och förstärkning av de ekonomiadministrativa styrfunktionerna. Revisorerna vill särskilt betona vikten av att verksamheten planeras på sådant sätt och att kostnadsuppföljningen får en sådan utformning att rationella val mellan olika handlingsalternativ underlättas.

De vid granskningen framtagna uppgifterna om kostnadernas fördelning utgör viktiga indikationer på inom vilka områden åtgärder behöver vidtas. Vid en sådan förstärkning bör kravet på en ökad professionalism inom förlägningsverksamheten betonas. Detta bör enligt revisorernas mening kunna uppnås såväl genom att knyta särskild expertis till verket som genom en intensifierad och målinriktad utbildning av lämplig personal inom verket.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 7
(Förs. 1987/88:18)

2.3 Förlägningsverksamheten

Bättre framförhållning

Revisorernas analys av kostnadsspridningen mellan olika förläggningar har pekat på möjligheterna att spara flera tiotals miljoner kronor genom att omförhandla villkoren för de dyraste förläggningarna eller genom att helt avveckla dessa förläggningar. En viktig förutsättning för att kunna genomföra detta är att man har tillgång till en reserv av andra tänkbara och från ekonomisk synpunkt mera konkurrenskraftiga förläggningar.

SIV instämmer i att en bättre framförhållning, t.ex. genom en reserv av tänkbara förläggningar, skulle vara till fördel från ekonomisk synpunkt. Den skulle också förkorta igångsättningstiden för nya objekt och underlätta samordningen med polismyndigheterna samt med kommuner och landsting. En bättre framförhållning skulle även ha positiva effekter på personalplaneringen. En viktig orsak till att framförhållningen ändå varit låg har enligt SIV varit att verket undervärderat antalet asylsökande.

Revisorerna är väl medvetna om svårigheterna att ställa hållbara prognoser över antalet nya asylsökande. Detta hänger i alltför hög grad samman med oförutsebara förhållanden. Detta problem har revisorerna utförligt behandlat i sin rapport om flyktinginvandringen till Sverige. Enligt revisorernas mening är det just på grund av svårigheterna att förutse tillströmningen av asylsökande som höga krav måste ställas på framförhållningen i förlägningsverksamheten och på flyktingmottagningen i allmänhet.

Upphandlingen av förlägningsplatser är ett av de områden där SIV bör pröva möjligheterna att utnyttja utomstående experter. Inom resebranschen finns i dag värdefulla kunskaper och erfarenheter kring massinkvartering. Dessa skulle sannolikt kunna bli till gagn även för SIV i den bekymmersamma förlägningsituation som nu råder.

Val av förlägningsform

Inkvarteringen vid SIV:s förläggningar sker i allmänhet i lägenheter. Det har i revisorernas rapport satts i fråga om inte systemet med lägenheter borde omprövas till förmån även för andra former av provisoriska bostäder. Om dessa förläggningar kunde läggas i eller nära de kommuner som avtalat om att ta emot flyktingar och asylsökande skulle ökade förutsättningar skapas

för att tidigarelägga de olika åtgärder som syftar till att förbereda den fortsatta vistelsen i Sverige. Man skulle på detta sätt inte bara minska behovet av platser på SIV:s förläggningar utan även lösa en del av sysselsättnings- och aktiveringsproblemen ute på förläggningarna. Förslaget aktualiserades vid de överläggningar med SIV som förekom under granskningen.

Remissinstanserna har i sina yttranden till revisorerna dock varit tveksamma till detta förslag. Svenska kommunförbundet är tveksamt till att materiellt sett enklare förläggningar skulle introduceras när den genomsnittliga tiden för förläggningsvistelsen ökar så markant. SIV:s ställningstagande i denna del synes hänga samman med att SIV utgått från att revisorernas förslag innebär att lägenhetsinkvarteringen skulle avvecklas helt. Verket har nämligen begränsat sitt yttrande till dels en förklaring om att SIV vidhåller sin uppfattning att självhushållningsprincipen – dvs. de inkvarterade lagars inmat själva – är den mest ändamålsenliga, dels vissa synpunkter på de kvantitativa kraven på kollektiva anordningar (kök, toaletter m.m.) vid inkvartering i paviljonger och på avskrivningstidens betydelse för kostnaderna vid inkvartering i paviljonger.

Verket har i sitt yttrande till revisorerna således inte berört att det tidigare presenterat ett förslag om att SIV skulle få bedriva en försöksverksamhet med s.k. kommunala mottagningscentra. Förslaget, som återges i 1988 års budgetproposition (bil. 12), innebär att kommunerna skulle inrätta genomgångsbostäder för flyktingar. Dessa bostäder skulle, enligt förslaget, kunna förläggas till nedlagda ålderdomshem, sjukhem, ombyggda skollokaler osv. Genomgångsbostäderna föreslås bli sammanförda till mottagningscentra. Vid dessa skulle flyktingarna kunna tas emot direkt från en mottagningssluss eller en förläggning. Försöket syftar till att tidigarelägga det kommunala mottagandet. Enligt SIV:s bedömning skulle ett införande av sådana kommunala mottagningscentra kunna minska behovet av förläggningsplatser från 10 000 till 7 750 under budgetåret 1988/89. SIV beräknar att detta system skulle innebära en besparing av inte mindre än 250 milj. kr. på förläggningsverksamheten (anslag D 5 Överföring och mottagning av flyktingar m.m.). Av framställningen i budgetpropositionen framgår emellertid inte i vad mån belastningen i stället ökar på övriga anslag på statsbudgeten.

I sin anslagsframställning för budgetåret 1988/89, daterad den 27 augusti 1987, anför SIV följande om förslagets kostnadsmässiga effekter.

Förläggningsvistelse är dyrare än kommunalt mottagande. Varje åtgärd som medför att behovet av förläggningsplatser minskar är därför ekonomiskt motiverad. Därtill kommer att en kvalitetshöjning av mottagandet kan väntas medföra att den tid under vilken flyktingen är bidragsberoende minskar, vilket innebär en ytterligare besparing för den offentliga sektorn.

Förslaget skulle således innebära att den totala belastningen på den offentliga sektorn minskar.

Det föredragande statsrådet har i 1988 års budgetproposition anmält att han avser föreslå regeringen att uppdraga åt SIV att bedriva försöksverksamhet i begränsad omfattning under nästa budgetår.

Genom det förslag om kommunala mottagningscentra som aktualiserats i 1988 års budgetproposition har emellertid revisorernas synpunkter på förläggningsformen ändå blivit beaktade. Revisorerna anser sig därför inte ha anledning att nu driva frågan vidare i denna del. Revisorerna förutsätter dock att riksdagen kommer att få ta del av en mera fullständig redovisning av de med förslaget förenade kostnaderna innan beslut fattas om att det planerade systemet med kommunala mottagningscentra skall tillämpas i större omfattning.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 7
(Förs. 1987/88:18)

Flyktingarnas medverkan i förläggningsarbetet

Den genomsnittliga vistelsetiden vid SIV:s förläggningar, som under budgetåret 1986/87 uppgick till 4,5 månader, är nu uppe i ca 8-9 månader. Den totala vistelsetiden på förläggning (inkl. slussar) är för närvarande i genomsnitt 11-12 månader. Förläggningsvistelsen bör enligt riksdagens beslut inte överstiga 2-4 veckor. En av orsakerna till de långa förläggningstiderna är svårigheterna för kommunerna att ta emot ett ständigt ökande antal flyktingar och asylsökande på grund av bostadsbristen.

De långa vistelsetiderna på förläggningarna är inte enbart ett ekonomiskt problem. De har i ökande omfattning blivit också ett socialt problem. Sysslolösheten under de långa väntetiderna har i många fall verkat passiviserande och socialt nedbrytande, vilket i olika avseenden påverkat förläggningsmiljön. Påfrestningarna har givetvis förstärkts av osäkerheten om utgången i asylärendet. SIV har i sitt remissyttrande bl.a. pekat på att ett relativt stort antal platser på förläggningarna inte kunnat utnyttjas på grund av psykisk sjukdom eller instabilitet, suicidrisk och asocialitet. Passivering- en kan också komma att försvåra den fortsatta integreringen av flyktingarna i det svenska samhället.

Remissorganen är i princip positiva till att flyktingarna medverkar i förläggningsarbetet. SIV anser visserligen inte att det därigenom skulle vara möjligt att uppnå några kostnadsbesparingar i själva förläggningsarbetet, men framhåller att flyktingarnas medverkan ändå bör vara ägnad att sänka kostnaderna för det allmänna genom att främja den fortsatta integreringen i samhället. Vidare skulle man enligt SIV på detta sätt kunna uppnå en högre effektivitet genom att de övergripande målen för flyktingmottagandet främjas.

SIV har i detta sammanhangerinrat om statsmakternas bestämda avsikt att i framtiden ha korta förläggningstider. Därigenom skulle enligt SIV:s bedömning möjligheterna för flyktingarna och de asylsökande att medverka i förläggningsarbetet minska avsevärt.

Revisorerna vill betona vikten av att de nu oacceptabelt långa förläggningstiderna minskas. Som nyss nämnts bör förläggningsvistelsen enligt riksdagens beslut inte överstiga 2-4 veckor. Möjligheterna att inom en närmare framtid uppnå detta mål framstår emellertid i dag som ytterst begränsade. De prognoser över behovet av förläggningsplatser som redovisats i bl.a. SIV:s remissyttrande, årets budgetproposition och riksrevisionsverkets nyligen framlagda rapport om flyktingmottagningen pekar i stället på en mycket kraftig ökning av beläggningen under detta år och därmed också

av förläggningstiderna. Revisorerna finner det mot denna bakgrund vara angeläget att betona att den kortsiktiga, operativa planeringen måste utgå från de faktiska förutsättningarna för verksamheten. Revisorerna vill samtidigt framhålla att det är betydelsefullt att även under förhållandevis korta förläggningstider bereda de inkvarterade en meningsfull sysselsättning.

Revisorerna vill här sätta i fråga om inte den bedömning SIV gjort angående möjligheterna att i kostnadsbesparande syfte ta till vara de inkvarterades arbetskapacitet varit alltför pessimistisk.

Revisorerna anser det vara angeläget att det problem som sysslolösheten under de långa förläggningstvistelserna utgör snarast får en lösning. Jämsides med insatserna för att förkorta vistelsetiderna krävs enligt revisorernas mening således också åtgärder för att ge flyktingarna och de asylsökande någon form av meningsfull sysselsättning under väntetiden, t.ex. genom att ta till vara deras arbetskapacitet inom vissa delar av förläggningsverksamheten.

2.4 Övrigt

Utplacering av flyktingar

SIV har i sitt remissyttrande anmält att en PM utarbetats om hur utplaceringen av enskilda flyktingar skall handläggas. Frågan har tagits upp av utredningen (A 1987:07) om översyn av organisationen av statens invandrarverk i skrivelse till regeringen den 1 februari 1988, Principförslag till ny organisation av statens invandrarverk. Av detta principförslag framgår att det fortsatta utredningsarbetet kommer att ytterligare behandla denna fråga. Revisorerna anser att frågan om ansvaret för utplacering av flyktingar på detta sätt kommer att bli tillräckligt belyst och därigenom få sin lösning. Revisorerna avstår därför från att föra denna fråga vidare.

Kontroll vid utbetalning av vissa bidrag

Vid ekonomiskt bistånd till flyktingar och asylsökande som vistas på SIV:s förläggningar skall hänsyn tas till sökandens innehav av olika tillgångar. Detta undersöks i allmänhet inte närmare. Normalt nöjer man sig med de uppgifter som de sökande själva lämnat. Kvaliteten på dessa uppgifter skiftar och någon form av verifiering av uppgifterna har därför framstått som motiverad.

De asylsökande skall i samband med att polismyndigheten prövar frågan om direktavvisning bl.a. lämna uppgift om tillgängliga medel. Vid ankomst till s.k. slussar och andra förläggningar skall dessutom uppgift lämnas om befintlig beklädnadsutrustning. I revisorernas rapport har föreslagits att kopior på dessa uppgifter bör kunna fogas till den akt som följer den asylsökande under förläggningstiden för att sedermera kunna utnyttjas vid prövningen av de uppgifter som lämnas vid ansökan om bidrag. SIV befarar att detta förfaringsätt skulle kräva extra arbetsinsatser med därav följande kostnader samtidigt som effekten av de föreslagna åtgärderna sannolikt skulle bli begränsad.

Enligt uppgifter som revisorerna senare inhämtat från rikspolisstyrelsen utarbetas för närvarande ett förtryckt formulär benämnt Föredragnings-PM m.m. i ärende enligt utlänningslagen. Detta formulär skall i framtiden utnyttjas av polismyndigheterna bl.a. vid prövning om en asylsökande skall direktavvisas. Formuläret skall upprättas i fyra exemplar och innehålla uppgift om bl.a. tillgängliga medel. Två exemplar av denna handling sänds till SIV och ett exemplar överlämnas till den asylsökande. Genom denna förändring av rutinerna kommer det enligt revisorernas bedömning att bli fullt möjligt att utan nämnvärd ökning av kostnaderna för statsverket låta ett av dessa tre exemplar framdeles få ingå i underlaget vid prövning av bistandsfrågan för dem som är inkvarterade vid SIV:s förläggningar.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 7
(Förs. 1987/88:18)

3 Hemställen

Riksdagens revisorer hemställer

 beträffande *kostnaderna vid statens invandrarverks förläggningar*
att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna
anfört om

- a) en mera effektiv och kostnadsinriktad styrning av statens
invandrarverks förlägningsverksamhet.
- b) en ökad framförhållning vid anskaffning av förlägningsplatser
m.m.,
- c) flyktingars och asylsökandes medverkan i förlägningsarbetet.
- d) effektivare kontroll vid utbetalning av bidrag till dem som vistas
på statens invandrarverks förläggningar.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Börje Stensson (fp), Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Bertil Jonasson (c), Birgitta Rydle (m), Torsten Karlsson (s), Olle Aulin (m), Rune Jonsson (s), Olle Grahn (fp) och Maja Bäckström (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och revisionsdirektören Lars-G. Dahlborn (föredragande).

Stockholm den 13 april 1988

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Lars-G. Dahlborn

Sammanfattning av rapport 1987/88:4 om kostnaderna vid statens invandrarverks förläggningar och de remissyttranden som avgetts över den

Redog. 1988/89:2
Bilaga 7
(Förs. 1987/88:18
Bilaga)

1 Rapporten

1.1 Bakgrund och syfte

Statens invandrarverk (SIV) övertog den 1 januari 1985 ansvaret för flyktigmottagningen från arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Förläggningsverksamheten bestod då av sammanlagt fem förläggningssenheter med ca 800 platser. Verksamheten har därefter expanderat mycket snabbt. Den 1 juli 1987 omfattade förläggningsorganisationen ca 8 000 platser fördelade på 26 utredningsförläggningar och på 12 s. k. slussar, där asylsökande inkvarteras i avvaktan på att plats kan beredas på en utredningsförläggning.

Utbyggnaden av förläggningsorganisationen har tidvis skett under stark tidspress, vilket i olika avseenden präglat SIV:s planering av verksamheten. När SIV övertog ansvaret för flyktigförläggningarna saknade det centrala verket dessutom tidigare erfarenhet från sådan förläggningsverksamhet.

Riksdagens revisorer kom vid sin granskning av flyktiginvandringen till Sverige m.m. (förs. 1986/87:18) att även uppmärksamma kostnaderna för SIV:s flyktigförläggningar. Under budgetåret 1985/86 hade dygnskostnaderna per flyktig vid de olika förläggningarna pendlat mellan 250 och 650 kr. Den genomsnittliga dygnskostnaden för samtliga förläggningar hade uppgått till 320 kr., vilket motsvarar ca 10 000 kr. per månad. De sammanlagda förläggningskostnaderna detta år uppgick till drygt 300 milj. kr. Revisorerna fann kostnadsspridningen och kostnadsnivån vara sådana att en närmare granskning var påkallad.

1.2 Granskningens omfattning och inriktning

Revisorernas granskning av förläggningsverksamheten har begränsats till de 23 flyktigförläggningar som administrerades av SIV budgetåret 1986/87. Verksamheten vid s. k. slussar och andra genomgångsförläggningar, där de asylsökande vistas i avvaktan på att plats kan erhållas vid någon av SIV:s förläggningar har inte granskats. Dessa slussförläggningar drivs dessutom inte i SIV:s regi. Inte heller de i privat regi drivna förläggningarna i Sandviken och Säfle har granskats. Kostnaderna vid de 23 granskade förläggningarna har uppgått till ca 330 milj. kr. vilket är drygt 60 % av de ca 540 milj. kr. som kostnaderna för verksamheten vid förläggningar och slussar uppgick till totalt sett under budgetåret 1986/87. Till de angivna beloppen kommer kostnaderna för förläggningsverksamheten vid SIV centralt.

