

Redogörelse

1984/85: 2

Riksdagens revisorers verksamhetsberättelse för budgetåret 1983/84

Innehåll

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 Granskningsplanen	7
2.2 Slutförda granskningsärenden	9
2.3 Ej slutbehandlade granskningsrapporter	19
2.4 Pågående huvudstudier	22
2.5 Förstudier m. m.	25
2.6 Granskningen av riksdagsförvaltningen	32
2.7 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden	33
3 Särskilda föredragningar och besök m. m.	33
3.1 Särskilda föredragningar	34
3.2 Länsresorna	41
3.3 Besvarade remisser m. m.	45
 Bilagor	
Granskningsplanen för 1984/85	49
Till riksdagen under verksamhetsåret 1983/84 avlåtna skrivelser ..	51
Sakregister till granskningsärendena åren 1976—1983/84	185

Till RIKSDAGEN

Riksdagens revisorer får härmed avge berättelse över sin verksamhet under budgetåret 1983/84.

Stockholm den 11 oktober 1984

STURE PALM

ALLAN ÅKERLIND

BERTIL JONASSON

HAGAR NORMARK

RALF LINDSTRÖM

WIGGO KOMSTEDT

JOHN JOHNSON

KJELL NILSSON

BIRGITTA RYDLE

STIG JOSEFSON

WIVI-ANNE RADESJÖ

MARGIT SANDÉHN

/Göran Hagbergh

1 Riksdagens revisorers uppgift och organisation m. m.

1.1 Uppgift

Riksdagens revisorer har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet är dock undantagen från revisorernas granskning. Revisorerne har inte utan riksdagens särskilda tillstånd rätt att granska statlig verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller stiftelse.

Den av revisorerne bedrivna granskningen berör framför allt frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och den förvaltningsekonomiska utvecklingen.

1.2 Organisation

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

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

Vid utgången av verksamhetsåret 1983/84 var revisorerne fördelade på avdelningar enligt följande.

FÖRSTA AVDELNINGEN

Konstitutionsutskottet, finansutskottet, skatteutskottet, bostadsutskottet, socialutskottet, socialförsäkringsutskottet

Ledamöter

Sture Palm (s), ordförande
Birgitta Rydén (m), vice ordförande
John Johnsson (s)
Stig Josefson (c)

Suppleanter

Yngve Nyquist (s)
Margareta Gard (m)
Kerstin Andersson (c)
Anita Johansson (s)

ANDRA AVDELNINGEN

Justitieutskottet, lagutskottet, försvarsutskottet, kulturutskottet, utbildningsutskottet, jordbruksutskottet

Ledamöter

Bertil Jonasson (c), ordförande
Ralf Lindström (s), vice ordförande
Wiggo Komstedt (m)
Margit Sandén (s)

Suppleanter

Stig Alftin (s)
Olle Aulin (m)
Holger Bergman (s)
Egon Jacobsson (s)

TREDJE AVDELNINGEN

Utrikesutskottet, trafikutskottet, näringsutskottet, arbetsmarknadsutskottet

Ledamöter

Allan Åkerlind (m), ordförande

Kjell Nilsson (s), vice ordförande

Hagar Normark (s)

Wivi-Anne Radesjö (s)

Suppleanter

Bengt Silfverstrand (s)

Rune Gustavsson (c)

Torsten Karlsson (s)

Lars Ahlmark (m)

Revisorernas arbetsutskott består av revisorernas ordförande, revisorernas båda vice ordförande, en av revisorerna för varje valperiod inom sig utsedd ledamot och revisorernas kanslichef. Arbetsutskottet har följande sammansättning.

Sture Palm, ordförande

Allan Åkerlind, 1:e vice ordförande

Bertil Jonasson, 2:e vice ordförande

John Johnsson

Göran Hagbergh, kanslichef

Revisorerna biträds av ett kansli. Kansliet är uppdelat på två utredningsenheter och en administrativ enhet.

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 riksdagsutskottet vid de särskilda överläggningar som revisorerna varje år har med utskottens representanter. Framställningar med anledning av vad som har uppmärksamrats vid granskningen görs till riksdagen.

Under budgetåret 1983/84 har revisorerna hållit 21 plenisammanträden och 40 avdelningssammanträden. Arbetsutskottet har sammanträtt 15 gånger.

Som ett led i personalsamarbetet med riksdagen och dess utskott har under våren 1984 två utredare vid revisorernas kansli tjänstgjort vid förvarsutskottet resp. utbildningsutskottet.

1.4 Medelstillelning

Medel för revisorernas verksamhet anvisas under statsbudgetens XIV huvudtitel. Riksdagen och dess verk m. m. Utgifterna under budgetåret 1983/84 samt de för samma och efterföljande budgetår anvisade medlen framgår av nedanstående sammanställning. Beloppen är angivna i tusental kronor.

	1983/84		1984/85
	utgift	anslag	anslag
Förvaltningskostnader	5 783	5 763 ¹	5 761
varav lönekostnader	4 139	4 063	4 321
Lokalkostnader	973	959	740
Totalt	6 756	6 722	6 501

¹ Varav 402 på tilläggsbudget

Revisorernas kansli flyttade i mars 1984 från Regeringsgatan 65 till lokaler i Gamla Stan, besöksadress Storkyrkobrinken 13. För engångskostnader i samband med flyttningen m. m. anvisade riksdagen 402 000 kr. på tilläggsbudget.

2 Granskningsverksamheten

Den granskningsplan som gällt för verksamhetsåret 1983/84 upptar 30 ärenden av vilka 19 fanns med i den föregående planen och återstående elva är nya.

Under verksamhetsåret har revisorerna slutbehandlat sju granskningsärenden. Också i fyra andra ärenden förelåg granskningsrapporter. Dessa fyra ärenden har emellertid inte kunnat slutbehandlas under verksamhetsåret 1983/84. Vid verksamhetsårets slut pågick därutöver undersökningar i sju ärenden. Förstudier har vidare genomförts i nio ärenden.

2.1 Granskningsplanen

De på granskningsplanen för 1983/84 uppförda ärendena fördelar sig på riksdagsutskotten 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 | 22 |
|--|----|

Finansutskottet

- | | |
|---|----|
| 2. Statens utlåningsverksamhet | 23 |
| 3. Lokaler för svenska ambassaden i London | 27 |
| 4. Redovisningsskyldighet för statliga bidrag | 26 |
| 5. Verkschefernas utnyttjande av myndigheternas revisionskontor | 32 |

Skatteutskottet

- | | |
|---|----|
| 6. Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter: Uppbördsstatistiken | 23 |
| 7. Taxering i första instans | 18 |
| 8. Ett mera samlat myndighetsansvar för debitering, uppbörd och kontroll av skatter och arbetsgivaravgifter | 18 |
| 9. Multinationella företags skatteförhållanden | 25 |
| 10. Olika bosättningsbegrepp och deras tillämpning | 32 |

Justitieutskottet

- | | |
|--|----|
| 11. Jämförande studium av driften av några kriminalvårdsanstalter | 14 |
| 12. Vissa kostnader för förvaring av anhållna, häktade och andra omhändertagna | 21 |

Försvarsutskottet

- | | |
|---|----|
| 13. ÖEF:s handläggning av beredskapslån m. m. | 24 |
|---|----|

Socialutskottet

- | | |
|--|----|
| 14. Läkemedelskontrollen | 28 |
| 15. Yrkesinspektionen | 29 |
| 16. Statens utgifter för bidragsförskott | 24 |

Kulturutskottet

- | | |
|--------------------------------|----|
| 17. Statens anslag till Operan | 10 |
|--------------------------------|----|

Utbildningsutskottet

- | | |
|---|----|
| 18. Det datorbaserade systemet för studiedokumentation – STUDOK/LADOK – vid högskolan | 19 |
| 19. Kommunernas användning av statsbidraget till driften av grundskolan | 30 |

Trafikutskottet

- | | |
|--|----|
| 20. Användningen av avbemannade fyr- och lotsplatser | 17 |
| 21. Fördelningen av ansvaret för vägtrafiksäkerheten | 25 |

Ärendet redovisas i berättelsen på s.

Jordbruksutskottet

- | | |
|------------------------------|----|
| 22. Insamling av returpapper | 30 |
|------------------------------|----|

Näringsutskottet

- | | |
|---|----|
| 23. Nämnden för fartygskreditgarantier | 20 |
| 24. Sveriges exportråd | 26 |
| 25. Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmaterial | 32 |

Arbetsmarknadsutskottet

- | | |
|--|----|
| 26. Arbetsmarknadsverkets personalsituation | 13 |
| 27. Effektivitetskonsekvenser av utlokalisering av statliga civila myndigheter | 21 |
| 28. Regionala utvecklingsinsatser | 31 |

Bostadsutskottet

- | | |
|---|----|
| 29. Exekutionsväsendet | |
| a) Indrivningsstatistiken | 18 |
| b) Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurser | 23 |
| 30. Räntebidrag till bostadslån | 31 |

Revisorerna har i juni 1984 fastställt en granskningsplan för verksamhetsåret 1984/85. De på denna plan uppförda ärendena framgår av *bilaga 1*, i vilken ärendena är redovisade utskottsvis.

2.2 Slutförda granskningsärenden

Som nämnts i det föregående har revisorerna under verksamhetsåret 1983/84 tagit slutlig ställning i sju granskningsärenden; i samtliga fall genom att tillställa riksdagen skrivelse med förslag till åtgärder i de behandlade frågorna. Fyra av framställningarna har behandlats vid riksmötet 1983/84. Beträffande en skrivelse, som innefattar revisorernas förslag i de tre övriga slutförda granskningsärendena, har riksdagsbehandlingen uppskjutits till riksmötet 1984/85. Under riksmötet 1983/84 tog riksdagen även ställning till ett förslag som revisorerna fört fram i dessförinnan lämnad skrivelse.

De sex skrivelserna har berört följande förhållanden.

Riksdagen och försvarsplaneringen

Revisorerna har i maj 1983 lämnat en skrivelse till riksdagen (förs. 1982/83: 22) om riksdagens roll i försvarsplaneringen. Skrivelsen har redovisats i

1982/83 års verksamhetsberättelse (s. 16). Revisorernas förslag syftar till att öka riksdagens inflytande på utvecklingen inom totalförsvarssektorn. Bl. a. föreslår revisorerna 1) olika förändringar i planeringssystemet för att ge riksdagen ökade möjligheter att påverka planeringen, 2) utökad tid för utskotten att bereda försvarsbesluten samt 3) ett utvidgat underlag vid beslut med konsekvenser för den svenska försvarsindustrin.

Försvarsutskottet, som behandlade ärendet hösten 1983, ansåg att förslagen hade ett betydande intresse för strävandena att ge riksdagen ett ökat inflytande på försvarsplaneringen. Utskottet ansåg dock att de skulle övervägas ytterligare, lämpligtvis i 1984 års försvarskommitté, och att resultaten härav skall underställas riksdagen senast i samband med nästa försvarsbeslut.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets framställan (FöU 1983/84: 6. rskr 72).

1984 års försvarskommitté har sedermera fått i uppdrag att ytterligare överväga dessa förslag.

Statens anslag till Operan

Revisorernas beslut den 27 oktober 1983 (förs. 1983/84: 6)

Rapport 1982/83: 4

Riksdagens revisorer har på förslag av kulturutskottet granskat statens anslag till Kungl. Teatern AB, Operan, bl. a. med anledning av den av utskottet påpekade ökningen av statsanslagen. Denna ökning hade blivit särskilt påtaglig när riksdagen av avtals- och anslagstekniska skäl tvingats anvisa medel för verksamheten även på en eller flera tilläggsbudgeter. Vid granskningen visade det sig sedermera att teaterns ekonomiska redovisning var så speciell att det fanns starka skäl att också ägna granskningsarbetet åt en genomgång av teaterns redovisningsprinciper.

Operan är ett av staten helägt aktiebolag vars verksamhet årligen till 80–90 procent finansieras genom statsbidrag. Teatern har haft redovisningsskyldighet för sin verksamhet till kammarkollegiet utom för budgetåret 1982/83, då årsredovisningen skulle lämnas till utbildningsdepartementet. Mellan budgetåren 1971/72 och 1982/83 har i enlighet med riksdagens beslut det statliga bidraget till Operan ökat från 30,7 milj. kr. till 132,5 milj. kr.

Den nuvarande anslagskonstruktionen för Operan med reservationsanslag och en eller flera tilläggsbudgeter har tillämpats sedan budgetåret 1972/73.

Fördelen med reservationsanslag är att teatern uppmuntras till kostnadsmedvetande och ett "företagsmässigt" tänkande i och med att medel kan reserveras för kommande år. Mot denna del av anslagskonstruktionen har det inte funnits skäl att erinra. Vid sidan om reservationsanslagen har

Operan emellertid ansett det vara nödvändigt med ett eller flera anslag på tilläggsbudget årligen för att kompensera sig för under löpande budgetår träffade nya löneavtal. Såväl från Operans som från regeringens (utbildningsdepartementets) och riksdagens sida kräver ~~des~~sa tilläggsbudgeter merarbete och extra resurser.

Enligt regleringsbrevet för Operan skall kammarkollegiet utbetala statsbidraget "efter rekvisition i mån av behov". Hittills har dock inte Operan (eller andra mottagare av motsvarande bidrag) regelmässigt redogjort för sina behov i samband med medelsrekvisitionerna.

Operan har vidare varje år tagit ut hela sitt statsbidrag. Även sådana år då man rimligtvis borde ha haft insikt om att teatern inte skulle behöva ta i anspråk hela statsbidraget för teaterverksamheten har hela bidraget rekvisiterats. De medel som sålunda ej behövts för teaterverksamheten har placerats i räntebärande fordringar.

Operan har redovisat de outnyttjade statsbidragen (överskottet i verksamheten) under olika poster i sin balansräkning. Redovisningen har skett så att större delen av överskottet dolts. I och med att medlen övergått till aktiebolaget Operan har — till skillnad från de fall då statsmyndigheterna reserverar medel — uppkommande reserver inte blivit synliga i riksredovisningen.

I sina anslagsframställningar till regeringen för perioden 1980—1982 har Operan tagit upp de nya bidragskraven samt föregående års bidrag och budget men däremot ej lämnat någon information om teaterns faktiska kostnader eller ekonomiska ställning t. ex. vad gäller öppna och dolda reserver. Eftersom verksamhetsberättelserna har kommit sent och dessutom på senare år inte gett en rättvisande bild av teaterns ekonomiska situation, har de anslagsbeviljande organen saknat adekvat underlag för att ta ställning till medelsbehovet.

Den av Operan tillämpade ekonomiska redovisningen står vidare på flera punkter i strid med aktiebolagslagen och bokföringslagen. Sålunda har teatern under flera års tid belastat resultaträkningarna med grovt beräknade kostnader som inte tillhört det aktuella verksamhetsåret utan något framtida år. Detta förfarande har minskat respektive års driftöverskott. För budgetåret 1981/82 blev resultaträkningen felaktigt belastad med ca 20 milj. kr. Ackumulerade fiktiva skulder för sådana felaktiga framtida kostnader har i balansräkningen tagits upp under posten Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter. Denna post uppgick den 30 juni 1982 till drygt 87 milj. kr.

Vidare har Operan avskrivit inköpta anläggningstillgångar i sin helhet under inköpsåret, beräknat avsättningen till resultatutjämningsfonden för högt samt underlåtit att göra upp delårsrapporter enligt aktiebolagslagens krav m. m.

Sammanfattningsvis har Operans ekonomiska ställning varit väsentligt bättre än vad som framgått av verksamhetsberättelsen för verksamhetsåret 1981/82. Med de korrigeringar som revisorerna anser böra göras i balans-

räkningen av skuldposten Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter från drygt 87 milj. kr. till ca 12 milj. kr. fanns det uppenbarligen vid detta verksamhetsårs utgång en dold reserv på ca 75 milj. kr.

Samtidigt har Operan haft svårt att utnyttja de fonderade medlen för sin teaterverksamhet på grund av regeringens bestämmelser i regleringsbrevet om maximering av de årliga lönekostnaderna. Medlen har i stället utnyttjats i Operans utlåningsverksamhet. De stora "dolda vinsterna" till trots har Operan bl. a. i sina anslagsframställningar förmedlat intryck av en ekonomiskt pressad situation.

En över granskningen upprättad rapport har i vanlig ordning remissbehandlats. Allmänt kan konstateras att de sakförhållanden som beskrivits i rapporten angående uppbyggandet av ekonomiska reserver, kapitalförvaltning, redovisning, ekonomiska rapporter och budgeteringsprinciper inte har motsagts vid remissbehandlingen.

Operan instämde också i bedömningen att de finansiella reserverna har blivit alltför stora. Däremot har Operastyrelsen en egen syn på innebörden av reserverna, som varken revisorerna eller övriga remissmyndigheter delar. Operan har sålunda svårt att förstå hur teaterns fondering och goda finansförvaltning skulle kunna stå i strid med en allmän besparingspolitik. Såväl kammarkollegiet som riksrevisionsverket utgår dock i sina remissvar från att "överfonderingen" inom Operan skall återföras till staten.

Operan anser vidare att det inte är statsbidraget utan regeringens regleringsbrev som styr teaterns utgiftsnivå, varför – från Operans utgångspunkter – de alltför stora statsbidragen inte lett till några negativa konsekvenser för vare sig bolaget, dess borgenärer eller för staten som aktieägare.

Enligt revisorernas mening har teatern härvid uppenbarligen förbisett att man enligt regleringsbrevet haft skyldighet gentemot regeringen att vid varje rekvisition av statsbidrag bedöma om teatern haft behov av bidraget. Revisorerna gör vidare den bedömningen att de alltför stora statsbidragen lett till en onödig och oacceptabel ökning av det statliga budgetunderskottet. Dessutom anser revisorerna att det är på riksdagen det ankommer att – på grundval av ett fullgott beslutsunderlag – besluta om de statliga medlens användning.

Med utgångspunkt i den genomförda granskningen föreslår revisorerna riksdagen att som sin mening ge regeringen till känna att följande åtgärder bör vidtas, nämligen

- att ett nytt system för anslagsgivning försöksvis tillämpas för Operan, innebärande att all tilläggsbudgetering slopas och ersätts med en enda, sammanhållen budgetberedning per år och att statsbidraget utbetalas månadsvis,
- att erfarenheterna av denna försöksverksamhet får avgöra om samma system för anslagsgivning skall införas även för Kungl. Dramatiska teatern AB (Dramaten), Svenska Riksteatern och Stiftelsen Institutet för rikskonserter,

- att en grundlig redovisningsrevision av Operans räkenskaper för de senaste fyra åren genomförs,
- att ett belopp som motsvarar Operans dolda reserver, uppkomna genom för höga statsbidrag och förräntningen av dessa, återförs till staten.
- att Operans organisation och ekonomiadministration med avseende på beslutsbefogenheter, internkontroll och informationsfrågor utreds.
- att riksdagen av regeringen begär en fortlöpande information – t. ex. i samband med att budgetproposition avges – om de åtgärder avseende Operan som framdeles vidtas i anledning av revisorernas granskning och
- att riksdagen beslutar att 75 milj. kr. av statsbidraget till Operan för budgetåret 1983/84 hålls inne av kammarkollegiet i avvaktan på att det genom den föreslagna redovisningsrevisionen fastställs hur stora Operans dolda reserver egentligen var den 30 juni 1983.

Riksdagen har under hösten 1983 behandlat revisorernas skrivelse och därvid i huvudsak följt revisorernas förslag (KrU 1983/84: 10, rskr 1983/84: 116). Revisorernas skrivelse är som *bilaga 2* fogad till denna berättelse.

Arbetsmarknadsverkets personalsituation

Revisorernas beslut den 24 november 1983 (förs. 1983/84: 7)

Rapport 1982/83: 2

Arbetsmarknadsverkets (AMV:s) personalsituation har granskats på förslag av arbetsmarknadsutskottet.

I granskningsrapporten föreslås att redovisningen av AMV:s personal och förvaltningskostnader skall förbättras dels genom en mera detaljerad redovisning av AMV:s personalsituation i AMS anslagsframställningar, dels genom en total redovisning av AMV:s personal och förvaltningskostnader i propositionerna till riksdagen.

Efter remissbehandling av granskningsrapporten har revisorerna föreslagit riksdagen att som sin mening ge regeringen till känna vad revisorerna föreslagit angående

1. en mera fullständig redovisning i propositionerna till riksdagen av AMV:s personal med fördelning på huvudkategorier av AMV-organ,
2. en fullständig redovisning av AMV:s lönekostnader och andra förvaltningskostnader i AMS anslagsframställningar och i anslagspropositionerna till riksdagen samt
3. en bättre belysning och uppföljning av frånvarostatistiken vid statliga myndigheter.

Riksdagen har under våren 1984 behandlat förslaget (AU 1983/84: 21, rskr 1983/84: 228). I utskottsbetänkandet konstaterar arbetsmarknadsutskottet att revisorernas krav på en mera fullständig redovisning i budgetpropositionerna av arbetsmarknadsverkets personal redan tillgodosetts.

Det samma gäller förslaget om en fullständig redovisning av verkets lönekostnader i AMS anslagsframställningar och i budgetpropositionen. Utskottet delar revisorernas uppfattning att även övriga förvaltningskostnader skall redovisas på ett mera fullständigt sätt. Regeringen har i mars 1984 gett AMS anvisningar för anslagsframställningarna, anvisningar som överensstämmer med riksdagens revisorers förslag om redovisningen av personal- och förvaltningskostnaderna. Revisorernas förslag i denna del behöver därför enligt utskottets mening inte föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Arbetsmarknadsutskottet delar också revisorernas uppfattning att personalfrånvarons betydelse bör studeras för flera statliga myndigheter som underlag för analys och uppföljning av frånvarosituationen. Vad revisorerna anfört härom bör enligt utskottets uppfattning ges regeringen till känna.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

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

Jämförande studium av driften av några kriminalvårdsanstalter

Revisorernas beslut den 15 december 1983 (förs. 1983/84: 12)

Rapport 1983/84: I

Revisorerna har granskat driften av vissa kriminalvårdsanstalter ur främst ekonomisk synvinkel. Frågan om en granskning uppkom vid en av revisorernas resor inom landet, vid vilken vissa brister i den ekonomiska uppföljningen av verkstadsdriften inom kriminalvården kunde noteras.

Syftet med granskningen har varit att undersöka kostnadsläget för vissa utvalda verksamheter vid kriminalvårdsverket. De kriminalvårdspolitiska aspekterna på verksamheten har beaktats i mera begränsad omfattning. Granskningen har omfattat totalt elva anstalter, fördelade över hela landet, och har inkluderat såväl riksanstalter som lokalanstalter.

Granskningen har huvudsakligen omfattat verkstadsdriften vid anstalterna, men även jordbruksdriften har översiktligt analyserats vid ett par anstalter. Dessutom har samarbetet mellan kriminalvårdsverket och Stiftelsen Samhällsföretag närmare studerats. Kriminalvårdsverkets förvaltning av bostadsfastigheter har också granskats.

Granskningen har resulterat i en skrivelse till riksdagen där revisorerna närmare tar upp kostnaderna för driften av kriminalvårdsanstalterna, verkstadsdriften samt frågor om tillämpningen av kostnadsuppföljning och kostnadsanalyser inom kriminalvårdsverket.

I fråga om jordbruksdriften och förvaltningen av bostadsfastigheter har revisorerna inte funnit anledning att lägga fram några förslag.

Revisorernas granskning av kostnaderna för anstaltsvården har visat att anstalter med i stort sett samma vårdform i några fall visar stora skillnader

i fråga om dygnskostnaderna. Variationer som i huvudsak kan hänföras till kostnader för personal och utspisning.

De i rapporten konstaterade stora svängningarna i kostnadsbeloppen mellan anstalterna har föranlett revisorerna att sätta i fråga hur pass stora kostnader som kan anses rimliga för små specialanstalter. Det anses samtidigt naturligt att ställa frågan om större anstalter kan erbjuda en motsvarande vårdform till lägre kostnad.

Revisorerna finner att kriminalvårdsaspekterna måste vara mycket tungt vägande för att de skall kunna motivera så stora skillnader i dygnskostnaden per intagen som påvisats. En översyn av kostnaderna anses angelägen för klarläggande av om den kriminalpolitiska målsättningen motiverar de redovisade kostnaderna för olika vårdformer och aktiviteter. Syftet med översynen bör också vara att få fram förslag som i möjligaste mån begränsar den noterade kostnadsuppgången vid kriminalvårdsanstalterna.

Det har kunnat konstateras att verkstadsdriften resulterar i ett betydande underskott till följd av de stora fasta kostnader som vanligtvis finns vid anstalternas verkstäder, både i form av löner till anställd personal och maskininvesteringar. Vid granskade anstalter uppgick underskottet för driften till ca 18 milj. kr. årligen under budgetåren 1980/81 och 1981/82. Verkstadsdriften inom hela kriminalvårdsverket resulterade i årligt underskott på 63 resp. 61 milj. kr. under motsvarande period. Generellt kan noteras att intäkterna av verksamheten med några få undantag endast lämnar ett ringa bidrag till att täcka de fasta kostnaderna för driften.

Det övergripande kravet på att bereda de intagna en sysselsättning som innebär en träning och förberedelse för återinträde i samhället — sett mot bakgrunden av en allt kärvare arbetsmarknad — leder rimligen, framhålls det från kriminalvårdshåll, till att samhället måste acceptera relativt betydande kostnader för främst den verkstadsindustriella sektorn av kriminalvårdsverksamheten. Revisorerna har förståelse för denna inställning men förmodar att det torde bli svårt att på ett ekonomiskt acceptabelt sätt anpassa kriminalvårdsverkets verkstadsdrift till de snabba förändringarna inom verkstadsindustrin. Med den utveckling av arbetsmarknaden som kan förutses på området kan det antas att endast ett fåtal av de långtidsdömda kommer att kunna placeras i den öppna arbetsmarknaden.

Revisorerna är därför inte fullt övertygade om att de betydande resurser som i vissa fall i form av dyrbar maskinpark läggs ned inom den verkstadsindustriella sektorn till fullo kan försvaras från samhällsekonomisk synpunkt. Arbetet inom verkstadsdriften bör enligt revisorernas mening huvudsakligen bedrivas med ambitionen att tillhandahålla den intagne utbildning och sysselsättning i industriell verksamhet med ett begränsat krav på högteknologisk utrustning.

Revisorerna anser att en översyn av målet för kriminalvårdens verkstadsdrift bör göras, särskilt i vad avser kostnadsstrukturen för verksamheten. Vidare skulle en uppföljning av hur insatserna inom verkstadsdrif-

ten påverkar den intagnes situation på arbetsmarknaden efter frigivningen vara av värde för den vidare bedömningen av vilken effekt som uppnått.

I rapporten konstateras vidare att en avsevärt förbättrad kostnadsuppföljning och kostnadsanalys krävs både på den lokala och den centrala nivån inom kriminalvårdsverket. Det kärva ekonomiska läget i Sverige liksom de stora kostnaderna för kriminalvården motiverar att en effektiv uppföljning görs inom verket i effektivitets- och besparingssyfte. Kriminalvårdsverket har också börjat en något förbättrad uppföljning och rapportering av kostnaderna inom olika verksamhetsgrenar.

Också samarbetet mellan kriminalvårdsverket och Stiftelsen Samhällsföretag har granskats. Behovet av samarbete mellan kriminalvårdens och samhällsföretagsgruppens verksamheter har alltsedan Stiftelsen Samhällsföretag bildades påtalats från skilda håll. Ansatser till organiserat samarbete mellan dessa två statliga organ har visserligen förekommit, med de har hittills varit av begränsad omfattning. Ett ökat samarbete i fasta former bör enligt revisorernas bedömning kunna leda till ett effektivare utnyttjande av de resurser som staten anslår till de båda organen. Det bör enligt revisorerna ankomma på regeringen att aktivt verka för sådant samarbete.

I skrivelsen hemställer revisorerna att riksdagen ger regeringen till känna vad revisorerna förordar angående

- försök till begränsning av kostnaderna för driften av kriminalvårdsanstalterna,
- målet för kriminalvårdens arbetsdrift och
- ökat samarbete mellan kriminalvårdsverket och Stiftelsen Samhällsföretag.

Justitieutskottet har behandlat revisorernas förslag och därvid föreslagit riksdagen att förslagen inte skall föranleda någon åtgärd (JuU 1983/84: 20). Utskottet framhåller bl. a. att

- utskottet utgår från att regeringen och kriminalvårdsstyrelsen i det långsiktiga arbetet strävar efter att minimera sådana av revisorerna påpekade kostnadsvariationer som är praktiskt möjligt att påverka,
- i linje med revisorernas förslag en omstrukturering av delar av den industriella verksamheten kan böra övervägas och att enligt vad utskottet erfarit det inom kriminalvårdsverket pågår ett arbete med direkt sikte på en avveckling av de mest olönsamma och personalkrävande verksamheterna under de närmaste åren,
- ett samarbete mellan kriminalvården och Samhällsföretag redan är etablerat och att man från ömse håll är positiv till ett ökat samarbete i lämpliga former.

Som skäl för att lägga revisorernas förslag till handlingarna anför utskottet slutligen:

Revisorernas granskning har enligt utskottets mening innefattat en värdefull genomgång från ekonomiska utgångspunkter av viss verksamhet vid

kriminalvårdens anstalter, och deras påpekanden har i viss utsträckning initierat åtgärder inom kriminalvården. De synpunkter som revisorerna framfört måste enligt utskottets mening sammanvägas med gällande kriminalpolitiska målsättningar och rådande praktiska förhållanden och härvidlag måste de kriminalpolitiska aspekterna ges ett större utrymme än vad som har skett i revisorernas förslag. Vid en sådan bedömning finner utskottet att revisorernas förslag inte bör föranleda någon riksdagens åtgärd.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr 1983/84: 218).
Revisorernas skrivelse är som *bilaga 4* fogad till denna berättelse.

Användningen av avbemannade fyr- och lotsplatser

Revisorernas beslut den 22 februari 1984 (förs. 1983/84: 18)
Rapport 1983/84: 3

Under årens lopp har ett förhållandevis stort antal fyrplatser och lotsplatser/lotspassningsställen avbemannats. Riksdagens revisorer har mot denna bakgrund granskat hur sjöfartsverket förfarit med de fastigheter och byggnader som blivit disponibla efter sådan avbemannning.

Revisorerna konstaterar i sin skrivelse till riksdagen att sjöfartsverket till stor del har lyckats i sin strävan att skilja sig från förvaltningen av egendom som blivit obehövlig för verket efter avbemannning. Trots detta finns en icke obetydlig mängd egendom kvar i sjöfartsverkets ägo, i form av mark, lotspassningshus, bostadshus, hamnar, bryggor m. m.

Vidare konstaterar revisorerna att avvecklingen av obehövlig egendom i många fall dragit ut flera år i tiden. Detta förhållande anser revisorerna otillfredsställande, bl. a. på grund av att egendomen till följd av bristande underhåll slits ner och förlorar i värde. Därför föreslår revisorerna att mark, byggnader och andra anläggningar som blivit obehövlige efter avbemannning av fyr- och lotsplatser förs över till domänverkets förvaltning, om inte annan statlig myndighet förklarar sig beredd att inträda som förvaltare. Den till domänverket överförda egendomen bör, i den mån den inte kan inrymmas i en effektiv fastighetsförvaltning, avyttras. Härvid bör av kronoholmsutredningen förordade principer för överlåtelse till enskilda av mark och byggnader på kronoholmar – om dessa principer antas – i tillämpliga delar kunna vara vägledande för hela det fastighetsbestånd som domänverket övertar av sjöfartsverket.

I skrivelsen kritiserar revisorerna det förhållandet att sjöfartsverkets uthyrning av för verksamheten obehövlige bostäder vid avbemannade fyr- och lotsplatser sker på villkor som innebär en inte oväsentlig subvention. Hyressättningen synes enligt revisorerna stå i strid mot ett uttalande av föredragande statsrådet i den av riksdagen antagna propositionen 1980/81: 158 om avveckling av statens bestånd av uthyrningsbostäder m. m.