Vid granskningen har de kostnadsbestämmande faktorerna för verksamheten närmare analyserats. Tonvikten har därvid lagts på förhållandena under budgetåret 1986/87. Även formerna för den ekonomiadministrativa styrningen av verksamheten har behandlats.

1.3 Kostnaderna för SIV:s förläggningsverksamhet

Redog. 1988/89:2
Bilaga 7
(Förs. 1987/88:18
Bilaga)

De totala kostnaderna för SIV:s förläggningsverksamhet har stigit till nära 540 milj. kr. budgetåret 1986/87 jämfört med drygt 300 milj. kr. budgetåret dessförinnan. Denna ökning hänger samman med den kraftiga expansionen av förläggningsverksamheten. Den genomsnittliga kostnaden per förläggningsdygn vid SIV:s förläggningar har i stället minskat. Jämsides med denna sänkning av de genomsnittliga dygnskostnaderna har också kostnadsspridningen mellan olika förläggningar minskat.

Granskningen har visat att de genomsnittliga dygnskostnaderna vid SIV:s flyktförläggningar under budgetåret 1986/87 minskat med mer än 15 % i förhållande till föregående budgetår. Genomsnittskostnaden var 270 kr. per dygn jämfört med 320 kr. budgetåret dessförinnan. Vid vissa förläggningar har de genomsnittliga dygnskostnaderna sjunkit med mer än 50 %. Även kostnadsspridningen har minskat. Budgetåret 1985/86 pendlade de genomsnittliga dygnskostnaderna mellan 250 kr. och 650 kr. Under budgetåret 1986/87 var motsvarande värden 202 kr. resp. 385 kr.

Det kan alltså inledningsvis konstateras att kostnadsutvecklingen det senaste året gått i rätt riktning. Inkvarteringskostnaderna uppgår dock alltså till betydande belopp. Vid den förläggning som hade de lägsta kostnaderna uppgick månadskostnaden per flyktning till ca 6 000 kr. och vid den förläggning som hade de högsta kostnaderna var månadskostnaden ca 12 000 kr. Den genomsnittliga månadskostnaden beräknad på samtliga förläggningar var ca 8 100 kr.

Av det föregående framgår att kostnadsspridningen visserligen minskat under budgetåret 1986/87 men att förläggningskostnaderna ändå är nästan dubbelt så höga vid den dyraste förläggningen som vid den förläggning som haft de lägsta kostnaderna. Skillnaden mellan förläggningarna blir väsentligt större om jämförelsen i stället inriktas på kostnadernas fördelning på olika ändamål. I följande sammanställning visas de högsta och lägsta värdena för den på olika ändamål fördelade dygnskostnaden enligt vad som noterats vid de 23 undersökta förläggningarna budgetåret 1986/87.

Ändamål	Lägsta värde	Högsta värde	Förhållandet mellan lägsta och högsta värde
Löner	37 kr.	145 kr.	1:3,9
Tolkkostnad	7 kr.	25 kr.	1:3,6
Förvaltn. kostn., adm.	12 kr.	72 kr.	1:6
Personlig utrustning, kontantbidrag	62 kr.	87 kr.	1:1,4
Barn- och fritidsverksamhet	2 kr.	7 kr.	1:3,5
Undervisning, flyktning	3 kr.	38 kr.	1:12,7
Sjukvård	11 kr.	54 kr.	1:4,9
Förvaltning, flyktning	22 kr.	107 kr.	1:4,9
Summa	156 kr.	535 kr.	1:3,4

1.4 Ekonomiadministrativ styrning

Redog. 1988/89:2
Bilaga 7
(Förs. 1987/88:18
Bilaga)

Vid en bedömning av kostnaderna vid SIV:s flyktingförläggningar måste man ta hänsyn till de speciella omständigheter som förelegat vid uppbyggnaden av verksamheten. Behovet av förläggningsplatser har ökat snabbt sedan SIV i januari 1985 övertog ansvaret från AMS för flyktingförläggningarna. Behovet av ytterligare förläggningsplatser uppgick under andra halvåret 1987 till ca 400 platser per månad. Detta motsvarar ungefär en ny medelstor förläggning var fjortonde dag. Den tidspress som rått vid uppbyggnaden av denna förläggningsverksamhet har haft till följd att andra funktioner än planering, budgetering och kostnadskontroll prioriterats.

Verksamheten vid SIV:s förläggningar har emellertid pågått under en så lång tid och fått en sådan omfattning att de ekonomiadministrativa aspekterna på verksamheten måste ges ökad tyngd. Det föreligger nu en betydande besparingspotential inom detta område.

Den stora kostnadsspridningen pekar på behovet av fastare kostnadsnormer vid budgeteringen. De exempel som redovisats i revisorernas rapport, där man utgått från kostnadernas medianvärden, har gett vid handen att en anpassning till sådana normvärden vid de förläggningar som i dag har högre kostnader på sikt skulle kunna ge årliga kostnadsminskningar på flera tiotals miljoner kronor.

Detta förutsätter att verksamheten planeras på så lång sikt att det blir möjligt att göra rationella val mellan olika förläggningsoptioner. Det krävs också att den löpande redovisningen av kostnadsutfallet läggs upp på ett sådant sätt att dessa val underlättas. Sambandet mellan verksamhetens mål och kostnader måste framgå klarare, bl.a. vid val mellan alternativa förläggningsoptioner.

1.5 Förläggningsverksamheten

Bättre framförhållning

SIV har under vissa perioder med ett starkt ökande antal asylsökande tvingats förhandla om öppnandet av nya förläggningar under stark tidspress. I sådana akuta situationer blir SIV:s förhandlingsposition svag och möjligheterna att göra rationella val mellan alternativa förläggningar begränsade. Den nu rådande bristen på tillgängliga förläggningsplatser driver i sig upp kostnadsnivån och skulle kunna äventyra de kostnadsminskningar som uppnåts under senare år. I revisorernas rapport har därför föreslagits att SIV bör närmare inventera beståndet av tänkbara nya förläggningar och träffa preliminära avtal. Förberedelsearbetet bör i dessa fall ha drivits så långt, t.ex. i fråga om personalplanering och byggnadsteknisk anpassning, att verksamheten kan sättas i gång med förhållandevis kort varsel. En sådan reserv skulle också öka möjligheterna för SIV:s ledning att vidta erforderliga åtgärder för att förbättra kostnadsstrukturen inom förläggningsbeståndet.

Val av förläggningsform

Redog. 1988/89:2
Bilaga 7
(Förs. 1987/88:18
Bilaga)

Enligt SIV:s mål och riktlinjer för förläggningsverksamheten skall förläggningstvisten så långt möjligt spegla den verklighet som möter ute i samhället. Bl.a. av detta skäl har lägenhetsalternativet prioriterats vid val av förläggningsform. I revisorernas rapport har satts i fråga om en inkvarteringsform, där 5-6 främmande personer placeras ihop i en trerumslägenhet är lämpligare från anpassningssynpunkt än andra billigare inkvarteringsformer. Även den tilltagande bostadsbristen talar för en omprövning av systemet med lägenheter till förmån för andra former av provisoriska bostäder. SIV skulle därigenom även ges ökade möjligheter att välja nya förläggningssorter. De provisoriska förläggningarna skulle t.ex. kunna läggas i eller nära de kommuner som avtalat om att ta emot flyktingar och asylsökande.

På så vis skulle ökade förutsättningar skapas för SIV att tillsammans med de kommuner som sedermera skall ta emot flyktingarna tidigarelägga de olika åtgärder som syftar till att förbereda den fortsatta vistelsen i Sverige. Därigenom skulle också en del av sysselsättnings- och aktiveringsproblemen ute på förläggningarna kunna lösas.

Beläggingsgraden

Vid revisorernas granskning av kostnaderna för förläggningsverksamheten har konstaterats att huvuddelen av dessa kostnader påverkas endast marginellt av måttliga förändringar i antalet inkvarterade flyktingar. Beläggingsgraden blir därför en viktig kostnadsbestämmande faktor vid beräkningen av dygnskostnaden för en flykting. Beräkningar som utförs vid granskningen har gett vid handen att förläggningskostnaderna skulle kunna sänkas med cirka 2 milj. kr. för varje procentenhet beläggingsgraden kan ökas.

Den genomsnittliga beläggingsgraden var under budgetåret 1986/87 endast ca 80 %. Vid beräkning av beläggingsgraden har man utgått från ett riktvärde över antalet platser som SIV bedömt det vara praktiskt möjligt att utnyttja. Beläggingsgraden har därefter väsentligt ökat. Enligt en undersökning som utfördes per den 1 oktober 1987 var beläggningen vid denna tidpunkt drygt 98 %. Den snabba höjningen av beläggingsgraden till genomsnittligt cirka 100 % ger anledning att sätta i fråga om inte det framräknade riktvärdet är för lågt. Mot denna bakgrund synes det, enligt vad som anförts i revisorernas rapport, nu föreligga skäl att ompröva de hitintills tillämpade principerna för beräkning av antalet nettoplatser (normalbeläggning).

Flyktingarnas medverkan i förläggningsarbetet

Lönekostnaderna uppgår till cirka en tredjedel av de totala förläggningskostnaderna. Vid granskningen har mot denna bakgrund förslag väckts angående möjligheterna att ta till vara flyktingarnas och de asylsökandes arbetskapacitet inom vissa delar av förläggningsverksamheten – t.ex. barn- och fritidsverksamhet samt vård och underhåll av gemensamma utrymmen. Då förslaget, utöver vissa besparingar, även torde innebära ökade möjligheter

att aktivera de inkvarterade under den förhållandevis långa förläggningsvis-
telsen synes det enligt rapporten vara meningsfullt att ytterligare överväga
formerna för en sådan medverkan i förläggningsarbetet.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 7
(Förs. 1987/88:18
Bilaga)

1.6 Övrigt

Utplacering av flyktingar

Frågor om utplacering av enskilda flyktingar handläggs för närvarande av
personalen på de olika förläggningarna i samråd med berörd personal på SIV
centralt. Detta innebär ett komplicerat nätverk där personalen vid närmare
30 olika förläggningar skall följa utplaceringsläget vid de ca 250 kommuner
som tecknat avtal med SIV om att ta emot flyktingar. I revisorernas rapport
har mot denna bakgrund satts i fråga om inte ansvaret för utplacering av
flyktingar till kommunerna bör föras över från de enskilda förläggningarna
till exempelvis de fyra huvudförläggningarna i Alvesta, Flen, Hallstahammar
och Landskrona.

Kontroll vid utbetalning av vissa bidrag

Av SIV:s anvisningar om ekonomiskt bistånd till flyktingar och asylsökande
som vistas på förläggning framgår klart att sådana bidrag endast skall utgå om
behov föreligger. Behovsprövningen är emellertid en grannlaga uppgift och
normalt nöjer man sig med de uppgifter som de sökande själva lämnat.
Kvaliteten på dessa uppgifter skiftar och någon form av verifiering av
uppgifterna framstår därför som motiverad.

De asylsökande skall i samband med att polismyndigheten i inreseorten
prövar frågan om direktavvisning bl.a. lämna uppgift om tillgängliga medel.
Vid ankomst till s.k. slussar och andra förläggningar skall desutom uppgift
lämnas om befintlig beklädnadsutrustning. Det har i rapporten övervägts om
inte kopior på dessa uppgifter bör kunna fogas till den akt som följer den
asylsökande under förläggningstiden för att sedermera kunna utnyttjas vid
prövningen av de uppgifter som lämnas vid ansökan om bidrag.

1.7 Förslagen

De iakttagelser som gjorts under granskningen av SIV:s förläggningsverk-
samhet har lett fram till följande förslag.

- Åtgärder bör vidtagas för att effektivisera kostnadskontrollen.
- Formerna för kostnadsredovisningen skall anpassas till behovet av en
effektivare kostnadskontroll.
- Underlaget för planering och budgetering bör ses över.
- Framförhållningen inom förläggningsverksamheten bör ökas genom
uppbyggandet av en reserv av tänkbara nya förläggningar.
- Principerna för val av förläggningsform bör ses över.
- Åtgärder bör vidtas för att ytterligare höja beläggningsgraden på
förläggningarna.
- Möjligheterna att ta till vara flyktingarnas och de asylsökandes arbetska-

- pacitet inom förläggningsverksamheten bör utredas.
- Ansvar för utplacering av flyktingar bör föras över från de lokala förläggningarna till de fyra regionala huvudförläggningarna.
 - Bättre information vid prövning av vissa bidrag till flyktingar och asylsökande som vistas på förläggningar.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 7
(Förs. 1987/88:18
Bilaga)

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten har avgetts av statens invandrarverk (SIV) och Svenska kommunförbundet.

2.1 Allmänt

Såväl SIV som Svenska kommunförbundet har i sina remissyttranden betonat att det helt överskuggande problemet för flyktingmottagandet är bristen på kommunplatser. Obalansen mellan flyktinginvandringen och kommunernas mottagningskapacitet leder till att allt fler flyktingar måste stanna kvar på de statliga flyktingförläggningarna allt längre tid. Denna obalans blir därigenom en av de faktorer som mest påverkar de totala förläggningskostnaderna. Båda remissinstanserna har angett den rådande bostadsbristen som det viktigaste hindret för kommunerna att öka flyktingmottagningen. SIV påpekar att kommunerna har ansvaret för bostadsförsörjningen. Verket ger uttryck för den bedömningen att åtgärder för att stimulera kommunerna att ytterligare fullgöra detta ansvar skulle vara ett statsfinansiellt lönsamt sätt att minska kostnaderna för förläggningsverksamheten. Kommunförbundet framhåller för sin del att ett ökat bostadsbyggande kan ge märkbara effekter först efter några år.

För att det skall bli möjligt att uppnå balans mellan antalet flyktingar och asylsökande å ena sidan och antalet nya platser i den kommunala flyktingmottagningen å den andra, framhåller SIV att åtgärder måste vidtas även mot vad som kallas irreguljär migration. De åtgärder som enligt SIV kan vidtas är

- förebyggande av förstörande och undangömmande av identitetshandlingar.
- förstärkande av den otillräckliga gränskontrollen och
- förbättrad information om invandringspolitiken samt om det rådande regelsystemet och dess tillämpning, både i Sverige och utomlands.

SIV pekar också på det förhållandet att de stora totala kostnaderna för förläggningsverksamheten i Sverige minskar utrymmet för att förverkliga målet att tyngdpunkten på våra flyktingpolitiska insatser skall ligga utomlands. För närvarande är förhållandet utpräglat det motsatta. Enligt SIV är de sammanlagda statliga kostnaderna för flyktingmottagandet i Sverige nu betydligt högre än totalkostnaderna för FN:s flyktingkommissaries verksamhet i olika delar av världen.

Dessa problemställningar har tidigare redovisats i revisorernas rapport om flyktinginvandringen till Sverige m.m. (rapport 1986/87:1). De har därför inte på nytt tagits upp i föreliggande rapport.

När det gäller frågor som behandlats i den nu aktuella rapporten om kostnaderna vid SIV:s flyktingförläggningar har Svenska kommunförbundet begränsat sitt yttrande till de förslag som enligt Kommunförbundets mening

direkt och konkret berör kommunernas relationer till flyktinförläggningarna.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 7
(Förs. 1987/88:18
Bilaga)

2.2 Ekonomiadministrativ styrning

SIV vidgår i väsentliga drag vad som anförts i revisorernas rapport om behovet av en mera effektiv och kostnadsinriktad ekonomiadministrativ styrning av förläggningsverksamheten. SIV har framhållit att resurserna för ekonomistyrningen påverkats av att statsmakterna, enligt verkets mening, tilldelat SIV otillräckliga medel för den centrala administrationens arbete. Kostnadskontrollen har enligt vad SIV anför getts stor vikt vid resursfördelningen.

SIV har gjort den bedömningen att verket nu på ett helt annat sätt än tidigare bemästrar situationen. Detta har uppnåtts bl.a. genom att SIV successivt skaffat sig erfarenheter inom olika delar av förläggningsverksamheten, som när den övertogs från arbetsmarknadsstyrelsen i januari 1985 var en helt ny verksamhet för SIV. Dessa erfarenheter har enligt SIV ökat effektiviteten och verkat kostnadsbesparande, vilket också framgår av de sjunkande dygnskostnaderna vid SIV:s förläggningar. Denna utveckling väntas, enligt vad SIV anför, fortsätta även under innevarande budgetår.

Andra omständigheter som, enligt vad SIV anför, har effektiviserat ekonomistyrningen är bl.a. att kostnadskontrollen och budgeteringsmetoderna liksom budgetuppföljningsarbetet successivt förbättrats. Verket har genom att ökade resurser avsatts för budgeteringsarbetet under det senaste budgetåret kunnat intensifiera detta arbete.

Beträffande förslaget om en översyn av underlaget för planering och budgetering av förläggningsverksamheten anger SIV att verket inför budgetåret 1988/89 tillämpar en ny budgetmodell. Denna hoppas verket skall komma att tillgodose kraven på en effektivare kostnadskontroll och ökad handlingsfrihet vilket också skulle stimulera och bidra till ett ökat kostnadsmedvetande och en ökad rättvisa mellan förläggningarna.

Den nya budgetmodellen bygger på att det som komplement till förläggningarnas totalbudget även upprättas en intern särbudget, på SIV benämnd rambudget, över sådana utgifter som kan påverkas på förläggningsnivå och där förläggningarna själva i princip föreslår medelsdispositionen.

SIV informerar om att den ansvariga personalen på SIV centralt och förläggningsscheferna gemensamt dels i december 1987, dels i februari 1988 behandlat budgetutfallet för föregående budgetår, budgetläget för innevarande budgetår samt planeringen av budgetarbetet för nästkommande budgetår. Därmed borde enligt SIV de synpunkter som anförts i rapporten om det aktuella behovet av information för planering och ledning av verksamheten vara tillgodosedda.

SIV har anmält att man företagit eller beslutat om vissa förändringar i redovisningen av kostnaderna för förläggningsverksamheten. Genom redan vidtagna åtgärder kommer det att bli möjligt att mera noggrant fördela t.ex. hyreskostnaderna på olika verksamhetsgrenar. Investeringskostnader som uppstår i samband med att förläggningsverksamheten utökas eller förändras vid existerande förläggningar kommer att kunna särskiljas från driftskostna-

derna. I anslutning till den pågående utredningen om SIV:s framtida organisation utreder verket även om kostnader för t.ex. personal i högre grad än hittills bör belasta verksamhetsgrenar. Om ett sådant beslut fattas skulle det, enligt SIV, förförläggningssverksamheten innebära att huvudboks-kontot för personal tas bort och samtliga personalkostnader fördelas på den verksamhet som var och en är anställd för.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 7
(Förs. 1987/88:18
Bilaga)

2.3 Förläggningssverksamheten

Bättre framförhållning

SIV instämmer i att en bättre framförhållning, t.ex. genom en reserv av tänkbara förläggningar, skulle vara till fördel i olika avseenden. Verkets förhandlingsposition skulle sålunda stärkas vid upphandling av förläggningss-tjänster samtidigt som igångsättnings-tiden skulle kunna minskas med 2–3 månader genom att övriga berörda myndigheter kunde kontaktas i god tid och genom att ritningar för ombyggnad skulle vara klara. Preliminära avtal om förläggningssobjekt skulle även kunna underlätta personalplaneringen – rekryteringsprocessen tar nu 3–4 månader i anspråk.

SIV är, trots de nämnda fördelarna, osäkert om man på detta sätt kan sänka kostnaderna för förläggningssverksamheterna. SIV påpekar också att det nu återstår få objekt som kan komma i fråga för preliminära avtal om nuvarande kvalitetsnormer skall tillämpas. Enligt SIV kan det dock inte uteslutas att standardsänkningar måste accepteras för att över huvud taget få fram tillräckligt med inkvarteringsplatser. Verket kommer nu att ytterligare studera denna fråga.

Val av förläggningssform

Både SIV och Svenska kommunförbundet är tveksamma inför förslaget om en omprövning av principerna för val av förläggningssform till förmån för andra former av provisoriskt boende än i lägenheter. De två remissinstanser-na synes därvid ha utgått från att avsikten skulle vara att lägenhetsalternati-vet avvecklas. Remissinstanserna har inte diskuterat hur andra förläggningss-former kan utnyttjas som komplement i förläggningssverksamheten, t.ex. inför utplaceringen i kommunerna.

Beläggningssgraden

Enligt SIV:s bedömning kan den genomsnittliga beläggningen inte nämnvärt höjas utöver det nu tillämpade normvärdet på 80 % av det totala antalet bäddplatser. Verket anser detta värde vara en rimlig generell riktpunkt för beräkning av antalet beläggningssbara platser. Verket påpekar dock att förhållandena varierar från förläggning till förläggning beroende på lägen-hetssammansättning, utflyttningstakt etc. Dessutom kan förhållandena variera från tid till annan vid samma förläggning beroende på ombyggnadsar-beten m.m. SIV anför att verket därför nu arbetar med att ta fram ett nytt system med riktligt anpassade till den aktuella situationen vid var och en av SIV:s förläggningar.

Flyktingarnas medverkan i förläggningsarbetet

Såväl SIV som Svenska kommunförbundet ställer sig positiva till förslaget att flyktingarnas arbetskapacitet skall utnyttjas i förläggningsarbetet. Enligt Kommunförbundet skulle man därigenom kunna motverka en passivisering under den långa väntan på kommunplatser. Även SIV framhåller de sociala aspekterna i frågan.

Verket menar att på sikt bör flyktingarnas medverkan i förläggningsarbetet vara ägnad att sänka kostnaderna för det allmänna genom att främja den fortsatta integreringen i samhället. Även effektiviteten i förläggningsarbetet bör kunna höjas genom att de övergripande målen för flyktingmottagandet främjas. Däremot anser SIV det inte bli möjligt att uppnå några kostnadsbesparingar i själva förläggningsarbetet genom att ta till vara flyktingarnas och de asylsökandes arbetskapacitet. En sådan medverkan är tidsödande och ställer stora krav på personalen på förläggningarna. Det kommer därför, enligt SIV:s bedömning, inte att skapas några möjligheter att minska personalstyrkan på detta sätt.

SIV erinrar om att begränsade försök också har gjorts inom barn- och fritidsverksamhet samt vård och underhåll av gemensamma utrymmen men att det visat sig svårt att nå större resultat. Enskilda flyktingar och asylsökande undviker att ta ansvar som kan bringa dem i konflikt med andra på förläggningen, t.ex. ansvar för att stänga gemensamma lokaler för dagen. Vistelsetiderna är varierande. Förändringarna i flyktinggrupperna gör det svårt att få kontinuitet, även om vistelsetiderna för närvarande är långa.

Enligt invandrarverkets erfarenheter är det svårt men ändå möjligt att få flyktingar och asylsökande att aktivare delta i arbetet på förläggningarna. För att uppnå detta kommer verket redan under innevarande budgetår att inleda en studie av frågan. Verket kommer därvid även att uppmärksamma kostnadsaspekterna när det gäller olika insatser för att aktivera flyktingarna och de asylsökande i förläggningsarbetet.

2.4 Övrigt

Utplacering av flyktingar

SIV anmäler att frågan om var i verkets organisation utplaceringen av enskilda flyktingar skall handläggas för närvarande utreds i samband med den organisationsöversyn som pågår inom verket. SIV avvaktar därför resultatet av detta utredningsarbete.

Svenska kommunförbundet instämmer i att många kommuner i dag uppfattar det som besvärande att dagligen uppvaktas från ett flertal förläggningar med förfrågan om kommunplatser. Kommunförbundet framhåller att det också finns en stor skepsis mot att centralisera kommunkontakterna. Enligt förbundets mening är kommunerna i de flesta fall angelägna om direktkontakter med berörd förläggning bl. a. i syfte att på ett tidigt stadium försöka förebygga en situation som kan leda till en omfattande vidareflyttning från uttagningskommunen till andra orter.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 7
(Förs. 1987/88:18
Bilaga)

Kontroll vid utbetalning av vissa bidrag

SIV delar den i revisorernas rapport framförda uppfattningen att de uppgifter om innehavda tillgångar som skall ligga till grund för verkets beslut om ekonomiskt bistånd till flyktingar och asylsökande är av skiftande kvalitet. Verket betonar dock att den ordning som föreslagits i rapporten, nämligen att polisens uppgifter från tidigare utredningar om innehavda tillgångar skulle användas som kontrolluppgift, sannolikt skulle ha en tämligen begränsad effekt. Det är, enligt SIV:s bedömning, nämligen mycket sällan som de asylsökande uppger att de har tillgångar av betydelse.

SIV menar att det påtalade problemet skulle kunna undanröjas om man i stället återinförde en ordning med lån i stället för bidrag. Skulden skulle sedermera kunna avskrivas vid betalningsoförmåga. SIV erinrar om att enligt jämlikhetsmålet för invandrapolitiken, som även gäller nyanlända flyktingar med tillstånd att stanna i Sverige, skall man eftersträva samma rätt till bistånd för flyktingar som för svenska medborgare. En avvägning måste därför ske mellan olika intressen.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 7
(Förs. 1987/88:18
Bilaga)

Innehållsförteckning

Redog. 1988/89:2
(Förs. 1987/88:18)

1	Genomförd granskning
2	Revisorernas överväganden
2.1	Allmänt
2.2	Ekonomiadministrativ styrning
2.3	Förlägningsverksamheten
2.4	Övrigt
3	Hemställan

Bilaga

1	Rapporten
1.1	Bakgrund och syfte
1.2	Granskningens omfattning och inriktning
1.3	Kostnaderna för SIV:s förlägningsverksamhet
1.4	Ekonomiadministrativ styrning
1.5	Förlägningsverksamheten
1.6	Övrigt
1.7	Förslagen
2	Remissyttrandena
2.1	Allmänt
2.2	Ekonomiadministrativ styrning
2.3	Förlägningsverksamheten
2.4	Övrigt

1988/89:7

Riksdagens revisorers förslag om socialstyrelsens nya organisation

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av socialstyrelsens nya organisation. Granskningen har haft formen av en omvärldsundersökning som syftat till att kartlägga hur myndigheter, organisationer och befattningshavare med verksamhetsmässig anknytning till socialstyrelsen ser på styrelsen, dess berättigande, dess roll, dess inriktning, dess arbetsuppgifter och sätt att fullgöra sina funktioner. Undersökningen har redovisats i granskningsrapporten 1987/88:10 Socialstyrelsens nya organisation jämte bilagor. Revisorernas rapport är som *bilaga* fogad till denna skrivelse.¹

1 Genomförd granskning

I revisorernas rapport konstateras att utvecklingen inom främst hälso- och sjukvården och socialtjänsten under de senaste två årtiondena inneburit en omfattande förflyttning av verksamhet och beslutsbefogenheter från central statlig nivå till regional och lokal politisk nivå. Denna utveckling har ställt socialstyrelsen inför omställningsproblem. Under praktiskt taget hela sin 20-åriga tillvaro har socialstyrelsen varit föremål för översyner och krav på förändringar, såväl internt som utifrån.

Efter ett omfattande utredningsarbete beslöt riksdagen år 1980 att socialstyrelsen skulle omorganiseras och få en delvis ny verksamhetsinriktning. Under våren 1988 har riksdagen beslutat om nya riktlinjer för socialstyrelsens verksamhet. Inom socialdepartementet har nyligen tillsatts en särskild ledningsgrupp med uppdrag att ytterligare precisera och konkretisera socialstyrelsens roll och uppgifter samt inriktningen av styrelsens verksamhet. Syftet med översynen sägs vara att finna vägar som gör att socialstyrelsen "blir mer rationell och bättre fyller de krav som omgivningen ställer på myndigheten såväl nu som inför 1990-talet".

Revisorernas granskning kan ses som ett komplement till genomförda och pågående översyner. Den har haft formen av en enkätundersökning och omfattat dels ett antal centrala statliga myndigheter (den s.k. myndighetsenkäten), dels ett stort antal befattningshavare vid länsstyrelser, landsting, primärkommuner och organisationer med verksamhetsmässig anknytning till socialstyrelsen (huvudenkäten). Syftet med undersökningen har varit att belysa omvärldens uppfattningar om socialstyrelsen, dess berättigande, dess roll, dess arbetsuppgifter och dess sätt att fullgöra sina funktioner.

Strävan har varit att åstadkomma såväl bredd som djup i kartläggningen. Sålunda har undersökningen omfattat inte mindre än sju verksamhetsområ-

¹ Beträffande bilagan hänvisas till revisorernas förslag 1988/89:7 i riksdagstrycket (2 saml. Nr 7)

den eller delar av verksamhetsområden inom vilka socialstyrelsen är verksam, nämligen hälso- och sjukvård, tandvård, omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, alkohol- och narkotikafrågor, smittskyddsfrågor, socialtjänst i allmänhet och barnomsorg. Den eftersträvade "fördjupningen" har åstadkommits främst inom landstingsområdet där befattningshavare på olika organisationsnivåer och i olika funktioner har intervjuats.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:7)

2 Förslag

Vid den av revisorerna genomförda omvärldsundersökningen har framkommit en lång rad uppfattningar om och synpunkter på socialstyrelsens roll, arbetsuppgifter och sätt att fullgöra sina funktioner. Inom socialdepartementet pågår en översyn vars syfte är att finna vägar som gör att socialstyrelsen blir mer rationell och "bättre fyller de krav som omgivningen ställer på myndigheten såväl nu som inför 1990-talet".

Vad som framkommit vid revisorernas undersökning bör tas till vara såväl i det inom socialdepartementet pågående översynsarbetet som i socialstyrelsens eget fortsatta utvecklingsarbete.

3 Hemställan

Revisorerna hemställer

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört i den som bilaga till förslaget fogade rapporten om socialstyrelsens nya organisation.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Börje Stensson (fp), Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Bertil Jonasson (c), Stig Gustafsson (s), Birgitta Rydén (m), Torsten Karlsson (s), Olle Aulin (m), Rune Jonsson (s) och Ulla Orring (fp).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen, revisionsdirektören Gunnar Järnebeck (föredragande) och tf. byrådirektören Ingrid Laxhed (föredragande).

Stockholm den 9 juni 1988

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Gunnar Järnebeck

Förslag till riksdagen

1987/88: 22

Riksdagens revisorers granskning av kostnaderna för högskoleutbildningar

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av kostnaderna för utbildningen på olika utbildningslinjer inom den statliga högskolan. Drygt ett 60-tal olika utbildningar vid 24 högskoleenheter har berörts. Revisorerna noterar i skrivelsen att de nuvarande formerna för anslag till högskoleutbildningen och återredovisningen till beslutande centrala organ av genomförd utbildning inte ger en fullgod bild av de egentliga kostnaderna för utbildningen. Därför förordar revisorerna att redovisningen av utbildningskostnaderna görs mer entydig och i huvudsak sker i form av enhetskostnader per utbildningsplats. Vid en sådan redovisning skall kostnaderna avse den faktiska resursförbrukningen och antalet utbildningsplatser det antal studerande som faktiskt deltagit i utbildningen.

Vidare förordar revisorerna att planerna på översynen av formerna för planering och finansiering av den grundläggande högskoleutbildningen skyndsamt genomförs. I anslutning härtill bör de ekonomiadministrativa rutinerna ses över.

Dessutom bör intresset för ekonomisk uppföljning av verksamheten inom högskolan stimuleras.

1 Revisorernas granskning

Revisorerna beslutade våren 1986 att genomföra en studie av kostnaderna i den grundläggande högskoleutbildningen. Utredningens syfte var att genom en fördjupad analys av ett begränsat antal allmänna utbildningslinjer inom den statliga högskolan beskriva och i viss utsträckning också förklara sådana faktorer som leder till att kostnadsskillnader uppstår.

Den fördjupade kostnadsanalysen har avsett budgetåret 1985/86 och omfattar följande utbildningslinjer:

- datatekniklinjen
- kemistlinjen
- sociala linjen
- ekonomlinjen
- förskollärlinjen
- kulturvetarlinjen.

Drygt 60 olika utbildningar i landet ingick i undersökningen och 24 högskoleenheter berördes.

Underlag till revisorernas studie samlades in via enkäter.

Granskningen har redovisats i rapporten (1986/87:3) En jämförande studie av kostnaderna för några högskoleutbildningar. Över rapporten har yttranden i sedvanlig ordning inhämtats. Sammanfattningar av rapporten och av de över rapporten inhämtade yttrandena är i *bilaga 1* fogade till denna skrivelse.