Enligt detta bör nämligen uthyrning av statligt ägda fritidsbostäder – om sådana skall förekomma – ske "enligt affärsmässiga principer och så att statsverket inte drabbas av extra kostnader för underhåll och förvaltning". Revisorerna konstaterar att sjöfartsverket inlett en översyn av hyressättningen av fritidsbostäder med målet att en anpassning skall ske till förhållandena på den öppna marknaden. Revisorerna utgår från att översynen leder till angett resultat.

Riksdagen har under våren 1984 fattat beslut i enlighet med revisorernas förslag (TU 1983/84: 26, rskr 1983/84: 316).

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

Vissa åtgärder på beskattnings- och indrivningsområdet

Revisorernas beslut den 26 april 1984 (förs. 1983/84: 24)

Rapport 1983/84: 4

Revisorerna har i skrivelse till riksdagen lagt fram förslag till vissa åtgärder på beskattnings- och indrivningsområdet.

Den nu genomförda granskningen har omfattat de allmänna förutsättningarna för kronofogdemyndigheternas (KFM:s) verksamhet och arbetsresultat beträffande de allmänna målen (A-målen), dvs. indrivning av obetalda skatter, allmänna avgifter, böter etc.

År 1982 inkom omkring 1 500 000 sådana mål till KFM, ungefär lika många avslutades och 1 000 000 kvarstod oavslutade vid årets utgång. Vid granskningen har studerats i vilken utsträckning medel kommer in genom KFM:s åtgärder, betalningsförmågan eller betalningsvilligheten hos gäldenärerna samt omfattningen av de fordringsbelopp som avskrivs eller avkortas. Vidare har revisorerna granskat den nuvarande statistiska redovisningen av indrivningsverksamheten.

Utöver A-mål handlägger KFM enskilda mål (E-mål) – dvs. enskilda personers krav – och s. k. särskilda ärenden, t. ex. exekutiv försäljning av fast egendom. Antalet inkomna E-mål har för 1982 beräknats vara 439 000. Dessa mål tar en stor del av KFM:s resurser i anspråk. Granskningen omfattar emellertid inte E-målen och de särskilda ärendena. Den är därför inte fullständig och några generella slutsatser beträffande resursanvändningen inom KFM kan därför inte dras från den. För sådana ställningstaganden behövs fördjupade analyser.

Vid granskningen har emellertid konstaterats att verksamheten vid KFM när det gäller A-målen i stor utsträckning är beroende av förfarandet hos och organisationen för de förvaltningsmyndigheter från vilka KFM:s uppdrag kommer.

Innan en mer fördjupad granskning av verksamheten inom exekutionsväsendet genomförs har därför revisorerna från mer allmän synpunkt

studerat även vissa förfaranden hos uppdragsmyndigheterna och den sam-
lade organisationen på beskattningsområdet.

Granskningen har redovisats i rapporten (1983/84: 4) Kronofogdemyndigheten
verksamhet och beskattningssystemen, som i vanlig ordning
remitterats till berörda myndigheter och organisationer.

På grundval av granskningsresultatet har revisorerna i skrivelsen till
riksdagen behandlat KFM:s roll i beskattningssystemet, den nuvarande
organisationen på beskattningsområdet, utformningen av statistik över
indrivningsverksamheten, vissa frågor rörande tekniska förbättringar vid
debitering, uppbörd och indrivning av skatter och avgifter samt frågan om
förbättrade möjligheter för analys av beskattningssystemens effekter.

Skrivelsen utmynnar i förslag från revisorerna att i enlighet med vad som
förordats i skrivelsen

- regeringen skyndsamt skall ta fram underlag som kan ligga till grund för
ett principbeslut om en ny organisation för uttagande av skatter och
avgifter omfattande alla nivåer,
- av riksskatteverket föreslagen omorganisation av kronofogdemyndighe-
terna får anstå i avvaktan på nämnda principbeslut,
- indrivningsstatistiken förenklas och förtydligas samt publiceras på ett
mer överskådligt sätt,
- vissa tekniska förbättringar i nu gällande system för uppbörd och in-
drivning genomförs,
- frågan om inrättande och utformning av en forskningsdatabas för analys
av effekterna av beskattningssystemen utreds.

Revisorerna hemställer i skrivelsen att riksdagen som sin mening ger
regeringen till känna vad revisorerna sålunda föreslagit.

Revisorernas skrivelse, som fogas till denna berättelse som *bilaga 6*, har
ännu inte slutbehandlats av riksdagen.

2.3 Ej slutbehandlade granskningsrapporter

Fyra av de rapporter som upprättats under verksamhetsåret 1983/84 var
vid verksamhetsårets utgång fortfarande under remissbehandling. Om des-
sa ärenden kan följande upplysningar lämnas.

Det datorbaserade systemet för studiedokumentation – STUDOK/LADOK – vid högskolan

Rapporterna 1983/84:2 och 6

Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) har ansvaret för en gemen-
sam, centralt styrd och sammanhållen systemutveckling av ett datorba-
serat system för studiedokumentation vid högskolan (STUDOK/LADOK).

medan de lokala högskolestyrelserna svarar för driften och innehållet i det lokala systemet.

Vid en granskning av användningen av STUDOK-systemet har rent allmänt kunnat konstateras att det utnyttjas mycket olika inom institutionerna vid de skilda högskolorna. Skillnaden i utnyttjandegrad mellan olika högskolor var också stor.

Några direkta felaktigheter i tillämpade rutiner, aktuella dataprogram eller tillgänglig datautrustning har ej kommit fram. Däremot har det bl. a. noterats brister i förståelsen för möjligheterna att använda systemet på olika nivåer, vilket hänger samman med brister i information och utbildning.

Över den i ärendet upprättade rapporten (1983/84: 2) STUDOK – det datorbaserade systemet för studiedokumentation har remissyttranden i vanlig ordning inhämtats.

Då det visat sig att UHÄ under utredningstiden påbörjat en modifiering av systemet, benämnd LADOK, och ämbetet i sitt remissvar räknade med vissa större merkostnader vid en övergång till LADOK – till större delen hänförliga till datorkraftssidan – beslutade revisorerna att låta expert granska UHÄ:s planer. Resultatet är redovisat i rapporten (1983/84: 6) LADOK – lokalt ADB-baserat dokumentationssystem över vilken UHÄ avgivit yttrande.

Revisorerna räknar med att kunna slutbehandla ärendet under hösten 1984.

Nämnden för fartygskreditgarantier

Rapport 1983/84: 5

Nämnden för fartygskreditgarantier (FKN) är central förvaltningsmyndighet för frågor om statligt stöd till svenska varvs- och rederiföretag. Det statliga stödet till varv och rederier har under senare år uppgått till avsevärda belopp. Stödåtgärderna, som administreras av ett tiotal institutioner, utgår i form av garantier, räntestöd, lån (inkl. avskrivningslån) samt stöd grundat på inlevererad sjömansskatt.

Riksdagens revisorer har mot bakgrunden av bl. a. stödverksamhetens omfattning och organisation granskat FKN:s roll i denna. Granskningen har inriktats på tre huvudområden. Dessa är de institutionella formerna för stödverksamheten, FKN:s bevakning av utvecklingen inom sitt verksamhetsområde samt handläggning och uppföljning av enskilda stödärenden.

I en rapport i ärendet har vissa förslag lämnats om bl. a. stödverksamhetens framtida utformning och inriktning, uppföljning av enskilda stödärenden samt angående information om verksamhetens utveckling och om praxis i stödärenden.

Rapporten har remissbehandlats.

Revisorerna beräknas ta ställning i ärendet under hösten 1984.

Vissa kostnader för förvaring m.m. av anhållna, häktade och andra omhändertagna

Rapport 1983/84: 7

Efter framställning från justitieutskottet har riksdagens revisorer granskat kostnaderna för förvaringen av anhållna, häktade och andra omhändertagna.

Det framhålls i utredningen att direkta kostnader för förvaring av det aktuella klientelet uppkommer hos såväl kriminalvården som polisen. Även åklagarmyndigheterna och domstolarna har indirekta kostnader för samma klientel. Särredovisning av kostnaderna förekommer dock endast hos kriminalvårdsverket. Av detta skäl har granskningen i huvudsak måst begränsas till häktesorganisationen. Granskningen har avsett följande områden: beläggning av häktesplatser, kostnader för häktesorganisationen, transportkostnader inom häktesorganisationen samt kostnader för förpassning av utländska medborgare. Granskningsarbetet har omfattat budgetåren 1979/80 – 1982/83.

Rapporten i ärendet har remitterats till vederbörande myndigheter och organisationer för yttrande. Ärendet beräknas kunna bli avslutat under hösten 1984.

Effektivitetskonsekvenser av utlokaliseringen av statliga civila myndigheter

Rapport 1983/84: 8

Den omfattande omlokaliseringen under 1970-talet av statliga centrala myndigheter från Stockholmsområdet till ett antal orter ute i landet har granskats av riksdagens revisorer. Granskningen avser utlokaliseringarnas inverkan på myndigheternas möjligheter att rationellt sköta sina ålagda uppgifter. De kommunal- och regionalekonomiska effekterna av utlokaliseringarna omfattas alltså inte av granskningen.

Granskningen baserar sig på uppgifter från 15 myndigheter. Tre myndigheter, nämligen statens provningsanstalt, statens löne- och pensionsverk och skogsvetenskapliga fakulteten vid Sveriges lantbruksuniversitet (f.d. skogshögskolan), har ägnats en utförligare studie. Vissa befattningshavare vid dessa tre myndigheter tillställdes ett enkätformulär med frågor om utlokaliseringens effekter på myndigheterna.

Det kan konstateras att vid många omlokaliserade myndigheter uppstod ett slags "nytänkande" som stimulerat arbetet. Till denna positiva psykologiska miljö medverkade de många – mestadels unga – nyanställda, liksom att man arbetar i ändamålsenliga förvaltningshus, laboratoriebyggnader med ny, modern utrustning etc.

Åtskilliga tjänstemän vid utlokaliseringsmyndigheterna slutade under

tiden mellan riksdagens beslut om utlokalisering och flyttningen. Värdefulla kunskaper och erfarenheter gick därvid förlorade. Ny personal anställdes och utbildades men också flera av dessa nytillkomna slutade före flyttningen.

Vissa uppdragsmyndigheter förlorade väsentliga delar av sina gamla marknader. Nya marknader måste arbetas upp under flera år efter utlokaliseringen. En flerårig nedgång i marknadsvolymen kombinerad med en i vissa fall för lågt utnyttjad utrustningskapacitet bidrog till att skapa en försämrad ekonomi.

Flyttningen kom vid några myndigheter att utföras etappvis och därmed att sträcka sig över flera år.

Bland de varaktiga problemen hos de utlokaliserade myndigheterna märks svårigheter att rekrytera och behålla viss kvalificerad personal, t.ex. olika slags experter. Myndigheternas utlokalisering har inneburit antingen förlorade kontakter eller ett ökat antal resor. För många befattningshavare är de ständigt återkommande tjänsteresorna till Stockholm ett problem.

Av de särskilt studerade myndigheterna har skogsvetenskapliga fakulteten fått speciella svårigheter, vilka sammanhänger med att fakulteten är splittrad på tre orter.

I rapporten föreslås att de generella besparingskraven bör övergångsvis sättas lägre för de myndigheter som genom omlokaliseringen fått sin verksamhet splittrad på flera orter. Vidare föreslås att de resultat som framkommit genom granskningen bör beaktas i det fortsatta arbetet med decentralisering och eventuell ny omlokalisering av statlig verksamhet.

Rapporten har remissbehandlats och ärendet beräknas kunna bli avslutat under hösten 1984.

2.4 Pågående huvudstudier

Inom revisorernas kansli pågick vid verksamhetsårets slut undersökningar i sju ärenden. Dessa ärenden berörde följande frågor.

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

I samband med fastställande av organisationen för riksdagens förvaltningskontor har riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet (KU 1983/84: 5, rskr 1983/84: 45) beslutat uppdraga åt riksdagens revisorer att utreda frågan om i vilken utsträckning förvaltningskontoret skall meddela riksgäldskontoret föreskrifter för den ekonomiadministrativa verksamheten. I första hand gäller uppdraget att finna en lämplig ansvars- och arbetsfördel-

ning för den externa behandlingen av riksgäldskontorets årliga budgetförslag.

Granskningen har påbörjats och en rapport i ärendet beräknas bli framlagd före årsskiftet.

Statens utlåningsverksamhet

Revisorerna har beslutat att som första steg i en utredning om statens utlåningsverksamhet kartlägga statens utestående fordringar och de amorteringar, räntor och övriga villkor som är knutna till dem. Därjämte skall låneadministrationen studeras.

På regeringens uppdrag har emellertid därefter bl. a. riksrevisionsverket startat utredningar inom det ämnesområde som revisorernas utredning skulle behandla. Revisorernas granskning har därtför legat nere under året i avvaktan på att inriktning m. m. av de nämnda utredningarna skall klarna. Revisorerna kommer under hösten 1984 att ta ställning till om granskningen skall fullföljas.

Taxering/debitering, uppbörd och indrivning av skatter och avgifter

Under följande huvudrubriker har revisorerna granskat olika led i den direkta och indirekta beskattningen samt uttagandet av arbetsgivaravgifter, nämligen

- kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter,
- taxering i första instans,
- ett mer samlat myndighetsansvar för debitering, uppbörd och kontroll av skatter och arbetsgivaravgifter,
- exekutionsväsendet.

Hittills har skrivelser till riksdagen avgetts angående

1. behandlingen av allmänna resp. enskilda mål vid exekution (förs. 1980/81:8 – se 1981 års verksamhetsberättelse s. 10),
2. personalresurserna för kontrollen av arbetsgivaravgifter och källskatt (förs. 1981/82:20 – se 1982/83 års verksamhetsberättelse s. 9),
3. a. taxering i första instans samt
 - b. ett mer samlat myndighetsansvar för debitering, uppbörd och kontroll av skatter och arbetsgivaravgifter och
 - c. exekutionsväsendet såvitt avser
 - kronofogdemyndigheternas roll i beskattningssystemet,
 - allmänna synpunkter på kronofogdemyndigheternas indrivning av skatter och avgifter,
 - indrivningsstatistiken

(förs. 1983/84:24 – se s. 18).

I vad gäller mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter granskas för närvarande den information som uppbördsstatistiken ger om resultaten av olika

beskattnings- och debiteringsåtgärder. Vidare fördjupas granskningen av kronofogdemyndigheternas utnyttjande av sina personalresurser.

Den pågående granskningen avser alltså ärendena 6 och 29 b i granskningsplanen och fortsätter under verksamhetsåret 1984/85.

ÖEF:s handläggning av beredskapslån m. m.

På grundval av en förstudie om överstyrelsens för ekonomiskt försvar (ÖEF:s) beredskapsåtgärder inom textil- och konfektionsområdet har revisorerna beslutat att närmare granska styrelsens handläggning av beredskapsåtgärder i form av industristöd, främst verkets långivning.

Granskningen har pågått under verksamhetsåret. Bl. a. har med hjälp av en revisionsfirma utförts dels en kontroll av hur företag som får lån uppfyller sina avtalsvillkor, dels en kontroll av beredskapsbyråns redovisningsrutiner. Erhållna erfarenheter av ej generell natur har under hand överlämnats till ÖEF.

En granskningsrapport beräknas föreligga under hösten 1984.

Statens utgifter för bidragsförskott

Bidragsförskott infördes ursprungligen år 1937 som en samhällsgaranti för underhållsbidrag till barn. Det lämnades då som ett förskott på ett av domstol fastställt underhållsbidrag. Numera har bidragsförskottet tillsammans med det allmänna barnbidraget fått karaktären av ett av staten garanterat minimistöd till bidragsberättigade barn.

De nuvarande bestämmelserna om underhållsskyldighet och underhållsbidrag till barn återfinns i föräldrabalkens 7 kap. och bestämmelserna om bidragsförskott i lagen (1964: 143) om bidragsförskott. Dessa båda regelsystem har ett nära samband med varandra, vilket medför att regeländringar rörande underhållsskyldighet och underhållsbidrag till barn även får följdverkningar på tillämpningen av bestämmelserna i lagen om bidragsförskott. Så t. ex. görs en skälighetsprövning av underhållsbidragets storlek vid fastställande av bidragsförskott.

En granskning av utgifterna för bidragsförskotten har ansetts motiverad med hänsyn till dels den snabba ökningen av de statliga utgifterna för bidraget under senare år, dels den allmänt omvittnade tungroddheten i systemet. Statens utgifter har således ökat från 0,4 miljarder kronor budgetåret 1975/76 till 1,2 miljarder kronor budgetåret 1982/83.

Granskningen har inletts med en kartläggning av problemområdet som redovisats i rapporten (1983/84:9) Statens utgifter för bidragsförskott, Allmänna delen. I rapporten redovisas regelsystemen för bidragsförskott och underhållsbidrag, statens utgifter för bidragsförskotten, administrationskostnaderna för dessa system samt vissa förslag i fråga om det fortsatta utredningsarbetet.

Granskningsrapporten har för yttrande remitterats till berörda myndigheter med begäran om svar i början av hösten 1984. Utredningsarbetet kommer att fortsätta i form av fördjupade studier av utvecklingen av olika kostnadsposter och orsakerna till utvecklingen. de bidragsskyldigas inkomster och ekonomiska förhållanden i jämförelse med vårdnadshavarnas, utvecklingen av administrationskostnaderna för handhavandet av underhålls- och bidragsförskottsärendena m. fl. frågor.

Granskningen beräknas kunna avslutas under verksamhetsåret 1984/85.

Fördelningen av ansvaret för vägtrafiksäkerheten

I trafiksäkerhetsarbetet medverkar ett stort antal statliga myndigheter, kommunala organ och enskilda organisationer. Arbetet bedrivs såväl centralt som regionalt och lokalt.

Avsikten med granskningen är att undersöka nuvarande fördelning av ansvaret för vägtrafiksäkerheten.

Någon samlad redovisning som ger en klar uppfattning om hur ansvaret för samhällets trafiksäkerhetsarbete i dag är fördelat har inte kunnat återfinnas. Enligt fastställd arbetsplan skall därför i sektorstudien till att börja med kartläggas vilka organ som tar del i trafiksäkerhetsarbetet på central, regional och lokal nivå och deras arbetsuppgifter. Därefter granskas den övergripande samordningen samt tillämpade samarbetsformer. Eventuella brister i samordningen eller i fråga om ansvarsområdenas avgränsning skall belysas.

Kontakt har under våren 1984 hållits med den av regeringen tillsatta utredningen (K 1984: 01) om förbättrad samordning av trafiksäkerhetsarbetet.

En rapport i ärendet beräknas föreligga under hösten 1984.

2.5 Förstudier m. m.

Under verksamhetsåret har förstudier genomförts i nio granskningsärenden. Åtta av dem redovisas i detta avsnitt. I fråga om ett ärende, Statens utgifter för bidragsförskott, har en redogörelse lämnats på s. 24. Under nu förevarande rubrik lämnas även uppgifter om vissa vilande ärenden m. m.

2.5.1 Förstudieärenden som skall fullföljas

Multinationella företags skatteförhållanden

På förslag av skatteutskottet har revisorerna påbörjat en granskning av multinationella företags skatteförhållanden. Bakgrunden till att frågan om en granskning kommit upp har redovisats i verksamhetsberättelsen för 1982/83 (s. 23).

Under verksamhetsåret har med bistånd av konsulter utarbetats en fördjupad förstudie rörande förhållandena på skatteområdet, Beskattning av multinationella företag. Förstudien och en inom revisorernas kansli utarbetad kompletterande tilläggspromemoria (1984-06-05) är för närvarande föremål för remissbehandling.

Arbetet med förstudien beräknas kunna avslutas under hösten 1984.

Redovisningsskyldighet för statliga bidrag

En förutsättning för att riksdagens revisorer skall ha rätt att granska statsbidragsfinansierad verksamhet är att bidragsmottagaren ålagts redovisningsskyldighet för medlen eller eljest särskilda föreskrifter getts om medelsanvändningen.

Av intresse för revisionen är att ta reda på i vad mån den angivna bestämmelsen i dag innebär inskränkningar i revisorernas granskningskompetens.

En undersökning skall därför göras med utgångspunkt i bestämmelser i regleringsbrev för följande huvudgrupper av bidragsmottagare, nämligen primär- och landstingskommuner, andra offentligrättsliga subjekt, föreningar och enskilda personer samt aktiebolag.

Utredningen har ännu inte påbörjats.

Sveriges exportråd

Sveriges exportråd har till uppgift att som centralt organ planera, samordna, marknadsföra och genomföra åtgärder för att främja svensk export. Exportrådet planerar och leder den exportfrämjande verksamheten som bedrivs dels av handelssekreterarna och de handelskamrar i utlandet som har slutit samarbetsavtal med rådet, dels inom utrikesrepresentationen.

Exportrådet inrättades den 1 juli 1972 genom avtal mellan svenska staten och Sveriges allmänna exportförening. Rådet är, trots att det har vissa myndighetsuppgifter, inte myndighet utan har s. k. offentligrättslig ställning.

Enligt en i ärendet upprättad förstudie föreligger beträffande det regelverk som styr exportrådets verksamhet vissa oklarheter som är hänförliga till rådets associationsform. Granskningen skall enligt revisorernas beslut därför ta upp de särskilda problem som är förknippade därmed.

Beslut om ärendets fortsatta handläggning väntas föreligga under hösten 1984.

2.5.2 Avskrivna förstudier

Lokaler för svenska ambassaden i London

Svenska staten förlorade i början av år 1983 inför engelsk domstol en tvist om nya kanslilokaler för den svenska ambassaden i London. Enligt domslutet gjorde sig byggnadsstyrelsen skyldig till avtalsbrott när styrelsen år 1980 gick ifrån en överenskommelse om förhyrning av nya ambasadlokaler vid St. James' Square i centrala London. Motparten – en fastighetsfirma – ställde i rättegången krav på ett skadestånd motsvarande sammanlagt ca 33 milj. kr., inkl. ränta och rättegångskostnader. I domslutet avgjordes endast själva skuldfrågan. Skadestandsfrågan skulle behandlas först efter det att skuldfrågan avgjorts.

Riksdagens revisorer beslöt att en förstudie skulle göras om byggnadsstyrelsens handläggning av ärendet om nya kanslilokaler för svenska ambassaden i London. Sedan detta beslut fattats hade byggnadsstyrelsen efter förhandlingar träffat förlikning med motparten om skadeståndets storlek. Förlikningen innebar att byggnadsstyrelsen till motparten betalade ett belopp i ett för allt motsvarande drygt 20 milj. kr.

I stället för de tilltänkta lokalerna vid St. James' Square skaffade byggnadsstyrelsen nya kanslilokaler åt ambassaden vid Montagu Place. Årskostnaden för dessa lokaler blir väsentligt lägre än vad den skulle blivit för de tilltänkta lokalerna vid St. James' Square.

Vid förstudien har byggnadsstyrelsens uppgifter och verksamhet i samband med anskaffning och förvaltning av lokaler och bostäder utanför Sverige beskrivits översiktligt. Vidare har organisatoriska och administrativa frågor, särskilt samarbetet mellan byggnadsstyrelsen, utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna behandlats.

Genomgången av handläggningen av det aktuella lokalansaffningsärendet visar att gällande bestämmelser, föreskrifter och handläggningsrutiner i allt väsentligt följts. De extra kostnader svenska staten åsamkats har som framgår av det föregående slutligt reglerats.

En över förstudien upprättad handling har delgetts byggnadsstyrelsen.

Av förstudien kan den slutsatsen dras att handläggningen av ett stort lokalansaffningsärende under stark tidspress är förenad med vanskliga problem och att därför en god framförhållning måste eftersträvas. Vidare synes det viktigt att iakta särskild försiktighet när avtal träffas i fråga om objekt som kräver stora ombyggnader i de fall där ombyggnaden utförs i ägarens regi och den framtida lokalhållaren – byggnadsstyrelsen – har starkt begränsade möjligheter att påverka resultatet.

Förstudien har emellertid inte gett vid handen att en annan organisatorisk ram eller förändrade bestämmelser och föreskrifter för handläggningen skulle ha lett till att Londonärendet fått en annan utgång. Den olyckliga vändning ärendet tog torde kunna tillskrivas det faktum att det i vissa fall

är utomordentligt svårt att förutse bedömningar som styrs av utländsk sedvänja och rättstillämpning.

Från allmän synpunkt har förstudien inte heller visat att det behövs ytterligare, inte redan planerade, åtgärder i vad avser handläggningen av eller organisationen för ärenden av detta slag.

Revisorerna har mot denna bakgrund inte funnit anledning att fullfölja granskningen av byggnadsstyrelsens handläggning av ärendet om nya kansli lokaler för svenska ambassaden i London.

Läkemedelskontrollen

Socialstyrelsens läkemedelsavdelning inrättades den 1 januari 1971 för att inom verket handlägga frågor om läkemedel m. m. Sedan september 1976 är avdelningen lokaliserad till Uppsala. Dess huvuduppgifter är registrering och kontroll av läkemedel. Verksamheten är i sin helhet avgiftsbelagd.

I juni 1983 beslöt revisorerna att undersöka behovet av en granskning av den statliga läkemedelskontrollen.

Förstudien har begränsats till att behandla vissa frågor och problem avseende den statliga läkemedelskontrollen. De rör sammanfattningsvis läkemedelsavdelningens svårigheter att inom ramen för tilldelade resurser på ett för allmänheten och läkemedelsindustrin helt tillfredsställande sätt klara sina tyngsta arbetsuppgifter, dvs. registreringen av nya farmaceutiska specialiteter och kontrollen av läkemedel i användning.

I förstudien har bl. a. uppmärksammats den anslagskonstruktion som gällde intill den 1 juli 1984 och som begränsade avdelningens möjligheter att utnyttja sina resurser på ett effektivt och följligt sätt.

Efter det att revisorerna fattat sitt beslut om en förstudie har på regeringens initiativ tillsatts en kommitté med uppgift att se över läkemedelslagstiftningen m. m. I uppdraget ingår bl. a. att överväga åtgärder för att registreringsförfarandet för nya läkemedel skall bli så snabbt som möjligt.

Vidare uppmärksammas i förstudien att regeringen i 1984 års budgetproposition föreslagit en ändrad anslagskonstruktion innebärande att medel för den statliga läkemedelskontrollen, som hittills anvisats över ett förslagsanslag, fr. o. m. budgetåret 1984/85 skall anvisas över ett s. k. 1 000-kronorsanslag. Riksdagen har sedermera bifallit förslaget.

Slutligen har vid förstudien noterats att den statliga läkemedelskontrollens uppgifter, organisation och finansiering övervägdes så sent som åren 1977–1978 av en särskild utredning, Läkemedelskontrollutredningen.

Mot den angivna bakgrunden har revisorerna inte ansett att det finns skäl att för egen del granska verksamheten närmare. Revisorerna har därför beslutat att granskningen inte skall fullföljas.

Yrkesinspektionen

Yrkesinspektionen (YI) och arbetarskyddsstyrelsen (ASS) bildar tillsammans arbetarskyddsverket. Styrelsen är chefsmyndighet för YI men rent organisatoriskt är YI en fristående myndighet.

YI har tillsynen över efterlevnaden av bl. a. arbetsmiljölagstiftningen. Tillsynen utförs på olika sätt. bl. a. genom arbetsplatsbesök.

Genom förstudien har revisorerna önskat utröna behovet av en granskning av YI. Bakom beslutet har legat bl. a. ibland framförda tvivel angående inspektionsverksamhetens effektivitet. Det har i sammanhanget hävdats att brister i besöksplaneringen medför förhållandevis mycket spilltid och låg besöksfrekvens.

Förstudien har omfattat bl. a. en genomgång av personalutvecklingen inom YI samt av besöksverksamhetens utveckling under senare år. Det har därvid konstaterats att antalet tjänster enligt personalstat ökat från 237 år 1970 till 617 år 1981 men därefter varit oförändrat (till angivna antal kommer vissa i särskild ordning inrättade tjänster). Antalet arbetsställebesök har ökat från knappt 45000 i början av 1970-talet till ca 58000 budgetåret 1982/83. Den genomsnittligt uppåtgående tendensen har emellertid brutits vid några tillfällen. Exempelvis innebär talet för 1982/83 en minskning med ca 2 700 besök jämfört med närmast föregående budgetår.

Arbetarskyddsverket har i anslagsframställningen för 1984/85 gjort ett försök att analysera orsakerna till den senaste nedgången i besöksfrekvensen. Bl. a. hävdar verket där att svårighetsgraden i själva tillsynsarbetet i förening med arbetslivets ökade anspråk lett till att tidsåtgången för inspektionsverksamheten har ökat.

I förstudien konstateras att visst översynsarbete, syftande till bl. a. en intensifiering av besöksverksamheten, inletts inom verket. Vidare noteras att t. f. arbetsmarknadsministern den 28 juli 1983 bemyndigades tillkalla en utredning rörande tillsynen av arbetsmiljön. Utredningen hade föranletts av riksdagens uttalanden om att tillsynen av de mindre arbetsställena – för vilken ansvaret ligger på kommunerna – borde flyttas över till YI.

I direktiven till utredningen krävs ett effektivare utnyttjande av tillgängliga resurser, något som ställer ökade fordringar på YI:s planering. Denna planering, sägs det, måste bl. a. främja effektiviteten i tillsynen och medverka till sänkta kostnader. Reseverksamheten anges vara ett exempel på områden där bättre planering kan medföra kostnadssänkningar och ökad effektivitet.

I de överväganden som avslutar förstudien uttalas att det insamlade materialet inte tillåter några säkra slutsatser rörande effektiviteten inom YI. Men mot bakgrunden av att planerings- och effektivitetsfrågor skall behandlas av den ovan nämnda offentliga utredningen har revisorerna beslutat att granskningsärendet inte skall fullföljas.

Insamling av returpapper

Genom riksdagsbeslut år 1975 genomfördes åtgärder på avfallshanteringsens område i syfte att öka återvinningen och få ett bättre omhändertagande av avfall (prop. 1975: 32, JoU 1975: 10, rskr 1975: 161).

När det gäller ökad återvinning av pappersavfall innebar riksdagens beslut att insamling av sådant avfall i framtiden väsentligen skulle ske i kommunernas regi inom ramen för det kommunala renhållningsmonopolet. Utvidgningen av det kommunala renhållningsmonopolet skulle ske i den takt som kapacitetsutbyggnaden inom pappersindustrin och förberedelsearbetet i de olika kommunerna medgav. Obligatorisk pappersinsamling borde vara fullt genomförd före år 1980 i alla de delar av landet där sådan insamling var praktiskt genomförbar och motiverad. Totalt beräknades insamlingen av tidningar och tidskrifter från hushållen kunna uppgå till ca 200 000 ton år 1980.

Under åren 1982–1983 har insamlingen av tidningar och tidskrifter från hushållen uppgått till omkring 200 000 ton per år, vilket i stort sett motsvarar det resultat man enligt 1975 års riksdagsbeslut förutsatte skulle vara uppnått inom en femårsperiod.

Mot denna bakgrund och då förstudien visat att regeringen kontinuerligt följer frågan har revisorerna inte funnit anledning att fullfölja en granskning i ärendet.

Kommunernas användning av statsbidraget till driften av grundskolan

Riksdagens revisorer beslutade i början av år 1983 att granska kommunernas användning av statsbidraget till grundskolan. Beslutet grundades på en i ärendet upprättad förstudie. Granskningsuppdraget skulle i första hand begränsas till att omfatta en kartläggning av hur stödmedlen, främst förstärkningsresursen, och de av kommunerna finansierade resurserna faktiskt utnyttjas i förhållande till gällande regler på området och till att lämna förslag till åtgärder i vad gäller den fortsatta bevakningen av att statens bidrag till undervisning används till avsedda ändamål.

I kompletteringspropositionen senare samma år anmäldes att skolöverstyrelsen (SÖ) skulle få i uppdrag av regeringen att utreda statsbidragssystemet för grundskolan.