Syftet med den genomförda studien har varit att belysa sådana faktorer som leder till att kostnadsskillnader i högskoleutbildningen uppstår. Att det alltid kommer att finnas skillnader mellan utbildningar med olika inriktning är en självklarhet. I rapporten visas också att det för likartade utbildningar, anordnade på olika orter, går att finna ett antal förklaringar till varför kostnadsbilden varierar.

Rapportens syfte har inte varit att bedöma om de kostnader högskoleenheterna redovisat för de sex undersökta linjerna är rimliga. I detta avseende har det gjorda urvalet varit alltför begränsat med tanke på de decentraliserade befogenheter den enskilda högskoleenheten nu har.

I rapporten visas att det finns ett antal faktorer i högskolesystemet som påverkar utbildningskostnaden. Det är vanligt att flera faktorer uppträder samtidigt. Att entydigt utläsa effekterna kan därför vara svårt.

De orsaker till olikheter i kostnadsbilden som redovisas, och även exemplifieras, i rapporten är

- högskoleenhetens struktur och verksamhetens omfattning
- kostnader för gemensamma funktioner
- rutiner för att fördela kostnader
- utbildningens innehåll och uppläggning
- balansen mellan olika kostnadslag (löner, driftkostnader m. m.)
- undervisningstätheten
- sättet att beräkna och redovisa kostnader.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Syfte och målsättning med granskningen

Skillnader i kostnadsstrukturen mellan helt olika utbildningar, där utbildningsmålen sinsemellan varierar och där innehåll och organisation bestäms av utbildningsmålen, är naturliga och kommer alltid att finnas. Vid granskningen har emellertid kommit fram att likartade utbildningar, anordnade på olika orter, uppvisar ganska stora variationer i kostnadsprofilen; se sammanställningen av totalkostnader och per capita-kostnader i *bilaga 2*. Genom en fördjupad studie har det varit möjligt att finna ett antal förklaringar till varför dessa variationer uppstår.

Det vidare målet för granskningen har varit möjligheterna att på sikt skapa en mer enhetlig bild av kostnadsstrukturen inom högskolan och att anvisa möjligheter att ge de kostnadsuppgifter om olika utbildningsprogram som högskoleenheterna årligen skall redovisa en mer entydig innebörd.

Revisorernas studie har visserligen omfattat ett begränsat antal utbild-

ningslinjer, men det är revisorernas bedömning att de slutsatser som kan dras av det undersökta materialet är tillämpliga på hela den grundläggande utbildningen.

Enligt vad revisorerna erfarit pågår på flera håll inom högskolevärlden utvecklingsarbeten, vars syften till stora delar överensstämmer med de förändringar revisorerna funnit önskvärda. Det är lovvärt att det tas lokala initiativ med målsättning att förbättra den ekonomiadministrativa hanteringen. När det gäller metoder för att redovisa vad enskilda utbildningsprogram kostar finns det emellertid anledning att efterlysa mer generella tillämpningar.

Revisorerna har vidare erfarit att man inom regeringskansliet överväger vissa förändringar som rör den grundläggande högskoleutbildningens planering och finansiering. Bl. a. har det antytts att en övergång till treåriga budgetramar vore önskvärd också för grundutbildningen. Sedan några år tillämpas detta för forskning och forskarutbildning. Enligt revisorernas bedömning kommer en förändring mot ett längre tidsperspektiv och med en fortsatt utvidgning av det lokala ansvaret att medföra ökade krav på uppföljning också i ekonomiska avseenden.

Den aviserade översynen av högskolans framtida styr- och anslags-system har ännu inte slutförts inom regeringskansliet. Av årets budgetproposition (prop. 1987/88: 100, bil. 10, s. 206) framgår att en proposition som behandlar dessa frågeställningar förbereds. Såvitt revisorerna kunnat bedöma skulle vissa förändringar i högskolans anslags- och styrsystem kunna underlätta den ekonomiska uppföljningen. Många lärosäten har i sina yttranden över rapporten knutit stora förhoppningar till de aviserade förändringarna.

2.2 Nuvarande anslagssystem och det decentraliserade ansvaret

Nuvarande anslagssystem i högskolan bygger på principen om målstyrning. Basen i den grundläggande utbildningen utgörs av de allmänna utbildningslinjerna, dvs. sammanhängande utbildningsprogram, vanligtvis med en utbildningstid om 3–4 år. För dessa utbildningar fattar statsmakterna årligen beslut om lokalisering, dimensionering och anslagstilldelning.

Beslut om lokalisering fattas entydigt av riksdagen. Beslut om dimensionering anges i allmänhet i form av riktvärden. Den enskilda högskoleenheten kan därför i sina lokala beslut, inom ramen för dessa riktvärden, själv påverka dimensioneringen. Medel till den grundläggande högskoleutbildningen anvisas i huvudsak över sex reservationsanslag i den statliga budgeten. Föreskrifter för hur medlen i detalj skall användas saknas. Det är den lokala högskolestyrelsen som ansvarar för att medlen, mot bakgrund av de givna utbildningsprogrammen, fördelas och används på ett rationellt sätt inom enheten.

Det finns också stora möjligheter att lokalt påverka utbildningens innehåll och organisation. Detta kan exempelvis ta sig uttryck i form av varianter och grenar inom utbildningen som utgår från de lokala förutsättningarna.

Redog. 1988/89:2
Bilaga9
(Förs. 1987/88:22)

I regeringens årliga regleringsbrev föreskrivs vidare att högskolestyrelsen är skyldig att från anslagen till grundläggande utbildning (och i förekommande fall från anslagen till forskning och forskarutbildning) avsätta resurser för s. k. gemensamma funktioner. Vid så gott som samtliga högskoleenheter finns åtminstone tre grupper i vilka de gemensamma funktionerna grovt kan delas in, nämligen

- kostnader för central administration
- kostnader för bibliotek
- kostnader för gemensam service.

Av det ovan redovisade framgår att det ansvar som lagts på de lokala högskolestyrelserna i hög grad bidrar till att skillnader i kostnadsbilden uppstår. Några egentliga direktiv för vad en utbildning får kosta finns inte. De lokala bedömningarna och den lokala organisationen av utbildningarna kommer alltså att spela en avgörande betydelse för utbildningskostnaderna.

I ett decentraliserat system av det slag som ovan beskrivits blir det nödvändigt att till de anslagsbeviljande instanserna åiterrapportera hur de tilldelade medlen använts. Inom högskolan finns sedan några år en rutin vid vilken kostnader för de olika utbildningsprogrammen redovisas.

Eftersom utbildningar är av olika längd och dimensionerade för ett varierande antal elever har en praxis utvecklats, där vissa enhetskostnader utgör komponenterna. För att göra jämförelser möjliga redovisas ofta kostnaden per utbildningsplats. Sådana redovisningar gör högskoleenheterna varje höst. De samlas in och dokumenteras av UHÄ.

Den studie av sex allmänna utbildningslinjer revisorerna låtit göra visar att det finns en rad faktorer som lokalt påverkar kostnadsbilden. I upprättad rapport har dessa faktorer förts samman till tre grupper.

- a) Kostnadsskillnader som har att göra med olikheter i utbildningens innehåll och organisation.
- b) Kostnadsskillnader som har att göra med olikheter i den organisatoriska miljön.
- c) Kostnadsskillnader som har att göra med sättet att beräkna, fördela och redovisa kostnader.

Den genomförda undersökningen har också visat att intresset för ekonomisk uppföljning vid många lärosäten är svagt. Tyngdpunkten ligger i allmänhet i budgeteringsprocessen, och när verksamhetsåret är till ända anpassas det ekonomiska utfallet i stor utsträckning till den fastställda budgeten. Att detta inte ger helt korrekta uppgifter vid exempelvis kostnadsjämförelser är uppenbart.

Förutom de vid budgetårets början anvisade anslagen för grundläggande utbildning tillskjuts under pågående verksamhetsår ytterligare medel. Detta kan exempelvis avse kompensation för merkostnader som uppstått till följd av tecknade löneavtal. Den lokala hanteringen av dessa täckningsmedel uppvisar betydande variationer. De utgör därmed ytterligare en osäkerhetsfaktor i den ekonomiska uppföljningen.

Merparten av de remissinstanser som yttrat sig menar att rapporten innehåller en korrekt beskrivning av kostnadsstrukturen i den grundläggande högskoleutbildningen och att de orsaker till kostnadsskillnader som

analyseras och diskuteras på ett klargörande sätt pekar på de svårigheter som är förknippade med olika former av kostnadsberäkningar.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 9
(Förs. 1987/88:22)

2.3 Behovet av att redovisa kostnader i den grundläggande högskoleutbildningen

I det anslags- och styrsystem som sedan ett tiotal år tillämpas för högskolan är inbyggt ett relativt stort mått av decentralisering. Utbildningens dimensionering kan i viss utsträckning påverkas genom lokala beslut, och vad gäller dispositionen av anvisade medel är det den lokala högskolestyrelsen som, inom de ramar riksdagen angivit, självständigt fattar besluten.

I ett sådant system är det, enligt revisorernas bedömning, nödvändigt att information också återförs till den medelsbeviljande instansen. Detta gäller inte enbart den verksamhet som kommit till stånd utan också, med rimlig ambitionsnivå, en beskrivning av kostnaderna för verksamhetens genomförande.

Det är också revisorernas uppfattning att en uppföljning i kostnadstermer är nödvändig för den lokala nivån i högskolesystemet. Inom den grundläggande högskoleutbildningen pågår ständigt förändringar. Detta kan gälla de olika utbildningsprogrammets dimensionering, utbildningens innehåll och struktur, prioriteringar i olika riktningar m. m. Sådana förändringar reser i allmänhet också ekonomiska anspråk, oftast inom ramen för en given resursmängd. En god insikt i högskoleutbildningens ekonomiska struktur är därför en väsentlig förutsättning för de beslut som den lokala högskolestyrelsen har att fatta.

Remissorganen är också eniga om att det behövs en kostnadsuppföljning av den grundläggande utbildningen i högskolan. Flera menar att såväl den lokala som den centrala nivån behöver en klarare bild av kostnadsstruktur och kostnadsutveckling. Några högskoleenheter har, i likhet med vad granskningsrapporten antytt, pekat på att annan uppföljning utöver den rent ekonomiska är nog så viktig för att kunna utvärdera genomförd utbildning. Hit hör bl. a. studieresultat, utbildningens kvalitet och målfyllelse.

Även om det i remissyttrandena finns en samlad uppslutning kring det i rapporten redovisade behovet av ekonomisk uppföljning så framkommer i yttrandena ett antal faktorer som enligt revisorernas mening måste beaktas i det fortsatta arbetet.

Ikke minst gäller detta avvägningen mellan administrativa insatser och kraven på precision i beräkningarna. Många högskoleenheter kan i och för sig instämma i önskemålet om bättre ekonomiska uppföljningar, till gagn såväl för den centrala som lokala nivån, men anför att detta i så fall skulle kräva en utbyggnad av de administrativa funktionerna i en omfattning som den egentliga verksamheten, dvs. utbildning och forskning, knappast skulle tillåta. Det betonas också att arbetsinsatserna måste upplevas som ett stöd för verksamheten och inte som en belastning.

I sina remissvar har UHÄ och de större universiteten berört kostnadsfrågorna och den organisatoriska strukturen. I det lokala perspektivet

koncentreras intresset snarare till finansieringen av en institutions samlade verksamhet än till institutionernas insatser i vissa utbildningslinjer. Det överensstämmer inte med de centrala kraven där utbildningslinjen eller en grupp, mot bakgrund av det gällande anslagssystemet, sätts i fokus. Revisorerna delar de synpunkter som några högskolor fört fram att en översyn av högskolans anslagssystem skulle kunna göra den ekonomiska uppföljningen mer meningsfull på alla nivåer.

2.4 Metoder för att redovisa utbildningskostnader

För att ange kostnaden för en utbildning används vanligtvis någon form av enhetskostnad. Eftersom utbildningslinjerna är olika långa och dimensionerade för ett varierande antal studenter är det numera praxis att relatera kostnaden till en utbildningsplats. För att kunna ta hänsyn till utbildningens längd används termen "årsstudieplats", där en årsstudieplats svarar mot en individs helårsstudier, dvs. 40 veckor.

Beroende på hur antalet studerande beräknas och vilka ekonomiska uppgifter som används kan åtminstone tre olika per capita-kostnader definieras.

Kostnad per tillhandahållen årsstudieplats beskriver en planeringssituation där utgångspunkten är det möjliga antal studerande som kan delta i utbildningen och de ekonomiska resurser som i budgetprocessen sätts av för utbildningen i fråga. Det är utifrån dessa värden högskolan i många fall planerar sin undervisning, exempelvis vad gäller lärare, lokaler m. m.

Kostnad per utnyttjad årsstudieplats är den relation som vanligen används för uppföljning i efterhand. Hänsyn har då tagits till det faktiska studerandeantalet, som kan avvika från det planerade, t. ex. genom att alla utbildningsplatser inte fyllts, att det förekommit studieavbrott, eller att man gjort överintag. Vad gäller de ekonomiska beräkningarna bör i denna relation användas de faktiskt förbrukade medlen. Om antalet utnyttjade platser understiger antalet tillhandahållna, vilket är det vanligast förekommande, kommer kostnaden per utnyttjad plats att bli högre än kostnaden per tillhandahållen årsstudieplats.

Kostnad per helårsprestation är ett mått som tar fasta på uppnådda studieresultat. En i sammanhanget relevant beskrivning av studieresultatet fås genom att använda termen helårsprestation, en term som anger antalet avklarade poäng per läsår. Det är mindre vanligt att samtliga studerande klarar de uppsatta studiemålen på föreskriven tid. Det normala är därför att kostnaden per helårsprestation blir högre än kostnaden för en utnyttjad årsstudieplats. I sammanhållna och undervisningstäta utbildningar där genomströmningen är hög kommer å andra sidan kostnaderna per utnyttjad plats och per prestation att ligga nära varandra.

Av granskningsrapporten framgår att revisorerna för kostnadsuppföljning i allmänhet förespråkat en användning av termen kostnad per utnyttjad årsstudieplats. Åtterrapporeringen kommer då att innehålla uppgifter om det antal studerande som faktiskt deltagit i utbildningen ställt i relation till de medel som förbrukats under ett läsår.

Granskningen har visat att även om lärosätena årligen i sina verksamhetsberättelser och till UHÄ redovisar denna enhetskostnad så är innehålllet i beräkningarna inte entydigt. Detta gäller i synnerhet kostnadssidan. I många fall används de budgeterade värdena i stället för det faktiska utfallet, och än vanligare är att bokslutets siffror friseras eller anpassas till det budgeterade. Ibland sker detta medvetet men oftast är det ett uttryck för de svårigheter enheterna har att inom nuvarande anslagssystem göra rättvisande kostnadsfördelningar.

En annan faktor som revisorerna uppmärksammat och som får konsekvenser för de kostnader som redovisats har att göra med hanteringen av de s. k. täckningsanslagen.

Anslagen till grundläggande utbildning är reservationsanslag, men merparten av utgifterna under anslagen går till lönekostnader av olika slag. För att kompensera högskolan för avtalsmässiga löneökningar och för att därigenom undvika anslagsöverskridanden har ett system införts där högskoleenheterna får täckning för de merkostnader som uppstått. Det nuvarande systemet med täckningsanslag försvårar möjligheterna till en god kostnadsuppföljning. En orsak är den sena tidpunkten vid vilken de anvisas. Det är inte ovanligt att högskoleenheterna får kännedom om täckningsanslagen först i anslutning till budgetårsskiftet. Av detta följer att dessa medel i större utsträckning än reguljära anslagsmedel i bokslutsarbetet kan användas som en fri resurs och där det kan vara andra behov än de som följer av verksamhetens faktiska genomförande som styr fördelningen. Förekomsten av täckningsanslag och sättet att hantera dem är alltså en beräkningsteknisk faktor som får effekt på utbildningskostnadens storlek. I den genomförda granskningen återfinns utbildningskostnader där hänsyn inte tagits till täckningsanslagen.

Enligt revisorernas uppfattning skall självfallet alla resurser som under ett verksamhetsår anvisats till en utbildning också ingå i den ekonomiska uppföljningen. För högskoleområdet är det nödvändigt att ett system som förenklar hanteringen av täckningsanslagen utformas.

I rapporten har också relationsmättet kostnad per tillhandahållen årsstudieplats samlats in och redovisats. Denna enhetskostnad bör utgå från budgeterade resurser och planerat antal studerande. Enligt revisorernas uppfattning blir den därmed ett instrument i första hand för den lokala nivån. Den kalkylerade kostnaden kommer där att vara ett viktigt underlag i det interna planerings- och budgeteringsarbetet.

Vidare har i rapporten redovisats en tredje enhetskostnad, nämligen kostnad per helårsprestation. Eftersom denna kostnad är den enda som innefattar relationen mellan kostnader och studieresultat bör den, enligt revisorernas mening, utgöra ett viktigt komplement till de rena kostnadsredovisningarna. För i första hand utbildningsansvariga ute i högskoleorganisationen bör kännedomen om den vara av stort värde.

I sitt yttrande över rapporten har UHÄ redovisat sin syn på kostnadsvariablerna. Ämbetets inställning, som delas av flera universitet och högskolor, innebär att kostnadsmättet i form av enhetskostnad per utnyttjad årsstudieplats är väsentligt men att det är otillräckligt och måste kompletteras med andra mått för att ge en realistisk kostnadsbild. Bl. a. finns det,

Redog. 1988/89:2
Bilaga 9
(Förs. 1987/88:22)

enligt UHÄ, skäl att komplettera redovisningarna med mer grupprelaterade mått. Som tidigare nämnts framhåller också flera högskoleenheter nödvändigheten av att en ekonomisk uppföljning i sin tur kompletteras med andra icke-ekonomiska variabler och indikationer för resultatvärdering.

Flera högskoleenheter har i sina remissvar pekat på svårigheterna att åstadkomma korrekta ekonomiska beräkningar. I allt väsentligt delar de de synpunkter som härvidlag analyserats i rapporten. Det är framför allt två företeelser som kommenteras. Den ena har att göra med samkostnaderna, dvs. kostnaderna för vissa gemensamma funktioner. En rik flora på hur dessa beräknas och fördelas återfinns i remissyttrandena. Den andra kommentaren gäller det särskilda anslaget till lokala och individuella linjer och enstaka kurser. Även här är de lokala rutinerna sinsemellan så olika att det i sista hand påverkar de redovisade utbildningskostnaderna. Hos flera högskoleenheter finns en förhoppning om att den översyn av högskolans anslags- och styrsystem som regeringen aviserat skall förbättra förutsättningarna för en mer korrekt kostnadsuppföljning.

Revisorerna anser det nödvändigt att enhetliga kostnadsbegrepp tillämpas och förordar att det i granskningsrapporten angivna begreppet kostnad per utnyttjad årsstudieplats används.

Självfallet är också den per-capita-kostnad i vilken helårsprestation ingår av betydelse i detta sammanhang.

2.5 Ökat intresse för ekonomisk uppföljning

En av de slutsatser som dras i rapporten är att intresset ute bland högskolorna för ekonomisk uppföljning generellt sett är svagt. Intresset kring de ekonomiska frågorna är i allmänhet koncentrerat till budgeteringsprocessen. Flera högskoleenheter menar att det är där de avgörande besluten om utbildningens dimensionering och finansiering fattas. Detta har lett till att budgeterade värden också får styra utfallet vid verksamhetsårets slut.

Revisorernas uppfattning är att intresset för ekonomisk uppföljning måste stimuleras. Det finns flera skäl till detta. Avvikelserna från en ursprungligen planerad verksamhet kan bli så omfattande att förändringarna fordrar kommentarer. För ansvariga ledamöter i nämnder och styrelser borde också utfallet från ett visst verksamhetsår vara ett viktigt underlag för den fortsatta planeringen.

Merparten av de remissinstanser som yttrat sig i frågan instämmer i bedömningen att intresset för uppföljning och utvärdering av högskolans verksamhet måste ökas. Inte minst gäller detta det ekonomiska utfallet för olika utbildningsprogram. Från flera högskoleenheter redovisas också pågående arbeten som syftar till att förbättra den ekonomiska uppföljningen. Ett problem i detta sammanhang, som anförts från några remissorgan, är att skapa ändamålsenliga rutiner för uppföljning som samtidigt tillgodoser såväl de lokala som de centrala kraven. I dag tycks uppföljningen i alltför stor utsträckning styras av och vara till för de centrala intressena. Från några håll pekas också på att de besparingar av högskolans administrativa funktioner som regelbundet genomförs minskar möjligheterna att avsätta tillräckliga resurser för att bl. a. utveckla de ekonomiadministrativa systemen.

2.6 Förslag till åtgärder

Revisorerna förordar att redovisningen på central nivå av utbildningskostnaderna vid de statliga högskolorna görs mer entydig och i huvudsak sker i form av enhetskostnader per utbildningsplats. Vid en sådan redovisning skall kostnaderna avse den faktiska resursförbrukningen, och antalet utbildningsplatser det antal studerande som faktiskt deltagit i utbildningen.

Vidare förordar revisorerna att den planerade översynen av formerna för planering och finansiering av den grundläggande högskoleutbildningen skyndsamt genomförs. Samma tidsperspektiv bör gälla för utbildning och forskning. I anslutning härtill bör de ekonomiadministrativa rutinerna ses över.

Dessutom bör intresset för ekonomisk uppföljning av verksamheten inom högskolan på lämpligt sätt stimuleras.

Redog. 1988/89:2
Bilaga9
(Förs. 1987/88:22)

3 Hemställan

Revisorerna hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat angående

1. redovisningen på central nivå av utbildningskostnaderna vid de statliga högskolorna.
2. översynen av formerna för planering och finansiering av den grundläggande högskoleutbildningen samt av de ekonomiadministrativa rutinerna på högskoleområdet,
3. förstärkning av intresset för ekonomisk uppföljning av verksamheten inom högskolan.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Wiggo Komstedt (m), Börje Stensson (fp), Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Bertil Jonasson (c), Birgitta Rydle (m), Torsten Karlsson (s), Hans Lindblad (fp), Olle Aulin (m), Rune Jonsson (s), Olle Grahn (fp) och Sören Lekberg (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Bo Willart och avdelningsdirektören Hans Norman (föredragande).

Stockholm den 18 maj 1988

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Bo Willart

Sammanfattning av rapport 1986/87: 3, En jämförande studie av kostnaderna för några högskoleutbildningar, och de remissyttranden som har avgetts över den

Redog. 1988/89:2
Bilaga 9
(Förs. 1987/88:22
Bilaga 1)

1 Rapporten

1.1 Bakgrund

Riksdagens revisorer beslutade våren 1986 att genomföra en studie av kostnaderna i den grundläggande högskoleutbildningen. Utredningens syfte var att genom en fördjupad analys av ett begränsat antal allmänna utbildningslinjer inom den statliga högskolan beskriva, och i viss utsträckning också förklara, sådana faktorer som leder till att kostnadsskillnader uppstår.

Den fördjupade kostnadsanalysen kom att avse budgetåret 1985/86 och i den ingick följande allmänna utbildningslinjer:

- datatekniklinjen
- kemistlinjen
- sociala linjen
- ekonomlinjen
- forskollärlinjen
- kulturvetarlinjen.

Studien kom därmed att omfatta drygt 60 olika utbildningar vid sammanlagt 24 högskoleenheter.

Det bör särskilt framhållas att rapporten inte syftade till att bedöma om de redovisade utbildningskostnaderna är rimliga. Även om det material som legat till grund för rapporten är omfattande så är det endast en mycket begränsad del av högskolesektorn som studerats. De diskussioner som förs i rapporten bör, tillsammans med de redovisade exemplen, ändå kunna tjäna som utgångspunkt för en förbättrad kostnadsuppföljning inom högskolan och en ökad insikt om de mekanismer som påverkar kostnadsstrukturen.

1.2 Utredningens uppläggning

Underlag till rapporten har via enkät samlats in under hösten 1986. Tidsmässigt har enkäten därmed anpassats till det reguljära uppföljningsarbete som görs ute vid högskoleenheterna i anslutning till arbetet med bokslut och verksamhetsberättelse.

De uppgifter som legat till grund för rapporten har i några fall varit mer detaljerade än vad exempelvis vissa större högskoleenheter normalt arbetar med. Trots att ett omfattande arbete lagts ner på att besvara enkäten är uppgifterna på några punkter av varierande kvalitet. I rapporten gör revisorerna den bedömningen att det material som förelegat väl tjänat undersökningens syfte, nämligen att beskriva och förklara varför kostnadsskillnader inom den grundläggande högskoleutbildningen uppstår.

1.3 Högskolans nuvarande anslags- och styrsystem

Redog. 1988/89:2
Bilaga 9
(Förs. 1987/88:22
Bilaga 1)

Högskolans anslagssystem bygger i stor utsträckning på principen om målstyrning. För den grundläggande utbildningen fattar statsmakterna årligen, vad gäller allmänna utbildningslinjer och vissa påbyggnadslinjer, beslut om lokalisering, dimensionering och anslagstilldelning. Eftersom flera parametrar är av övergripande karaktär överläts till högskoleenheterna att inom givna ramar omsätta statsmakternas mål till lokala handlingsprogram.

Beslut om lokalisering av allmänna utbildningslinjer fattas entydigt av riksdagen.

Beslut om dimensionering av linjer anges i form av riktvärden som anger hur många studerande som årligen beräknas kunna påbörja utbildningen. För vissa linjer anges antalet nybörjare specifikt för linjen. För andra linjer gäller att talen i stället omfattar en grupp linjer.

I och med att statsmakterna formellt också fastställer utbildningens längd, är det totala antalet studerande, sett till samtliga årskurser, givet. I princip är det denna studerandepopulation som ligger till grund för medelstildelningen.

För den grundläggande utbildningen anvisar riksdagen årligen medel över i huvudsak sex reservationsanslag i statsbudgeten. Fem anslag följer den fasta indelningen i yrkesutbildningssektorer, det sjätte anslaget avser lokala och individuella utbildningslinjer och enstaka kurser.

En viktig ingrediens i det lokala ansvaret är att besluta om hur de anvisade medlen skall användas för att de av statsmakterna uppställda målen bäst skall kunna uppnås. Anslagen till grundläggande utbildning är ramanslag, vilket innebär att föreskrifter om hur mycket som får användas till löner, driftkostnader m. m. inte förekommer. Det är i sista hand högskolestyrelsen som formellt tar ansvar för resursavvägningarna.

Detta decentraliserade ansvar öppnar möjligheterna för högskoleenheterna att ganska fritt avgöra hur tilldelade anslag skall användas. Styrsystemet i sig självt leder alltså till att olika högskoleenheter kan göra skilda bedömningar av hur resurskrävande en utbildning får vara.

Från anslagen till grundläggande utbildning, och i förekommande fall även från anslagen till forskning och forskarutbildning, är högskolestyrelserna skyldiga att sätta av resurser för s. k. gemensamma funktioner. Dessa funktioner kan sammanföras till tre huvudgrupper, som förekommer vid så gott som samtliga enheter, nämligen:

- central administration
- bibliotek
- gemensam service.

Beroende på högskoleenhetens förutsättningar, organisatoriska struktur och egna bedömningar kommer dessa avsättningar att variera markant. I rapporten visas hur avsättningarna varierar för de i undersökningen ingående enheterna. Kostnaderna för gemensamma funktioner tenderar att bli lägre vid de större enheterna, där de kan fördelas på en bred och omfattande verksamhet. Eftersom de gemensamma kostnaderna avsätts från utbildningsanslagen skall de också i sista hand belasta de olika utbildningspro-

grammen. Kostnaden för exempelvis en utbildningslinje kommer därför i stor utsträckning att påverkas av de "overheadkostnader" enheten har och också av hur de fördelas på olika utbildnings- och forskningsaktiviteter.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 9
(Förs. 1987/88:22
Bilaga 1)

1.4 Olika typer av enhetskostnader

Att redovisa utbildningskostnader som en enda totalkostnad för exempelvis en linje är ur analysynpunkt mindre meningsfullt eftersom utbildningarna sinsemellan är av olika längd och dimensionerade för ett varierande antal studerande. I rapporten redovisas därför genomgående olika former av enhetskostnader. Den minsta enhet till vilken kostnaden hänförs är antingen utbildningsplats eller studieresultat.

För att kunna jämföra utbildningar av olika längd används som mått på antalet utbildningsplatser termen årsstudieplats, där en årsstudieplats svarar mot en individs helårsstudier, dvs. 40 veckor eller 40 poäng. På motsvarande sätt har för studieresultaten begreppet helårsprestation använts. Härmed avses antalet avklarade poäng under ett läsår, och en helårsprestation motsvarar således 40 poäng.

De enhetskostnader som redovisas för de i studien ingående utbildningarna är följande:

- kostnad per tillhandahållen årsstudieplats, som beskriver kostnaden utifrån tilldelade medel och antalet planerade utbildningsplatser.
- kostnad per utnyttjad årsstudieplats, som beskriver kostnaden utifrån faktiskt förbrukade medel och det antal studerande som deltagit i utbildningen.
- kostnad per helårsprestation, där kostnader uttryckt som förbrukade medel ställs i relation till de studieresultat de studerande sammanlagt uppnått under ett år.

1.5 Faktorer som bidrar till att kostnadsskillnader uppstår

Av det material revisorerna analyserat och bearbetat framgår att det finns ett antal faktorer som påverkar utbildningskostnaden. Som framgår av rapporten är det också vanligt att flera av dessa faktorer opererar samtidigt och att entydigt utläsa effekterna kan därför vara svårt.

I det följande sammanfattas de olikheter i kostnadsbilden som diskuteras i rapporten.

1.5.1 Höskoleenhetens struktur

Enhetens struktur och verksamhetens omfattning påverkar kostnadsbilden av två skäl. Det ena har att göra med möjligheterna att faktiskt redovisa kostnader och andra kvantitativa uppgifter. Ju mer komplex verksamheten blir desto svårare blir det att entydigt göra uppföljningar och beräkningar. I allt större utsträckning får schabloner och konstruerade fördelningsrutiner tillgripas.

En särskild grupp utgör härvid de höskoleenheter som förutom grund-

läggande utbildning också har fasta resurser för forskning och forskarutbildning, och i synnerhet då de enheter som har mer än en fakultet.

Vid dessa enheter är det vid institutionerna som den primära verksamheten, och därmed också merparten av resursförbrukningen, äger rum. Det blir i många fall svårt att göra en korrekt uppdelning av kostnaderna på utbildning resp. forskning. Bilden kan ytterligare kompliceras av att också externa medel medverkar i institutionens finansiering. Oftast får det bli bedömningar, schablonberäkningar m. m. som läggs till grund för den ekonomiska redovisningen. Ibland kan även rent taktiska överväganden, exempelvis för att undvika anslagsöverskridanden, få inverka på fördelningen av kostnader.

För det andra tycks också enhetens struktur direkt påverka kostnadsbildningen. Vid enheter med en koncentrerad utbildningsprofil, som exempelvis "fackhögskolorna", finns en viss rationalitet i verksamheten som kan vara kostnadsdämpande. Så blir t. ex. biblioteks- och litteraturförsörjning, verkstäder, laboratorier och annan service inriktade mot begränsade verksamhetsområden. Där finns också möjligheter att samordna lärarresurser, insatser av teknisk-administrativ personal osv..

Det finns också bland de mindre högskolorna sådana som har sin utbildningsprofil koncentrerad till ett område. Många av dem har fortfarande sin kärna i lärarutbildningen. En sådan koncentration innebär att ett anslag får bära merparten av alla overheadkostnader. Jämfört med andra enheter kommer i detta fall utbildningens totalkostnad att bli hög.

Redan det faktum att högskoleenheterna ser olika ut och att utbildningsutbudet är sammansatt på ett visst sätt leder till att kostnadsskillnader uppstår.

1.5.2 Kostnader för gemensamma funktioner

I rapporten visas att det finns stora variationer mellan enheterna då det gäller att definiera och dimensionera enhetens kostnader för gemensamma funktioner.

I rapporten används begreppet "samkostnad" för enhetens kostnader för central administration, bibliotek och övrig gemensam service. Kostnader som direkt kan hänföras till den egentliga utbildningsverksamheten benämns i rapporten "särkostnader". Bland särskostnaderna återfinns direkta kostnader för undervisning (t. ex. löner och arvoden till lärare), administration i anslutning till undervisningen samt kostnader för drift i exempelvis laboratorier och datoranläggningar.

En utbildnings totala kostnad kommer därför att bestå av linjens särskostnader samt en rimlig andel av enhetens samkostnader.