Den utredningsverksamhet som bedrivs i SÖ:s regi om utnyttjandet av det statliga stödet till grundskolan täcker till väsentliga delar de områden som revisorerna skulle granska.

I detta läge skulle en fortsatt granskning och utredning från revisorernas sida inte vara meningsfull. Revisorerna har därför beslutat att inte fullfölja granskningen.

2.5.3 Vilande ärenden m. m.

Regionala utvecklingsinsatser

Under industridepartementets huvudtitel förekommer ett anslag, kallat Regionalpolitiskt stöd: Regionala utvecklingsinsatser. Från anslaget utgår medel till lokaliseringsbidrag, investeringsbidrag, glesbygdssöd och regionalt utvecklingsarbete. Anslaget uppgick till 298,25 milj. kr. budgetåret 1983/84. Medlen får disponeras av länsstyrelserna enligt vissa föreskrifter. Det regionala utvecklingsarbetet avser utredningar och försöksprojekt av skilda slag. Till detta ändamål får användas högst 56 milj. kr. under budgetåret 1983/84.

Då riksdagens revisorer beslöt att en förstudie över regionala utvecklingsinsatser skulle utföras förutsattes dels att ämnet skulle begränsas till att avse det regionala utvecklingsarbetet, dels att en eventuell granskning i första hand skulle utföras som en jämförande studie över hur de olika länsstyrelserna utnyttjar de medel som är avsedda för detta utvecklingsarbete. Vid en sådan granskning borde man granska även uppföljningsrutinerna och utfallet av ett antal utvalda projekttyper.

Det pågår emellertid flera undersökningar som hänger samman med förstudiens ämne. Sålunda görs några utredningar på uppdrag av industridepartementet. Vissa utredningsmoment som utförs av regionalpolitiska kommittén kan också komma att beröra ämnet.

Vid förstudiens utarbetande var det oklart i vilken omfattning man i dessa utredningar skulle behandla de frågor som revisorerna vill aktualisera. Dessutom hade industridepartementet börjat lägga upp ett register över länsstyrelsernas regionala utvecklingsprojekt.

Både utredningsresultaten och industridepartementets nämnda register skall enligt de meddelade planerna föreligga under år 1984.

Med hänsyn härtill har revisorerna beslutat att ärendet tas upp till förnyad prövning sedan resultaten från nämnda utredningar föreligger och industridepartementets projektregister är färdigställt.

Räntebidrag till bostadslån

Bakgrunden till beslutet om att påbörja en granskning redovisas i 1982/83 års verksamhetsberättelse (s. 25). Där framgår också att revisorerna beslutat bordlägga ärendet i avvaktan på resultatet av det arbete med frågan som pågick inom bl. a. bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna. Revisorerna beräknar att slutlig ställning i ärendet skall kunna tas under hösten 1984.

Olika bosättningsbegrepp och deras tillämpning

Bakgrunden till beslutet om att påbörja en granskning har redovisats i 1982/83 års verksamhetsberättelse (s. 24). Där anges också att revisorerna beslutat att ärendet skall vila tills vidare i avvaktan på att visst förberedande arbete inom regeringskansliet avslutas rörande tillsättning av en statlig utredning för genomgång av förhållandena på området. Sakkunniga med sådant uppdrag har numera också tillkallats, och revisorerna avser ta upp ärendet till förnyad behandling under hösten 1984.

Verkschefernas utnyttjande av myndigheternas revisionskontor

Revisionskontoren vid de statliga myndigheterna skall vid sidan av sin huvuduppgift, redovisningsrevisionen, även kunna genomföra förvaltningsrevisionella granskningar. Revisorerna avser att med sin undersökning utröna i vilken utsträckning myndigheternas ledning – främst verkscheferna – utnyttjar revisionskontorens förvaltningsrevisionella insatser.

Med hjälp av konsult har hittills ett mindre antal verkschefer intervjuats i ärendet. Revisorerna beräknas kunna ta ställning till frågan om fortsatt utredning under hösten 1984.

Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel

Vid verksamhetsårets utgång hade arbetet med förstudien inte påbörjats.

2.6 Granskningen av riksdagsförvaltningen

Riksdagens revisorer har sedan länge haft att verkställa extern revision av riksbankens, riksgäldskontorets och Riksbankens jubileumsfonds tillstånd, styrelse och förvaltning. Resultatet av granskningen delges årligen riksdagen i särskilda berättelser, vilka ingår i det material som ligger till grund för finansutskottets och utbildningsutskottets återkommande förslag i fråga om ansvarsfrihet för bankofullmäktige och riksgäldsfullmäktige resp. styrelsen för jubileumsfonden.

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

De under verksamhetsåret 1983/84 avlämnade berättelserna har avsett riksgäldskontorets verksamhet under budgetåret 1982/83 samt riksbankens och Riksbankens jubileumsfonds verksamhet under år 1983. Beträffande den närmare innebörden av granskningen och de iakttagelser som därvid gjorts hänvisas till revisorernas berättelser (redogörelserna 1983/84: 10, 19

och 20) samt till finansutskottets betänkanden 1983/84: 23 och 24 och utbildningsutskottets betänkande 1983/84: 26.

I detta sammanhang kan nämnas att riksdagens beslut om en ny organisation för riksdagens förvaltningskontor också berör formerna för revision av riksdagsförvaltningen. Beslutet i denna del innebär att riksdagens revisorers skyldighet att verkställa extern revision numera utsträcks till att omfatta hela riksdagsförvaltningen, dvs. även den inre riksdagsförvaltningen och de mindre verken.

2.7 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden

Revisorernas arbetsutskott har under verksamhetsåret 1983/84 haft att behandla 15 anmälningar, vilka gjorts i första hand av enskilda personer. Ett ärende var vid verksamhetsårets utgång bordlagt. Denna anmälan rörde de ekonomiadministrativa rutinerna vid geologiska institutionen vid universitetet i Stockholm. Övriga anmälningar har varit av den arten att de inte föranlett någon åtgärd från revisorernas sida. De har avsett bl. a. nedläggningen av postkontoret i Nye, domänverkets handläggning av ett uthyrningsärende, vägverkets avdelning för grässådd och länsstyrelsernas vakanshållande av tjänster för miljöskydd.

3 Särskilda föredragningar och besök m. m.

Även under verksamhetsåret 1983/84 har revisorerna kallat verkschefer och andra chefstjänstemän till särskilda föredragningar i plenum. Revisorerna har också liksom under tidigare år företagit studieresor i två 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.

I februari besöktes riksdagens revisorer av landskapsrevisorerna i Ålands landsting.

3.1 Särskilda föredragningar

Statssekreteraren i finansdepartementet Bengt K. A. Johansson, riksbankschefen Bengt Dennis och riksgäldsdirektören Lars Kalderén har var för sig belyst olika aspekter på *det statsfinansiella och samhällsekonomiska läget*.

Riksbankschefen har dessutom orienterat revisorerna om personal- och byggnadsfrågor som står i samband med *riksbankens nya regionala organisation*.

Företrädare för styrelsen för teknisk utveckling, fiskeristyrelsen, bankinspektionen, postverket och skolöverstyrelsen har informerat om resp. institutions verksamhet. Av de upplysningar som därvid lämnades kan nedanstående redogörelser vara av intresse att vidarebefordra i detta sammanhang.

Chefen för *styrelsen för teknisk utveckling* (STU), generaldirektör Sigvard Tomner, uppehöll sig i sin föredragning främst vid STU:s förslag till insatser för stöd till teknisk forskning och utveckling (FoU) under treårsperioden 1984/85–1986/87.

Inledningsvis och som en bakgrund till treårsplanen redogjorde han kortfattat för STU:s uppgifter, verksamhet och arbetssätt.

STU har till uppgift att:

- främja industrins innovationsverksamhet
- stimulera användningen av den tekniska utvecklingen inom olika viktiga samhällssektorer
- bidra till den tekniskt-vetenskapliga kunskapsutvecklingen, särskilt på områden som är viktiga för den svenska industrin. ..

För att genomföra sina uppgifter gör STU insatser av tre slag:

- följer den internationella och svenska tekniskt-vetenskapliga och industriella utvecklingen och bedriver strategisk planering av STU:s insatser
- gör ekonomiska insatser i tekniska program och projekt
- ger råd, förmedlar resultat och samverkar med olika parter för att utnyttja uppnådda resultat.

Budgetåret 1983/84 hade STU en ekonomisk ram på totalt 800 milj. kr. och stödde 3 000 projekt. Dessa varierar från fleråriga och mycket omfattande forskningsprogram till små enskilda utvecklingsprojekt. Totalt är omkring 4 000 personer engagerade i den verksamhet där STU medverkar.

För planering och genomförande har STU hjälp av ett femtiotal olika arbets- och styrgrupper som engagerar fler än 500 experter från industrin, universiteten och högskolorna. Berörda arbetstagargrupper har också i ökad omfattning blivit representerade i arbets- och styrgrupperna.

Därefter redogjorde Sigvard Tomner för huvuddragen i STU:s treårsplan, STU-Perspektiv 1983, samt för styrelsens syn på verksamheten och förslag till konkreta insatser inom olika teknikområden.

Förslaget för den kommande treårsperioden bygger, framhöll Tomner, på en optimistisk grundsyn. Grunden för STU:s ljusa syn på framtiden är industrins starka medvetande om att förändringar är nödvändiga. Enligt STU:s uppfattning kommer 1980-talet att bli det decennium då grunden läggs för en ny industriell verksamhet. Sålunda skulle under 1980-talet många nya produkter, produktionsmetoder, system och organisationsformer komma att tas i bruk i begränsad skala för att under 1990-talet få en bredare spridning. Speciellt kunde den tekniska utvecklingen inom några nyckelområden väntas få stor och bred betydelse för den industriella förnyelsen. Till dessa områden hör bl. a. elektronik och bioteknik.

Ekonomiskt innebär STU-Perspektiv 1983 förslag om anslag på 3,8 miljarder kronor för teknisk forskning och utveckling under perioden 1984/85–1986/87, dvs. storleksordningen 1,2–1,4 miljarder kronor per budgetår. I fasta priser motsvarar förslaget en ökning med 800 milj. kr. eller ca 20 procent.

Självklart krävs det, konstaterade Sigvard Tomner, mycket starka motiv för att lägga fram ett sådant förslag. Han tyckte att det finns sådana motiv och sammanfattade dem på följande sätt:

- Teknisk forskning och utveckling blir allt viktigare för industrins konkurrenskraft. Investeringar i ökade kunskaper överstiger på framtidsområdena investeringarna i maskiner och anläggningar. Tekniken är avgörande för den mest livskraftiga och växande industrin.
- Över hela världen gör de avancerade industriländerna stora och kraftfulla insatser för att bygga under sin industriella förnyelse och utveckling. Det sker särskilt genom stora industriellt inriktade forskningsprogram på strategiskt viktiga områden.
- Det finns kompetenta FoU-grupper på viktiga områden inom högskolor, forskningsinstitutioner och företag som står beredda att göra ökade insatser både kvalitativt och kvantitativt. Detta har i hög grad samband med de insatser som STU planerar och medverkat i under de senaste åren.

Sigvard Tomner såg det som en stor fördel att STU kan arbeta med treåriga program i stället för med ettåriga. STU:s olika arbetsgrupper får därigenom tid att arbeta igenom sina områden och de långsiktiga perspektiven blir bättre underbyggda. Treårsplaneringen ger också bättre möjligheter att på ett meningsfullt sätt utnyttja de begränsade resurser som Sverige förfogar över.

Uppgifter om yrkesfisket och fritidsfisket samt odlingen av fisk och skaldjur utgjorde huvudpunkter i generaldirektör Lennart Hannerz föredragning om *fiskeristyrelsens* verksamhet.

Beträffande yrkesfisket lämnade Lennart Hannerz följande uppgifter.

Det finns i landet 4600 licensierade yrkesfiskare. Fisket bedrivs med ca 500 skepp och ca 3 500 mindre båtar. Totalintäkten var år 1983 ca 660 milj. kr. och fångstmängden ca 250 000 ton.

Det svenska yrkesmässiga fisket har utsatts för mycket starka fluktuationer beroende på bl. a. överfiskning av bestånden, ändrad fiskejurisdiktion i samband med införandet av ekonomiska zoner samt kraftiga prissvängningar. De samlade fångsterna år 1964 var ungefär dubbelt så stora som de var 13 år senare. Som en följd av dels förbättrade priser för svenskfångad sill i samband med sviktande sillbestånd i Nordsjön vid 1970-talets slut, dels det statliga rationaliseringsstödet hade trenden kunnat vändas. Totalfångsten år 1983 var den största sedan år 1970 och lönsamheten har förbättrats. Totalintäkten för det svenska fisket ökade med ca 23 procent mellan åren 1982 och 1983. Rationaliseringsstödet för såväl fiskeflotta som beredningsindustri har framför allt inriktats på att ta till vara de svenska resurserna av torsk. Det stora underskottet i handelsbalansen för fisk hade mellan åren 1980 och 1981 minskat från drygt 1 miljard kronor till 670 milj. kr. Lennart Hannerz framhöll att stora problem väntade i samband med att den internationella sillmarknaden kraftigt försämrats. Två tredjedelar av vår sillproduktion måste försäljas utanför Sverige. Stora ansträngningar görs för att finna nya marknadsnischer samtidigt som man vidtar åtgärder för att fisket skall kunna läggas över på fiskslag som är attraktiva på den svenska marknaden.

Andra problem är överfiskningen av lax och en föråldrad fiskeflotta.

Fritidsfisket växer snabbt i Sverige. Fiskeristyrelsen räknar med att 800 000 människor har det som hobby och att två miljoner svenskar fiskar någon gång under året. Den icke yrkesmässigt fångade fisken kan anses ha ett avsaluvärde på omkring 400 milj. kr. Fritidsfisket, som också har ett stort rekreativvärde, främjas på olika sätt. Det underlättas bl. a. genom bildande av fiskevårdsområden samt direkta beståndsförbättrande åtgärder. Statliga medel utgår för båda dessa ändamål.

Avsaluvärdet av alla i Sverige försålda fiskprodukter är ca 4 miljarder kronor, varav 1,5 miljarder kronor motsvarar importerad vara.

I Sverige ligger fiskkonsumtionen relativt stabilt kring 30–32 kg per individ. I denna siffra är den icke yrkesmässiga fångsten inräknad.

Det s. k. vattenbruket, dvs. odling av fisk och skaldjur, expanderar snabbt efter att ha varit av liten omfattning i jämförelse med våra grannländers. Musselodlingarna, framför allt de i norra Bohuslän, har varit framgångsrika, och konsumtionen av svenskproducerad blåmussla inom landet har ökat. Odlingen av laxartad fisk tenderar att koncentreras till mycket stora odlingar. Detta har förorsakat en rad problem såsom miljöförorening, fisksjukdomar och oönskad rasblandning i samband med att fisk rymmer från odlingarna. Fiskerimyndigheten är engagerad i ett planeringsarbete för att minimera problemen.

Generaldirektör Sten Walberg informerade om inriktningen av *bankinspektionens* verksamhet. I sin föredragning betonade han bl. a. inspektionens ökande arbetsbörda och minskande personalresurser.

Bankinspektionens tillsyn omfattar i princip all verksamhet hos banker och andra kreditinstitut. Tillsynen gäller framför allt säkerhet och sundhet, givetvis också lagenligheten. Med en insyn i verksamheten som ingen annan har skall inspektionen såsom företrädare för statsmakterna och allmänheten verka för att kreditinstituten lever upp till de förväntningar som ställs på dem och gör sig förtjänta av statsmakternas och allmänhetens förtroende. Det ligger i sakens natur, konstaterade Sten Walberg, att inspektionen ibland måste göra hårdhänta ingrepp. Hos flertalet kreditinstitut finns emellertid en insikt om att också de har direkt nytta av inspektionen. Hög standard på tillsynen är betydelsefull för de svenska bankernas internationella förtroende. Bankledningarna får också genom inspektionen vetskap om företeelser i den egna banken som annars hade undgått dem. I flertalet västländer har under de senaste tio åren skett en kraftig utbyggnad av banktillsynen.

Händelser som ger eko i massmedia kan vara både viktiga och arbetskrävande. Men de ger enligt Sten Walberg en skev bild av tillsynen. Denna är i främsta rummet förebyggande och kommer inte ut till allmänheten. Inspektionen måste liksom kreditinstituten iaktta sekretess om kunders förhållanden.

Inspektionens arbete har några grunddrag som har stått sig genom årtiondena. Men ständiga förändringar sker. Inspektionen har fått omfattande nya uppgifter, t. ex. tillsynen över finansbolag och aktiefonder. Andra uppgifter har under årens lopp vuxit och mångfaldigats t. ex. tillsynen över utlandsrörelserna och etableringar i utlandet, datasäkerheten, fondkommissionsbolagen och aktiefonderna. Finansbolagen är nu fler än sparbankerna och förorsakar mer arbete än dessa.

Säkerhet och sundhet är begrepp som var för sig innehåller mångskiftande inslag.

I säkerheten ligger krav både på betryggande redovisning, inre kontroll, skydd mot brott och på en kreditgivning och utlandsrörelse som visserligen kan vara riskfylld men inte får innebära onödiga risker.

I sundheten ligger både t. ex. att kreditgivningen för spekulation och skatteplanering skall hålla sig inom rimliga gränser och att kunderna skall behandlas på ett anständigt sätt. Utifrån sundhetskravet har inspektionen alltså omfattande konsumentskyddande uppgifter, framför allt genom att pröva 500–600 klagomål från allmänheten varje år.

Ett allvarligt problem i verksamheten är att inspektionen ibland måste utmana mäktiga intressen. Det visade sig när inspektionen påbörjade sin aktion mot de stora privatkrediterna. Ett annat problem gäller resurserna. Inspektionens arbetsbörda har i stort sett fördubblats sedan 1970-talets början. Inspektionen hade då 62 befattningshavare. Nu har den 57, en följd av nedskärningar enligt den s. k. osthyselprincipen. Detta dilemma har hittills kunnat bemästras genom rationaliseringar och omprioriteringar. Inspektionen har medvetet strävat efter att ta bort inslag av onödig byrå-

krati och att minska pappersflödet. Men inspektionen har nu på allvar börjat känna, att en gräns har nåtts. Den tål inte mera av "osthyveln". Skall inspektionen kunna fylla de uppgifter som övervakare av värdepappersmarknaden som föreslagits av värdepappersmarknadsutredningen ansåg Sten Walberg att en förstärkning med åtminstone ett par nya medarbetare var ofrånkomlig.

Posten företrädde av generaldirektör Bertil Zachrisson och direktör Bengt Kruth.

Föredragningen inleddes med en redogörelse för postens ekonomi. Därvid framhölls bl. a. att posten fortfarande har en tillväxt på försändelseområdet, som är en viktig bas för postens ekonomi. Även inom betalningsområdet finns en positiv utveckling. Dock kan man här märka en ökad strävan från företagens sida att minska sina kassahållningar inom bl. a. postgiro-systemet. Detta leder till en minskning av postens räntenetto. Posten har de senaste fem-sex åren varit inne i en intensiv investeringsperiod men man kan nu börja skönja en förändring sedan de viktigaste huvudpunkterna i terminalnätet byggts upp. Postens strävan inom ekonomiområdet är att även på lång sikt klara kostnaderna med egna intäkter.

Bertil Zachrisson framhöll att posten är på väg mot en förändring med tonvikt på postens roll som serviceföretag i kundernas tjänst. Han sade bl. a. att posten räknar med att i stort kunna hålla sitt kontors- och distributionsnät intakt. Det är också en strävan att anpassa öppethållandet vid postkontoren till kundernas efterfrågan. En ökad satsning görs inom varudistributions- och varuhanteringsområdet, ett område som bedöms ligga väl till för posten framöver. En fortlöpande utveckling äger också rum på betalningsförmedlingens område. Här är postens strävan att alltmer kunna fullgöra normala bankmässiga uppdrag för privatpersoner.

För att posten skall lyckas i sina strävanden att bli ännu mer marknads- och affärsorienterad krävs att man får en ökad självständighet inom olika områden. Det är väsentligt att hålla byråkratin så liten som möjligt och att förenkla beslutsfattandet. Statens styrning av posten bör inriktas mera mot övergripande servicemål och avkastningskrav. På detta sätt kommer posten att fungera som ett vanligt serviceföretag.

Beträffande poststationerna i glesbygden framhöll Bertil Zachrisson att den stora omstrukturering som pågått under 1960- och 1970-talen nu i stort var klar. Detta innebär att någon mera omfattande indragning av poststationer ej kommer att ske. Vad som återstår är en viss rationalisering av lantbrevbäringslinjer vilket kan innebära att antalet sådana linjer kan komma att minska något under det att linjelängden ökar.

Vad gäller frågan om köbildning och fördelning av arbetsinsatser i postens kassor framhöll Bertil Zachrisson att man sedan något år arbetar med införande av kösystem på postkontoren. Detta leder till en bättre kundbetjäning och har upplevts som mycket positivt av såväl kunder som kassapersonal. Den fortgående överflyttningen av betalningar över disk till

gireringar innebär också ett minskat tryck på postens kassor i månadsskiften.

Beträffande frågan om portohöjningar redogjorde Bertil Zachrisson för höjningarnas storlek sedda över en längre tidsperiod. Det framgick att portohöjningarna under en sex- till sjuårsperiod har legat klart under den allmänna inflationsutvecklingen. Detta är också en strävan för posten framdeles. Ett problem i samband med portohöjningar var enligt Bertil Zachrisson att dessa uppfattas som mycket täta bl. a. beroende på den tämligen byråkratiska processen för beslut om portohöjningar. Ofta sker portohöjningsbesluten så att kunderna kan uppleva tre tillfällen av höjning vid samma beslut, nämligen dels vid framställning om portohöjning ca sex månader före höjningens ikraftträdande, dels då beslutet om portohöjningen fattas av regeringen och slutligen då själva portohöjningen träder i kraft. Allmänheten kan därvid få ett intryck av att posten höjer portona ofta under det att sanningen är den att portohöjningar sker en gång per år eller vartannat år.

I detta sammanhang kan nämnas att riksdagens revisorer – efter en förfrågan av postens distributionsrörelse – såsom mottagare av testbrev deltar i ett försök som avser befordringstiderna för brev.

Den statliga skoladministrationen och dess verksamhet presenterades av *skolöverstyrelsens* (SÖ:s) generaldirektör Lennart Orehag med biträde av skolrådet Bror Lukkari och undervisningsråden Sonja Hjorth, Britta Ekberg och Esse Lövgren.

Lennart Orehag tog sin utgångspunkt i beslutet om reformering av den statliga skoladministrationen. Samspelet mellan regeringen och den centrala myndigheten karakteriseras av att SÖ:s roll är att ge alternativa underlag för de politiska ställningstagandena i regering och riksdag. Inom den statliga skoladministrationen har SÖ att svara för långsiktiga, riksövergripande, strategiska och samordnande uppgifter. Länskolnämnderna har uppgifter som den statliga skoladministrationens fältorganisation i förhållande till kommuner och skolor. De skall svara för och har planeringsuppgifter på länsnivå. På den lokala (kommunala) nivån faller genomförandansvaret.

Lennart Orehag berörde också styrelsens nuvarande sammansättning och påminde om att riksdagen i mars 1984 fattat beslut om en utökning med representanter för arbetsmarknadens parter.

Reformeringen av den statliga skoladministrationen innebär att SÖ:s personalstyrka till den 1 juli 1985 skall minskas med drygt 200 tjänster. Budgetåret 1984/85 är det sista i en treårig avvecklingsperiod och den återstående övertaligheten 56 personer.

Efter omorganisationen har SÖ gått över till en sakorienterad organisation, dvs. alla frågor som berör en viss utbildningsform hänförs till en avdelning. Verket har tre sådana avdelningar, nämligen för obligatorisk skola, gymnasieskola och vuxenutbildning. För att bevaka sambandet

mellan skolformerna har verket sådana instrument som verksamhetsplanering, en programorganisation och ett stabsorgan (planeringssekreterariatet). Till verksledningen är knuten en informationsenhet.

Länsskolnämndernas personalstyrka bibehölls i det ursprungliga beslutet i stort sett oförändrad. Den har senare ökats genom att stödorganisationen för arbetet med handikappade elever knutits till länsskolnämnderna. Vidare har varje nämnd rörliga resurser till förfogande. Nämndens kansli leds av en länsskolinspektör. Lekmannanämnden har visat sig vara en stor tillgång i arbetet med att ta hand om nya uppgifter efter omorganisationen.

Den statliga skoladministrationen har utvecklat en verksamhetsplanering som innebär att SÖ:s styrelse först tar ställning till inriktningen av verksamheten ett kommande budgetår med sikte på kraftsamling och koncentrationen av insatserna. Därefter planerar avdelningarna inom SÖ och länsskolnämnderna för hur arbetet skall genomföras det kommande året. Planeringen resulterar i verksamhetsplaner för avdelningar resp. länsskolnämnder. Bland uppgifter som prioriteras 1984/85 nämndes

- för grundskolan bl. a. effekterna av minskade elevtal, uppföljning av Lgr 80 och samband och samverkan mellan förskola och lågstadium
- för gymnasieskolan bl. a. arbetet med reformeringen av utbildningen, utveckling av lärostoff och kurser som stöder en industriell expansion eller sysselsättning och samverkan mellan olika skolformer
- för komvux bl. a. uppföljningen av Lvux 82
- för studieförbund och folkhögskolor bl. a. en analys av folkhögskolornas ekonomiska förhållanden och insatser för att upprätthålla den kvalitativa och kvantitativa nivån på studieförbundens undervisning
- för AMU bl. a. utveckling av utbildningens innehåll och uppläggning i takt med förändringarna av produktionsmetoder samt utveckling av möjligheter till samarbete med andra utbildningsanordnare.

I sin långtidsbedömning (LB 84) behandlar SÖ bl. a. den långsiktiga utbildningsplaneringens villkor. SÖ pekar på vikten av att utbildningsplaneringen grundas på analyser av läge och utveckling inom olika samhällssektorer. Regeringskansliet borde enligt SÖ:s mening ge utgångspunkter rörande sådana alternativ som kunde bilda underlag för utrednings- och planeringsarbete hos utbildningsmyndigheterna.

Bland aktuella grundskolefrågor nämndes "tröskelproblem", såsom övergången från förskola till lågstadium och övergången från grundskolan till gymnasieskolan. I samband därmed lämnades en redogörelse för effekterna av höstterminsintagningen till gymnasieskolan.

Den statliga skoladministrationens arbete inom gymnasieskolan upptas av förberedelser för den femåriga perioden av försöks- och utvecklingsarbete som regeringen aviserat i propositionen om en reformering av gymnasieskolan. Denna skolform har dimensionerats så att dels hela årskullen 16-åringar, dels även sökande som är äldre än 16 år skall få plats. Alla 16-

åringar söker dock inte till gymnasieskolan och av dem som söker kommer inte alla in. 16- och 17-åringar som inte går i gymnasieskolor omfattas av uppföljningsansvaret som kommunerna engagerat sig i mycket kraftfullt och framgångsrikt. Det gäller också att finna bra former för samarbete mellan gymnasieskola, komvux och AMU.

3.2 Länsresorna

Revisorerna har under verksamhetsåret besökt Jämtlands län tre dagar i augusti 1983 och Kopparbergs län tre dagar i juni 1984. Särskilda reseberättelser och informationsmaterial från resorna finns på riksdagens revisorers kansli. En sammanfattande redogörelse för resorna följer här.

Jämtlands län

Under resan i länet besökte revisorerna arméns tekniska skola och yrkesinspektionens lokalkontor i Östersund samt lantbruksuniversitetets försöksstation i Ås. Vid sammanträffanden med representanter för Bergs, Åre och Krokoms kommuner fick revisorerna en allmän överblick över aktuella förhållanden och problem i dessa kommuner. Vidare besökte revisorerna ett antal industriföretag främst för att få en orientering om effekterna av statliga och regionala stödsatser.

En huvudpunkt i programmet för resan var turismutvecklingen i länet.

Åreprojektet presenterades under medverkan av företrädare för Åre kommun och turistbranschen i Åreområdet. Det framhölls att statens satsningar i Åreprojektet (dittills ca 150 milj. kr. i form av bidrag och lån) bidragit till att turismen under 1970-talet utvecklats till att bli den viktigaste näringen i Åre kommun. Den negativa befolkningsutvecklingen har brutits, 500 nya arbetstillfällen har tillkommit och Åredalen har blivit mer attraktiv för kommersiell exploatering. Den kraftiga expansionen har medfört att antalet bäddar i hotell och stugbyar ökat från knappt 5 000 år 1970 till ca 8 000 år 1983. Från kommunens sida betonades att man numera vid utbyggnaden av ett exploateringsområde arbetar efter en modell som karakteriseras av en blandning av olika slag av upplåtelseformer.

Revisorerna fick vid sitt besök i Åre även information om ett nytt utbyggnadsprojekt som innefattar störtloppsbanan m. m. Finansieringen av projektet bygger bl. a. på överenskommelser som träffats mellan staten och turistföretagen i Åre, innebärande att berörda företag utfäst sig att investera sammanlagt ca 300 milj. kr. i boendanläggningar m. m.

Vid ett besök på Hotell Årevidden, som drivs i De Handikappades Riksförbunds regi, belystes de problem som är förknippade med att driva ett hotell som vänder sig till såväl handikappade som icke handikappade gäster.

I byn Edsåsdalen besökte revisorerna Hedungs stugby och Köja fjällhotell. Information lämnades om turismens villkor på denna lilla ort med endast ett femtiotal innevånare. Det framkom att det hade varit svårt att få Åre kommun att engagera sig för förbättringar på de små turistorterna under de senaste åren, eftersom det allmännas intresse då varit helt inriktat på Åreområdet.

Allmänna och övergripande turismfrågor stod i förgrunden då revisorerna sammanträffade med företrädare för Sveriges turistråd och Stiftelsen Turismutveckling.

Från turistrådets sida lämnades information som belyste turismens betydelse för ekonomi och sysselsättning. Den låga beläggningen på turistanläggningarna är ett problem, ett annat svårigheterna att åstadkomma en förlängning av turistsäsongen. Turistrådet prioriterar insatser som syftar till att turistanläggningarnas kapacitet skall kunna utnyttjas bättre. Vidare håller rådet på att utveckla ett rikstäckande databaserat system för bokning och administration av svenska turistprodukter.

Företrädaren för Stiftelsen Turismutveckling redogjorde för resultatet av den undersökning om den ekonomiska situationen för turisthotell som Turismutveckling gjort. Undersökningen visar att intäkterna skulle behöva öka med ungefär 50 procent för att täcka kalkylmässiga underskott på 400–500 mil. kr. per år. Turismutveckling har i sin rapport över undersökningen bl. a. rekommenderat att ytterligare logiutbyggnader inte bör stimuleras av samhället utan att dess insatser i stället bör koncentreras på åtgärder avsedda att förbättra turismnäringens intäkter.

Vad beträffar arméns tekniska skola och försvarets förvaltningsskola redovisades för revisorerna bl. a. de positiva effekter som etableringen i Östersund av dessa institutioner haft för regionen.

Yrkesinspektionens lokalkontor i Östersund är det enda i sitt slag i Sverige. Det tillkom år 1974 och är inordnat i Hämösands yrkesinspektionsdistrikt. Revisorerna orienterades bl. a. om för- och nackdelar med denna organisationsform samt om vilka förutsättningar det finns för en utökning av antalet lokalkontor i landet.

Vid lantbruksuniversitetets försöksstation i Ås fick revisorerna en redogörelse för verksamheten och de olika försök som pågick, bland dem ett experiment med odling av energigrödor (vide) på nedlagda jordbruk.