Definitionen av begreppet gemensamma funktioner, och därmed omfattningen av samkostnaderna, har mycket att göra med enhetens organisatoriska struktur och de interna ekonomiadministrativa rutinerna.

I rapporten diskuteras sålunda hur olika lokalmässiga förutsättningar påverkar kostnaderna för gemensam service, hur kostnader för administration kan delas upp mellan central förvaltning och institution samt de

Redog. 1988/89:2
Bilaga9
(Förs. 1987/88:22
Bilaga I)

variationer som finns enheterna emellan då det gäller att finansiera de gemensamma funktionerna.

I en tabell i rapporten redovisas hur stora kostnader för gemensamma funktioner de i undersökningen ingående högskoleenheterna har. I procent av de disponerade högskoleanslagen varierar dessa kostnader från ca 15–20 % för de större enheterna upp till 30 % och däröver för de mindre och medelstora högskolorna.

Av rapportens material kan den slutsatsen dras att det generellt innebär att utbildningar anordnade vid de större lärosätena skulle vara mindre resurskrävande än motsvarande utbildningar vid mindre enheter. Så tycks också ofta vara fallet, men som också visas i rapporten kan rutinerna i det interna budgetarbetet åstadkomma betydande förskjutningar i kostnadsstrukturen. Detta uppstår exempelvis i de fall en eller några utbildningar får bära ett förhållandevis större ansvar för de gemensamma funktionerna.

1.5.3 Fördelningen mellan sär- resp. samkostnader

Utiifrån den definition av sär- och samkostnader som tidigare gjorts i rapporten visas genom en rad exempel från de analyserade utbildningslinjerna nödvändigheten av att bilda sig en uppfattning om samspelet mellan de olika kostnadskomponenterna.

Av det tabellmaterial som återfinns i rapporten framgår med all tydlighet dels att de faktiska undervisningskostnaderna varierar mellan de i studien ingående linjerna, dels att de i stor utsträckning lämnar skiftande bidrag till samkostnaderna. I detta hänseende är måhända antalet undersökta utbildningslinjer väl litet men det tjänar ändå som illustration till de vitt skilda lokala bedömningar som existerar.

1.5.4 Utbildningens innehåll och struktur

En stor del av kostnadsskillnaderna går att härleda till olikheter i utbildningslinjens innehåll och struktur. Detta gäller även för likartade utbildningar som anordnas på skilda orter.

Det är inte ovanligt att en högskoleenhet, inom ramen för vad som gäller för en viss utbildning, väljer att ge utbildningen en profil som gör att den skiljer sig från motsvarande utbildningar på andra orter. Det kan dels vara fråga om att ge hela utbildningsutbudet en egen profil, dels, som ofta är fallet vid de större enheterna, kan det visa sig i form av en eller flera varianter eller grenar på utbildningslinjen. I och med att sådana utbildningsvarianter ges ett något annorlunda innehåll kan också kostnadsprofilen komma att påverkas beroende på vilka utbildningsmoment som ingår.

En utbildningslinjes studieorganisatoriska uppläggning får också betydelse för kostnadsbilden. Variationer kommer att uppträda därför att undervisning anordnas med skilda gruppstorlekar, alltifrån föreläsningar med många elever per lärarinsats ner till gruppövningar, laborationer m.m. med ett fåtal elever. Speciella förhållanden råder vid de utbildningar som har inslag av praktik.

Utbildningens lokala organisation kan också ha att göra med möjlighe-

terna till samläsning mellan elever från olika utbildningsprogram. Där förutsättningarna så medger är det vanligt att samläsning förekommer. i första hand mellan linjestuderande och enstaka kursstuderande men i vissa fall också mellan studerande från flera utbildningslinjer.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 9
(Förs. 1987/88:22
Bilaga 1)

1.5.5 Särkostnadernas fördelning på kostnadsslag

I den genomförda enkätundersökningen har berörda högskoleenheter anmodats fördela de direkta utbildningskostnaderna, dvs. särkostnaderna, på kostnadsslag.

I rapporten har dessa kostnader förts samman till följande huvudgrupper:

- direkta kostnader för undervisning
- kostnader för administration
- kostnader för drift och övriga kostnader
- kostnader för praktik (i förekommande fall).

Genomgående är det de direkta undervisningskostnaderna, dvs. lön och arvoden till undervisande och handledande personal, som utgör den dominerande kostnaden.

Av naturliga skäl finns det dock skillnader mellan olika typer av utbildningslinjer. S. k. "torra" utbildningar får exempelvis en högre andel av kostnaden koncentrerad till själva undervisningsinsatsen, medan de laborativa utbildningarna, relativt sett, tar i anspråk en större andel av de samlade resurserna för laborationer, experiment, datorkörningar osv.

Kostnaderna för direkt undervisning beskriver entydigt själva undervisningssituationen. Utifrån denna går det att exempelvis analysera hur undervisningstät en utbildning är.

Det är däremot svårare att dra generella slutsatser utifrån de kostnader som redovisats för utbildningarnas administration. Förekommande variationer kan till stor del föras tillbaka till den enskilda högskoleenhetens organisatoriska struktur och de interna rutinerna för att fördela kostnader.

Även då det gäller redovisade driftkostnader uppvisas stora variationer. Att det lokalt satsas olika mycket på olika utbildningar är en bidragande faktor.

1.5.6 Undervisningstäthet

Eftersom de direkta undervisningskostnaderna är den tunga posten i en utbildningslinje redovisas också i rapporten uppgifter om hur undervisningstäta de undersökta utbildningarna är. Undervisningstäta utbildningar och utbildningsmoment kommer naturligt att bli mer resurskrävande och om betydande delar av utbildningen genomförs i små undervisningsgrupper så kommer detta än mer att höja kostnaden.

Det ligger nära till hands att anta att en och samma utbildning, oavsett till vilken ort den är lokaliserad, uppvisar en någorlunda entydig struktur vad gäller mängden undervisning. För det begränsade urval revisorerna studerat tycks så också vara fallet, men det finns även här anmärkningsvärda variationer mellan enheterna.

För att på ett enkelt sätt illustrera undervisningstätheten har i rapporten antalet undervisningstimmar, gruppstorlekar m. m. räknats om till det genomsnittliga antal timmar per vecka som en studerande erhåller någon form av lärarledd undervisning.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 9
(Förs. 1987/88:22
Bilaga 1)

1.5.7 Sättet att redovisa kostnader

De faktorer som hittills belysts och som bidrar till att kostnadsskillnader uppstår har alla utgått från förutsättningen att den ekonomiska redovisningen gjorts utifrån samma utgångspunkter. Kostnadsskillnaderna skulle därmed kunna härledas enbart till en rad bakomliggande faktorer.

Så är emellertid inte fallet. På flera punkter skiljer sig högskoleenheter-
nas sätt att beräkna kostnader. Sådana variationer i beräkningarna kan lika mycket som olikheter i utbildningens struktur, organisation och innehåll förklara skillnader i kostnadsbilden.

I rapporten ges ett antal exempel på skilda beräkningsmetoder. De kan härledas till svårigheter att i en komplex miljö entydigt beskriva kostnadsstrukturen, vara en följd av mindre välutvecklade ekonomiadministrativa rutiner eller vittna om ett ljust intresse för ekonomisk uppföljning.

Några iakttagelser diskuteras särskilt i rapporten. Hit hör det faktum att budgeterade värden i många fall används för att beskriva eller styra det ekonomiska utfallet, problematiken kring de täckningsanslag som utgår för att kompensera löneförändringar samt den rigiditet i det nuvarande anslagssystemet som leder till en rad taktiska överväganden.

1.6 Sammanställning av uppgifter för sex utbildningslinjer

Rapportens senare del innehåller en relativt ingående analys av de undersökta linjerna, linje för linje.

Här återfinns inledningsvis uppgifter om dimensionering och studieresultat. Ett avsnitt ägnas åt linjens kostnader. I detta redovisas totalkostnader samt enhetskostnader uppdelade på såväl sär- och samkostnader som kostnadsslag. Uppgifter om undervisningstäthet redovisas också för varje linje.

För varje linje görs också en verbal beskrivning där de olika utbildningsarnas lokala förutsättningar och eventuella särdrag belyses. Sammantaget ligger alla dessa uppgifter till grund för de analyser och kommentarer som avslutningsvis görs för varje utbildningslinje.

1.7 Förslag

På grundval av vad som redovisats i rapporten föreslås avslutningsvis i denna följande:

- högskoleenheterna måste förbättra sina ekonomiadministrativa rutiner i syfte att göra den ekonomiska uppföljningen mer exakt och mer rättvisande,
- intresset för ekonomisk uppföljning vid ansvariga organ inom högskoleenheterna måste stimuleras, för närvarande är det ekonomiska intresset

- i alltför hög grad koncentrerat till budgetprocessen,
- det är nödvändigt att högskoleenheterna årligen beräknar och redovisar kostnader för olika utbildningslinjer och att denna redovisning görs mer entydig än vad som nu är fallet,
- den redovisning som förutsätts ske gentemot UHÄ, regering och riksdag koncentreras till enhetskostnaden "kostnad per utnyttjad årsstudieplats", där kostnaden svarar mot den faktiska resursförbrukningen under året och där utbildningsplatserna svarar mot det antal studerande som faktiskt deltagit i utbildningen,
- vid omfördelningar av medel eller förändringar i medelstilldelningen måste renodlade kostnadsuppgifter behandlas med varsamhet; det är först genom fördjupade analyser som det blir möjligt att göra meningsfulla kostnadsjämförelser; jämförelser som också måste innefatta bedömningar av utbildningens effektivitet och kvalitet.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 9
(Förs. 1987/88:22
Bilaga I)

2 Remissyttranden

Yttranden över rapporten (1986/87: 3). En jämförande studie av kostnader för några högskoleutbildningar har efter remiss avgetts av universitets- och högskoleämbetet (UHÄ). UHÄ har bifogat yttranden från universitetet i Stockholm, tekniska högskolan i Stockholm, universitetet i Uppsala, högskolan i Falun/Borlänge, högskolan i Örebro, universitetet i Linköping, högskolan i Jönköping, universitetet i Lund, högskolan i Växjö, högskolan i Kalmar, universitetet i Göteborg, Chalmers tekniska högskola, högskolan i Karlstad, högskolan i Skövde, universitetet i Umeå, högskolan i Luleå, högskolan i Sundsvall/Härnösand samt högskolan i Östersund. Ett fåtal lärosäten har bifogat yttranden från nämnder eller motsvarande organ inom organisationen. Yttrande har också avgetts av Landsorganisationen i Sverige (LO).

Personalorganisationerna Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Centralorganisationen SACO/SR har också getts tillfälle att avge yttranden. TCO har avböjt att yttra sig.

2.1 Allmänna synpunkter

Så gott som samtliga remissinstanser uttrycker sin uppskattning över rapporten. I synnerhet högskoleenheternas omdömen i stort är klart positiva. Den allmänna bedömningen är att rapporten ger en korrekt bild av de redovisade kostnadsrelationerna, att den innehåller en utmärkt genomlysning av svårigheterna att göra kostnadsjämförelser och att den ger en balanserad bild av en komplicerad struktur.

Flera högskoleenheter framhåller att det värdefulla med rapporten är att den just pekar på de svårigheter som finns då det gäller att beräkna och analysera kostnader för olika högskoleutbildningar.

Universitetet i Uppsala anser sålunda att rapporten ger en utomordentligt klar bild av de svårigheter som är förknippade med en entydig kostnadsredovisning. De svårigheter som redovisas har i allt väsentligt varit

kända vid universitet och högskolor men har tidigare knappast redovisats samlat på ett så lättillgängligt sätt, påpekar universitetet.

Universitetet i Linköping framhåller inledningsvis att det initiativ som tagits av revisorerna att låta utreda kostnaderna för ett antal utbildningar och i samband därmed analysera kostnadsdifferenserna är mycket värdefullt. Universitetet ser denna studie som ett första steg på vägen mot säkrare och mer detaljerade kostnadsanalyser av utbildningslinjer.

Universitetet i Lund anför att rapporten ger en balanserad och klargörande redovisning av den ofta mycket komplicerade strukturen inom högskolans utbildningar vad gäller sätten att beräkna och fördela kostnader. Universitetet menar vidare att rapporten fyller en viktig funktion som överblickbar informationsskrift.

Högskolan i Växjö är mycket positiv till att revisorerna låtit ta fram föreliggande rapport. Högskolan uttrycker en förhoppning om att berörda myndigheter tar hänsyn till de resultat och förklaringar till kostnadsskillnader utifrån vad som framkommit i rapporten.

Högskolan i Sundsvall/Härnösand anser att rapporten utgör en väl dokumenterad sammanställning över högskolans ekonomiska planerings- och uppföljningssystem. De föreslagna åtgärderna leder högskolan till viss eftertanke, anser man.

De nyanseringar och kompletteringar som redovisas i yttrandena visar på en stor samsyn. Rapporten tolkas som ett steg till ökad samverkan och bättre förståelse mellan olika nivåer inom högskoleorganisationen. Den har också upplevts som stimulans i strävandena att underlätta och främja redovisnings- och uppföljningsarbetet.

2.2 Behovet av kostnadsuppföljningar inom den grundläggande högskoleutbildningen

Remissopinionen är i princip enig om behovet av en bättre kostnadsuppföljning. Både den lokala och den centrala nivån behöver en klarare bild av faktiska kostnader och kostnadsutveckling.

När det gäller behovet av uppföljning anför LO följande:

Den högre utbildningen är idag föremål för en omfattande reformering. De olika högskoleenheterna föreslås få en ökad självständighet i förhållande till universitets- och högskoleämbetet (UHÄ). Verksamheten skall i framtiden styras med mål och inte med regler. För att en sådan styrform skall fungera måste den emellertid kombineras med en god uppföljning och utvärdering. Som riksdagens revisorer anmärker så saknas idag adekvat kostnadsuppföljning. I den reformering av organisationen av den högre utbildningen som nu pågår är det därför enligt LO:s uppfattning mycket väsentligt att en väl genomtänkt uppföljnings- och utvärderingsverksamhet läggs in. Uppföljningsverksamheten bör resultera i att ett fåtal men strategiskt valda resultatvariabler över verksamheten redovisas kontinuerligt. Uppgifter om kostnader och studieresultat hör till dessa variabler.

Även UHÄ berör utvecklingen mot ökad målstyrning och ökad lokal frihet och ämbetet menar att det är nödvändigt att fortsätta utrensningen

Redog. 1988/89:2
Bilaga 9
(Förs. 1987/88:22
Bilaga I)

av centrala regler som på högskoleområdet begränsar den lokala handlingsfriheten. Det behövs också, fortsätter ämbetet, en fortsatt utveckling av metoder och rutiner för redovisning, uppföljning och värdering med hänsyn till en ny syn på kontrollbehov och resultatkrav.

Universitetet i Lund är ett av de lärosäten som instämmer i att den nuvarande diskussionen om ökad decentralisering och ökad målstyrning måste kombineras med ett effektivt uppföljningssystem.

I rapporten nämns att det är önskvärt att rena kostnadsuppföljningar också åtföljs av mer verksamhetsinriktade utvärderingar. Flera lärosäten har i sina svar strukit under detta.

Högskolan i Karlstad sammanfattar detta sålunda:

Högskolan delar Riksdagens revisorers uppfattning att verksamhetens uppföljning måste grunda sig på ett mer kvalificerat underlag än den kvantifierbara kostnadsuppföljning som diskuteras i rapporten. Redovisningar av den gångna verksamheten kan inte endast bestå av aggregerade kvantitativa data utan måste nyanseras genom kvalitativa och differentierade analyser, som kan översättas till framtida behov. Först då kan uppföljningen ingå i underlaget för överväganden om framtida planering och beslut. Det gäller dock att finna indikatorer som på ett tillfredsställande sätt kan beskriva utbildningens och forskningens kvaliteter.

Högskolan i Luleå anser att de förslag till åtgärder som återfinns i rapporten överbetonar de ekonomiska måtten och jämförelserna. Högskolan anser att avvägningen vad gäller uppföljning i allmänhet bör vara en annan. För att högskolan skall uppnå god målfyllelse bör bedömningar av utbildningens kvalitet tillmätas den avgörande betydelsen.

Även om det sålunda finns en stor samstämmighet kring behovet av en bättre kostnadsuppföljning så är flera remissinstanser tveksamma till hur detta praktiskt skall kunna genomföras. Tveksamheten föranleds av det förhållandet att en förbättrad uppföljning ställer ökade krav på administrativa resurser. I den återhållsamhet som präglar dimensioneringen av högskolans administration kan det vara svårt att omfördela resurser i den omfattning revisorernas förslag kräver, anser man.

UHÄ, som tagit del av universitetens och högskolornas yttranden, anför sammanfattningsvis att det knappast är förvånande att universiteten och högskolorna i sina yttranden i och för sig kan instämma i rapportens önskemål men pekar samtidigt på att detta i så fall kräver en kraftigt utbyggd datahantering som man inte vill prioritera på den egentliga verksamhetens bekostnad. Resurser för utbildning och forskning kommer alltid att bedömas mer angeläget än en fínslipning av ekonomiska rutiner, understryker *UHÄ*.

KTH menar att ett förverkligande av det slag av redovisning som efterlyses i rapporten kommer att innebära en tyngre administrativ hantering för enskilda institutioner, och *Chalmers tekniska högskola* anser att kostnader för att ytterligare förfinas uppföljning och redovisning måste vägas mot andra nödvändiga behov inom forskning och utbildning. *Universitetet i Umeå* tvivlar på att ökade insatser för kostnadsuppföljningar leder till en mer rättvisande redovisning.

Redog. 1988/89:2

Bilaga 9

(Förs. 1987/88:22

Bilaga I)

I flera yttranden framhålls att nuvarande anslagssystem och nu gällande redovisningsregler kraftigt försvårar såväl en rättvisande som meningsfull uppföljning av utbildningskostnaderna. Det är också många lärosäten som med stor förväntan motser den sedan länge aviserade översynen av högskolans anslags- och styrsystem.

Universitetet i Uppsala avslutar sålunda sitt yttrande på följande sätt:

Den rådande anslagsstrukturen för grundläggande utbildning med bl a olika sektorsanslag har inte bidragit till att stimulera en debatt om rimligheten i kostnaderna för olika utbildningar. Ett eventuellt reformat anslagssystem med mer sammanhållna anslag kommer sannolikt att resultera i att dessa frågor lyfts fram på ett mer påtagligt sätt.

Universitetet i Lund menar att ett anslagssystem som är bättre anpassat till verksamhetens förutsättningar inom högskolan underlättar en utveckling i den riktning revisorerna skisserat.

Högskolan i Växjö uttrycker sin förhoppning om att den översyn av anslagssystemet som aviserats görs på ett sådant sätt att både tilldelning och styrning av resurser samt uppföljning och redovisning kan ske på ett betydligt mer meningsfullt sätt.

Universitetet i Göteborg menar att en anslagsomläggning där antalet anslag väsentligt minskades skulle minska det motstånd mot en kostnadsuppföljning som i dag finns. Ett system med ett anslag för den grundläggande utbildningen medför naturligt ett redovisningskrav med högre precision.

2.3 Behovet av förbättrade ekonomiadministrativa rutiner

I rapporten framhålls att de ekonomiadministrativa rutinerna inom högskolan måste förbättras om behovet av uppföljning skall kunna tillgodoses. De högskoleenheter som i sina remissyttranden berört den ekonomiadministrativa hanteringen delar i allmänhet denna uppfattning. Några enheter har också redogjort för pågående utvecklingsarbeten.

Högskolan i Falun/Borlänge hör till de enheter som härvidlag instämmer i rapportens förslag men, framhåller högskolan, det är viktigt att de ekonomiadministrativa rutinernas uppbyggnad samtidigt tjänar såväl lokala som centrala behov.

Högskolan i Växjö anser att det är nödvändigt att högskolan får tillgång till riktiga datoriserade redovisningssystem där bl. a. utbildningskostnader kan följas upp på ett mer adekvat sätt.

Å andra sidan framhåller *universitetet i Lund* att förväntningarna på att man genom sofistikerade uppföljningstekniker skulle kunna utveckla tillämpbara informationssystem för högskolans olika verksamhetsområden inte bör ställas för högt. Kreativa miljöer av det slag som forskning och högre utbildning representerar kan inte utan betydande svårigheter inordnas och analyseras i kvantitativa termer.

Inom *universitetet i Linköping* pågår försök med kompletterande för- och eftersystem till det generella statliga redovisningssystemet. En bärande tanke i detta utvecklingsarbete är ett ökat decentraliserat beslutsfattande och en större rörelsefrihet inom den lokala organisationen. Härigenom

kan kostnadsmedvetandet öka och ett rationellare utnyttjande av resurserna bli möjligt.

Även vid *universitetet i Göteborg* har ett projekt med syfte att förbättra de ekonomiadministrativa rutinerna påbörjats.

Konkreta åtgärder för att förbättra uppföljningen har till viss del också påbörjats vid *högskolan i Sundsvall/Härnösand*. Genom att införa för- och eftersystem som komplement till det statliga redovisningssystemet får man en snabbare uppföljning direkt vid de berörda resultatenheterna.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 9
(Förs. 1987/88:22
Bilaga I)

2.4 Olika typer av enhetskostnader

I rapporten redovisas och diskuteras innebörden i några kostnadsbegrepp. Som utgångspunkt har använts den enskilda utbildningsplatsen eller redovisade studieresultat. I rapporten föreslås att den uppföljning som är av störst värde för riksdag, regering och det centrala ämbetsverket UHÄ är den kostnadsrelation som utgår från förbrukade medel och faktiskt antal närvarande studerande. I rapporten används termen "kostnad per utnyttjad årsstudieplats" för att beskriva detta. Andra typer av enhetskostnader kan i skilda sammanhang vara nog så nödvändiga, men i rapporten bedöms dessa vara av ett mera lokalt intresse.

Merparten av remissinstanserna har haft synpunkter på vilka enhetskostnader som behövs från uppföljningssynpunkt. I flera yttranden tillstyrks revisorernas förslag, medan andra anser att det först genom ett antal olika kostnadsrelationer kan skapas en meningsfull bild av utbildningskostnaderna.

UHÄ:s syn på kostnadsvariablerna är att ett kostnadsmått i form av en enda enhetskostnad är otillräckligt och måste kompletteras med andra. Men mot bakgrund av de erfarenheter UHÄ har från arbetet med verksamhetsberättelser för högskolan har man i och för sig inget att invända mot förslagen i rapporten. Det finns, enligt UHÄ, emellertid skäl att avvakta den av statsmakterna aviserade omläggningen av anslagssystemet innan definitiv ställning tas till vilka kostnadsvariabler som är mest relevanta.

Universitetet i Stockholm menar att användandet av ett mått som avser de kostnader som relateras till utbildningsplats har sin motivering av i vilka situationer det skall användas. Däremot anser universitetet att den kostnadsrelation som har sin utgångspunkt i studieresultaten är tveksam.

Universitetet i Linköping delar inte rapportens uppfattning att redovisning enbart skall baseras på förhållandet mellan förbrukade resurser och utnyttjade utbildningsplatser. Samtliga de relationstal som används i rapporten är enligt universitetet av betydelse, och det är först genom längre tidsserier som riktig information kan fås fram.

Universitetet i Göteborg anser att det finns skäl att koncentrera redovisningen till kostnad per utnyttjad årsstudieplats. Samtidigt måste kostnad per tillhandahållen utbildningsplats användas i budgetarbetet. En uppgift härvidlag blir då att analysera varför tillhandahållna och utnyttjade årsstudieplatser inte stämmer överens.

Universitetet i Umeå menar att den kurskostnad som kan beräknas

utifrån budget och planerat antal årsstudieplatser är nog så relevant som försöken att beräkna faktiska kurskostnader.

Redog. 1988/89:2
Bilaga9
(Förs. 1987/88:22
Bilaga I)

2.5 Ett ökat intresse för ekonomisk uppföljning

Av revisorernas rapport framgår att intresset för ekonomisk uppföljning vid många högskoleenheter är ljust. Den undersökning revisorerna genomfört visar att intresset för ekonomiska spörsmål snarare är knutet till den inledande budgetprocessen och att budgeterade värden ofta används för att styra eller beskriva utfallet vid ett budgetårs slut.

Några remissinstanser har berört detta och de delar i allmänhet revisorernas uppfattning att intresset för uppföljning måste stimuleras och skärpas.

Universitetet i Göteborg instämmer i att intresset för ekonomisk uppföljning bör stimuleras. Men, menar universitetet, en förutsättning för att högskolan utåt skall redovisa kostnader för utbildningslinjer och andra verksamheter är att regelsystemen inte är så utformade att de leder till bestraffningar. Enligt universitetets mening finns det för närvarande inte ens formella möjligheter att göra exakta kostnadsuppföljningar, bl. a. beroende på de föreskrifter som gäller för reservationsanslag. Detta kan i viss utsträckning förklara det bristande intresse som påtalats i rapporten.

Universitetet i Lund gör en liknande kommentar och framhåller att det är en riktig iakttagelse att uppmärksamheten i det lokala arbetet bör förskjutas från budgetprocessen till uppföljningsfrågorna. Ett system där beslutsfunktionerna decentraliseras stimulerar en sådan utveckling.

Högskolan i Falun/Borlänge anser att den uppföljning som nu äger rum i högskolan i alltför stor utsträckning varit ägnad att förse de centrala myndigheterna med planeringsunderlag. Detta torde till stor del kunna förklara det beskrivna låga intresset för ekonomisk uppföljning.

2.6 Övriga synpunkter på rapporten

Förutom en mer övergripande metodologisk diskussion om problemen med att redovisa utbildningskostnader innehåller rapporten också ett detaljerat material för de sex undersökta utbildningslinjerna. Det är naturligt att flera högskoleenheter kommenterat och haft synpunkter på redovisat siffermaterial. I många fall överensstämmer också de uppgifter som framkommit i rapporten med de lokala uppfattningarna.

Universitetet i Stockholm framhåller bl. a. följande:

Såvitt kan bedömas ger rapporten en korrekt bild av kostnadsrelationerna mellan högskolorna och mellan de utbildningar som studerats. Resultaten i rapporten visar tydligt den anmärkningsvärt låga resurstilldelningen till AES-sektorn vid Stockholms universitet, liksom den jämförelsevis låga genomsnittliga årsstudieplatskostnaden för kulturvetarlinjen vid universitetet.

KTH anger i sina kommentarer till datatekniklinjen att förutsättningarna på de orter där linjen finns är olika bl. a. beroende på när utbildningen startade. Detta har påverkat redovisade kostnadsuppgifter.

Högskolan i Kalmar lämnar en kommentar till de låga kostnader högskolan har för gemensamma funktioner och menar att detta är ett resultat av en medveten strävan att föra ut så stor del av verksamheten som möjligt till institutionsnivån.

Chalmers tekniska högskola (CTH) anser att när jämförelser görs mellan olika enheters kostnader för gemensamma funktioner så måste också hänsyn tas till den externt finansierade forskningsverksamheten. Vid CTH är den omfattande.

Högskolan i Östersund menar att rapportens slutsatser beträffande sambandet mellan högskolans struktur och storlek samt kostnader för gemensamma funktioner besannar vad högskolan i skilda sammanhang fört fram till UHÅ och statsmakterna.

Bland de övriga synpunkter på rapporten som lämnats kan följande nämnas.

Några högskoleenheter vill gärna stryka under vad som i rapporten sägs om täckningsbidrag för merkostnader som följer av träffade löneavtal. Osäkerheten kring beräkningarna och den sena tidpunkten vid vilken de utanordnas är en faktor som mycket påtagligt försvårar en kostnadsuppföljning. En rationell lösning på detta problem efterlyses av flera.

Universitetet i Göteborg anser att det är olyckligt att rapporten enbart kommit att avse högskolans reguljära driftkostnader. Kostnader för lokaler, inredning och utrustning borde också ha ingått i undersökningen eftersom driftkostnader och investeringskostnader inte är oberoende storheter.

UHÅ:s yttrande avslutas med ett avsnitt om hur det fortsatta uppföljningsarbetet inom högskolan bör utformas. Enligt UHÅ:s mening är det viktigt att fortsätta att utveckla det arbete som nu läggs ner på årliga verksamhetsberättelser. Där ges årligen grunddata om bl. a. utbildningskostnader och utbildningsresultat. Detta bedömer UHÅ vara till fyllest för sådana djupare analyser som därefter kan göras på avgränsade verksamhetsområden. Förslagen i den senaste budgetpropositionen förskjuter också tyngdpunkten i UHÅ:s framtida roll mot uppföljning och utvärdering. Huvuduppgiften där är att utveckla ett uppföljningssystem som innehållsmässigt koncentreras till att varje högskoleenhet uppfyller sitt "kontrakt" med statsmakterna om utbildningsresultat av viss art, mängd och inte minst kvalitet.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 9
(Förs. 1987/88:22
Bilaga I)

Totalkostnader och per capita-kostnader

I nedanstående tabell redovisas i kolumn 2 de totala utbildningskostnaderna för resp. linje. I kolumn 3 redovisas hur denna kostnad fördelar sig på sär- resp. samkostnader. I kolumn 4 redovisas tre typer av enhetskostnader.

Redog. 1988/89:2
Bilaga 9
(Förs. 1987/88:22
Bilaga 2)

1	2	3	4			
Universitet/högskola	Totalkostnad för linjen (tkr.)	Fördelat i % på	Per capita-kostn. (tkr)			
		sär- kostnad	sam- kostnad	till- handa- hållen årspl.	utnytt- jad års- pl.	helårs presta- tion
Datatekniklinjen (160 p)						
Tekniska högskolan	6020	82	18	33.4	35.0	43.9
Universitetet i Linköping	12 244	59	41	31.0	38.0	39.0
Universitetet i Lund	7 798	78	22	38.5	48.4	67.2
Chalmers tekn. högskola	8 700	86	14	22.3	27.2	31.2
Högskolan i Luleå	6 615	69	31	31.5	29.0	39.3
Kemistlinjen 120 (160 p)						
Universitetet i Stockholm	8 082	72	28	35.5	42.5	49.9
Universitetet i Uppsala	5 418	85	15	37.6	41.4	47.1
Universitetet i Linköping	2 079	76	24	38.5	35.2	37.5
Universitetet i Lund	4 405	78	22	42.0	44.5	48.0
Universitetet i Göteborg	4 805	73	27	38.2	41.2	57.0
Universitetet i Umeå	2 985	76	24	41.4	57.0	68.0
Högskolan i Sundsvall/ Härnösand	2 332	85	15	48.6	59.8	59.8
Sociala linjen (140 p)						
Universitetet i Stockholm	8 887	73	27	10.8	11.4	12.4
Högskolan i Örebro	10 056	70	30	13.1	14.9	15.5
Universitetet i Lund	7 200	82	18	11.7	12.3	13.6
Universitetet i Göteborg	10 119	81	19	12.7	14.6	14.5
Universitetet i Umeå	6 275	77	23	13.5	16.6	17.8
Högskolan i Östersund	6 493	55	45	14.9	17.0	18.0
Ekonomlinjen (80 p)						
Högskolan i Eskilstuna/ Västerås	1 779	74	26	14.8	16.0	18.2
Högskolan i Falun/Borlänge	2 190	53	47	18.3	18.6	21.7
Högskolan i Gävle/ Sandviken	570	1	1	9.5	10.2	13.1
Högskolan i Jönköping	2 117	70	30	17.6	15.6	18.3
Högskolan i Kristianstad	1 037	92	8	8.6	8.7	9.8
Högskolan i Borås	1 401	68	32	11.7	11.3	13.6
Högskolan i Skövde	1 468	41	59	14.4	21.6	26.7
Högskolan i Östersund	652	55	45	21.7	20.4	25.1
Ekonomlinjen (140 p)						
Universitetet i Stockholm	10 887	74	26	7.7	8.8	10.7
Universitetet i Uppsala	10 457	81	19	9.1	10.2	11.2
Högskolan i Örebro	5 730	66	34	10.2	12.3	14.5
Universitetet i Linköping	4 171	75	25	11.1	12.3	13.8
Universitetet i Lund	10 654	81	19	9.4	11.0	12.3
Högskolan i Växjö	6 946	63	37	12.3	11.0	13.2
Universitetet i Göteborg	10 418	81	19	9.1	10.6	12.2
Högskolan i Karlstad	5 039	70	30	12.1	13.7	16.0
Universitetet i Umeå	5 538	78	22	11.5	13.2	15.3
Högskolan i Luleå	2 700	73	27	10.0	11.2	12.8
Högskolan i Sundsvall/ Härnösand	3 370	85	15	12.4	17.5	16.5

¹ Uppgift saknas.