Industrinäringens negativa utveckling belystes vid revisorernas besök i Bergs, Åre och Krokoms kommuner. Kommunföreträdarna redogjorde för vilka åtgärder kommunerna satte in eller önskade genomföra för att upprätthålla sysselsättningen och förhindra en befolkningsmässig och ekonomisk tillbakagång i kommunerna. Ett exempel på sådana åtgärder är Ljungdalenprojektet. Syftet med projektet är att genom en utveckling av turismen skapa möjligheter för avlägset belägna byar i Bergs kommun att överleva på lång sikt. Från kommunernas sida framhölls dock att man inte kunde stödja sig på enbart turism när industriverksamheten var vikande. T. o. m. i Åre kommun betonades detta.

I Oviken, som ligger i Bergs kommun, kunde revisorerna studera hur man genom att etablera ett organiserat samarbete mellan vägverket och brandkåren hittills kunnat förhindra en nedläggning av vägstationen i Oviken.

Under sin resa i länet fick revisorerna allmän information om energifrågor och vägfrågor som var aktuella i länet. Vidare redovisade representanter för Jämtlandskraft AB och Östersunds Fjärrvärme AB sin syn på olika energislag.

Revisorerna besåg också Jämtlandskrafts nyligen renoverade minikraftstation vid Slagsån och en småskalig flisvärmeanläggning i Undersåker.

I en föredragning belyste länsarkitekten förutsättningar och utvecklingsmöjligheter för ett utökat gränskommunalt samarbete i delar av länet.

Som tidigare nämnts besökte revisorerna under sin färd i länet flera industriföretag, däribland Persson-Invests spånskivefabrik i Lockne och Waplans Mekaniska Verkstads AB i Vaplan.

Den avslutande överläggningen med landshövdingen och tjänstemän vid länsstyrelsen ägnades huvudsakligen åt frågor som rörde turismverksamheten i länet.

Kopparbergs län

Under resans första dag i Avesta informerades om hur man sökt lösa sysselsättningsproblemen i Horndal. Besök gjordes hos nystartade företag på det gamla industriområdet. Vidare besöktes lantbruksuniversitetets skogsvetenskapliga fakultets anläggningar i Garpenberg, där företrädare för lantbruksuniversitetet och fakulteten redogjorde för verksamheten, dess ekonomi och problem.

Representanter för Hedemora kommun och Boliden Mineral AB informerade om planerad ny brytning av silverhaltig malm vid Dammsjön och hur detta projekt beräknades påverka den kommunala planeringen.

Under eftermiddagen besöktes AMU-Center i Hedemora där revisorerna orienterades om utbildningsverksamheten, särskilt körkortskurserna för handikappade.

I Falun gjorde revisorerna samma dag ett besök på domänverket. Den information som där gavs av företrädare för verket avsåg främst

- a. relationerna mellan domänverket och dess dotterföretag,
- b. domänverkets relationer till ASSI,
- c. skogskapitalet och dess utveckling,
- d. domänverkets resultatutveckling under senare år,
- e. utvecklingen inom domänverkets dotterföretag.

Programmet påföljande dag inleddes i Falun med information om turistlinjen vid högskolan i Falun-Borlänge, om antagningsförhållanden, utbildningens innehåll, arbetsmarknaden för de utexaminerade m. m. Efter en kort orientering om mineralprospektering i Bergslagen fortsatte resan till

Gagnef. Företrädare för skogsvårdsstyrelsen och lantbruksnämnden orienterade där om ägosplittringen i Dalarna, som exemplifierades med uppmärskta skiften på Djurås hemskog.

I Borlänge informerade verksledningarna för statens vägverk och statens trafiksäkerhetsverk om myndigheternas verksamhet och problem. Från vägverkets sida orienterades revisorerna bl. a. om underhållsläget för vägar och broar, om effekterna av verkets utlokalisering och om svårigheterna att anställa och behålla kvalificerad teknisk personal. Samarbetet med byggnadsstyrelsen och administrationen av beredskapsarbeten berördes också. Trafiksäkerhetsverket orienterade om olika olycksfallsfaktorer och vad som görs för att minska deras inflytande. Vidare besöktes Svenskt Ståls AB (SSAB) anläggning Domnarvets Järnverk, där räls- och banmateriel, valstråd, armeringsstål och tunnplåtprodukter tillverkas. En orientering lämnades om verksamhetens utveckling och en kortare rundvandring gjordes i verket.

Den sista dagen inleddes med en information om idrottsanläggningen Lugnet i Falun och förutsättningarna för förläggning av de olympiska vinterspelen år 1992 till Falun-Åre. Den statliga insatsen vid ett genomförande av vinterspelen enligt planerna skulle utgöra en garanti om 100 milj. kr.

Vidare informerade chefen för Dalregementet och Kopparbergs försvarsområde om denna myndighets uppgifter och verksamhet. Både positiva och negativa faktorer i verksamheten nämndes. Bland de sistnämnda angavs den förhållandevis höga pensionsåldern för yrkesbefälet och de komplexa reglerna för arbetstidsplanering och arbetstidsredovisning. En rundtur gjordes på övningsområdet.

Resan i Kopparbergs län avslutades på länsstyrelsen med en summering av tredagarsbesöket. Landshövdingen och tjänstemän från länsstyrelsen besvarade frågor från revisorerna varvid främst behandlades:

- statens åtaganden för Horndal (ca 100 milj. kr. sedan 1977/78, varav 30 milj. kr. i bidrag och räntebefrielser),
- möjligheterna att snabbare minska ägosplittringen i Dalarna,
- möjligheterna till ytterligare utlokalisering av länsorgan,
- glesbygdsåtgärder i länet,
- statens roll vid Vinter-OS till Falun och hur frågan skall bevakas,
- tillämpningen av reglerna för statligt stöd till kommunala industrihus samt
- länets byggarbetsmarknad.

3.3 Besvarade remisser m. m.

Under verksamhetsåret har revisorernas arbetsutskott yttrat sig i följande ärenden.

- Till finansutskottet den 3 oktober över förslag om översyn av kronofogdemyndigheternas arbetsorganisation.
- Till riksdagens finansutskott den 11 april över motion 1983/84: 521 om bättre utnyttjande av statliga inventarier.

I januari besvarade revisorerna en enkät från statskontoret. Enkäten gällde vilka förslag från riksdagens revisorer som på olika sätt syftat till att förbättra statens service och förhållande till medborgarna.

Bilagor

Granskningsplanen för 1984/85

Bilaga 1		49
----------	-------	----

Till riksdagen under verksamhetsåret 1983/84 avlåtna skrivelser

Bilaga 2	Skrivelse angående statens anslag till Operan	51
Bilaga 3	Skrivelse angående arbetsmarknadsverkets personalsituation	89
Bilaga 4	Skrivelse med anledning av granskning av vissa kriminalvårdsanstalter	106
Bilaga 5	Skrivelse angående användningen av avbemannade fyr- och lotsplatser	123
Bilaga 6	Skrivelse angående vissa åtgärder på beskattnings- och indrivningsområdet ¹	132

¹ Skrivelsen är avgiven med anledning av följande tre granskningsärenden: Taxering i första instans. Ett mera samlat myndighetsansvar för debitering, uppbörd och kontroll av skatter och arbetsgivaravgifter och Exekutionsväsendet: Indrivningsstatistiken

Granskningsplanen för 1984/85

Revisorerna har den 7 juni 1984 fastställt en granskningsplan för verksamhetsåret 1984/85. De ärenden som finns uppförda på planen fördelar sig på riksdagsutskotten enligt följande.

Konstitutionsutskottet

1. Riksgäldskontorets ställning i förhållande till riksdagens förvaltningskontor i vad gäller frågor om förvaltningen av ekonomisk natur.

Finansutskottet

2. Statens utlåningsverksamhet
3. Redovisningsskyldighet för statliga bidrag
4. Verkschefernas utnyttjande av myndigheternas revisionskontor (förstudie)
5. Riksbankens planerings- och budgetsystem (förstudie)
6. Byggnadsstyrelsens hyressättning (förstudie)
7. Prissättningen vid överlåtelsen av Venngarns slott till Lewi Pethrus stiftelse för filantropisk verksamhet (förstudie)
8. De statliga myndigheternas förvaltning och innehav av fastigheter som ej utnyttjas i den ordinarie verksamheten (förstudie)
9. Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel (förstudie)¹

Skatteutskottet

10. Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter m. m.
 - a) Uppbördsstatistiken
 - b) Mervärdeskatten
11. Multinationella företags skatteförhållanden (fördjupad förstudie)
12. Olika bosättningsbegrepp och deras tillämpning (vilande förstudie)
13. Reklamskatten (förstudie)
14. Mervärdeskatten vid import (förstudie)
15. Uttagande av skatt på båtbränsle (förstudie)

Justitieutskottet

16. Vissa kostnader för förvaring av anhållna, häktade och andra omhändertagna

Utrikesutskottet

17. Kartläggning av lönesystemet för SIDA:s utlandsstationerade personal och kostnaderna för att administrera systemet (förstudie)

¹ I granskningsplan för 1983/84 redovisad under näringsutskottet

Försvarsutskottet

18. ÖEF:s handläggning av beredskapslån m. m.

Socialutskottet

19. Statens utgifter för bidragsförskott

Utbildningsutskottet

20. Det datorbaserade systemet för studiedokumentation – STUDOK/
LADOK – vid högskolan

Trafikutskottet

21. Fördelningen av ansvaret för vägtrafiksäkerheten
22. Säkerheten till sjöss (förstudie)
23. Byggnad och planering av SMHI:s hydrologiska observationsstationer (förstudie)

Jordbruksutskottet

24. Avgiftsbeläggningen av tjänster som tillhandahålls av toxikologisk informationsservice (förstudie)

Näringsutskottet

25. Nämnden för fartygskreditgarantier
26. Sveriges exportråd
27. Stiftelsen Industricentra i Skellefteå (förstudie)
28. Skoldatorn Compis (förstudie)

Arbetsmarknadsutskottet

29. Effektivitetskonsekvenser av utlokaliseringen av statliga civila myndigheter
30. Regionala utvecklingsinsatser (vilande förstudie)
31. Invandrarverkets rutiner i fråga om ansökan om svenskt medborgarskap (förstudie)
32. Statens stöd till Waplans Mekaniska Verkstads AB i Krokoms kommun (förstudie)

Bostadsutskottet

33. Exekutionsväsendet: Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurser
34. Räntebidrag till bostadslån (vilande förstudie)

Riksdagens revisorers förslag angående statens anslag till Operan

1983-10-27

Till riksdagen

1 Inledning

Riksdagens revisorer har på förslag av kulturutskottet granskat statens anslag till Kungl. Teatern AB, Operan. Som skäl för en granskning har utskottet bl.a. pekat på den under tidigare år snabba ökningen av statsanslagen. Denna ökning har blivit särskilt påtaglig eftersom riksdagen på grund av avtals- och anslagstekniska skäl tvingats anvisa medel för verksamheten även på en eller flera tilläggsbudgeter.

Vid granskningen av Operans anslagsutnyttjande visade det sig emellertid att teaterns ekonomiska redovisning var så speciell att det fanns starka skäl för att ägna en stor del av granskningsarbetet åt en genomgång av teaterns redovisningsprinciper.

Revisorerna har funnit att Operans ekonomiska ställning varit väsentligt bättre än vad som framgår av verksamhetsberättelsen för verksamhetsåret 1981/82. Med de korrigeringar som revisorerna anser bör göras i balansräkningen av skuldposten Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter från drygt 87 milj. kr. till ca 12 milj. kr. fanns det uppenbarligen vid verksamhetsårets utgång en dold reserv på ca 75 milj. kr. Den dolda reserven har uppkommit genom att Operan inom ramen för riksdagens anslag till teatern tillgodogjort sig statsbidrag som varit större än de faktiska kostnaderna i verksamheten. Bokföringsmässigt har reserven skapats genom en grovt missvisande redovisning under flera års tid som inneburit att teatern använt sig av ett kostnadsbegrepp som inte bara omfattat årets faktiska kostnader utan även grovt beräknade framtida kostnader.

Som ett led i granskningen har upprättats en rapport med titeln Statens anslag till Operan (1982/83: 4). En sammanfattning av rapporten och över rapporten inhämtade yttranden är som *bilaga* fogad till denna skrivelse.

2 Bakgrund

Operan är ett av staten helägt aktiebolag vars verksamhet årligen till 80-90 procent har finansierats genom statsbidrag. Teatern har haft redovisningsskyldighet för sin verksamhet till kammarkollegiet utom för budgetåret 1982/83 då årsredovisningen skulle lämnas till utbildningsdepartementet.

Mellan budgetåren 1971/72 och 1982/83 har i enlighet med riksdagens beslut det statliga bidraget till Operan ökat från 30,7 milj. kr. till 132,5 milj. kr. Den snabba ökningen av statsbidragen – som i reala termer helt faller på den första hälften av perioden – samt den omständliga anslagskonstruktionen med reservationsanslag och en eller flera tilläggsbudgeter är de främsta skälen till revisorernas beslut om granskning.

Parallellt med revisorernas granskning har statens kulturråd utfört en bred studie av Operan av en mera allmän kulturpolitisk karaktär. Kulturrådets studie har publicerats i september månad 1983 och har överlämnats till utbildningsdepartementet.

Den nuvarande anslagskonstruktionen för Operan med reservationsanslag och en eller flera tilläggsbudgeter har tillämpats sedan budgetåret 1972/73. Fördelen med denna anslagsform är att teatern uppmuntras till kostnadsmedvetande och ett "företagsmässigt" tänkande i och med att anslaget kan reserveras för kommande år. Mot denna del av anslagskonstruktionen har det inte funnits skäl att erinra. Vid sidan om reservationsanslagen har Operan ansett det vara nödvändigt med en eller flera tilläggsbudgeter årligen för att kompensera sig för de under löpande budgetår träffade nya löneavtalen. Såväl från Operans som från regeringens (utbildningsdepartementets) och riksdagens sida kräver tilläggsbudgeterna merarbete och extra resurser.

Enligt regleringsbrevet för Operan skall kammarkollegiet utbetala statsbidraget till Operan "efter rekvisition i mån av behov". Hittills har dock inte Operan (eller andra mottagare av moisvarande bidrag) regelmässigt redogjort för sina behov i samband med medelsrekvisitionerna.

Att en viss skärpning av behovsprövningen är önskvärd får man stöd för i budgetpropositionen 1982/83: 100, Bilaga 1, finansplanen, där det anförs att man syftar till att senarelägga utbetalningarna till den tidpunkt då medlen faktiskt skall förbrukas för avsett ändamål. Därigenom kan statens räntekostnader minska och en jämnare fördelning över året av statens upplåningsbehov uppnås.

Operan har varje år tagit ut hela sitt statsbidrag. Även sådana år då Operan rimligtvis borde ha haft insikt om att teatern inte behövt ta i anspråk hela statsbidraget för teaterverksamheten, har teatern ändå rekviderat hela bidraget. De medel som sålunda ej behövts för teaterverksamheten har placerats i räntebärande fordringar. Operan har redovisat de outnyttjade statsbidragen (överskottet i verksamheten) under olika poster i

balansräkningen. Redovisningen har skett så att större delen av överskottet dolts. I och med att medlen övergått till aktiebolaget Operan blir – till skillnad från de fall då statsmyndigheterna reserverar medel – uppkommande reserver inte synliga i riksredovisningen.

I Operans anslagsframställningar till regeringen för perioden 1980-1982 har man tagit upp de nya bidragskraven samt föregående års bidrag och budget men däremot ej lämnat någon information om Operans faktiska kostnader eller ekonomiska ställning, t.ex. vad gäller öppna och dolda reserver. Eftersom verksamhetsberättelserna har kommit sent och dessutom på senare år inte gett en rättvisande bild av teaterns ekonomiska situation, har de anslagsbeviljande organen saknat adekvat underlag för att ta ställning till medelsbehovet.

Den av Operan tillämpade redovisningen står på flera punkter i strid med aktiebolagslagen och bokföringslagen. Sålunda har Operan under flera års tid belastat resultaträkningarna med grovt beräknade kostnader som inte tillhör det aktuella verksamhetsåret utan något framtida år. Detta förfarande har minskat respektive års driftöverskott. För budgetåret 1981/82 blev resultaträkningen felaktigt belastad med ca 20 milj. kr. En fiktiv skuld för sådana felaktiga framtida kostnader har i balansräkningen tagits upp under posten Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter. Denna post uppgick den 30 juni 1982 till drygt 87 milj. kr.

Vidare har Operan avskrivit inköpta anläggningstillgångar i sin helhet under inköpsåret, beräknat avsättningen till resultatutjämningsfonden för högt samt underlåtit att göra upp delårsrapporter enligt aktiebolagslagens krav m.m.

Sammanfattningsvis är Operans ekonomiska ställning väsentligt bättre än vad som framgår av verksamhetsberättelsen för verksamhetsåret 1981/82.

Samtidigt har Operan haft svårt att utnyttja de fonderade medlen för sin teaterverksamhet på grund av regeringens bestämmelser i regleringsbrevet om maximering av de årliga lönekostnaderna. Medlen har i stället utnyttjats i Operans utlåningsverksamhet.

De stora "dolda vinsterna" till trots har Operan i sina anslagsframställningar gett intryck av en ekonomiskt pressad situation.

3 Revisorernas överväganden

3.1 Allmänt

Operan är i egenskap av ett statligt aktiebolag en fristående juridisk person, vars verksamhet främst regleras av aktiebolagslagen. Ansvar för verksamheten ligger enligt aktiebolagslagen på bolagsstämman, styrelsen och verkställande direktören. Regeringen utövar ägaransvaret genom att representera statens aktier vid bolagsstämmorna.

Operan får statsbidrag för att utföra sin kulturverksamhet likaväl som andra kulturorgan – med samma eller annan juridisk form för verksamheten.

Det är från dessa förutsättningar vi utgår i våra överväganden.

Allmänt kan konstateras att de sakförhållanden som beskrivs i granskningsrapporten angående Operans uppbyggande av ekonomiska reserver, teaterns kapitalförvaltning, redovisning, ekonomiska rapporter och budgeteringsprinciper inte har motsagts vid remissbehandlingen. Operan instämmer också i vår bedömning att de finansiella reserverna har blivit alltför stora. Enligt våra beräkningar uppgår de sammanlagda reserverna till ca 100 milj. kr.

Däremot har Operastyrelsen en egen syn på innebörden av reserverna, som varken vi eller remissmyndigheterna delar. Operan har sålunda svårt att förstå hur teaterns fondering och goda finansförvaltning skulle kunna stå i strid med en allmän besparingspolitik. Såväl kammarkollegiet som riksrevisionsverket utgår emellertid i sina remissvar från att "överfonderingen" inom Operan skall återföras till staten.

Operan anser vidare att det inte är statsbidraget utan regeringens regleringsbrev som styr teaterns utgiftsnivå, varför – från Operans utgångspunkter – de alltför stora statsbidragen inte lett till några negativa konsekvenser för vare sig bolaget, dess borgenärer eller för staten som aktieägare. Teatern har härvid uppenbarligen förbisett att man enligt regleringsbrevet haft skyldighet gentemot regeringen att vid varje rekvisition av statsbidrag bedöma om teatern haft behov av bidraget. Revisorerna gör vidare den bedömningen att de alltför stora statsbidragen leder till en onödig och oacceptabel ökning av det statliga budgetunderskottet. Revisorerna vill också erinra om att det är på riksdagen det ankommer att – på grundval av ett fullgott beslutsunderlag – besluta om de statliga medlens användning.

3.2 Operans anslagssystem

Den nuvarande anslagskonstruktionen för Operan med reservationsanslag och en eller flera tilläggsbudgeter har tillämpats sedan budgetåret 1972/73. Fördelen med reservationsanslagsformen är att teatern uppmuntras till kostnadsmedvetande och ett "företagsmässigt" tänkande i och med att anslag kan reserveras för kommande år. Nackdelen är de upprepade tilläggsbudgetbehandlingarna som ansetts vara nödvändiga för att kunna kompensera teatern för de olika personalgruppernas nya löneavtal. Såväl från Operans som från regeringens (utbildningsdepartementets) och riksdagens sida kräver tilläggsbudgeterna extra arbete. Den nuvarande ordningen har också medfört att statsmakterna har att ta ställning till Operans ekonomi vid flera tillfällen under året, vilket kan verka splittrande.

Inte minst med hänsyn till att de årliga löneökningarna praktiskt taget automatiskt leder till tilläggsanslag måste man fråga sig om det inte finns något alternativt anslagssystem.

I revisionsrapporten redovisas ett från Operan under hand framlagt förslag till ändring. Förslaget, som synes kunna godtas, innebär att all budgetbehandling äger rum endast en gång om året. Vid denna årliga behandling tar man dels upp bidraget för det kommande budgetåret, dels som engångsbelopp ersättning för de löneökningar som inträffat sedan föregående anslagsframställning lämnades in. Operan ger då in en enda anslagsframställning per år till utbildningsdepartementet och statsmakterna tar ställning till Operans verksamhet och ekonomi vid ett enda tillfälle under året.

Kammarkollegiet och riksrevisionsverket delar revisorernas uppfattning att systemet med reservationsanslag bör bibehållas och att budgetarbetet bör koncentreras till ett tillfälle per år. Kammarkollegiet menar i likhet med förslaget i revisionsrapporten att Operan bör få kompensation för nya löneavtal vid närmast påföljande budgettillfälle. Detta förutsätter enligt kollegiet att Operan kan hålla en sådan likviditet att kompensationen kan ske efter ett år eller mer. Riksrevisionsverket anser dock att den årliga budgetprövningen bör inkludera beräknade pris- och löneförändringar för det kommande året. Bidraget tillsammans med biljettintäkter kommer då att utgöra en bestämd ekonomisk ram för verksamheten.

Riksrevisionsverkets förslag innebär den fördelen att Operan inte automatiskt skulle vara tillförsäkrad ersättning för löneökningar till följd av nya avtal. Å andra sidan kan man peka på att det både finns principiella och praktiska problem med att i förväg försöka beräkna lönehöjningarnas storlek. För låga beräkningar kan leda till svårigheter för operaverksamheten, medan för höga beräkningar kan innebära en förlust för statskassan. Löneförhandlingarna kan vidare förväntas bli styrda av uppfattningen om tillgängliga medel. Revisorerna anser därför att systemet med att ge ersättning av lönemerkostnaderna i efterskott är en säkrare metod.

Kulturrådet anser att förslaget om en samlad budgetberedning bör analyseras ytterligare. Om en förändring skall ske, förefaller det rådet ändamålsenligt att motsvarande system samtidigt införs för Dramaten, Riksteatern och Rikskonserter.

En utredning om dessa kulturinstitutioners ekonomi och likviditet har inte inrymts i revisorernas nu genomförda granskning. Revisorerna föreslår därför att det nya systemet för anslagsgivning försöksvis provas på Operan under ett par år och att erfarenheterna från försöksverksamheten får bli vägledande vid en motsvarande översyn vid de nämnda institutionerna.

3.3 Utbetalning av statsbidrag

Enligt regeringens regleringsbrev till Operan för den granskade perioden skall statsbidraget utbetalas av kammarkollegiet efter rekvisition i mån av behov. Såsom kammarkollegiet anför har någon egentlig behovsprövning av rekvisitionerna hittills inte förekommit från kollegiets sida.

Den budgethandbok som gäller fr.o.m. den 1 februari 1983 innebär emellertid en avsevärd skärpning eftersom utbetalning inte bara förutsätter rekvisitet "i mån av behov", utan också rekvisitet "vederbörligen styrkta kostnader".

Liksom revisorerna finner kammarkollegiet att uttrycket "i mån av behov" innefattar hänsyn till bidragsmottagarens aktuella likviditet. Kollegiet konstaterar dock att en bedömning av bidragsmottagarnas likviditet kräver arbetsinsatser av den utbetalande myndigheten, som hittills legat utanför kollegiets möjligheter. Därför har kollegiet tagit upp frågan om arbetskraftsförstärkning för detta ändamål i sin anslagsframställning för budgetåret 1984/85. Budgethandbokens krav på prövning av de kostnader som ett anslag skall täcka ställer kollegiet inför samma problem som kravet på prövning av bidragsmottagarens likviditet.

I de fall där bidragsbehovet i huvudsak är tidsrelaterat är, enligt kollegiet, månadsutbetalning för större anslag ett sätt att smidigt anpassa utbetalningstidpunkten efter behovet. Därigenom kan statsmakternas önskemål om sparsam kassahållning förverkligas.

Ett sådant utbetalningssystem tillämpar kollegiet sedan länge utan särskild föreskrift och utan olägenhet i fråga om anslaget till hovstaten under första huvudtiteln. Kollegiet ansluter sig mot denna bakgrund till revisorernas förslag om månadsutbetalning av bidraget till Operan. Bidraget till hyra, som är en stor post i Operans budget, bör emellertid betalas ut när hyran förfaller till betalning, dvs. med nuvarande ordning årsvis i efterskott i juni. Här kan enligt kollegiets uppfattning s.k. direktbetalning komma i fråga: *i stället för att rekvirera pengarna från kammarkollegiet för vidare utbetalning kan bidragsmottagaren sända godkänd faktura till kollegiet som betalar direkt till den slutliga betalningsmottagaren. Enligt revisorernas uppfattning bör detta system prövas vad gäller Operans hyresbetalningar.*

Även riksrevisionsverket instämmer i revisorernas förslag om utbetalning av statsbidraget i tolv delposter. Storleken av dessa poster bör grundas på en likviditetsbudget som bolaget redovisar.

Kulturrådet kan däremot inte tillstyrka en förändring till utbetalning månadsvis av statsbidraget för Operan, då detta skulle leda till onödig stelhet och byråkrati vid planeringen av verksamhet och ekonomi.

Operan och Dramaten hävdar att eftersom ränteutbetalningarna på mottagna bidrag ingår i teaterns budget, måste en förändring till månadsutbetalning av statsbidraget kompenseras genom höjt bidrag.

Revisorernas inställning är att statsbidragen är avsedda att direkt användas i kulturverksamheten. Avsikten är således inte att dela ut pengar så frikostigt att kulturinstitutionerna får anledning att engagera sig i kapitalplaceringsverksamhet. Ett sådant system skulle också leda till inkonsekventa och oavsiktliga inkomstskillnader mellan olika kulturinstitutioner och år – såväl på grund av räntefluktuationer över tiden som att alla

institutioner inte är lika skickliga i kapitalplacering. Kulturverksamheten bör inte vara beroende av vilken ränteavkastning som resp. institution kan uppnå.

Därför menar revisorerna att – även om förslaget om månadsutbetalning medför att kulturinstitutionernas statsbidrag bör öka något som kompensation för de minskade ränteintäkterna – månadsutbetalning har två stora fördelar framför kvartalsutbetalning. Dels senareläggs statens utbetalningar vilket medför att räntan under mellantiden tillfaller staten. Dels är det riksdagen som avgör bidragsnivån och inte slumpmässiga faktorer som räntenivå och kapitalplaceringsskicklighet.¹

Kammarkollegiet har gjort beräkningar som visar att statens räntevinst vid en övergång från kvartalsutbetalning till månadsutbetalning vid nuvarande ränteläge skulle uppgå till flera milj. kr. för de större bidragen. För fyra stora bidrag om tillsammans 350 milj. kr. skulle räntebesparingen bli ca 3 milj. kr. Riksdagens revisorer har kommit till samma resultat.

3.4 Operans likviditet

I granskningsrapporten hävdas att om inte ett bidrag har behövt tas i anspråk ett visst år måste det vara kammarkollegiet som skall reservera resterande medel till kommande år.

Enligt operastyrelsen kan de outnyttjade bidragsmedlen i princip stå kvar som anslagsreservation i statens kassa. Dispositioner för en sådan omfördelning har från Operans sida gjorts i och med budgetårsskiftet juli 1983.

Revisorerna anser det självklart att statsbidrag som ej utnyttjats för avsett ändamål bör stå kvar hos statens kassa, inte minst med tanke på att det endast är då som beloppet redovisas i riksredovisningen.

Frågan om vilken likviditet Operan bör ha måste ses i ljuset av på vilka sätt Operan kan "fylla på" sin likviditet. Enligt revisorernas mening bör man vara restriktiv med att låta självständiga rättssubjekt disponera icke oundgängligen nödvändiga statliga medel. *I linje därmed bör Operan ha en mycket obetydlig egen likviditetsreserv.*

Såväl kammarkollegiet som riksrevisionsverket för fram tanken på att Operan i stället bör ha en rörlig kredit. Avsikten är att Operan på detta sätt skall kunna klara av de likviditetspåfrestningar som följer av under året inträffade löneavtal.

Riksgäldskontoret har under hand förklarat att det är möjligt att ge Operan en rörlig kredit. *Rörlig kredit är en mer följsam metod än ett ständigt likviditetsöverskott.*

¹ Svårigheterna att i förskott bedöma räntorna visas av Operan, som i anslagsframställningen för 1981/82 bedömde intäktsräntorna till 3,5 milj. kr. och fick ett faktiskt utfall på 16,0 milj. kr.

Revisorerna förordar ett sådant förfarande. Formerna för en rörlig kredit bör diskuteras vidare mellan Operan, riksgäldskontoret och kammarkollegiet.

3.5 Operans redovisning

Operans redovisningsprinciper — och dess konsekvenser i form av en dold reserv på ca 75 milj. kr. — har i revisorernas rapport blivit föremål för allvarlig kritik. Revisorernas kritiska uppfattning delas av alla remissinstanser i den mån de ansett sig ha anledning att uttala sig, utom Operan.

Operan instämmer emellertid i att redovisningen bör göras tydligare. Dock, påpekar man, har redovisningssystemet och de uppkomna medelsreservationerna inte föranlett någon kritik från bolagets revisorer eller aktieägaren staten. I det sistnämnda fallet sägs detta gälla såväl vid bolagsstämmorna som vid de täta informella kontakterna mellan teaterns administrativa ledning och det ansvariga departementet. Operastyrelsen understryker vidare att den kritiserade ordningen inte lett till några materiellt negativa konsekvenser vare sig för bolaget, dess borgenärer eller för staten som aktieägare.

Operastyrelsen delar revisorernas uppfattning att fonderingen blivit alltför stor. Skälen bakom fonderingen uppges vara ojämnhet och fördröjningar i utgiftsflödet för t.ex. hyror. Dessutom har varningar för reellt sjunkande anslag gett motiv för att bygga upp finansiella marginaler.

Styrelsen hävdar att teaterns goda finansiella likviditet kunnat avläsas ur både öppna och mer opreciserade poster i balansräkningen och tillbakavisar antydning i revisionsrapporten om att styrelsen skulle önskat dölja den goda finansiella situationen.

Påståendet att Operans konsoliderade ställning varit fullt uppenbar genom redovisningen i verksamhetsberättelsen kan revisorerna inte biträda. Visserligen syns det att de egna intäkterna är större än vad som förutsatts i budgetprognosen, men intäkternas redovisningsmässiga "användning" till grovt beräknade framtida kostnader enligt internt uppgjorda verifikationer ligger helt utanför en normal redovisning. Det är därför rimligt om en läsare av verksamhetsberättelsen utgår från att statsbidrag och andra intäkter har gått åt för teaterverksamheten och inte — såsom varit fallet — delvis använts för att bygga upp dolda reserver. I balansräkningen har de dolda reserverna år efter år ackumulerats under skuldposten "Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter".

Revisorernas punktvisa kritik av diverse egendomligheter i Operans bokföringsmässiga redovisning har bemötts av Operans revisorer.

Beträffande belastningen av resultaträkningen med framtida kostnader försvarar operarevisorerna denna redovisning med att förfarandet ej strider mot vare sig villkoren för statsbidragen eller skattereglerna.

Denna åsikt kan vi omöjligen biträda. Operans statsbidrag är avsett att

täcka teaterverksamheten under ett visst budgetår – inte grovt beräknade framtida kostnader.

Vad gäller reserveringarna för Operans framtida löne- och hyreskostnader har dessa kostnader inget som helst samband med löpande års intäkter. Därför kan, om skattskyldighet föreligger, ingen skattemässig avdragsrätt föreligga för dessa kostnader.

Detta styrks av vad som anförs i bidragsskattekommitténs betänkande Skatteregler om reservering för framtida utgifter, SOU 1983: 47. Där föreslås att skatterättslig avdragsrätt endast skall föreligga för sådana framtida utgifter som beräknas uppkomma först efter beskattningsåret i fråga, om de har ett sådant direkt samband med den före balansdagen bedrivna verksamheten att utgiften enligt god redovisningssed skall periodiseras till en kostnad redan innan den uppkommit.

Vidare strider Operans förfarande med bokföring av grovt beräknade framtida kostnader helt klart mot bokföringslagen.

Vad beträffar de framtida hyreskostnaderna har byggnadsstyrelsen i sitt yttrande lämnat en beskrivning av hyresförhållandena som helt motsäger Operans uppfattning om att det behövs reserver för framtida hyreshöjningar. Operan garderar sig dessutom dubbelt genom att i anslagsframställningen för 1984/85 omtala att man avser att komma in med anhållan om tilläggsanslag för "avtalsenliga löneförändringar och eventuella hyresförändringar".

Byggnadsstyrelsen har för verksamhetsåret 1983/84 aviserat en hyra på 24,6 milj. kr. och för 1984/85 en hyra på 20,4 milj. kr., dvs. en minskning på drygt 4 milj. kr. Trots detta säger man från Operans sida i sin anslagsframställning för 1984/85: "Med hänsyn till den betydande likviditet som uppnått genom de här nämnda reserveringarna föreslås i denna anslagsframställning ingen höjning av statsbidraget för hyreskostnader".

Ett oförändrat statsbidrag för hyreskostnader kommer sålunda att ytterligare bygga upp de reserver som Operan sagt sig vilja nedbringa.

Den omedelbara kostnadsbokföringen av inköpta anläggningstillgångar försvarar operarevisorerna med att landets övriga teatrar tillämpar denna metod. Detta påstående motsägs dock av Dramaten som i sitt remissvar framhåller att teaterns anskaffningar av inventarier med ett värde överstigande 500 kr. – utom rekvisita – registreras och avskrivs under fem år. Uppenbarligen bör Operan i likhet med Dramaten upprätta en avskrivningsplan för andra anläggningstillgångar än rekvisita.

Beträffande bristen hos Operan på korrekt inventarieförteckning, hävdar operarevisorerna att de har måst avvakta med att kräva bättring på grund av att Operan ej har personella resurser för detta arbete. Detta kan dock knappast vara korrekt när det gäller instrumentsidan eftersom en operatjänsteman redan år 1972 gjort upp en fullständig förteckning över Operans egna instrument. Samma tjänsteman för också löpande en noggrann förteckning över musikernas privata instrument, dvs. huvud-

delen av samtliga instrument. Denna rutin hänger samman med att Operan enligt avtal svarar för alla försäkringar av musikernas privata instrument.

Även på den tekniska sidan krävs en inventarieförteckning.

Påståendet i granskningsrapporten om felaktigt beräknad resultatutjämningsfond bemöts av operarevisorerna med att felräkningen saknar betydelse eftersom avsättningen görs från en skattefri inkomst. Vi anser i likhet med riksskatteverket att det är önskvärt att Operans redovisning i framtiden sker i enlighet med gällande civil- och skattelagstiftning.

Vår kritik av att Operan ej gjort upp delårsrapport i enlighet med aktiebolagslagens krav besvarar operarevisorerna med att de ej ansett underlåtenheten vara av sådan vikt att de måst påtala den. De framhåller att aktieägaren inte efterlyst någon delårsrapport, men förutsätter att en sådan i fortsättningen upprättas.

Kritiken av att statsanslaget är redovisat till 125,2 milj. kr. i stället för riktiga 129,8 milj. kr. och utbetalda löner till 73 milj. kr. i stället för riktiga 65 milj. kr. i Operans verksamhetsberättelse för 1981/82 har operarevisorerna inte bemött.

För vår del kvarstår uppfattningen att Operans bokföring, redovisning och kontroll har skötts på ett klandervärt sätt. *Vi förutsätter att staten-ägaren vid nästa bolagsstämma drar konsekvenserna av de påtalade förhållandena.*

Engångsproblemet hur statsmakterna skall förfara med de hittills ackumulerade dolda reserverna inom Operan, vilka enligt en grov beräkning av revisorerna uppgår till 75 milj. kr., har diskuterats av remissinstanserna. Såväl kammarkollegiet som riksrevisionsverket anser att de oriktigt fonderade medlen skall återföras till statsverket. För att undvika marknads-mässiga förluster är kammarkollegiet berett att helt eller delvis ta emot beloppet i form av de värdehandlingar där Operan f.n. har placerat kapital. Kulturrådet anser för sin del att, efter avräkning av Operans eget behov av reserver, förslagsvis 1/3 av medlen bör avsättas till regional verksamhet inom musik/teater/dans och 2/3 till angelägna kulturinvesteringar.

Enligt vår mening bör de hittills dolda reserverna nu avvecklas. Nästa balansräkning bör redovisa samtliga reserver öppet utan kamouflage av skuldposten "Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter". Operans uppfattning att de fonderade statsbidragen skulle utgöras av ett förskott för framtida kostnader ("förutbetalda intäkter") kan revisorerna inte biträda.

Nästa steg i avvecklingen är att riksdagen — på förslag av regeringen — beslutar hur de oriktigt fonderade medlen skall återföras till statens kassa.

För att de oriktigt fonderade medlen skall bli exakt kända till sin storlek krävs emellertid först att regeringen föranstaltar om en detaljrevision av Operans redovisning.

Övriga synpunkter på Operans likviditet har redovisats i avsnitten 3.3 och 3.4.

3.6 Operans anslagsframställningar

Även Operans anslagsframställningar till regeringen lider enligt revisorernas mening av stora brister i vad gäller redovisningen. Under den undersökta perioden 1980-82 har Operans anslagsframställningar tagit upp Operans bidragskrav samt föregående års budget och bidrag, men däremot har de ej gett information om Operans faktiska kostnader eller ekonomiska ställning. Eftersom verksamhetsberättelserna har kommit sent och dessutom på senare år inte gett en adekvat bild av Operans ekonomiska situation torde det ha varit svårt för statsmakterna att ta ställning till Operans medelsbehov.

I sitt remissyttrande har Operan medgett att revisorernas kritik av att Operan inte ger en tillräckligt tydlig och heltäckande bild av Operans ekonomi är riktig och relevant, särskilt när man betänker det intresse som finns för anslagsframställningen också utanför regeringskansliet. Man anser sig också i anslagsframställningen för verksamhetsåret 1984/85 ha lagt sig vinn om att eftersträva större utförlighet och tydlighet.

Riksrevisionsverket och kulturrådet pekar i sina remissvar på nödvändigheten av att Operans anslagsframställningar blir mera utförliga och rättvisande.

I den av finansdepartementet och riksrevisionsverket 1983 utgivna budgethandboken stadgas att alla som begär medel direkt hos regeringen (dvs. även Operan) har att följa budgethandbokens krav. Dessa innebär bl.a. att anslagsframställningen skall innehålla en anslagsöversikt, där även utfall skall redovisas, samt en finansieringsöversikt där samtliga finansieringskällor skall redovisas såväl i vad gäller budget som utfall. Därutöver skall anslagsframställningen innehålla ett avsnitt "Budgetförslag och ekonomisk översikt", vilket skall ge en heltäckande bild av myndighetens ekonomiska förhållanden och resursbehov för budgetåret samt en sammanfattning av investeringsverksamheten med bl.a. tillämpade avskrivningsprinciper.

Revisorerna har under hösten 1983 tagit del av Operans anslagsframställning för 1984/85 men anser inte att den är klargörande för dem som skall pröva framställningen. Fortfarande saknas så väsentlig information som det ekonomiska utfallet på olika budgetposter samt en heltäckande bild av Operans tillgångar, skulder, likviditet m.m.

För att nuvarande brister i beslutsunderlaget skall undanröjas är det enligt revisorerna mest ändamålsenligt att Operan – även om teatern endast tar emot bidrag – utformar sin anslagsframställning på ett sätt som så långt möjligt följer budgethandbokens krav.

3.7 Skattskyldighetsfrågan

Bedömningen av bristerna i Operans redovisning påverkas av frågan om teatern i något avseende varit skattskyldig för sin verksamhet.

Riksskatteverket återger i sitt remissvar anvisningarna till 19§ kommunalskattelagen, enligt vilka statsbidrag som använts för att bestrida sådan kostnad som är på en gång avdragsgill vid taxeringen utgör skattepliktig intäkt. Verket anför vidare att det hittills inte har funnits någon möjlighet att skattemässigt balansera ett statsbidrag som skall användas för ett visst ändamål till ett följande räkenskapsår. Ett statsbidrag som inte har använts för avsett ändamål skall således tas upp som skattepliktig intäkt oavsett hur det under ett senare år kan komma att användas.

Enligt Operans remissvar kan operastyrelsen inte ha någon egen mening i skattskyldighetsfrågan utan man har utgått ifrån att skattskyldighet inte skulle föreligga eftersom skattemyndigheterna har godtagit teaterns deklamationer. I övrigt hänvisar operastyrelsen till yttrandena från teaterns revisorer och professorn i finansrätt vid Stockholms universitet, Lodin.

Enligt Operans revisorer är granskningsrapportens bedömning i skattefrågan anmärkningsvärd, dels därför att regeringsrätten är Sveriges enda slutliga domstol i skattefrågor, dels därför att ett inhämtat yttrande av riksskatteverket i skattefrågan ej bilagts rapporten. Operarevisorernas ståndpunkt i skattefrågan kan sammanfattas på följande sätt.

1. Det kan ej vara rimligt att staten på samma gång ger bidrag till och beskattar ett helägt statligt bolag.
2. Skattemyndigheterna har under lång tid ansett att bolaget ej skall betala skatt.
3. Anslaget har betraktats som aktieägartillskott vilket i sin helhet är skattefri inkomst.

Den av Operan tillkallade sakkunnige, professor Lodin, anför att skattskyldigheten har samband med två övergripande frågor. Den första frågan gäller huruvida Operans verksamhet över huvud taget kan anses utgöra skattepliktig rörelse. Den andra frågan gäller i vilken egenskap staten kan anses tillskjuta sina bidrag — som aktieägare eller statsorgan.

Eftersom enligt professor Lodin det ekonomiska utfallet av operaverksamheten synes vara i det närmaste betydelselöst, torde förvärvsverksamhet i kommunalskattelagens mening inte kunna föreligga. Detta betyder enligt professor Lodin att själva teaterverksamheten inte skulle vara skattepliktig. Däremot föreligger skattskyldighet för inkomster av annat slag, t.ex. ränteintäkter. Han drar också slutsatsen att eftersom aktieägaren varje år godkänner underskotten och tillskjuter det felande beloppet är bidraget att anse som ett icke skattepliktigt aktieägartillskott.

Självfallet ankommer det inte på riksdagens revisorer att avgöra huruvida skattskyldighet föreläggat i detta fall.

Revisorerna vill för sin del endast notera att de statsbidrag som lämnats

Operan – och andra kulturorgan – är ett generellt statligt kulturstöd som inte har differentierats med hänsyn till vare sig ägare eller associationsform.

Vidare torde det genom bestämmelserna om bidrag "i mån av behov", ha förutsatts att statsbidraget inte skulle medverka till ett överskott i Operans verksamhet. Det är ett förhållande som borde ha föranlett såväl Operans styrelse som teaterns revisorer att, t.ex. genom förhandsbesked från riksskatteverket, bedöma skattskyldighetsfrågan då överskottet i verksamheten kunde konstateras.

Skattskyldighetsfrågan bör prövas av berörd skattemyndighet.

3.8 Informationen om Operans ekonomi

Vid sitt ställningstagande till bidragen för Operans verksamhet har riksdagen haft att grunda sina beslut på innehållet i regeringens propositioner och den information som Operan tillhandahållit i anslagsframställningar och verksamhetsberättelser (inkl. bokslut). Vid bedömningen av teaterns redovisningshandlingar har det förhållandet att teaterns revisorer verifierat redovisningen haft betydelse.

Den nu genomförda granskningen har visat att informationen om Operans ekonomiska ställning varit så ofullständig att riksdagen, som ej har möjlighet att gå in i Operans redovisningssystem, blivit vilseledd. Detta förhållande är givetvis fullständigt oacceptabelt.

Bristerna i Operans information består främst i att årsresultatet felaktigt belastats med framtida kostnader och att ett betydande eget kapital byggts upp inom ramen för skuldposten "Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter".

Informationen i anslagsframställningarna är ofullständig i så måtto att man enbart kan utläsa Operans bidragskrav samt föregående års budget och bidrag, däremot ej de faktiska kostnaderna, intäkterna eller ekonomiska reserverna. I granskningsrapporten har framhållits att det torde ha varit svårt för de anslagsbeviljande organen att ta ställning till Operans medelsbehov.

Operans styrelse genmäler dock att den skriftliga informationen har kompletterats genom kontinuerlig kontakt mellan regeringskansliets handläggare och Operan. Rapportens antagande att regeringens kansli eventuellt inte skulle känna till Operans ekonomi är grundlöst enligt styrelsen. De uppkomna medelsreservationerna har inte heller, enligt styrelsen, föranlett någon kritik från regeringens sida vare sig vid bolagsstämmorna eller vid "de täta informella kontakterna" mellan teaterns administrativa ledning och det ansvariga departementet.

För det första kan enligt revisorernas uppfattning Operans brister i den skriftliga redovisningen inte på något sätt försvaras med att Operan reparerat bristerna genom muntlig information till en trängre krets.

För det andra är det ytterst anmärkningsvärt om Operan endast muntligen redovisar den verkliga ekonomiska ställningen. Denna muntliga information måste ha skilt sig avsevärt från den information som lämnats i verksamhetsberättelser och anslagsframställningar.

Operastyrelsen uppger i sitt remissvar att utbildningsdepartementet informerats om Operans egentliga ekonomiska ställning. Om nu utbildningsdepartementet – såsom Operan gör gällande – fått fullständig kännedom om Operans ekonomi, så borde denna information vidarebefordrats till det beslutande organet, riksdagen.

3.9 Bolagsledning

I revisorernas rapport redovisas aktiebolagslagens bestämmelser beträffande styrelsens och VD:s roll i ett aktiebolag.

Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter samt för att en tillfredsställande kontroll av bokföringen och medelsförvaltningen organiseras.

Juridiskt sett gäller att styrelseledamöter har en syssломannaställning, dvs. de har uppdraget att sköta annans ekonomiska/rättsliga angelägenheter. Detta innebär bl.a. att de har ansvar för att informera sig om ekonomi, likviditet osv. Styrelseordföranden har ett större ansvar än styrelsen i övrigt och skall bl.a. se till att styrelsen får den information den behöver.

Även styrelser i statliga aktiebolag bör alltså ägna tillräckligt med tid och omsorg åt den ekonomiska förvaltningen. Naturligtvis bör man också kunna förutsätta att åtminstone några inom styrelsen behärskar de lagar och de bokföringsbegrepp som gäller för aktiebolag. (Samma krav bör för övrigt gälla även de personer som utses att representera staten vid bolagsstämman för statliga bolag).

I granskningsrapporten sätts i fråga om operastyrelsen genomgående har haft full information om Operans ekonomiska ställning.

Operastyrelsen medger i sitt remissvar att styrelsen haft otillräcklig kontroll över fondutvecklingen under hösten 1982. Granskningen visar också att denna fondutveckling har kommit till stånd genom ekonomichefens olika åtgärder. Ekonomichefen, som själv undertecknat internt uppgjorda verifikationer över "tillkommande bokslutsposter"¹ avseende framtida kostnader, har åstadkommit att statsbidraget felaktigt förefaller ha förbrukats under de undersökta verksamhetsåren. Han har vidare haft ansvaret för placeringspolitiken betr. Operans likviditetsöverskott, vilket den 1 april 1983 uppgick till 127 milj. kr.

I den driftrapport som styrelsen fick sig förelagd för tiden 1.7.1982-31.12.1982 jämförs budget med periodens utfall. Utfallsifforna

¹ Den 30 juni 1982 undertecknades sådana verifikationer avseende tillkommande bokslutsposter för över 20 milj. kr.

förefaller ytterst exakt redovisade med kronor och ören. Under granskningen intervjuade styrelseledamöter har också haft uppfattningen att denna driftrapport är ett exakt beräknat kassamässigt utfall för perioden. Driftrapporten visar att periodens underskott uppgår till 1 114 544:71 kr.

När revisorerna begärde att få ta del av halvårsrapporten för sista halvåret 1982, erhöles en likartad driftrapport, vilken emellertid visade ett överskott på 8 019 000 kr. för perioden.

Vid förfrågan hos ekonomichefen visade det sig att styrelsen hade erhållit "ett beräknat utfall" (räknat i kronor och ören) och att revisorerna hade erhållit en verklig kassamässig rapport (räknad i tkr).

Mot denna bakgrund anser revisorerna att operastyrelsen inte förefaller ha samma övergripande information om ekonomin som ekonomichefen.

Från allmän revisionssynpunkt finns det krav på systematiskt ordnade kontroller av arbetsrutiner och processer. En form av kontroll är att en persons åligganden kontrolleras av en annan person eller genom att en viss arbetsuppgift anförtros åt två personer gemensamt. Inom Operan saknas en sådan kontrollfunktion vad gäller vissa delar av det ekonomiska ansvaret.

Med hänsyn till de förutsättningar som riksdagens revisorer utgått ifrån i sina överväganden — bl.a. att Operan är ett aktiebolag vars verksamhet främst regleras av aktiebolagslagen — måste det konstateras att operastyrelsen allvarligt har brustit i fråga om sitt ansvar för kontroll av bokföring och ekonomin.

Initiativ bör därför tas till en översyn av Operans organisation och ekonomiadministration med avseende på beslutsbefogenheter, internkontroll och informationsfrågor.

Det finns i detta sammanhang anledning att peka på att det inom Dramaten sammanställs en ekonomisk månadsrapport, som ger styrelsen och teaterledningen en bild av teaterns ekonomiska läge, såväl på intäkts- som på utgiftssidan. Månadsrapporten, som även tillställs Dramatens revisorer, visar på ett klart och tydligt sätt det faktiska läget i förhållande till en periodiserad internbudget.

Även kulturrådet har i sin studie av Operan kommit fram till att operastyrelsen bör ta initiativ till en ekonomisk ansvarsfördelning inom institutionen, som stimulerar till ett ökat kostnadsmedvetande och budgetansvar på olika nivåer. Detta förutsätter att personalen får erforderlig inblick i institutionens ekonomi.

Operastyrelsen uppger i sitt remissvar att man ämnar föranstalta om en utredning av arbets- och ansvarsfördelningen inom Operan.

Enligt aktiebolagslagen har ett aktiebolags VD ansvar för den löpande förvaltningen av bolaget samt för att bokföringen fullgörs i överensstämmelse med lagen. I Operans fall anser revisorerna att den föreslagna ekonomiadministrativa utredningen särskilt måste gå igenom operachefens roll och möjligheter att hålla sig informerad och ta ansvar även i ekonomiska frågor.

Vi förutsätter att utredningen med biträde av utomstående konsult arbetar skyndsamt så att resultat kan redovisas i anslagsframställningen för verksamhetsåret 1985/86.

3.10 Revision

I granskningsrapporten har operarevisorerna kritiserats för att de i 1981/82 års revisionsberättelse har godtagit Operans redovisning, uttalat att granskningen utförts enligt god revisionssed och att teaterns redovisning varit uppgjord enligt aktiebolagslagen.

Operarevisorerna medger nu att vissa av invändningarna mot deras revision är berättigade, dock inte i fråga om den tyngsta kritiken.

Operarevisorerna har hävdatt att de ej har haft skyldighet att i revisionsberättelsen lämna information utöver aktiebolagslagens krav. De anser att sådan information inte behöver lämnas med mindre än att någon uttalat önskemål därom och styrelsen godkänt informationen.

Vi vill dock påpeka att enligt 10 kap. 10§ i aktiebolagslagen kan bolagsrevisorerna även i övrigt i revisionsberättelsen meddela de upplysningar som de önskar bringa till aktieägarnas kännedom. Huvudsaken är att de i sin informationsgivning behandlar alla aktieägare lika. Enligt vår uppfattning borde operarevisorerna utnyttjat denna möjlighet att hålla aktieägaren informerad.

Riksdagens revisorer vidhåller att bolagsrevisionen inte utförts enligt god revisionssed.

I likhet med riksrevisionsverket anser vi att Operans kommande bolagsstämma måste ompröva revisionens uppgifter inom Operan. Prövningen bör särskilt beakta riksdagens självklara behov av en revision som även tar hänsyn till statens intresse av ett riktigt utnyttjande av statsbidragen.

Ett allmänt spörsmål gäller huruvida en "statlig" revisor bör ha några särskilda uppgifter vid revisionen av statliga företag med väsentliga årliga statsbidrag. Trots att såväl kammarkollegiet som Operans egen statliga revisor har haft ett revisionsansvar har insatserna i detta fall fallerat. Kammarkollegiets förslag om en samordning mellan bidragsmottagarens statliga revisor och den bidragsutbetalande myndigheten skulle kunna innebära en ökning av den befintliga revisionens slagkraft. *Vi föreslår för vår del att frågan om den statliga revisorns ansvar lämpligen tas upp till bedömning av regeringen.*

4 Hemställan

Under hänvisning till vad som här anförts föreslår revisorerna *dels* att ett nytt system för anslagsgivning försöksvis tillämpas för Operan, innebärande att all tilläggsbudgetering slopas och ersätts med

en enda, sammanhållen budgetberedning per år och att statsbidraget utbetalas månadsvis,

dels att erfarenheterna av denna försöksverksamhet får avgöra om samma system för anslagsgivning skall införas även för Kungl. Dramatiska teatern AB (Dramaten), Svenska Riksteatern och Stiftelsen Institutet för rikskonserter,

dels att en grundlig redovisningsrevision av Operans räkenskaper för de senaste fyra åren genomförs,

dels att ett belopp som motsvarar Operans dolda reserver, uppkomna genom för höga statsbidrag och förräntningen av dessa, återförs till staten,

dels att Operans organisation och ekonomiadministration med avseende på beslutsbefogenheter, internkontroll och informationsfrågor utreds.

Revisorerna hemställer

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som föreslagits,

att riksdagen ger regeringen till känna vad revisorerna i övrigt framfört i anledning av granskningen (se kursiverade partier på sid. 6, 7, 8, 10, 11, 16).

att riksdagen av regeringen begär en fortlöpande information — t.ex. i samband med att budgetproposition avges — om de åtgärder avseende Operan som framdeles vidtas i anledning av revisorernas granskning och

att riksdagen beslutar att 75 milj. kr. av årets statsbidrag till Operan skall hållas inne av kammarkollegiet i avvaktan på att den föreslagna redovisningsrevisionen fastställer hur stora Operans dolda reserver egentligen var den 30 juni 1983.

Kopior av denna skrivelse kommer att överlämnas till riksdagens justitieombudsmän, riksskatteverket och skatteavdelningen vid länsstyrelsen i Stockholms län för kännedom och för de åtgärder som det må ankomma på dessa myndigheter att vidta.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Allan Åkerlind (m), Bertil Jonasson (c), Hagar Normark (s), Ralf Lindström (s), Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Kjell Nilsson (s), Birgitta Rydle (m), Stig Josefson (c), Wivi-Anne Radesjö (s) och Margit Sandén (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Bo Willart och byrådirektören Susanne Gaje (föredragande).

På riksdagens revisorers vägnar

STURE PALM

Susanne Gaje

RIKSDAGENS REVISORER

1983-10-27

Dnr 1981:31

Sammanfattning av rapport 1982/83: 4 om statens anslag till Operan och de remissyttranden som avgetts över den**I Rapporten****I.1 Bakgrund**

Operan är ett av staten helägt aktiebolag, Kungliga teatern AB, vars verksamhet årligen till 80-90 procent har finansierats genom statsbidrag. Teatern har haft redovisningsskyldighet för sin verksamhet till kammarkollegiet utom för budgetåret 1982/83 då årsredovisningen skulle lämnas till utbildningsdepartementet. (För budgetåret 1983/84 skall årsredovisning lämnas till såväl kammarkollegiet som till utbildningsdepartementet.)

Mellan budgetåren 1971/72 och 1982/83 har enligt riksdagens beslut det årliga statliga bidraget till Operan ökat från 30,7 milj. kr. till 132,5 milj. kr.¹ Den snabba ökningen av statsbidragen – som helt faller på den första hälften av perioden – samt den omständliga anslagskonstruktionen med reservationsanslag och en eller flera tilläggsbudgeter är de främsta skälen till revisorernas beslut om granskning.

Parallellt med revisorernas granskning har inom kulturrådet utförts en bred studie av Operan. De båda studierna kompletterar varandra så till vida att kulturrådets studie har en mera allmän kulturpolitisk karaktär medan revisorernas granskning har koncentrerats till ekonomiska frågor inom ramen för Operans anslagssystem och utnyttjande av anslagen. Kulturrådets studie har kommit ut i september månad 1983 och har överlämnats till utbildningsdepartementet.

Revisorernas granskningsarbete har syftat till att finna ändamålsenliga former för statens bidragsgivning till Operan samt till att bringa ökad klarhet i Operans ekonomiska ställning. Under granskningsarbetet har framkommit vikten av att det för framtiden skapas garantier för att Operans ekonomiska information förtydligas och anpassas till avnämarna, dvs. förutom regering och riksdag, de kulturvårdande myndigheterna och den intresserade allmänheten.

¹ För budgetåret 1982/83 har Operan endast rekvirerat 100 milj. kr., varför 32,5 milj. kr. kvarstår som reserverade medel.

1.2 Operan som statligt aktiebolag

Operan (Kungliga teatern AB) är en statlig kulturinstitution och ett aktiebolag. För aktiebolag finns det speciell lagstiftning. Även sådana aktiebolag som samtidigt är statliga kulturinstitutioner har således att följa aktiebolagslagen med flera för aktiebolag gällande regelsystem. Aktiebolagsformen förutsätter att bolagets angelägenheter handläggs av en styrelse och en VD. Dessa ansvarar för såväl verksamheten som ekonomin och måste utses därefter.

En tid efter det att Operan ombildades till ett av staten helägt aktiebolag den 1 juli 1975, utfärdades en ny bolagsordning. Den nu gällande bolagsordningen är daterad den 15 september 1981.

Enligt § 2 i bolagsordningen är Operans ändamål att driva teater samt därmed förenlig verksamhet. Verksamheten skall syfta till att främja musikdramatisk konst och danskonst och *ej att bereda vinst*. Uppkommer vinst skall den enligt § 13 i bolagsordningen användas för det syfte som anges i § 2 i bolagsordningen.

Stadgandet i § 2 att verksamheten syftar till att främja musikdramatisk konst m.m. och ej att bereda vinst bör tolkas så att Operan har till uppgift att utnyttja det statliga bidraget för produktion av musikdramatisk konst (i en väl avvägd kombination av kvantitet och kvalitet). Under den förutsättningen att den information som Operan förmedlar i anslagsframställningar m.m. är riktig, måste riksdagens beslut om anslagsnivå kompletterat med regeringens bestämmelser i regleringsbrevet anses vara ett mått på den av statsmakterna önskade produktionsnivån.

Beträffande de i 9 § i bolagsordningen nämnda två revisorerna stadgas att en revisor med suppleant skall vara auktoriserad. Den andra revisorn anses av hävd vara "statlig" revisor.

Båda revisorerna har att följa aktiebolagslagen, bokförings- och skattelagarna. Det finns inga särskilda föreskrifter om hur en "statlig" revisor skall företräda statens intressen. Det måste dock förutsättas att staten som aktieägare har att bevaka att en sådan statlig revisor utses som har förutsättningar att överblicka de statliga intressena i revisionsarbetet.

1.3 Operans anslagskonstruktion

Den nuvarande anslagskonstruktionen för Operan med reservationsanslag och en eller flera tilläggsbudgeter har tillämpats sedan budgetåret 1972/73. Fördelen med reservationsanslagsformen är att teatern uppmuntras till kostnadsmedvetande och ett "företagsmässigt" tänkande i och med att anslag kan reserveras för kommande år. Nackdelen är de upprepade tilläggsbudgetbehandlingarna som ansetts vara nödvändiga för att kunna kompensera teatern för de olika personalgruppernas nya löneavtal. Såväl från Operans som från utbildningsdepartementets och riksdagens sida

kräver tilläggsbudgeterna arbete och andra resurser. Inte minst med hänsyn till att löneökningarna praktiskt taget automatiskt leder till tilläggsanslag måste man fråga sig om det inte finns någon alternativ anslagskonstruktion.

Det äldre systemet med förslagsanslag (tillämpat under perioden 1964/65–1971/72) hade fördelen att några tilläggsanslag inte blev aktuella eftersom anslaget var förslagsvis beräknat och kunde överskridas, t.ex. på grund av avtalsenliga ökningar av lönekostnaderna. En nackdel var dock att vissa kostnader inte föll ut budgetårsvis, varför anslagsbelastningen blev ojämn. En annan nackdel var enligt departementschefen (prop. 1972: 1, bilaga 10) att teatern inte stimulerades att öka de egna inkomsterna i syfte att i någon mån täcka de ökade kostnaderna.

Från Operans sida har framförts ett förslag till ändring av det nuvarande bidragssystemet, vilket skulle ta bort den nuvarande nackdelen med flera olika tilläggsbudgetbehandlingar. Förslaget innebär att all budgetbehandling äger rum endast en gång om året. Vid denna årliga behandling tar man dels upp bidraget för det kommande budgetåret dels som engångsbelopp kompensationskraven för de löneökningar som inträffat sedan föregående anslagsframställning lämnades in. Operan ger då in en enda anslagsframställning per år till utbildningsdepartementet. Departement och riksdag tar ställning till Operans verksamhet och ekonomi vid ett enda tillfälle under året.

Förslaget verkar väl avpassat för Operans förhållanden. Förslaget skulle ge departement och riksdag möjlighet till en mer samlad bedömning av Operans ekonomiska situation. Dessutom minskar arbetet med formuleringar, riksdagshandtering och riksdagstryck.

En annan aspekt på reservationsanslagsformen är att det är kammarkollegiet som disponerar över reservationsanslaget (enligt regleringsbrevet för Operan). Det är då uppenbart att Operan inte kan disponera över samma anslag. För att inte bli missledd av språkbruket kan det vara lämpligt att benämna de av Operan rekviderade medlen för *bidrag* och *inte anslag*.

Enligt regleringsbrevet för Operan skall medlen utbetalas till Operan efter rekvisition i mån av behov. Om hela anslaget inte har behövt tas i anspråk ett visst år måste det vara kammarkollegiet som reserverar resterande medel till kommande år. På detta sätt kan medel som budgeterats för Operan men ej gått åt enkelt sparas till de nästkommande åren. Om medlen ändå har rekviderats av Operan och det sedermera visar sig att de ej kommer att gå åt under budgetåret finns naturligtvis den möjligheten att Operan åläggs att återbetala medlen (utöver ett visst belopp) till kammarkollegiet mot slutet av budgetåret. Att Operan behöver ett mindre rörelsekapital är givet och kommer inte att beröras i detta sammanhang.

En konsekvens av kammarkollegiets ökade roll som kassaförvaltare är att de av Operan icke-rekviderade bidragen blir synliga i riksredovisningen. (Så länge Operan är kassaförvaltare och redovisar dem i sin balansräkning som Anslagsreservation är de osynliga i riksredovisningen).

Enligt uppgift från utbildningsdepartementet skall Operan under budgetåret 1983/84 erhålla grundanslaget utbetalt vid tre tillfällen per år och fr.o.m. följande budgetår vid fyra tillfällen per år. Syftet är att Operan inte skall ha större likviditet än vad verksamheten kräver. Mot bakgrund av att Operan redan tidigare rekviderat medel ca 4 gånger/år förefaller dock nyordningen inte innebära så stor skillnad.

I Operans fall anser revisorerna att 12 utbetalningstillfällen är motiverade, eftersom det är fråga om ett stort bidrag där räntevinsten för staten av flera och senarelagda utbetalningstillfällen blir betydande.