1	2	3	4			
Universitet/högskola	Totalkostnad för linjen (tkr.)	Fördelat i % på		Per capita-kostn. (tkr.)		
		sär- kostnad	sam- kostnad	till- handa- hållen årspl.	utnytt- jad års- pl.	helårs presta- tion
Förskollärlinjen (50/80/100 p)						
Högskolan för lärarutb.	33 206	1	1	20,3	27,7	27,7
Högskolan i Eskilstuna/ Vasterås	5 754	73	27	24,0	26,1	26,1
Högskolan i Falun/Borlänge	5 385	82	18	22,4	30,0	31,0
Högskolan i Gävle/ Sandviken	6 830	57	43	20,7	27,7	27,7
Högskolan i Örebro	6 093	74	26	24,2	26,4	27,8
Universitetet i Linköping	8 670	76	24	23,3	26,2	27,5
Högskolan i Jönköping	5 883	73	27	19,6	20,4	21,2
Universitetet i Lund	9 962	75	25	19,0	26,5	27,7
Högskolan i Halmstad	3 319	63	37	23,7	25,3	25,3
Högskolan i Kalmar	8 044	77	23	26,8	33,4	33,7
Högskolan i Kristianstad	10 697	70	30	32,4	39,7	42,0
Högskolan i Växjö	5 177	70	30	19,9	21,6	21,6
Universitetet i Göteborg	11 335	81	19	20,3	22,2	23,2
Högskolan i Karlstad	6 440	79	21	23,5	27,2	34,4
Universitetet i Umeå	6 878	74	26	25,0	27,5	31,0
Högskolan i Luleå	6 804	69	31	22,7	28,8	28,9
Högskolan i Sundsvall/ Härnösand	7 054	85	15	23,5	28,0	30,7
Kulturvetarlinjen (120 p)						
Universitetet i Stockholm	3 713	79	21	6,9	9,4	11,6
Universitetet i Uppsala	1 800	70	30	10,0	13,0	14,8
Högskolan i Örebro	1 787	44	56	19,9	23,2	36,5
Universitetet i Linköping	1 706	76	24	12,6	15,8	20,9
Universitetet i Lund	2 890	74	26	12,8	17,2	18,9
Högskolan i Växjö	1 553	53	47	17,3	22,2	24,7
Universitetet i Göteborg	1 082	80	20	12,0	16,2	18,7
Högskolan i Karlstad	1 674	30	70	18,6	21,7	24,7
Universitetet i Umeå	3 004	46	54	28,6	36,0	38,7

¹ Uppgift saknas.

Registret upptar de ärenden som revisorerna slutbehandlat under åren 1979 t.o.m. verksamhetsåret 1987/88. Det omfattar också ärenden i vilka granskningsarbete under motsvarande period påbörjats eller beslut om förstudier fattats.

Tidigare års verksamhetsberättelser finns för varje år intagna i riksdagstrycket bland förslag och redogörelser saml. C 2.

ADB inom statsförvaltningen	87/88:34
Administrationskostnaden för högskoleutbildning	81/82:21
Administrationskostnaderna för u-hjälpen	87/88:21
Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling	
Kommunikationsverken	80:12
Domänverket	82/83:14
Allmänna reklamationsnämndens verksamhet	85/86:18
Ambassadlokaler, kostnader för	83/84:27
AMS-bidrag till flyttningskostnader	87/88:25
Anhållna, kostnaderna för	84/85:13
Anslagsutvecklingen vid Operan	83/84:10
Arbetsgivaravgifter	81/82:12, 84/85:20, 87/88:27
Arbetsmarknadsverkets personalsituation	83/84:13
Avbemannade fyr- och lotsplatser	83/84:17
Avgiftsfinansierad statlig verksamhet	87/88:33
Avgiftssystem, luftfartsverkets	86/87:21
Beredskapslån, ÖEF:s handläggning av	84/85:22
Besparingsåtgärder	
i statsförvaltningen	82/83:13
inom skogsvårdsorganisationen	87/88:30
Biblioteksväsen	
DFI	86/87:20
Information om statliga publikationer	81/82:10
Bidragsförskott	85/86:12
Bostadsbebyggelse, statens stöd till	81:24
Bostadslån, räntebidrag till	84/85:19
Bostadsstyrelsens ADB-resurser	87/88:34
Bosättningsbegreppen och deras tillämpning	84/85:18
Byggnadsstyrelsen, egenregiverksamhet	87/88:18
Byggnadsstyrelsens hyressättning	87/88:28
Civila statliga myndigheters lokalanskaffning	87/88:19
Civilförsvarets planeringssystem	81:11
Databehandling	
Bostadsstyrelsens ADB-resurser	87/88:34
Datorbaserat system för studiedokumentation	84/85:12
Delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI)	86/87:20

Delgivning	87/88:13	Redog. 1988/89:2
Depositionsverksamhet, statens konstmuseers	85/86:21	
Domarbanan, avhopp från	86/87:18	
Domstolarnas delgivning	87/88:13	
Domstolsväsendet, personalplanering inom	86/87:18	
Domänverket 82/83:14		
Exekutionsväsendet		
Allmänna och enskilda mål vid exekution	81:10	
Indrivningsstatistiken	83/84:18	
Kronofogdemyndigheterna		
a) personalresurser	86/87:10	
b) indrivningsverksamheten	84/85:20	
Exportrådet	84/85:19	
Fartygsbränsle, skatt på	85/86:11	
Fartygskreditgarantinämnden	84/85:9	
Fastighetsbildnings- och mättningsväsendet	79:11	
FFV Allmateriel AB	87/88:12	
Finansförvaltningens centrala organisation	80:7	
Fiskeri- och fiskberedningslån	87/88:29	
Flygplatser, huvudmannaskap och kostnadsansvar	86/87:22	
Flyktinförläggningar, kostnader vid	87/88:14	
Flyktlinginvandringen till Sverige	86/87:11, 87/88:10	
Flyttningsbidrag, starthjälp	87/88:25	
Frivårdskostnaderna inom kriminalvården	85/86:19	
Fyr- och lotsplatser	83/84:17	
Försvarsväsen		
Anskaffning av försvarsmateriel	82/83:26	
Försvarets planerings- och ekonomisystem:		
a) produktionsledningssystemet	80:9	
b) planeringssystemet inom civilförsvaret	81:11	
c) övergripande försvarsplanering	82/83:16	
Tjänstledighet vid frivillig utbildning	79:10	
Upphandling av byggentreprenader	87/88:23	
Upphandling, målflygverksamheten m.m.	86/87:19	
Utarrendering av övningsfält	79:26	
Utlökalisering av militära myndigheter	81:20	
Glesbygdssöd, utvärdering av	87/88:32	
Grundskolan, statsbidraget till	83/84:30	
Heraldiska nämnden	82/83:27	
Hornborgasjön, restaurering av	87/88:34	
Hydrologisk information	86/87:12	
Hyressättningen för statliga civila lokaler	87/88:28	
Häkttningskostnader	84/85:13	
Högskoleutbildningar, kostnaderna för	87/88:17	
Högskoleutbildningens administrationskostnader	81/82:21	

Idrottsstöd	82/83:10	Redog. 1988/89:2
Indrivning av skatter och avgifter	83/84:18, 84/85:20	
Industricentra i Skellefteå, Stiftelsen	85/86:21	
Information		
DFI	86/87:20	
Lagar och andra författningar	87/88:18	
Statliga publikationer	81/82:10	
Toxikologisk informationsservice	84/85:19	
Inkomst- och förmögenhetsskatterna, statistik över	87/88:11	
Inresekontroll	86/87:11	
Institutet för rikskonserter	79:10	
Internationellt bistånd, Kotmale-projektet	81/82:23	
Internationellt utvecklingssamarbete, administration och uppföljning	87/88:21	
Invandrarverk, Statens		
Flyktinginvandringen	86/87:11	
Kostnader vid flyktingförläggningar	87/88:14	
Inventarieredovisning, statliga myndigheters	87/88:12	
Jordbruksprisreglering	80:11	
Kommunal barnomsorg, statsbidrag	87/88:24	
Konsertverksamhet finansierad av staten	79:10	
Kontrollen av mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter (se även Skatter och avgifter)	86/87:17	
Kriminalvården, frivårdskostnaderna inom	85/86:19	
Kriminalvårdsanstalter	83/84:14	
Kronofogdemyndigheterna		
Exekutionsväsendet	83/84:18	
Myndigheternas organisation	83/84:18, 84/85:20	
Myndigheternas personalresurser	86/87:10	
Kulturrådet	82/83:28	
Landskrona Finans AB	85/86:22	
Lantbruksuniversitetet	82/83:29	
Lantmäteriverksamhet, lokal	79:11	
Lokalanskaffning, för civila statliga myndigheter	87/88:19	
Lokalanvändning vid myndigheter	85/86:12, 86/87:10	
Lokaliseringsbidrag	80:12	
Lots- och fyrplatser	83/84:17	
Luftfart	86/87:22	
Luftfartsverket	80:12	
Luftfartsverket och dess avgiftssystem	86/87:21	
Läkemedel, rätt till fria	85/86:23	
Läkemedelskontrollen	83/84:28	
Läkemedelskontrollen inom sjukförsäkringen	85/86:20	
Länsbostadsnämndernas verksamhet	87/88:26	
Länsmyndigheternas ansvarsområden	82/83:31	
Lönesystem för SIDA-personal	84/85:16	

Medborgarskap, rutiner vid ansökan om svenskt	85/86:15, 86/87:10	Redog. 1988/89:2
Mervärdeskatten		
kontrollen av	86/87:17	
statistiken över	87/88:28	
vid import	85/86:18	
Mineralprospektering, statliga insatser	87/88:31	
Multinationella företags skatteförhållanden	84/85:11	
Museidokumentation	87/88:29	
Nämnden för statens gruvegendom, prospekterings-		
verksamheten	87/88:31	
Näringsstöd		
Fartygskreditgarantinämnden	84/85:9	
Lokaliseringsbidrag	80:12	
Strukturstöd	82/83:11	
Svenskt Stål AB	82/83:11	
Uddeholms AB	80:10	
Operans anslagsutveckling	83/84:10	
Planerings- och ekonomisystem inom försvaret	83/84:9	
Postverkets fastighetsinvesteringar	80:12, 81:21	
Postverkets medverkan i skatteuppbörden m.m.	82/83:28	
Premieobligationslån, riksgäldskontorets provisions-		
kostnader	87/88:19	
Programbudgetering hos civila myndigheter	80:8	
Redovisningsrevision inom statsförvaltningen	80:7	
Redovisningsskyldighet för statliga bidrag	84/85:17	
Redovisningssystemet för statsmyndigheter	81/82:9	
Regional projektverksamhet	86/87:14	
Regionmusiken	79:10	
Registrering och dokumentation av de statliga		
museernas samlingar	87/88:29	
Regleringsföreningar	80:11	
Reklamskatten	86/87:17	
Restaurering av Hornborgasjön	87/88:34	
Returpapper	83/84:30	
Revisionskontoren och verkscheferna	85/86:16	
Riksbankens avdelningskontor	82/83:15	
Riksbankens planerings- och budgetsysteem	86/87:15	
Riksdagen och försvarsplaneringen	83/84:9	
Riksdagens förvaltningskontors befogenheter mot		
riksgäldskontoret	87/88:17	
Riksgäldskontoret, riksdagens förvaltningskontors		
befogenheter	87/88:17	
Riksgäldskontorets provisionskostnader för		
premielån	87/88:19	
Räntebidrag till bostadslån	84/85:19	

Samarbete på skatteområdet	87/88:28
SIDA	84/85:16
Skattebrott, bekämpningen av	87/88:28
Skatter och avgifter	
Arbetsgivaravgifter, personalresurser för kontroll	82/83:9, 84/85:20
Arbetsgivaravgifter, uppbörd	81:9
Indrivning av skatter och avgifter	84/85:20
Kontrollen av mervärdeskatt	86/87:17
Mervärdeskatt vid import	85/86:18
Reklamskatten	86/87:17
Samarbete på skatteområdet	87/88:28
Skatter och arbetsgivaravgifter, kontroll	81/82:12, 84/85:20
Statistiken över	
inkomst- och förmögenhetsskatterna	87/88:11
mervärdeskatten	87/88:28
socialavgifterna	87/88:27
Statliga bolags förlustavdrag	87/88:13
Åtgärder på beskattnings- och indrivningsområdet	83/84:18
Skjutvapen, handläggning av tillstånd	86/87:18
Skogsodling på nedlagd jordbruksmark	81:22
Skogsvårdsorganisationen, personalresurserna	87/88:30
Skoldatorn Compis	85/86:22
SMHI:s hydrologiska observationsstationer	86/87:12
Social hemhjälp, statsbidrag för kommunernas kostnader	87/88:25
Socialavgifterna, statistiken över	87/88:27
Socialstyrelsens nya organisation	87/88:15
Spri	86/87:19
Statens anslag till Operan	83/84:10
Statens järnvägar	80:12
Statens järnvägar, trafikantservice	86/87:24
Statens konstmuseers depositionsverksamhet	85/86:21
Statens lån till Uddeholms AB	80:10
Statens stöd till	
bostadsbebyggelse	81:23
fiskerinäringen	87/88:29
idrotten	82/83:10
Waplans Mekaniska Verkstad AB	85/86:23
Statens utgifter för bidragsförskott	85/86:12
Statens utlåningsverksamhet	84/85:17
Statistiken över	
inkomst- och förmögenhetsskatterna	87/88:11
mervärdeskatten	87/88:28
socialavgifterna	87/88:27
Statliga bidrag, redovisning	84/85:17
Statliga bolags rätt till förlustavdrag vid beskattningen	87/88:13
Statliga insatser för prospektering	87/88:31
Statliga myndigheters uppdragsverksamhet	87/88:33

Statliga myndigheters överskottsmateriel	87/88:12	Redog. 1988/89:2
Statliga publikationer, information om	81/82:10	
Statligt förhandlingssystem	82/83:30	
Statligt redovisningssystem	81/82:9	
Statsbidrag till		
kommunal barnomsorg	87/88:24	
kommunernas kostnader för social hemhjälp	87/88:25	
Statsbudgetens utfall, analys	86/87:16	
Strukturstöd till industrin	82/83:11	
Studiedokumentation vid högskolan, STUDOK/ LADOK	84/85:12	
Styrelsen för teknisk utveckling	85/86:22	
Stämningar, delgivning av	87/88:13	
Svenskt medborgarskap	84/85:22, 86/87:10	
Svenskt Stål AB	82/83:11	
Sveriges lantbruksuniversitet	82/83:29	
Säkerheten till sjöss	86/87:21	
Taxering i första instans	83/84:18	
TEKO-stöd	82/83:24	
Televerket	80:12	
Toxikologisk informationsservice	84/85:19	
Trafiksäkerhet	84/85:15	
Tullförrättningsavgifter	87/88:20	
Tullverkets kontroll av utrikestrafiken	87/88:20	
Uddeholms AB	80:10	
U-landsinsatserna, uppföljningen av	87/88:21	
Uppbördsstatistik (se Skatter och avgifter)		
Upphandling av målflygverksamhet och ombyggnad av helikoptrar	86/87:19	
Utbildning		
Administrationskostnaden för högskoleutbildning	81/82:21	
Högskoleutbildningar, kostnaderna för	87/88:17	
Studiedokumentation vid högskolan, STUDOK/ LADOK	84/85:12	
Tjänstledighet vid försvarsutbildning	79:10	
Utlokalisering av statliga myndigheter		
Civila myndigheter	84/85:14	
Militära myndigheter	81:20	
Utlåningsverksamhet, statens	84/85:17	
Utvecklingsfonden i Stockholms län, visst finansieringsärende	87/88:34	
Utvecklingsinsatser, regionala	84/85:24	
Vapenlicens	86/87:18	
Vapenregister	86/87:18	
Vattenföringsstationer	86/87:12	
Venngarns slott, överlåtelsen av	85/86:17	

Verkscheferna och revisionskontoren	85/86:16
Vägtrafiksäkerheten	84/85:15
Waplans Mekaniska Verkstads AB, statens stöd till	85/86:23
Yrkesinspektionen	83/84:29
Årsbibliografm	81/82:10
Återbetalning av lokaliseringsbidrag	80:12
Ärendebalanser hos vissa statsmyndigheter	79:12
ÖEF:s handläggning av beredskapslån m.m.	85/86:10
ÖEF:s handläggning av lån till Holma Fabriks AB	85/86:20
Överskottsmateriel	87/88:12

Redog. 1988/89:2