1.4 Operans anslagsframställning

Operans anslagsframställningar under perioden 1980-1982 har givetvis tagit upp Operans bidragskrav och föregående års bidrag men däremot har de ej gett information om Operans ekonomiska ställning. Eftersom verksamhetsberättelserna har kommit sent och dessutom på senare år inte givit en adekvat bild av Operans ekonomiska situation torde det ha varit svårt för anslagsbeviljande organ att ta ställning till Operans medelsbehov.

I den av finansdepartementet och riksrevisionsverket 1983 utgivna budgethandboken stadgas att alla som begär medel direkt hos regeringen (dvs. även Operan) har att följa budgethandbokens krav. Dessa innebär bl.a. att anslagsframställningen skall innehålla en anslagsöversikt, där även utfall skall redovisas, samt en finansieringsöversikt där samtliga finansieringskällor skall redovisas såväl vad gäller budget som utfall. Därutöver skall anslagsframställningen innehålla ett avsnitt "Budgetförslag och ekonomisk översikt", vilket skall ge en heltäckande bild av myndighetens ekonomiska förhållanden och resursbehov för budgetåret samt en sammanfattning av investeringsverksamheten med bl.a. tillämpade avskrivningsprinciper.

1.5 Operans redovisning

Vid granskningen av Operans anslagsutnyttjande visade sig teaterns redovisning vara så speciell att en stor del av granskningsarbetet har måst ägnas åt en genomgång av Operans redovisningsprinciper. Den kritik som framförs baseras på att Operans redovisning står i strid med aktiebolagslagen och bokföringslagen. Redovisningen är missvisande på flera sätt.

- Operan har under flera år belastat resultaträkningarna med grovt beräknade kostnader som inte tillhör det aktuella verksamhetsåret utan något framtida år. Detta förfarande har minskat respektive års driftöverskott. För budgetåret 1981/82 blev resultaträkningen felaktigt belastad med ca 20 milj. kr.
- Dessa framtida kostnader har tagits upp i balansräkningen under posten Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter, som uppgår till drygt 87

milj. kr. Om man rensar bort de upptagna framtida lönekostnaderna, hyreskostnaderna etc., där en regelrätt skuld inte kan anses föreligga, återstår ca 12 milj. kr. enligt vårt försök till korrigering. Enligt Operans eget försök till korrigering skulle Operan ha en faktisk skuld på ca 27 milj. kr.

- Inköpta anläggningstillgångar har kostnadsbokförts (avskrivits i sin helhet vid inköpet), även då detta inte är tillåtet.
- För verksamhetsåret 1981/82 är resultatutjämningsfonden för högt beräknad med ca 2,4 milj. kr.
- Resultaträkningen i verksamhetsberättelsen för 1981/82 innehåller missvisande information i och med att statsanslaget redovisas till 125,2 milj. kr. trots att Operan rekvirerat 129,8 milj. kr. av kammarkollegiet.
- Enligt verksamhetsberättelsen för 1981/82 har 72,9 milj. kr. utbetalats i löner till de anställda utom VD. Det riktiga beloppet är 64,6 milj. kr.
- Utnyttjandet av en balansräkningspost benämnd "Anslagsreservation" är en anomali eftersom aktiebolag inte får några anslag.
- Delårsrapport enligt aktiebolagslagens krav görs ej upp.

Sammanfattningsvis är Operans ekonomiska ställning väsentligt bättre än vad som framgår av verksamhetsberättelsen för verksamhetsåret 1981/82. Någon exakt korrigering av balansräkningen har inte kunnat upprättas, eftersom en sådan förutsätter en genomgång faktura för faktura m.m. *Tabell I* kan ses som en grov uppskattning av det faktiska läget.

Med de korrigeringar som gjorts av skuldposten Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter från drygt 87 milj. kr. till ca 12 milj. kr. finns uppenbarligen en hittills dold reserv på ca 75 milj. kr. Den dolda reserven har uppkommit genom en grovt missvisande redovisning under flera års tid. Den stora "dolda" reserven stämmer illa överens med det intryck av en ekonomiskt pressad situation som ges i Operans anslagsframställningar.

Det faktum att Operan haft svårt att utnyttja de fonderade medlen för sin teaterverksamhet på grund av regleringsbrevens maximering av de årliga lönekostnaderna minskar inte vår kritik av Operans fonduppbbyggnad. Det är riksdagen som har att besluta om de statliga medlens användning.

Även kommunalskattelagen har berörts. Enligt anvisningarna till 19 § kommunalskattelagen är statsbidrag, som utgår till näringsidkare för hans näringsverksamhet, inte skattepliktig inkomst, om bidraget använts för att bestrida en kostnad för vilken rätt till avdrag inte föreligger vare sig direkt såsom omkostnad eller i form av årliga värdeminskningssavdrag. Har bidraget använts för att bestrida en sådan kostnad i verksamheten som är på en gång avdragsgill vid taxeringen, utgör bidraget skattepliktig intäkt.

Rent principiellt gäller att ett statsbidrag är skattepliktigt om det har utgått för att täcka en avdragsgill kostnad.

Riksskatteverket (dåvarande skattedirektör Olle Roos) gör därför i ett skriftligt uttalande ställt till revisorernas kansli den bedömningen att Operans reserveringar inte torde kunna accepteras skatterättsligt.

Tabell 1 Operans balansräkning

	Operans bok- slut i verk- sammhetsber. per 1982-06-30	Korrigerat bok- slut enl. vår beräkning per 1982-06-30 (tkr.)
BALANSRÄKNING		
<i>Tillgångar</i>		
<i>Omsättningstillgångar</i>		
Kassa, bank och postgiro	31 054 116:03	31 054
Reversfordringar	55 000 000:—	55 000
Upplupna räntor	2 283 627:83	2 284
Deponerade materialhyror	1:—	
Övriga fordringar	550 238:56	550
	<u>88 887 983:42</u>	<u>88 888</u>
<i>Anläggningstillgångar</i>		
Reversfordringar	31 000 000:—	31 000
	<u>119 887 983:42</u>	<u>119 888</u>
Skulder och eget kapital		
<i>Kortfristiga skulder</i>		
Leverantörer	2 144 108:14	2 144
Källskatt	3 872 716:54	3 873
Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter	87 280 423:85	11 984
Övriga kortfristiga skulder	1 943 340:26	1 943
Anslagsreservation	9 573 323:33	87 284
	<u>104 813 912:12</u>	<u>107 228</u>
<i>Obeskattade reserver</i>		
Resultatutjämningsfond	15 014 071:30	12 600
<i>Eget kapital</i>		
Aktiekapital (50 st à 1 000:—)	50 000:—	50
Reservfond	10 000:—	10
	<u>119 887 983:42</u>	<u>119 888</u>

1.6 Ansvarsfrågor

I bolagsordningen för Operan anges att styrelsen skall bestå av lägst fyra och högst sju ledamöter. Ledamöterna utses av regeringen för en tid av högst tre år. Styrelsen utser utom eller inom sig en verkställande direktör.

I aktiebolagslagen 6 § specificeras styrelsens och VD:s uppgifter:

”Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Finnes verkställande direktör, skall han handha den löpande förvaltningen enligt riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar.— Styrelsen skall tillse att organisationen beträffande bokföringen och medelsförvaltningen även innefattar en tillfredsställande kontroll. Verkställande direktör skall sörja för att bolagets bokföring fullgöres i överensstämmelse med lag och att medelsförvaltningen skötes på ett betryggande sätt.”

Denna paragraf anger att styrelsen svarar för bolagets verksamhet men att ansvaret för den löpande verksamheten skall delegeras till VD. Styrelsen har också ansvaret för kontroll av bokföring och ekonomi — detta ansvar kan inte överlätas på bolagsrevisorn.

Anslagsframställningens utformning och innehåll är ett exempel på styrelseärende inom Operan. Om operastyrelsen hade varit helt informerad om Operans ekonomiska ställning, vad gäller fonderingar, hade man sannolikt inte målat upp en så ekonomiskt pressad situation som i anslagsframställningen från den 1 september 1982 eller begärt tilläggsanslag under hösten 1982.

Med tanke på vad som har konstaterats i fråga om felaktigheter i Operans redovisning torde det vara helt klart att operastyrelsen har brutit i sitt ansvar för kontrollen av bokföringen och ekonomin.

En stor del av det ekonomiska ansvaret på tjänstemannaplanet är samlat till en person inom Operan, dvs. till ekonomichefen. Det är ekonomichefen som haft ansvaret för placeringspolitiken betr. Operans likviditetsöverskott, bl.a. reversfordringarna och bankcertifikaten som den 1 april 1983 uppgick till 127 milj. kr. Det är ekonomichefen som den 30 juni undertecknar verifikationer med tillkommande bokslutsposter för skuld till personalen, semesterlöneskuld, RFV-skuld, hyresskuld etc.

Inom Operan saknas sålunda en kontrollfunktion vad gäller vissa delar av det ekonomiska ansvaret. Initiativ bör därför tas till en översyn av det ekonomi-administrativa systemet och beslutsordningen inom Operan. Med hänsyn till aktiebolagslagens krav på att VD skall svara för den löpande verksamheten måste även operachefens roll och möjligheter att hålla sig informerad i ekonomiska frågor gås igenom.

Trots de konstaterade felaktigheterna i 1981/82 års redovisning har revisorerna i revisionsberättelsen uttalat att granskningen utförts enligt god revisionssed och att Operans redovisning är uppgjord enligt aktiebolagslagen. Inte heller granskningen av de senaste årens styrelseprotokoll ger vid handen att revisorerna vänt sig till styrelsen med synpunkter på redovisningen. Muntligen har de dock delgivit ekonomichefen och kamrern viss tveksamhet inför redovisningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att bolagsrevisorerna trots viss kännedom om att Operans ekonomiska läge avviker från den bild som anslagsframställningar och verksamhetsberättelser ger ändå inte informerat aktieägarna, staten eller Operans styrelse.

1.7 Överväganden

Sammanfattningsvis förordas att

- en ny anslagskonstruktion för Operan införs, innebärande att all tilläggsbudgetbehandling slopas och ersätts med en enda sammanhållen budgetberedning per år och att statsbidraget utbetalas månadsvis,
- en grundlig revision av Operans räkenskaper för de senaste fyra åren genomförs,
- Operans organisation avseende beslutsbefogenheter, internkontroll och informationsfrågor utreds samt
- nästa bolagsstämma drar konsekvenserna av de nu redovisade förhållandena.

2 Remissyttranden

Yttranden över rapporten 1982/83:4 Statens anslag till Operan har efter remiss lämnats av statens kulturråd och kammarkollegiet samt av riksskatteverket i vad avser skattskyldighetsfrågor och rikss revisionsverket i vad avser budget- och revisionsfrågor. Därutöver har byggnadsstyrelsen yttrat sig över Operans hyresförhållanden.

Operan, Kungliga Teatern AB, har liksom Kungliga Dramatiska Teatern AB beretts tillfälle att yttra sig. Till Operans yttrande har fogats dels ett särskilt yttrande från bolagets revisorer, dels ett yttrande från professorn i finansrätt vid Stockholms universitet, professor Sven-Olof Lodin.

2.1 Allmänt

Allmänt kan konstateras att de sakförhållanden som beskrivs i revisorerens rapport angående Operans uppbyggnad av ekonomiska reserver. Operans kapitalförvaltning, redovisning, ekonomiska rapporter och budgeteringsprinciper inte motsägs av remissmyndigheterna. Operan instämmer också i revisorerens bedömning att de finansiella reserverna på sammanlagt ca 100 milj. kr. blivit alltför stora.

Däremot har Operans styrelse en egen syn på innebörden av reserverna, som inte delas av vare sig riksdagens revisorer eller övriga remissmyndigheter. Enligt operastyrelsen är det svårt att förstå hur bolagets fondering och goda finansförvaltning skulle kunna stå i strid med en allmän besparingspolitik. I motsats härtill utgår såväl kammarkollegiet som kulturrådet i sina remissvar från att "överfonderingen" inom Operan överförs till staten och blir föremål för regeringsbeslut.

Operan anser vidare att det inte är statsbidraget utan regeringens regleringsbrev, som styr teaterns utgiftsnivå, varför – från Operans utgångspunkter – de alltför stora statsbidragen inte lett till några negativa konsekvenser för vare sig bolaget, dess borgenärer eller för staten som aktieägare.

Operans försvar för "överfonderingen" är att de bidragsbeviljande myndigheterna godkänt Operans konsolideringspolitik därigenom att inte ens de öppna reserverna på ca 25 milj. kr. föranlett någon fråga från statens representant vid bolagsstämman eller vid kulturutskottets behandling. I motsats till rapportens antagande hävdar vidare Operan att utbildningsdepartementet känt till och utan kritik godtagit de uppkomna medelsreservationerna.

Revisorernas kritik mot Operan för att bolagets information om dess ekonomiska ställning varit så bristfällig att statsbidrag beviljats på ett ofullständigt beslutsunderlag tillbakavisas av Operan. Inför budgetåret 1984/85 har man dock vinnlagt sig om en mera utförlig och tydlig anslagsframställning – enligt remissvaret därför att anslagsframställningen röner intresse även utanför regeringskansliet.

Även i frågan om huruvida Operan har att erlægga skatt för den del av statsbidraget som ej utnyttjats i teaterverksamheten divergerar remiss-svaren. Operastyrelsen anser sig inte kunna ha någon egen mening men har utgått ifrån att skattskyldighet inte skulle föreligga eftersom skattemyndig-heterna har godtagit teaterns deklarationer. Operans revisorer är av sam-ma mening på de grunderna att det skulle vara orimligt att staten på samma gång ger bidrag till och beskattar ett helägt statligt bolag samt att de betraktat statsbidraget som aktieägartillskott. Enligt det av Operan bilagda yttrandet från professor Lodin torde skatteplikt för teaterverksamheten till skillnad från finansverksamheten – inte föreligga, eftersom begreppet rörelse inte skulle täcka Operans teaterverksamhet. Skälet är, enligt pro-fessor Lodin, att det ekonomiska utfallet av teaterverksamheten är bety-delselöst. Dessutom anser han att bidraget är ett aktieägartillskott.

Enligt riksskatteverket innebär 19 § kommunalskattelagen att ett statsbi-drag till näringsverksamhet vilket inte har använts för avsett ändamål skall tas upp som skattepliktig intäkt oavsett hur bidraget senare används.

Två av remissinstanserna har ifrågasatt Operans associationsform, näm-ligen riksrevisionsverket och kulturrådet.

Riksrevisionsverket vill inte förorda någon förändring, främst av det skälet att lagstiftningen för aktiebolag innebär klara regler avseende ansvar och ekonomisk förvaltning. Vidare anser verket att det med hänsyn till den konstnärliga friheten kan vara en fördel om verksamheten bedrivs i aktie-bolagsform. Kulturrådet anser att trots att man ofta förordat aktiebolags-formen för Operan på grund av de strikta reglerna i ekonomiskt hänseende, har dessa nu visat sig vara otillräckliga. Eftersom aktiebolagsformen är avsedd för företag som syftar till vinst är det, enligt rådet, olämpligt att för Operan strikt tillämpa hela filosofin bakom aktiebolagslagen. Lagen måste dock följas enligt rådet. Vidare anser rådet att det är viktigt att regeringen fullföljer arbetet med att utreda kulturinstitutionernas organisationsform.

Beträffande revisorernas förslag angående en ny anslagskonstruktion för Operan instämmer de flesta remissmyndigheterna.

Kammarkollegiet och riksrevisionsverket instämmer i revisorernas för-slag att reservationsanslag skall bibehållas för Operan och att budgetarbe-tet koncentreras till ett tillfälle per år i syfte att undvika tilläggsbudgetbe-handling. Även förslaget att statsbidraget skall utbetalas i tolv delposter tillstyrks. Båda remissinstanserna föreslår att Operan får en rörlig kredit för att kunna möta ett tillfälligt likviditetsbehov. Kulturrådet menar att Dramaten, Riksteatern och Rikskonserter bör ha samma anslagskonstruk-tion som Operan och att förslaget om ny anslagskonstruktion därför bör analyseras ytterligare. Månadsvis utbetalning av statsbidraget tillstyrks ej. Operan delar revisorernas uppfattning att reservationsanslag är att föredra och att tilläggsanslag bör undvikas. Dramaten föredrar att behålla det nuvarande regelsystemet men vill ej motsätta sig den i rapporten föreslag-na ordningen.

Revisorernas förslag om en grundlig revision av Operans räkenskaper för de senaste fyra åren tillstyrks av kulturrådet och kammarkollegiet.

I revisorernas förslag om en utredning av Operans organisation i ekonomi-administrativa frågor instämmer såväl Operan som kulturrådet och kammarkollegiet.

Revisorernas uppfattning att nästa bolagsstämma måste dra konsekvenserna av de i rapporten redovisade förhållandena motsägs inte av remissmyndigheterna.

2.2 Operans anslagssystem

Revisorernas förslag till anslagssystem innebär en koncentrerad budgetbehandling för Operan med ett bibehållande av reservationsanslagsformen. Huruvida även Dramaten (vars anslag behandlas gemensamt med Operans), Riksteatern och Rikskonserter bör ha en koncentrerad budgetbehandling måste enligt revisorerna övervägas i särskild ordning.

I Operans fall anser revisorerna att tolv delutbetalningar av statsbidraget är motiverade, eftersom det är fråga om ett stort bidrag där räntevinsten för staten av fler och senarelagda utbetalningstillfällen blir betydande.

Kammarkollegiet ansluter sig till förslaget om anslagskonstruktion och påpekar att detta förutsätter att Operan har en sådan likviditet att kompensationskravet för löneökningar kan ersättas efter ett år eller mer. Enligt kollegiet bör man dock inte bygga på förutsättningen att Operan kan finansiera lönerkostnader genom en hög egen likviditet. I stället bör ett beslut finnas att Operan får en rörlig kredit i riksgäldskontoret.

Kammarkollegiet tar vidare upp formerna för kollegiets verksamhet med bidragsutbetalning. Någon egentlig behovsprövning i samband med bidragsmottagarnas rekvisitioner av statsmedel har tidigare inte förekommit. Den budgethandbok som gäller fr.o.m. den 1 februari 1983 innebär emellertid en avsevärd skärpning eftersom utbetalning endast får ske "i mån av behov", och efter "vederbörligen styrkta kostnader".

Liksom revisorerna finner kollegiet att uttrycket "i mån av behov" innefattar hänsyn till bidragsmottagarens aktuella likviditet. Kollegiet konstaterar dock att en bedömning av bidragsmottagarnas likviditet kräver arbetsinsatser av den utbetalande myndigheten, som hittills legat utanför kollegiets möjligheter. Därför har kollegiet tagit upp frågan om arbetskraftsförstärkning för detta ändamål i sin anslagsframställning för budgetåret 1984/85. Budgethandboken s krav på prövning av de kostnader som ett anslag skall täcka ställer enligt remissvaret kollegiet inför samma problem som kravet på prövning av bidragsmottagarens likviditet.

Där bidragsbehovet i huvudsak är tidsrelaterat är, enligt kollegiet, månadsutbetalning för större anslag ett sätt att smidigt anpassa utbetalningstidpunkten efter behovet. Därigenom kan statsmakternas önskemål om sparsam kassahållning förverkligas.

Ett sådant utbetalningssystem tillämpar kollegiet sedan länge utan särskild föreskrift och utan olägenhet i fråga om anslaget till hovstaten under första huvudtiteln. Kollegiet ansluter sig mot denna bakgrund till förslaget om månadsutbetalning av bidraget till Operan. Bidraget till hyra, som är en stor post i Operans budget, bör emellertid betalas ut då hyran förfaller till betalning, dvs. med nuvarande ordning årsvis i efterskott i juni. Här kan s.k. direktbetalning komma i fråga, vilket förfarande skisseras i kollegiets anslagsframställning. I stället för att rekvirera pengarna från kammarkollegiet för vidare utbetalning kan bidragsmottagaren sända godkänd faktura till kollegiet som betalar direkt till den slutliga betalningsmottagaren.

Riksrevisionsverket anför att anslagssystemet bör förändras, att systemet med reservationsanslag bör bibehållas och att budgetarbetet bör koncentreras till ett tillfälle per år. Vid budgetprövningen bör även de beräknade pris- och löneförändringarna beaktas. Härigenom bortfaller enligt verket behovet av tilläggsanslag. Anslaget tillsammans med biljettintäkter får utgöra den ekonomiska ramen för verksamheten. För att möta tillfälliga likviditetsbehov kan en rörlig kredit böra medges.

Riksrevisionsverket instämmer i förslaget om utbetalning av bidraget i tolv delposter. Storleken av dessa poster bör grundas på en likviditetsbudget som bolaget redovisar.

Statens kulturråd anser att förslaget om anslagskonstruktion och samlad budgetberedning bör analyseras närmare. Om en förändring skall ske förefaller det rådet ändamålsenligt att motsvarande konstruktion samtidigt införs för Dramaten, Riksteatern och Rikskonserter.

Kulturrådet kan däremot inte tillstyrka en förändring till utbetalning månadsvis av statsbidraget för Operan, då detta skulle leda till onödig stelhet och byråkrati i planering av verksamhet och ekonomi. Operan bör behandlas på samma sätt som övriga institutioner.

Operan delar revisorernas uppfattning att reservationsanslag som konstruktion är att föredra och att försök bör göras att finna former för att undvika tilläggsanslag.

Enligt operastyrelsens mening är det emellertid svårt att förstå vad som skulle vinnas i effektivitet och ekonomisk styrka om likviditetsreserven kvarstår hos kammarkollegiet i stället för hos Operan. Ur operaverksamhetens och därmed ägarens synvinkel har det enligt styrelsen varit en fördel att medlen förvaltats så skickligt att en betydande räntevinst uppstått. Om denna bortfaller – t.ex. på grund av månadsutbetalning av bidraget – måste antingen statsanslaget öka i motsvarande omfattning eller också måste Operan skära ned sin verksamhet.

Enligt operastyrelsen kan reserverna – såsom beskrivs i revisionsrapporten – i princip stå kvar som anslagsreservation i statens kassa. Dispositioner för en sådan omfördelning har gjorts i och med budgetårsskiftet juli 1983.

Från *Dramatiska Teaterns* sida framförs att det aldrig varit särskilt

betungande att gå in med en ansökan om anslag på tilläggsbudget en à två gånger om året. Teatern vill dock inte motsätta sig den av revisorerna föreslagna anslagskonstruktionen. En förutsättning är dock att medel ställs till förfogande på ett sådant sätt att likviditetssvårigheter inte uppstår. Dramatens eget förslag innebär att den i regleringsbrevet maximerade lönesumman i fortsättningen blir förslagsvis betecknad.

Teatern framhåller att aktiebolagen Operan och Dramaten har ställning som Sveriges nationalscener, med samma ägare, staten, och med i huvudsak likalydande bolagsordningar. Anslagstilldelningen sker nu på samma sätt. Det kunde därför vara förståeligt att en förändring avseende det ena företaget rörande t.ex. anslagskonstruktionen automatiskt även får gälla det andra. Någon sådan automatik bör emellertid enligt Dramatens mening inte utan vidare tillämpas. Vartdera företaget bör i stället bedömas efter sina egna förutsättningar med avseende på konstnärligt uppdrag, storlek, ekonomi etc.

Om statsmakterna vill minska Operans ränteinkomster genom att betala ut statsbidraget månadsvis, bör enligt Dramaten en sådan åtgärd inte utan vidare tillämpas även på Dramaten, som i ekonomiskt hänseende vida skiljer sig från Operan. Eftersom räntetäkterna ingår i teaterns budget och alltså tas i anspråk för teaterns verksamhet, måste en förändring kompenseras med en motsvarande ökning av statsbidraget.

Revisorernas förslag att kammarkollegiet i fortsättningen skall fungera som kassaförvaltare förefaller Dramaten otympligt. Den administrativa omgång som det skulle innebära att månatligen bevisa behovet av en viss summa av statsbidraget, kommer enligt Dramaten att medföra ett avsevärt administrativt merarbete för teatern.

2.3 Operans anslagsframställning

I revisorernas rapport diskuteras skillnader mellan anslag och bidrag och konstateras att Operans bidragsframställning måste förtydligas för att så långt som möjligt stå i överensstämmelse med budgethandbokens krav. Fonderingarna till trots har Operans anslagsframställningar givit intryck av att Operan haft en ekonomiskt pressad situation.

Kammarkollegiet anför att man muntligen informerat budgetdepartementet om den stora diskrepansen mellan Operans budgeterade och realiserade räntetäkter (för år 1980/81 3500 000 kr. resp. 13 244 000 kr). Eftersom kollegiet inte får del av anslagsframställningen och inte deltar i budgetarbetet, har det funnits små möjligheter för kollegiet att påverka förhållandet.

Riksrevisionsverket instämmer i revisorernas mening att Operan måste ge en utförlig information om sin ekonomiska ställning i samband med det årliga budgetarbetet.

Kulturrådet pekar på att det är nödvändigt att en korrekt statsbidrags-

nivå för Operan räknas fram. Vid bedömningen av anslagsbehovet är det också nödvändigt att diskutera Operans behov av rörelsekapital (reserv) och dess storlek i förhållande till den totala omslutningen. Rådet förutsätter att Operans anslagsframställning för 1984/85 ger en korrekt grund för departementets budgetarbete.

Enligt *Operan* är revisorernas kritik att Operan inte ger en tillräckligt tydlig och heltäckande bild av sin ekonomi riktig och relevant, när man betänker det intresse som finns för anslagsframställningen också utanför regeringskansliet.

Styrelsen har därför i anslagsframställningen för verksamhetsåret 1984/85 lagt sig vinn om att eftersträva större utförlighet och tydlighet. När det gäller informationen till regeringskansliet vill styrelsen dock erinra om att den skriftliga framställningen genom kontinuerlig kontakt med de statliga handläggarna kompletteras i detaljer som utvidgar informationen betydligt. Revisorernas antagande att regeringens kansli eventuellt inte skulle känna till Operans ekonomi är sålunda grundlöst.

Operan avvisar bestämt revisorernas implicita kritik att styrelsens anslagsäskanden varit vilseledande. Beskrivningarna av effekterna av oförändrade eller minskade anslag har varit helt adekvata enligt operastyrelsen. Statsmakernas styrning av Operan sker via propositioner, betänkan- den och regleringsbrev och inte via det årliga statsbidraget. Därför kan Operans produktionsresurser vara starkt begränsade samtidigt som Operans finansiella ställning är stark.

Revisorernas rapport ger enligt operastyrelsen uppfattningen att det har varit felaktigt av styrelsen att äska nya höjda statsbidrag på den nivå som skett när man kunnat klara sig på en lägre nivå med ianspråktagande av reserverna.

Styrelsen menar att man i så fall avvecklar den reserv som gör det möjligt att undvika tilläggsanslag under följande budgetår samt att man får en utomordentligt ojämn utveckling av anslagsnivån. En sådan anslagspolitik skulle komplicera budgetarbetet både för regering och riksdag. Styrelsen räknar med att regeringen kommer att ge sina önskemål i detta avseende till känna.

Dramaten framför att uppläggnings- och utformningen av anslagsframställningarna tillmäts stor vikt vid teatern. Anslagsframställningen sägs utgöra en viktig kommunikation med ägaren och uppdragsgivaren, staten. I den kan teatern ge uttryck för sin policy och ange sina mål och sin inriktning för den fortsatta verksamheten. Teatern vill därför bevara friheten att utforma sin framställning på det sätt som den kulturpolitiska och ekonomiska situationen ger anledning till.

2.4 Operans redovisning

Operans redovisningsprinciper — och dess konsekvenser i form av en dold reserv på ca 75 milj. kr. — har i revisorernas rapport blivit föremål för allvarlig kritik. Remissinstanserna — utom Operan — delar revisorernas kritiska uppfattning i den mån de uttalar sig alls.

Kammarkollegiet anför att Operan i enlighet med föreskrifterna i regleringsbrevet t.o.m. budgetåret 1981/82 tillställt kollegiet sina verksamhetsberättelser med bl.a. balansräkning och resultaträkning. Räkenskaperna har varit granskade enligt vad som framgått av den i verksamhetsberättelsen intagna revisionsberättelsen. Kollegiets möjligheter att i efterhand gå in i redovisningen har bedömts som ytterst ringa.

Kollegiet ifrågasätter om inte det belopp som felaktigt blivit fonderat — enligt revisionsrapporten ca 75 milj. kr. — skall återbetalas till kammarkollegiet. Det bör i så fall ankomma på regeringen att besluta i vilken utsträckning beloppet skall tillgodoföras Operans anslag. I den mån belopp som skall levereras in inte disponeras i likvida medel, är kollegiet berett att helt eller delvis ta emot beloppet i form av de värdehandlingar där Operan f.n. har placerat kapital. Någon omedelbar realisation är således inte nödvändig, utan avvecklingen kan ske i den takt och på det sätt som kollegiet bedömer som marknadsmässigt mest fördelaktigt.

Riksrevisionsverket konstaterar att det av revisorernas rapport framgår att Operan har en stor dold reserv, vilken inte torde ha beaktats vid anslagstilldelningen. Detta förhållande bör enligt verket regleras genom att medlen återförs till statsverket. Bl.a. bör övervägas att staten övertar vissa reversfordringar.

Kulturrådet instämmer i allt väsentligt i revisorernas kritik mot Operans ekonomiska förvaltning. Enligt rådet bör Operans styrelse upprätta en samlad plan för vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av förslagen i revisorernas resp. i rådets egen operautredning.

Statsmakterna bör enligt kulturrådet fatta särskilda beslut om de medel som sparats inom Operan utan att det varit statsmakternas avsikt. Operan har givetvis ett behov att disponera en reserv som kulturrådet uppskattningsvis beräknar till ca 10% av Operans ordinarie årsanslag. Frågan om motsvarande reserv inom Dramaten och Riksteatern bör övervägas i annat sammanhang. Resten av de inom Operan inbesparade medlen bör föras över till andra kulturändamål: förslagsvis 1/3 bör avsättas till regional verksamhet inom musik/teater och dans och 2/3 bör avsättas till angelägna investeringsändamål inom kulturområdet. Kulturrådet är berett att åta sig fördelningen av samtliga dessa medel, varav för de som riktas till investeringsändamål enligt närmare bestämmelser som meddelas av regeringen.

Operan instämmer i att redovisningssystemet bör göras tydligare. Dock, påpekar operastyrelsen, har redovisningssystemet och de uppkomna medelsreservationerna inte föranlett någon kritik från bolagets revisorer eller

aktieägaren staten och detta sägs gälla såväl vid bolagsstämmorna som vid de täta informella kontakterna mellan teaterns administrativa ledning och det ansvariga departementet. Operastyrelsen understryker att den kritiserade ordningen inte lett till några materiellt negativa konsekvenser vare sig för bolaget, dess borgenärer eller för staten som aktieägare.

Operastyrelsen delar revisorernas uppfattning att fonderingen blivit alltför stor. Skälen bakom fonderingen uppges vara ojämnheter och fördröjningar i utgiftsflödet för t.ex. hyror. Därjämte har varningar för reellt sjunkande anslag gett motiv för att bygga upp finansiella marginaler.

På grund av operastyrelsens uppfattning att ojämna hyror skulle vara ett skäl för att bygga upp ekonomiska reserver begärde revisorerna ett yttrande i den frågan av byggnadsstyrelsen.

I *byggnadsstyrelsens* yttrande citeras först Operans anslagsframställning:

”Oregelbundna aviseringar och debiteringar från byggnadsstyrelsen beträffande aktuella hyror inte minst ovissheten vad gäller ombyggnadsetapperna för operahuset har resulterat i en uppsamling av hyresmedel som 1982-06-30 uppgick till 12,67 milj. Den slutliga hyressättningen sker i efterskott varför en regleringsfondering är väl motiverad. Exempelvis kan nämnas att för 1983/84 och 1984/85 aviserades 1982 en hyreskostnad på 24,5 milj. 1983 då ny avisering erhöles var motsvarande belopp 17,4 respektive 20,4 milj. Vad slutet blir vet ännu ingen”.

Därefter redogör byggnadsstyrelsen för hyresförhållandena. Styrelsen lämnar varje år i maj månad uppgifter om lokalhyran till brukarna. Denna lokalhyresuppgift innehåller två väsentliga upplysningar, nämligen information om den hyra som byggnadsstyrelsen debiterar för innevarande budgetår och information om den hyra som brukaren skall lägga till grund för sin anslagsframställning i september.

Dessa lokalhyresuppgifter finns arkiverade i byggnadsstyrelsens lokalregister. För budgetåren 1980/81 till 1984/85 kan av dessa när det gäller teaterns lokalhyror utläsas följande:

bå	aviserat (tkr)	debiterat (tkr)
80/81	13 142	13 305
81/82	15 488	15 481
82/83	16 165	17 014
83/84	24 626	—
84/85	20 373	—

Det mest slående med dessa uppgifter är enligt byggnadsstyrelsen stabiliteten. Operan har i stort sett haft samma lokaler under den här granskade perioden.

Operastyrelsen hänvisar beträffande den redovisningstekniska kritiken till det bilagda yttrandet från teaterns revisorer men medger att vissa inslag i redovisningssystemet kan kritiseras. Enligt styrelsen medger teaterns

revisorer att bättre former för redovisningen med annan rubriksättning bör sökas i fortsättningen. Samtidigt hävdar styrelsen att teaterns goda finansiella likviditet kunnat avläsas ur både öppna och mer opreciserade poster i balansräkningen. Styrelsen tillbakavisar riksdagsrevisorernas antydan om att styrelsen skulle önskat dölja den goda finansiella situation som på senare tid förelegat.

Operans revisorer hävdar att de redovisningsprinciper som nu kritiserats i princip har tillämpats fortlöpande och ej föranlett anmärkningar från vare sig styrelse, revisorer, aktieägare eller andra. Både öppna och "dolda" reserver har funnits länge, ehuru de var mindre tidigare år. Att reserver kunnat bildas i ökande omfattning under de senaste åren har, enligt Operans revisorer, vid den tillämpade anslagstekniken, i betydande grad berott på det höga ränteläget och ett aktivt utnyttjande härav från ekonomiledningens sida.

Beträffande riksdagens revisorers kritik att en samlad, uppdaterad inventarietförteckning ej upprättats inom Operan har Operans revisorer påtalat denna brist men måst avvakta på grund av att Operan ej har personella resurser för att utföra det omfattande arbetet.

Riksdagens revisorers kritik att resultatutjämningsfonden är felaktigt beräknad till 15,0 milj. kr. i stället för ca 12,6 milj. kr. besvarar operans revisorer med att detta saknar betydelse eftersom avsättningen görs från en skattefri inkomst. I enlighet härmed bör enligt operarevisorerna rubriken i balansräkningen "Obeskattade reserver, Resultatutjämningsfond" ersättas med rubriken "Resultatutjämningsfond".

Riksdagsrevisorernas kritik att operan ej gjort upp delårsrapport i enlighet med aktiebolagslagens krav besvarar operarevisorerna med att de ej ansett underlåtenheten vara av sådan vikt att de måst påtala den. De framhåller att aktieägaren inte efterlyst någon delårsrapport, men förutsätter att en sådan i fortsättningen upprättas.

Beträffande kritiken att inköpta anläggningstillgångar kostnadsbokförts (avskrivits i sin helhet vid inköpet) även då detta inte är tillåtet, svarar operarevisorerna med citat från Göteborgs stadsteaters inläga till skattemyndigheterna att "direkt avskrivning av alla inventarier tillämpas av landets övriga stadsteatrar och statliga teatrar".

Riksdagens revisorers allvarligaste kritik gäller Operans uppbyggande av dolda reserver under balansräkningsposten "Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter", en post som totalt uppgår till 87,3 milj. kr. Fonduppbyggnaden har redovisningstekniskt åstadkommit genom att Operan årligen belastat verksamheten med framtida kostnader enligt internt uppgjorda verifikationer.

Operarevisorerna försvarar denna redovisning med att ett dylikt förfaringsätt i princip tillämpats även under tidigare år. Fram t.o.m. 1980-06-30 redovisades de dolda reserverna under posten "Leverantörer". Detta system ansågs emellertid otydligt eller rentav missvisande, medan

det nya enligt operarevisorerna tydligt skulle visa att det finns vissa betydande reserver (förutbetalda intäkter).

Operarevisorerna konstaterar att riksdagens revisorer har beräknat den verkliga "bokföringsmässiga" skulden till ca 12 milj. kr. medan Operans ekonomichef Tillius kommit fram till ca 27 milj. kr. De anser att vissa poster, t.ex. hyresskulden, är mycket svårbedömbara och att det skulle föra för långt att i remissvaret gå in på vilken bedömning som är riktig.

Oavsett vilken bedömning som görs av den verkliga "bokföringsmässiga" skuldens storlek, står det dock enligt operarevisorerna klart, att betydande avsättningar finns för kommande, under räkenskapsåret ännu ej inträffade kostnader. Förfaringssättet strider enligt såväl styrelsens som revisorernas åsikt ej mot vare sig villkoren för statsbidragen eller skatte-reglerna.

Operarevisorerna anser emellertid nu att man t.ex. i en not borde ha förtydligat posten "Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter" genom att närmare kommentera den.

En annan möjlighet, enligt operarevisorerna, hade varit att som revisionsrapporten är inne på, föra upp hela reserven till anslagsreservation eller annan öppen reserv. Att Operan stannat vid den gjorda redovisningen sammanhänger med att man av kontinuitetsskäl ej velat ändra principerna. Operarevisorerna förnekar bestämt att den tillämpade rubriceringen varit avsedd att dölja den goda ekonomiska ställningen.

Beträffande de i revisionsrapporten behandlade redovisningsfrågorna anför *Dramaten* att teaterns egna anskaffningar av inventarier med ett värde överstigande 500 kr. — utom rekvisita — registreras och skrivs av under fem år, dvs. med 20% av anskaffningsvärdet årligen.

Riksdagens revisorers förslag om en grundlig revision av Operans räkenskaper för de senaste fyra åren tillstyrks av *kammarkollegiet* och *statens kulturråd*, de enda remissorgan som yttrat sig direkt över förslaget.

2.5 Skattskyldighetsfrågan

Remissinstansernas syn på hur pass allvarliga redovisningsfelen är, har samband med frågan om huruvida Operan har att erlagga skatt för den del av statsbidraget som ej utnyttjats i teaterverksamheten.

Riksskatteverket återger anvisningarna till 19§ kommunalskattelagen, enligt vilka statsbidrag som använts för att bestrida sådan kostnad som är på en gång avdragsgill vid taxeringen utgör skattepliktig intäkt. Verket anför att det hittills inte har funnits någon möjlighet att skattemässigt balansera ett statsbidrag som skall användas för ett visst ändamål till ett följande räkenskapsår. En sådan möjlighet har emellertid införts fr.o.m. den 1 juni 1983. Ett statsbidrag som inte har använts för avsett ändamål skall således tas upp som skattepliktig intäkt oavsett hur det under ett senare år kan ha kommit att användas. Om ett statsbidrag återbetalas är

detta avdragsgillt, under förutsättning att det har tagits upp som intäkt.

Den omständigheten att resultatutjämningsfonden är för högt beräknad ett år leder enligt riksskatteverket till att skatteuttaget det året blir för lågt. Avsättningen skall återföras till beskattning nästföljande beskattningsår. Den felaktiga avsättningen leder därför till en felaktig periodisering.

Operans reserveringar för framtida kostnader är enligt verket inte avdragsgilla vid taxeringen. Operans kostnadsbokföring av anläggningstillgångar har däremot ingen betydelse i beskattningshänseende. Verket konstaterar endast att det är önskvärt att Operans redovisning i framtiden sker i enlighet med gällande civil- och skattelagstiftning.

Enligt *Operans* remissvar kan operastyrelsen inte ha någon egen mening i skattskyldighetsfrågan utan man har utgått ifrån att skattskyldighet inte skulle föreligga eftersom skattemyndigheterna godtagit teaterns deklARATIONER. I övrigt hänvisar operastyrelsen till de bilagda yttrandena från operarevisorerna och professor Lodin.

Enligt *operarevisorerna* är revisionsrapportens bedömning i skattefrågan anmärkningsvärd, dels därför att regeringsrätten är Sveriges enda slutliga domstol i skattefrågor, dels därför att riksskatteverkets yttrande i skattefrågan ej bilagts revisionsrapporten. Operarevisorerna ställer sig över huvud taget frågande till att verket ansett sig kunna göra ett uttalande utan ett uppdrag av operastyrelsen. Operarevisorernas ståndpunkt i skattefrågan sammanfattas på följande sätt:

1. Det kan ej vara rimligt att staten på samma gång ger bidrag till och beskattar ett helägt statligt bolag.
2. Skattemyndigheterna har under lång tid ansett att bolaget ej skall betala skatt.
3. Anslaget har betraktats som aktieägartillskott vilket i sin helhet är skattefri inkomst.

Operarevisorerna tillbakavisar revisionsrapportens påstående om att de ej tillräckligt prövat frågan om skattskyldighet för Operan.

Den av Operan tillkallade *professor Lodin* anför att skattskyldigheten har samband med två övergripande frågor. Den första frågan gäller huruvida Operans verksamhet över huvud taget kan anses utgöra skattepliktig rörelse. Den andra frågan gäller i vilken egenskap staten kan anses tillskjuta sina bidrag – som aktieägare eller statsorgan.

Enligt professor Lodin kan bolagets skattedeklaration med inkomst av rörelse ej vara avgörande för bedömningen av om rörelse föreligger eller ej. För att rörelse skall föreligga i skatterättslig mening skall det vara fråga om en självständig, yrkesmässigt bedriven förvärvsverksamhet. Eftersom enligt professor Lodin det ekonomiska utfallet av operaverksamheten synes vara i det närmaste betydelselöst, torde förvärvsverksamhet i kommunalskattelagens mening inte kunna föreligga.

Detta betyder enligt professor Lodin att själva teaterverksamheten inte

skulle vara skattepliktig. Däremot föreligger skattskyldighet för inkomster av annat slag, t.ex. ränteintäkter.

Professor Lodin tar också upp frågan huruvida statsbidraget till Operan kan anses vara bidrag från staten i egenskap av aktieägare eller i egenskap av statsorgan. Han drar slutsatsen att eftersom aktieägaren varje år godkänner underskotten och tillskjuter det felande beloppet är bidraget att anse som ett icke skattepliktigt aktieägartillskott.

2.6 Informations- och ansvarsfrågor

2.6.1 Information om Operans ekonomi

Riksdagens revisorer har kritiserat Operans ekonomiska information i anslagsframställningar och verksamhetsberättelser för att vara bristfälliga och vilseledande.

Beträffande anslagsframställningen medger *Operan* att dess information inte är tydlig och heltäckande men avvisar påståendet att framställningen skulle ha varit vilseledande. Beträffande verksamhetsberättelsen anser Operan att för såväl bolagsstämman som kulturutskottet i riksdagen måste skillnaden mellan prognos och utfall av de egna intäkterna ha varit fullt uppenbar och därmed den successiva likviditetstillväxten.

Operan anför dessutom att den skriftliga informationen kompletterats genom kontinuerlig kontakt mellan teatern och utbildningsdepartementet. Revisionsrapportens antagande att departementet eventuellt inte skulle känna till Operans ekonomi är sålunda, enligt Operan, grundlöst.

Operastyrelsen tillbakavisar att man skulle önskat dölja Operans konso-
liderade finansiella ställning.

Operans revisorer anser det självklart att bolagsledningen för aktieägaren framlagt bolagets verkliga ekonomiska ställning på grund av det förhållandet att bolaget till största delen finansieras av statsmedel. Beträffande tanken att operarevisorerna själva skulle informera aktieägaren om att Operans ekonomiska läge avviker från den bild som anslagsframställningar och verksamhetsberättelser ger, slår revisorerna ifrån sig. Operarevisorerna hänvisar till sin tystnadsplikt samt till att de ej anser att de har skyldighet eller ens rättighet att informera utöver verksamhetsberättelse och revisionsberättelse annat än vid uttalat önskemål från någons sida och med styrelsens godkännande. Något sådant önskemål har ej förelegat enligt operarevisorerna.

Ett naturligt forum för lämnande av information kunde vara de årliga bolagsstämmorna. Ej heller här har någon fråga ställts av aktieägaren. Operarevisorerna har tolkat de uteblivna frågorna på så sätt att aktieägaren fått information på annat sätt, dvs. av styrelsen och ekonomiledningen. Detta, skriver operarevisorerna, bekräftas av styrelsen.

2.6.2 Bolagsrevision

Riksdagens revisorer har kritiserat operarevisorerna därför att de i 1981/82 års revisionsberättelse har uttalat att granskningen utförts enligt god revisionssed och att Operans redovisning är uppgjord enligt aktiebolagslagen.

Mot bakgrunden av det aktuella fallet gör *kammarkollegiet* några allmänna reflexioner över kollegiets granskningsskyldighet.

Enligt förordningen om revision vid revisionskontor skall det revisionskontor som granskar sådan myndighet som tecknar utbetalningsbesked beträffande statsbidrag granska bidragsmottagarens redovisning. Detta betyder att kammarkollegiets revisionskontor skall granska Operans redovisning av statsbidragen. Några närmare bestämmelser om redovisningsskyldighetens omfattning och granskningens innebörd finns inte. utan här måste, enligt kammarkollegiet, en praxis följas som torde innebära hänsyn till bl.a. statsbidragets andel i finansieringen av bidragsmottagarens verksamhet och övrig granskning av verksamheten.

I Operans fall har verksamheten reviderats av en auktoriserad revisor och en annan revisor med kvalificerad ekonomisk bakgrund. Granskningen av Operans redovisning har därför i kollegiet begränsats till avstämning av att utbetalt statsbidrag tagits upp rätt i resultaträkningen och att fördelningen på olika poster i fastställd stat har efterlevts. Erinringar har vid några tillfällen förts fram i dessa hänseenden.

Kollegiet framhåller att granskningen av redovisningen för statsbidrag behöver stärkas. Särskilt vill kollegiet betona behovet av samordning mellan den revision som utförs av bidragsmottagarens statligt utsedda revisorer och den granskning av redovisningen som görs av den bidragsutbetalande myndigheten. Även samarbete med den enhet inom kollegiet som sköter utbetalningen av statsbidragen är önskvärt. Slutligen har kollegiet i detta sammanhang pekat på önskvärdheten av samarbete mellan revisionskontoren och de organ som bestämmer medelstilldelningen.

Riksrevisionsverket anser, med hänsyn till att operaverksamheten till 80-90 procent finansieras av statsbidrag, att det är väsentligt att det klart framgår att detta bidrag använts enligt bestämmelserna i regleringsbrevet och enligt statsmakternas intentioner i övrigt. Bolagets revisorer bör därför åläggas att i sin revision särskilt granska att de villkor som gäller för statsbidraget är uppfyllda. Föreskrift härom bör kunna meddelas genom instruktion som fastställs av bolagsstämman.

Operastyrelsen, som tagit del av operarevisorernas yttrande, finner att riksdagens revisorers kritik mot operarevisorerna i allt väsentligt saknar grund.

Operarevisorerna själva anser att bortsett från ett antal invändningar av formell karaktär mot tillämpad redovisning m.m. — några med visst fog, de tyngsta enligt deras uppfattning helt utan fog — synes tyngdpunkten i kritiken ligga i att de medverkat till att Operan fått för stora statsbidrag

genom att väsentlig information om teaterns ekonomiska läge saknats vid budgetbehandlingen. Om den finansiella konsolideringen av Operan inte varit avsedd, måste, enligt operarevisorerna, slutsatsen bli att budgetteknik och beslutsunderlag lidit av brister, som det är önskvärt att såvitt möjligt eliminera.

Operarevisorerna understryker att den av riksdagen eventuellt inte helt planerade tillväxten av finansiella resurser för Operan under den senaste tiden, såvitt de kan bedöma, vare sig använts för en icke-planerad tillväxt av verksamhetens omfattning eller tillfallit något icke-statligt intresse.

2.6.3 Bolagsledning

Enligt revisionsrapporten torde det vara helt klart att operastyrelsen brutit i sitt ansvar för kontrollen av bokföringen och ekonomin. I rapporten hävdas att VD:s möjligheter att hålla sig informerad i ekonomiska frågor måste gås igenom samt att det ekonomiska ansvaret inom Operan är alltför centraliserat till ekonomichefen.

Operastyrelsen medger att den hösten 1982 inte var medveten om hur snabbt Operans likviditet hade ökat och att tilläggsanslag därför begärdes "i onödan". I övrigt tar styrelsen på sig det ansvar som aktiebolagslagen lägger på den men anför att det inte är orimligt att bedöma bokföringstekniken som acceptabel när anmärkning mot densamma inte framförts från bolagsrevisorerna, skattemyndigheterna eller regeringsrepresentanter på bolagsstämman.

Operans revisorer anför att operans administration i stort sett fungerar bra, även om ekonomichefens arbetsbelastning är lite väl stor. Operarevisorerna framhåller att det är viktigt med intern kontroll, men det är också viktigt att hålla kostnaderna inom rimliga gränser, vilket nu är fallet hos Operan.

Riksdagens revisorers förslag att Operans organisation avseende beslutsbefogenheter, internkontroll och informationsfrågor utreds tillstyrks av *kammarkollegiet* och *kulturrådet*. *Operastyrelsen* säger sig ämna föranstalta om en grundlig genomgång i fråga om olika rutiner samt ordningen för arbets- och ansvarsfördelning inom Operan. *Operarevisorerna* anför att de är medvetna om att styrelsen planerar en organisationsöversyn, där även den nya VD:s tillträde år 1984 skall beaktas.

Riksdagens revisorers mening att nästa bolagsstämma drar konsekvenserna av de nu redovisade förhållandena delas av *kulturrådet* och motsägs inte av övriga remissmyndigheter. Som tidigare nämnts delar emellertid inte *Operan* riksdagens revisorers kritiska inställning mot operarevisorerna.

Riksdagens revisorers förslag angående arbetsmarknadsverkets personalsituation

1983-11-24

Till riksdagen

1 Sammanfattning

Riksdagens revisorer har granskat arbetsmarknadsverkets (AMV) personalsituation, bl.a. hur personaltillskotten använts, personalfrånvaron och vakanssituationen inom AMV. Enligt vad som framkommit vid granskningen har personaltillskotten använts för de ändamål som avsetts i riksdagsbesluten. Redovisningen av AMVs personal och förvaltningskostnader behöver dock förbättras.

Riksdagens revisorer föreslår

- att* redovisningen av AMVs personal i propositionerna till riksdagen skall vidgas till en totalredovisning med fördelning på följande AMV-organ:
Arbetsmarknadsstyrelsen,
Länsarbetsnämnderna,
Arbetsförmedlingskontoren,
Flykting- och AMU-förläggningar,
Arbetsmarknadsinstitutet,
Regionkontoren med arbetsföretag.
 - att* den föreslagna totalredovisningen av AMVs personal i anslagsframsättningar och propositioner skall kombineras med redovisning av den totala lönekostnaden för AMV och en översiktlig redovisning av de totala förvaltningskostnaderna, i stället för nu tillämpade oklart avgränsade partiella redovisningar.
 - att* personalfrånvarons betydelse skall studeras för flera statliga myndigheter som underlag för analys och uppföljning av frånvarosituationen.
- Förslagen grundar sig på granskningsrapporten Arbetsmarknadsverkets personalsituation (1982/83: 2) och remissyttranden, av vilka sammanfattningar redovisas i bilaga till denna skrivelse.

2 Genomförd granskning

2.1 Bakgrund

På förslag av riksdagens arbetsmarknadsutskott har riksdagens revisorer genomfört en granskning av arbetsmarknadsverkets (AMV) personalsituation. Granskningen har gjorts mot bakgrund av att AMV under 1970-talet fått vidgade arbetsuppgifter och ett stort antal nya tjänster, att företrädesvis tillföras den lokala arbetsförmedlingen. Under beaktande av AMVs arbetsuppgifter och organisation har undersökts hur AMVs nya tjänster disponerats, personalfrånvarons storlek och orsaker samt hur AMV fyller uppkomna vakanser.

2.2 Granskningsresultatet

Vid granskningen har framkommit att vid AMV har under 1970-talet inrättats sammanlagt ca 3 500 tjänster, varav ca 2 100 s.k. förvaltningstjänster och ca 1 400 tjänster som AMV haft rätt att inrätta på egen hand inom ramen för sak-/programanslag.

Av det totala antalet nya förvaltningstjänster vid AMV under 1970-talet har ca 75 % eller huvuddelen tilldelats arbetsförmedlingen, dvs. utnyttjats för de ändamål som avsetts i riksdagsbesluten. År 1980 genomfördes vissa organisatoriska förändringar främst innefattande överföring av personal från AMV till den nyinrättade Samhällsföretagsgruppen samt förstatligande av verksamheten med arbetsprövning m.m. genom inrättande av arbetsmarknadsinstitutet (AMI) inom AMV. Nettoresultatet blir — om man bortser från AMI — att antalet tjänster inom AMV sedan 1979 minskat med ca 750. AMV hade vid ingången av budgetåret 1982/83 sammanlagt ca 11 900 tjänster och en personalvolym motsvarande ca 10 600 årsarbetare.

Utvecklingen med förlängd semester och ökade möjligheter till betald frånvaro m.m. har medfört att ca en tredjedel av tillskotten av tjänster till AMV under 1970-talet absorberats och inte gett beräknat resurstillskott. Sjukfrånvaron är förhållandevis hög inom vissa AMV-organ och tillsättningen av vakanser tar förhållandevis lång tid.

Det sätt på vilket AMVs personal och förvaltningskostnader redovisats i propositionerna till riksdagen har gett en ofullständig bild av AMVs resurser. Detta beror främst på att redovisningen av AMVs personal till riksdagen begränsats till vad som tidigare angetts under myndighetsanslagen, medan tjänster som AMS haft rätt att inrätta på egen hand inom ramen för sak-/programanslag inte tagits med.

Förutsättningarna för en bättre personalredovisning för AMV har avsevärt förbättrats genom tillkomsten av statens personaladministrativa system (PI). Önskemål om mera användbara utdata från PI som aktualiserats under utredningens gång uppgavs då kunna tillgodoses genom smärre

förändringar i PI-systemet som statens löne- och pensionsverk skulle genomföra. En närmare analys av sjukfrånvarons orsaker vid AMV förklarade sig AMS beredd att genomföra. AMS uppgav sig ägna särskild uppmärksamhet åt möjligheterna att förkorta tillsättningstiderna vid verket.

Mot bakgrund av det nämnda utmynnar granskningsrapporten i förslag om

- att AMS i sina anslagsframställningar skall ge en mera detaljerad redovisning av AMVs personalsituation,
- att redovisningen av AMVs personal i propositionerna till riksdagen skall vidgas till en totalredovisning med fördelning på olika huvudkategorier av AMV-organ,
- att införandet av en totalredovisning av AMVs personal i anslagsframställningar och propositioner skall kombineras med redovisning av den totala lönekostnaden för AMV och en översiktlig redovisning av de totala förvaltningskostnaderna.

3 Revisorernas överväganden

3.1 Allmänna synpunkter

I takt med att allt större krav ställts på arbetsmarknadspolitiska åtgärder har arbetsuppgifternas antal och omfattning för AMV ökat. I takt därmed har AMS gjort framställningar om avsevärda personalförstärkningar, önskemål som endast delvis kunnat tillgodoses. Mot bl.a. den bakgrunden anser riksdagens revisorer att det är angeläget att ett mera fullständigt underlag tas fram för att belysa AMVs resurser och resursprioriteringar.

3.2 AMVs personalredovisning

Såsom framgår av rapporten har det varit svårt att få en entydig bild av personalsituationen vid AMV, eftersom olika källor ger olika uppgifter.

I AMS anslagsframställningar har redovisats dels antalet förvaltnings-tjänster som redovisades under de tidigare myndighetsanslagen, dels den totala personalen vid AMV uttryckt i årsarbetskrafter (anslagsframställningens långtidsbedömning).

Uppgifter om det totala antalet tjänster/årsarbetare eller anställda vid AMV har också kunnat utläsas ur AMVs årliga verksamhetsberättelser.

I den statliga personalstatistiken, som utarbetas av SCB och redovisas i publikationen Statstjänstemän/Statsanställda, har angetts uppgifter om antalet anställda vid AMV, uppgifter som delvis av naturliga skäl överstiger antalet tjänster/årsarbetare.

Till riksdagen har i propositionerna endast redovisats de s.k. förvaltningstjänsterna vid AMV, t. ex. för budgetåret 1982/83 summa 5 690 tjänster, att jämföra med det totala antalet tjänster vid AMV, ca 11 900, exkl.

tillfälliga tjänster. De s.k. sak-/programanslagstjänsterna har alltså inte redovisats till riksdagen. Detta sätt att redovisa personalen fastställdes i början av 1970-talet i samband med införandet av programbudgetering att gälla övergångsvis för AMV och har sedan permanentats.

Kraven på AMVs personalredovisning i verkets anslagsframställningar har successivt skärpts genom anvisningar och föreskrifter i budgethandbok och regleringsbrev.

Enligt revisorernas uppfattning finns det inte längre anledning att i propositionerna endast göra en delredovisning av AMVs personal och förvaltningskostnader. Statens personaladministrativa system (PI), som används av AMV, har medfört ökade möjligheter till en mera detaljerad personalredovisning. AMVs personalredovisning bör ge information om personalresursernas fördelning på huvudkategorier på AMV-organ, allt i linje med anvisningar och föreskrifter i budgethandbok och regleringsbrev för AMV. AMV har nu i bilaga 2 i anslagsframställningen för budgetåret 1984/85 redovisat sin personal på detta sätt.

Genom att AMV i sin anslagsframställning ändrat sin personalredovisning i enlighet med vad som föreslagits i granskningsrapporten föreligger numera förutsättningar för att AMVs hela personal skall kunna redovisas i propositionerna till riksdagen, dels totalt, dels med fördelning på olika huvudkategorier av AMV-organ.

Riksdagens revisorer anser att regeringens redovisning av AMVs personal i kommande budgetpropositioner bör vidgas till en totalredovisning med fördelning på följande kategorier av AMV-organ:

Arbetsmarknadsstyrelsen,
Länsarbetsnämnderna,
Arbetsförmedlingskontoren,
Flykting- och AMU-förläggningar,
Arbetsmarknadsinstitutet,
Regionkontoren med arbetsföretag.

3.3 Redovisningen av AMVs förvaltningskostnader

Sedan programbudgetering infördes vid AMV har regeringen i propositionerna till riksdagen under rubriken AMVs administrationskostnader eller AMVs förvaltningskostnader redovisat en del av AMVs förvaltningskostnader, nämligen den del som motsvarar de tidigare myndighetsanslagen till AMV. Övriga förvaltningskostnader inklusive lönekostnader har enligt hittills tillämpad redovisningspraxis inte redovisats. Någon bild av AMVs totala förvaltningskostnader, att skilja från AMVs utgifter av transfereringskaraktär (arbetslöshetsersättning, utbildningsbidrag, lönebidrag m.m.), kan således inte erhållas, varken i AMVs anslagsframställningar eller i avsnittet om AMV i propositionerna till riksdagen.

I linje med önskemålen om en fullständigare redovisning av AMVs

personal anser riksdagens revisorer att den hittills partiella redovisningen av AMVs lönekostnader och övriga förvaltningskostnader bör vidgas till att avse AMVs totala förvaltningskostnader.

3.4 Personalfrånvaron

Personalfrånvaron har inom statsförvaltningen liksom inom andra sektorer ökat avsevärt under 1970-talet, främst genom ökade möjligheter till ledigheter av olika slag, möjligheter som tillkommit genom lagar eller avtal. Riksrevisionsverket (RRV) genomförde år 1981 på regeringens uppdrag en studie avseende omfattningen av frånvaron i arbetet. Av studien, som bl.a. baseras på SCBs arbetskraftsundersökningar, framgår att den registrerade frånvaron under 1970-talet ökat med drygt 40 %.

För AMV har den registrerade frånvaron självfallet också ökat. Således har till icke obetydlig del det personaltillskott som AMV erhållit absorberats. Till denna frånvaro kommer även bortovaro från ordinarie arbetssuppgifter, främst för intern utbildning, planering, konferenser, informations-spridning, företagsbesök, facklig verksamhet, sammanträden m.m. Även om denna typ av frånvaro i och för sig är fullt legal och viktig för arbetets fullgörande kan den för allmänheten innebära försämrad service. För att av olika anledningar betingad frånvaro inte onödigtvis skall inskränka arbetsförmedlingens möjligheter att betjäna de arbetssökande under öppethållandetiderna, kan arbetet behöva organiseras på ett annat sätt.

Såsom framgår av AMS remissyttrande skall möjligheterna att höja servicegraden inom AMV prövas, bl.a. genom organisatoriska förändringar, vilket revisorerna med tillfredsställelse konstaterar.

Sjukfrånvaron var under budgetåret 1981/82 förhållandevis hög vid AMV, främst beroende på ovanligt hög sjukfrånvaro vid vissa AMV-myndigheter och myndighetsgrupper. Detta framgår av den frånvarostatistik för AMV som för det aktuella året för första gången framställts på underlag av statens personaladministrativa system (PI). AMS anger i sitt remissyttrande att myndigheten avser att utföra en analys av sjukfrånvaron i verket för att skapa klarhet om och i så fall hur frånvaron skall kunna nedbringas. I likhet med AMS och de personalorganisationer som yttrat sig i denna fråga, TCO och SACO/SR, anser revisorerna att det är mycket viktigt att en sådan analys genomförs snarast möjligt och att de åtgärder som kan vidtas för att minska problemen genomförs.

Personalen är en av de viktigaste resurserna och därtill en av de mera kostnadskrävande i statlig verksamhet. En god överblick över den reella personaltillgången är nödvändig för en god resursplanering. Det är också av arbetsmiljöskäl viktigt att personalfrånvaron följs upp så att olika problem i tid kan upptäckas och lösas.

Frånvaroredovisningen har svagheter genom att definitionerna för frånvaro och deltidsanställning i en del fall är oklara eller tillämpas oenhetligt.

Det är viktigt med enhetlighet på detta område för att analyser av frånvaron skall bli meningsfulla.

Revisorerna anser att personalfrånvarons betydelse bör studeras för flera statliga myndigheter som underlag för analys och uppföljning av frånvarosituationen. PI-systemet, till vilket myndigheternas anslutning dock är frivillig, kan i viss utsträckning ge underlag för sådana studier.

3.5 Vakanserna vid AMV

Vid AMV liksom vid andra statliga myndigheter medför stora vakanser och tidsutdräkt vid tjänstetillsättningar resursmässigt olägenheter och administrativ merbelastning. Såsom framgår av bl.a. yttrandet från AMS arbetar AMS med att förkorta vakanstiderna, bl.a. genom en fortsatt utveckling av personalplaneringen. AMS anser dock att en förutsättning för mera väsentliga förändringar är att regelverket för tjänstetillsättningar ses över, särskilt systemet med tjänsteförening.

Som följd av en översyn av personaladministrationen som genomförts i statskontorets regi har ett antal förslag bl.a. om begränsning av tjänsteförening redovisats. Efter departementsbehandling har förslag våren 1982 lagts fram för personalorganisationerna för förhandling.

Riksdagens revisorer anser det angeläget att förhandlingarna utan dröjsmål leder till önskvärda förenklingar.

4 Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer revisorerna att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna föreslagit angående

1. en mera fullständig redovisning i propositionerna till riksdagen av AMVs personal med fördelning på huvudkategorier av AMV-organ,
2. en fullständig redovisning av AMVs lönekostnader och andra förvaltningskostnader i AMS anslagsframställningar och i anslagspropositionerna till riksdagen samt
3. en bättre belysning och uppföljning av frånvarosituationen vid statliga myndigheter.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Allan Åkerlind (m), Bertil Jonasson (c), Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Kjell Nilsson (s), Stig Josefson (c), Stig Alftin (s), Bengt Silfverstrand (s), Olle Aulin (m), Holger Bergman (s) och Anita Johansson (s).

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

På riksdagens revisorers vägnar

Sture Palm

Karl-Olov Hedler

RIKSDAGENS REVISORER

1983-10-26

Dnr 1980:53

Sammanfattning av rapport 1982/83: 2 om arbetsmarknadsverkets personalsituation och de remissyttranden som avgetts över den**I Rapporten****1.1 Bakgrund och syfte**

Granskningsuppdraget avseende arbetsmarknadsverkets (AMVs) personalsituation baseras på ett förslag från riksdagens arbetsmarknadsutskott. Den förvaltningsrevisionella granskningen syftar främst till att mot bakgrund av AMVs åligganden och organisation klarlägga hur de nya tjänsterna AMV fått under 1970-talet använts, personalfrånvarons storlek och orsaker vid AMV och hur AMV fyller vakanta tjänster.

Det kan allmänt konstateras att utredningsarbetet varit mycket komplicerat till följd av brister i personalstatistiken för den tidigare delen av 1970-talet och de mycket divergerande uppgifter om anställda och tjänster i AMV som ges i olika källor.

1.2 Granskningens inriktning

Granskningen har inriktats på att ge en bild av personalutvecklingen inom AMV. Antalet nya tjänster som tillförts AMV under 1970-talet anges liksom hur de nya tjänsterna fördelats och utnyttjats. Den vidgning av arbetsuppgifterna för AMV som inträffat under den aktuella perioden redovisas liksom förändringar i AMVs organisation och resurser. Olika faktorer som påverkat arbetsvolymen och inriktningen av arbetet på arbetsförmedlingarna belyses, såsom utvecklingen av sysselsättningen och arbetslösheten, beslut om ökade insatser för svårplacerad arbetskraft, ändrade arbetsformer m.m. Vidare redovisas användningen av ADB i arbetsförmedlingen med hänsyn till dess betydelse för behovet av personal samt personalen inom den av skolöverstyrelsen (SÖ) administrerade men främst via AMV finansierade arbetsmarknadsutbildningen (AMU). Personaltillskott till AMV av tillfällig karaktär samt användningen av arkivarbetare (motsv.) analyseras ej.

Granskningen av personalfrånvarons storlek och orsaker vid AMV baseras främst på uppgifter som för första gången kunnat tas fram om AMVs personal ur statens personaladministrativa system (PI) och på vissa av AMV-organ genomförda frånvaroundersökningar.

Redovisningen av hur AMV fyller uppkomna vakanser innefattar också en redovisning av vakanssituationen.

1.3 Granskningsresultatet

Personalredovisningen för AMV har förändrats under 1970-talet, bl.a. i och med att programbudgetering infördes med början budgetåret 1972/73. Personalredovisningen blev därmed mindre utförlig i AMS anslagsframställningar i vad gäller de s.k. sakanslagstjänsterna. Redovisningen av AMVs personal i propositionerna till riksdagen begränsades till att avse sådan personal som tidigare redovisats under myndighetsanslag för arbetsmarknadsstyrelsen och arbetsförmedlingen inklusive länsarbetsnämnderna. AMVs tjänster på sak-/programanslag framgår inte av redovisningen. Motsvarande gäller tillskotten av sådana tjänster.

Uppgiften att undersöka användningen av ett tillskott av drygt 2 100 tjänster (s.k. förvaltningstjänster) till AMV under 1970-talet har därför vidgats till att avse AMVs totala personaltillskott under samma period, ca 3 500 tjänster.

1.3.1 Användningen av AMVs nya tjänster

Vad avser de 2 100 nya förvaltningstjänsterna, som riksdagen tagit ställning till, har framgått att de flesta av dem, 1 600 eller ca 75 %, gått till arbetsförmedlingen, ca 300 eller 14 % till länsarbetsnämnderna och ca 85 eller 4 % till arbetsmarknadsstyrelsen. Av de nämnda tillskotten har nära 200 tjänster använts för omvandling av extra tjänster till extra ordinarie tjänster. Drygt 100 eller 6 % av de tjänster som riksdagsbesluten gett möjlighet att inrätta har fallit bort som besparingar eller finansierat arvodet till vissa speciella personalkategorier (läkare, tolkar, praktikanter m.fl.).

Av personaltillskotten till arbetsförmedlingen, ca 1 600 tjänster varav 1 250 handläggartjänster, har 1 000 handläggartjänster utnyttjats för den egentliga arbetsförmedlingen (platsförmedlingen) och arbetsledande uppgifter inom arbetsförmedlingen.

Efter vad som kunnat utrönas vid granskningen har tillskotten av förvaltningstjänster använts för de ändamål som avsetts i riksdagsbesluten.

De nya tjänsterna i övrigt under 1970-talet, dvs. de ca 1 400 nya tjänsterna som AMV själv inrättat på sak-/programanslag för i regleringsbrev angivna ändamål m.m., har använts på följande sätt. Ca 600, dvs. nära hälften, har använts för administration och ledning m.m. av beredskapsarbeten. Nära 400, således drygt en fjärdedel av tillskottet, har utnyttjats för förstärkning av AMVs del av administration och social service för arbetsmarknadsutbildningen. Ca 160 tjänster har använts för förstärkning av AMVs personal för flyktingverksamheten. Sedan år 1980 har antalet sak-/programanslagstjänster förändrats dels genom inrättande vid AMV av

AMI-verksamheten och mindre utökning av flyktingverksamheten, dels genom överföring av ca 500 tjänster från AMV till Samhällsföretagsgruppen m.m. och minskning av personalen för genomförande av beredskapsarbeten. Efter dessa förändringar uppgår antalet sak-/programslagstjänster vid AMV budgetåret 1982/83 till ca 5 400, alltså nästan lika många som förvaltningstjänsterna.

Vid ingången av budgetåret 1982/83 fördelade sig AMVs totala personal på olika AMV-organ enligt följande sammanställning från AMS.

	Antal		Årsarbetskrafter ¹	
	tjänster ¹	tjänstgörande ²	antal	%
Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)	950	827	766	7
Länsarbetsnämnderna (LAN)	1 949	1 988	1 786	17
Arbetsförmedlingen (AF)	5 498	5 579	5 020	48
Flykting-/AMU-förläggningar	249	245	219	2
Arbetsmarknadsinstitutet (AMI)	2 529	2 428	2 138	20
Regionkontor m.m. (RK)	721	678	634	6
Summa	11 892	11 775	10 561	100

¹ Inkl. extratjänster

² Antal anställda i tjänst (inkl. tjänstlediga högst 1 månad)

³ Deltidsanställda omräknade, t.ex. två halvtidsanställda ger en årsarbetskraft

Utöver personal vid AMV finansieras över AMVs budget ca 5 800 tjänster i den av SÖ bedrivna arbetsmarknadsutbildningen.

I Samhällsföretagsgruppen finns ca 5 500 anställda vilkas tjänster tidigare direkt eller indirekt finansierades via AMV. Före år 1980 fanns ca 500 av dessa tjänster inom AMV och av återstoden fanns huvuddelen inom den av landstingen med statsbidrag bedrivna verksamheten vid verkstäder för skyddat arbete.

Vid beaktande av AMVs personalutveckling mot bakgrund av förändringar i AMVs uppgifter och organisation finner man att AMV under 1970-talet successivt tillförts ökade arbetsuppgifter. Volymen i tidigare tilldelade uppgifter har också ökat. Som exempel på nya arbetsuppgifter kan nämnas ärenden om kontant arbetsmarknadsstöd, ärenden rörande investeringsfonder och arbetsmiljöfonder, obligatorisk platsanmälan och ledning av verksamhet med yrkesinriktad rehabilitering. Uppgifterna har också blivit svårare och mera tidskrävande, t.ex. intensifierade åtgärder för platsförmedling till svårplacerad arbetskraft. Att på något sätt kvantifiera den ökade arbetsbördan är inte möjligt.

1.3.2 Personalförändrings storlek och orsaker

Personalförändringen vid AMV har studerats i främst två avseenden. Det har syntts angeläget att få ett underlag för bedömning i vad mån ökad förändring absorberat större eller mindre del av personaltillskottet under 1970-talet. Det har legat i granskningsuppgiften att redovisa personalförändrings omfattning och orsaker.

Personalfrånvaron vid AMV har ökat betydligt under 1970-talet liksom vid andra myndigheter och företag. De viktigaste orsakerna är ökad föräldradledighet och förbättrade semestervillkor. Även ökad studieledighet, facklig verksamhet och ökad internutbildning medverkar till resursbortfall för arbetsgivaren. Ökningen av frånvaron vid AMV från vanliga arbetsuppgifter under 1970-talet beräknas ha motsvarat ca 600 årsarbetskrafter, exklusive sjukfrånvaro. Beaktas också att sjukfrånvaron vid AMV ligger över genomsnittet, att ca 200 nya tjänster använts för extraordinariesättningar och besparingar samt att ca 50 årsarbetskrafter beräknas ha avdelats för administration av tillskottet om 3 500 tjänster blir slutsatsen att ca 1 200 tjänster eller ca en tredjedel av AMVs hela resurstillskott i form av tjänster absorberats.

Till bilden av AMVs personalutveckling under 1970-talet hör också att andelen deltidstjänstgörande ökat betydligt.

Personalfrånvaron vid AMV har studerats utifrån tillgängliga specialredningar och med ledning av den resurs- och frånvarostatistik som i slutet av år 1982 för första gången kunde tas fram ur statens personaladministrativa system (PI) för AMV avseende ett helt budgetår (1981/82).

Den registrerade frånvaron i form av tjänstledighet, sjukfrånvaro och semester m.m. motsvarar ca 30 % av teoretiskt disponibel arbetstidsvolym (250 arbetsdagar per år vid avdrag för helgdagar och lördagar). Därtill kommer ca 10 % för utbildning, facklig verksamhet m.m. innebärande frånvaro från ordinarie arbetsuppgifter. Semester motsvarar i genomsnitt ca 12 % av tillgänglig arbetstidsvolym. Med avdrag för semester har således ca 70 % av den tillgängliga arbetstidsvolymen kunnat utnyttjas för ordinarie arbetsuppgifter.

Frånvaron för sjukdom och tjänstledighet varierar betydligt. AMS centralt har den största tjänstledigheten och sjukfrånvaron, regionkontoren m.m. den minsta.

Vad speciellt angår sjukfrånvaron visar sjukfrånvarostatistiken 1981/82 att sjukfrånvaron är förhållandevis hög inom AMV. Inom AMS centralt och LAN är den störst, över 8 %, därpå kommer AF, AMI och RK m.m. i nu nämnd ordning. Frånvaron vid AMS är 50 % högre än vid RK m.m. För AMV i genomsnitt är den 7,4 %.

Av tillgängligt jämförelsematerial kan konstateras att sjukfrånvaron vid vissa AMV-organ ligger väsentligt över det överslagsmässigt beräknade genomsnittet för statliga myndigheter. Skillnaden motsvarar uttryckt i årsarbetare ca 300 tjänster för hela AMV. Genomsnittet för AMV ligger också högre än t.ex. för försäkringskassorna (7,1 %) men lägre än för landstingssektorns sjukhusanknutna hälso- och sjukvård (11 %). AMS avser att närmare analysera sjukfrånvaron och dess orsaker.

1.3.3 Vakanserna vid AMV

Vakanserna vid AMV har studerats med avseende på vakansernas storlek samt regler och rutiner för uppfyllande av vakanser.

Enligt en särskild undersökning som gjorts för riksdagens revisorer var i november 1982 drygt 400 eller nära 4 % av tjänsterna vid AMV vakanta. Av dessa vakanta tjänster tillhörde ca 40 % AMI, 30 % AF och ca 13 % vardera AMS och LAN. För AMI och AMS var 7 respektive 6 % av tjänsterna vakanta. AF hade med 2 % den lägsta andelen.

Årligen tillsätts ca 1 200 tjänster vid AMV. För tillsättningen av tjänsterna tillämpas normaltidsplaner. Enligt dessa är tillsättningstiden för en tjänst som handläggs enbart inom AMV ca 4 månader, vid beredning även inom statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) ca 6 månader. Tidsåtgången för tjänstetillsättning inom AMV varierar också beroende på om tillsättningsbeslut skall fattas på högre nivå i andra AMV-organ än de som tjänsterna tillhör. Flertalet tillsättningsbeslut (90 %) fattas på lokal nivå.

Befordringstjänsterna vid AMV tillsätts i regel genom internrekrytering. Grundrekryteringen till AMV som tidigare avsåg särskilda aspiranttjänster genomförs numera direkt till vakanta tjänster. Effekterna har enligt vissa länsarbetsdirektörer blivit en resursnedskärning.

Inom AMV ägnas stor uppmärksamhet åt möjligheterna att förkorta tillsättningstiderna vid verket. För mer avsevärda tidsvinster erfordras dock regeringsbeslut om förändringar i gällande regelsystem.

1.4 Slutsatser och förslag

De motiv som år 1972 angavs för en partiell redovisning av AMVs personal och förvaltningskostnader motsvarande de tidigare myndighetsanslagen är inte längre bärande. Utvecklingen har medfört att de i AMVs personalförteckningar redovisade tjänsterna kommit att utgöra en oklart avgränsad grupp som det inte längre finns sakliga skäl att avskilja från andra tillsvidaretjänster inom AMV.

Statens personaladministrativa system (PI) ger nu helt andra möjligheter än tidigare till en god personalredovisning för AMV. Möjligheterna kommer ytterligare att förbättras genom smärre förändringar som aktualiserats vid granskningen. Bättre resursutnyttjande vid AMV torde kunna uppnås genom åtgärder inom AMS för översyn av sjukfrånvarorsakerna och för att minska tillsättningstiderna för vakanta tjänster. Verket har för avsikt att vidta åtgärder för att minska påtalade problem.

Mot bakgrund av det nämnda utmynnar granskningen i förslag

- att AMS i sina anslagsframställningar skall ge en mera detaljerad redovisning av AMVs personalsituation genom att följa anvisningarna om personalredovisningen i anvisningarna för myndigheternas anslagsframställningar och i regleringsbrev,
- att redovisningen av AMVs personal i propositionerna till riksdagen vidgas till en totalredovisning med fördelning på följande huvudkategorier av AMV-organ:

Arbetsmarknadsstyrelsen,

Länsarbetsnämnderna,
Arbetsförmedlingskontoren,
Flykting- och AMU-förläggningar,
Arbetsmarknadsinstituterna,
Regionkontoren med arbetsföretag.

- att införandet av en totalredovisning av AMV:s personal i anslagsframställningar och propositioner kombineras med redovisning av den totala lönekostnaden för AMV och en översiktlig redovisning av de totala förvaltningskostnaderna, i stället för nu tillämpade oklart avgränsade partiella redovisning.

2 Remissyttranden

Över rapporten 1982/83: 2 Arbetsmarknadsverkets personalsituation har yttranden avgetts av sammanlagt sex myndigheter och organ, nämligen arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statistiska centralbyrån (SCB), statens arbetsgivarverk (SAV), statens löne- och pensionsverk (SPV), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) samt Centralorganisationen SACO/SR. Ytterligare tre organ, nämligen Stiftelsen Statshälsan, Landsorganisationen i Sverige (LO) samt Centralorganisationen SALF, har också beretts tillfälle att yttra sig men de har avstått.

2.1 Allmänna synpunkter på rapporten

Remissmyndigheterna har i stort inga erinringar mot den bakgrundsbeskrivning och den redovisning av personalbestånd och personalutveckling m.m. vid arbetsmarknadsverket (AMV) som ges i rapporten.

SACO/SR anser att rapporten är värdefull både som bakgrund till de förslag som presenteras och som incitament för ett fortsatt arbete. AMS och TCO har vissa synpunkter på begreppet frånvaron från arbetet. SCB anser att kritiken i rapporten mot SCB:s statstjänstemannastatistik är obefogad. De förslag rapporten avslutas med tillstyrks eller föranleder inga invändningar från remissorganen. En del av förslagen har redan genomförts. Remissorganen för fram vissa ytterligare förslag.

2.2 Konjunktur- och arbetskraftsutvecklingen

Enligt SCB är bakgrundsbeskrivningen om konjunkturläge och arbetsmarknad i stort sett riktig. Vissa invändningar eller reservationer görs mot användningen av uppgifterna om nyanmälda lediga platser som indikation på konjunkturutvecklingen och mot uppgifter om förvärvsintensiteten som mått i beskrivningen av sysselsättningens utveckling. Partiell och latent arbetslöshet samt utförsäkrades betydelse för AMV:s verksamhet borde också ha belysts anser SCB.

SCB noterar de svårigheter som finns att få en mera fullständig bild av resultaten av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna till följd av att uppgifter om de företagsinriktade åtgärdernas sysselsättningseffekter saknas. Myndigheten anser att arbetsmarknadspolitikens totala effekter på sysselsättningen bör belysas, trots att svårigheterna att göra detta kan vara stora.

2.3 AMVs resursutveckling

AMS har inga invändningar mot beräkningarna av AMVs personaltillskott och personal i rapporten. Mot bakgrund av vad som framkommit i rapporten avser AMS att i anslagsframställningen för budgetåret 1984/85 lämna en fullständig personalredovisning.

SCB bekräftar de uppgifter i rapporten om volymökningen av AMVs personalstyrka under 1970-talet som baseras på utvecklingen av AMVs löneutgifter.

SCB bekräftar också uppgifterna i rapporten att personaltillskottet till AMV under 1970-talet motsvarar ca 3 500 tjänster/årsarbetskrafter. Rapportens kritik mot de av SCB i publikationen Statsanställda publicerade uppgifterna om utvecklingen av antalet anställda är enligt SCBs uppfattning obefogad. Förutom de omräkningar SCB på begäran av utredaren genomfört av uppgifterna skulle ytterligare bearbetningar ha kunnat utföras av SCB, som uppdrag mot ersättning. Sådana specialbearbetningar har nu genomförts av SCB som ett led i fullgörandet av remissuppdraget med resultat att SCBs uppgifter bekräftar rapportens redovisning av personaltillskottets storlek.

Det kan noteras att uppgifterna om personalbeståndet vid AMV budgetåret 1981/82 skiljer sig med ca 400 årsarbetskrafter i AMS och SCBs remissvar. Skillnaden torde bl.a. bero på olika mättdpunkter och olika metoder för omräkning till årsarbetskrafter.

Enligt SACO/SR borde rapportens mera översiktliga redovisning av användningen av de nya tjänsterna med fördelning på AMVs olika organ kompletteras med en redovisning av personalens fördelning på olika funktioner. Till undvikande av alltför stor arbetsbelastning och allvarlig förslitning av personalen är det viktigt att servicegraden inom verket kopplas till tillgängliga personalresurser. Genom att verket tillförts både ökade och nya arbetsuppgifter samt mer komplicerade sådana skulle en mer detaljerad effektmätning vara av stort värde. Nuvarande principer med mera allmänna önskemål om kompetens för AMVs personal måste kombineras med differentierade krav med hänsyn till de arbetsuppgifter som skall fullgöras. Frågan om en anpassad förmedlarutbildning i t.ex. högskolans regi bör ånyo aktualiseras. Personalutbildningen inom AMV bör i större utsträckning inriktas på fort- och vidareutbildning än på grundutbildning.

2.4 Frånvaron vid AMV

Synpunkter på rapportens uppgifter om frånvaron vid AMV lämnas av AMS, TCO och SACO/SR.

AMS anser det inte vara rimligt att beakta frånvaro från ordinarie arbetsuppgifter för intern utbildning, planering av arbetet m.m. som frånvaro från arbetet. AMS anser att i frånvaron vid AMV skall inräknas endast sjukfrånvaro, föräldraledighet, studieledighet, ledighet för facklig verksamhet samt annan tjänstledighet (ex. offentliga uppdrag). Semester och annan bortovaro bör således ej ingå. Frånvarotalet blir då 17 %. Därutöver vill AMS räkna bort 4 % för frigjorda lönedel och anser att kapacitetsbortfallet då stannar vid 13 %. AMS avser att utreda sjukfrånvaron och undersöka om åtgärder kan vidtas för att nedbringa den.

Enligt TCO borde i rapporten en klarare åtskillnad ha gjorts mellan frånvaro som beror på lagar och/eller centrala kollektivavtal och sådan frånvaro som beror på särskilda förhållanden inom AMS. Intresset borde koncentreras till de typer av frånvaro som kan påverkas av myndighetens organisation och arbetsformer. Den höga sjukfrånvaron inom AMV är en varningssignal om att arbetssituationen inom delar av AMVs organisation är oacceptabel. TCO vill understryka vikten av att den närmare analys av sjukfrånvaron som AMS avser att genomföra kommer till stånd så snart som möjligt.

SACO/SR anser att den höga sjuk- och ledighetsfrånvaron inom AMV måste leda till en djupare penetrering av orsaker och relationer till arbetsmiljö, arbetsbelastning, arbetsorganisation och personalpolitik. SACO/SR föreslår att orsakerna till frånvaron bör utredas av ett utomstående organ. Stiftelsen Statshälsan. Statshälsan har redan påbörjat ett samarbete kring dessa frågor med några länsarbetsnämnder och deras skyddskommittéer.

2.5 Personal- och frånvarostatistiken

Om personalstatistiken anför AMS bl.a. att det är nödvändigt med ett personaladministrativt informationssystem för AMV och att statens personaladministrativa system (PI) har gett värdefull information för verkets personalplanering. Systemet har ökat möjligheterna att redovisa AMVs personal på det sätt som krävs, bl.a. i petitaanvisningarna. Det är dock angeläget att PI-systemet utvecklas vidare. Samordning bör vidare ske mellan olika typer av personalstatistik. Särskilt viktigt är det att statistik som har stor betydelse för personalplaneringen – exempelvis statistik beträffande sjukfrånvaron – blir enhetlig och jämförbar. En översyn av PI-systemet bör göras så att en enhetlig statistik för bl.a. frånvaron kan erhållas för statsförvaltningen.

SCB instämmer i konstaterandena i rapporten att det saknas tillfredsställande statistik för belysning av personalfrånvarons storlek och orsaker vid

statliga myndigheter. Den statistik som i dag utarbetas är outvecklad och motsvarar inte behoven. Genom PI-systemet öppnar sig nu en möjlighet till officiell frånvarostatistik, vilken dock begränsas av att anslutningen till systemet är frivillig. Den officiella frånvarostatistiken bör förbättras.

SPV anför bl.a. att statistiklistorna i PI-systemet har fått en generell utformning med basinformation. SPV har tagit del av de synpunkter som under granskningen lagts på statistiken och nu genomfört diverse ändringar. Som följd därav framgår numera av statistiken också hur många tjänstledighetsdagar utan lön som beviljats. Beräkningen av semesterfrånvaron har ändrats så att en mera rättvisande bild av resursbortfallet ges. SPV instämmer i konstaterandena i rapporten att analys av frånvaroredovisningen försvåras genom en oklar definition av begreppet deltidsanställd och partiellt tjänstledig.

2.6 Vakanserna vid AMV

Om vakanserna vid AMV anför AMS att ett betydande arbete läggs ned på att försöka förkorta vakansperioderna, ett arbete som kommer att fortsätta genom utveckling av personalplaneringen. Om väsentliga förändringar skall uppnås måste dock statsmakterna se över regelverket för tjänstetillsättningar, bl.a. i form av lagar, kungörelser, förordningar, regleringsbrev m.m. Vad som främst behöver förändras är systemet med tjänsteförening, vilket är mycket administrativt krävande för myndigheterna. AMS anser det vara mycket angeläget att regelverket för tjänstetillsättningar inom statsförvaltningen ses över.

För besparingar som uppstår vid vakanser på tjänster inom AMV motsvarande ca 200 årsarbetskrafter har AMV inrättat tjänster som kommit olika delar av organisationen till godo.

SACO/SR ger uttryck åt den uppfattningen att förenklingar i gällande regelsystem för tillsättningar på vakanta tjänster är bra i den mån de innebär en minskad byråkrati, men att man måste vara observant så att förenklingarna inte medför risk för minskad rättssäkerhet för den enskilde sökanden. Förenklingar får inte heller medföra avkall på kompetenskrav, eftersom det då kan bli fritt för andra faktorer än saklig grund. Att behoven av kompetens för olika tjänstekategorier vid AMV definieras är enligt SACO/SRs uppfattning bl.a. en förutsättning för förenklingar av regelsystemet vid tjänstetillsättningar. En bättre anpassning av personalresurserna i vakanssituationer skulle kunna uppnås genom överrekrytering alternativt genom personalpooler. Vidare kan tjänster i större utsträckning annonseras ut under förbehåll.

2.7 Övriga synpunkter

Förutom de effektivitetsvinster som kan uppnås genom de åtgärder AMS avser att vidta och de förslag till förändringar AMS lägger fram konstaterar AMS att ytterligare åtgärder erfordras.

En kraftigare höjning av servicegraden inom AMV förutsätter organisatoriska förändringar, användande av tekniska hjälpmedel och förenklingar i reglerna för de arbetsmarknadspolitiska medlen. I AMS kansli har arbetet inletts på ett samlat program för att förbättra servicen till arbetsgivare och arbetssökande. Styrelsen räknar med att kunna ta ställning till detta program vid årsskiftet 1983-84 för att därefter redovisa det för regeringen.

Riksdagens revisorers förslag med anledning av granskning av vissa kriminalvårdsanstalter

1983-12-15

Till riksdagen

1 Inledning

Riksdagens revisorer har under en av sina revisionsresor inom landet kunnat notera vissa brister i den ekonomiska uppföljningen av verkstadsdriften inom kriminalvården. Revisorerna beslutade då att närmare granska denna verksamhet. Syftet med granskningen har varit att undersöka kostnadsläget för vissa utvalda verksamheter vid kriminalvårdsverket. Granskningen har företagits från i huvudsak rent ekonomiska synpunkter. De kriminalvårdspolitiska aspekterna på verksamheten har beaktats i mera begränsad omfattning.

Granskningen har omfattat totalt elva anstalter, fördelade över hela landet, och har inkluderat såväl rixanstalter som lokalanstalter. Följande anstalter har bildat underlag för granskningen:

Rixanstalter: Hall, Kumla, Norrtälje, Skogome, Tidaholm, Tillberga och Norrköping.

Lokalanstalter: Umeå, Nyköping, Halmstad och Hageby.

Granskningen har huvudsakligen omfattat verkstadsdriften vid anstalterna, men även jordbruksdriften vid ett par anstalter har översiktligt analyserats. Dessutom har samarbetet mellan kriminalvårdsverket och Stiftelsen Samhällsföretag närmare studerats. Kriminalvårdsverkets förvaltning av bostadsfastigheter har också granskats.

Totalt har sålunda elva anstalter omfattats av granskningen, varför den inte med säkerhet kan ge en heltäckande bild av hela verksamheten. Genom att urvalet omfattar såväl stora som små anstalter, spridda över hela landet, torde resultatet av granskningen och de slutsatser som redovisas i rapporten dock ge en allmän bild av det aktuella läget inom verksamhetsgrenarna.

En sammanfattning av rapporten (1983/84: 1) Jämförande studium av driften vid några kriminalvårdsanstalter och över rapporten inhämtade yttranden är som *bilaga* fogad till denna skrivelse.

I fråga om jordbruksdriften och förvaltningen av bostadsfastigheter har revisorerna inte funnit anledning att framlägga några förslag.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Kostnader för kriminalvårdsanstalterna

De totala kostnaderna för driften av samtliga kriminalvårdsanstalter inkl. allmänna häkten uppgick till 1 098 milj. kr. för budgetåret 1981/82. Kostnadsökningen på detta anslag i statsbudgeten (E2) har under de senaste budgetåren redovisats till ca 100 milj. kr. årligen. Medelbeläggningen på platserna vid kriminalvårdsanstalterna har i stort sett varit oförändrad med ca 3 200 utnyttjade platser under åren 1979 och 1980, medan året 1981 utvisar en något förhöjd beläggning med ca 3 400 utnyttjade platser. För de allmänna häktena har en ökad beläggning kunnat konstateras med en medelbeläggning av 710 platser år 1979, 867 platser år 1980 och 928 platser år 1981.

Vid de granskade riksanstalterna varierar dygnskostnaden per intagen mellan 528 kr. och 1 266 kr. För lokalanstalterna konstateras att dygnskostnaden per intagen varierar mellan 505 kr. och 746 kr. Beloppen avser budgetåret 1981/82.

Kostnadsjämförelserna mellan anstalter med i stort sett samma vårdform utvisar att det i några fall förekommer stora skillnader i dygnskostnaderna. I huvudsak kan variationer i dygnskostnaden hänföras till kostnaderna för personal och utspisning. Revisorerna har funnit att årskostnaden för en intagen vid riksanstalten Hall är ca 293 000 kr., medan motsvarande årskostnad vid riksanstalten Norrköping uppgår till ca 450 000 kr. Båda anstalterna är slutna och har i stort sett samma vårdform för de intagna. Uppplysningsvis kan nämnas att årskostnaden per intagen vid anstalten Kumla på motsvarande sätt har beräknats vara ca 270 000 kr. Denna påtagliga skillnad i kostnad per intagen finner revisorerna skäl att notera. Kriminalvårdsstyrelsen har som förklaring till den höga årskostnaden per intagen vid anstalten i Norrköping angett, att denna anstalt är en liten anläggning med särskild vårdform för klienter med långa strafftider.

Även beträffande de slutna lokalanstalterna föreligger relativt stora skillnader i fråga om årskostnad per intagen.

Bland de tre slutna riksanstalter som enligt kriminalvårdsstyrelsen har speciell vårdform jämfört med andra slutna riksanstalter intar Norrköpingsanstalten, trots hög medelbeläggning av platserna, en särställning från kostnadssynpunkt. De i rapporten konstaterade stora svängningarna i kostnadsbeloppen mellan anstalterna föranleder revisorerna att sätta i fråga hur pass stora kostnader som kan anses rimliga för små specialanstalter. Det förefaller samtidigt naturligt att ställa frågan om större anstalter kan erbjuda en motsvarande vårdform till lägre kostnad.

Revisorerna finner vidare att kriminalvårdsaspekterna måste vara mycket tungt vägande för att de skall kunna motivera så stora skillnader i dygnskostnaden per intagen som här påvisats. Det är därför angeläget att en översyn görs för att klarlägga om den kriminalpolitiska målsättningen

motiverar de redovisade kostnaderna för olika vårdformer och aktiviteter. Syftet med översynen bör också vara att få fram förslag som i möjligaste mån begränsar den noterade kostnadsuppgången vid kriminalvårdsanstalterna.

2.2 Verkstadsdriften

Inom kriminalvården bedrivs verkstadsdrift med ett relativt brett tillverkningssortiment. Revisorernas granskning av verkstadsdriften vid de utvalda anstalterna har gjorts uteslutande som en ekonomisk analys av verksamheten. Därvid har syftet varit att få en bild av hur de i verkstadsdriften nedlagda resurserna utnyttjas och vilket ekonomiskt resultat verksamheten utvisar.

I granskningsrapporten har konstaterats att utnyttjandegraden av disponibla arbetsplatser är mindre tillfredsställande.

Med de stora fasta kostnader som vanligtvis föreligger inom anstalternas verkstäder, både i form av löner till anställd personal och maskininvesteringar, resulterar verkstadsdriften i ett betydande underskott. Vid de granskade anstalterna uppgick underskottet för verkstadsdriften till ca 18 milj. kr. årligen under budgetåren 1980/81 – 1981/82. Verkstadsdriften inom hela kriminalvårdsverket resulterade i årligt underskott i storleksordningen 63 resp. 61 milj. kr. under motsvarande period. Generellt kan sägas att med några få undantag lämnar intäkterna av verksamheten endast ett ringa bidrag till att täcka de fasta kostnaderna för verkstadsdriften.

Beträffande kostnaden per årsarbetare inom verkstadsdriften vid de granskade anstalterna har kriminalvårdsstyrelsen anfört att begreppet årsarbetare inte skulle vara användbart inom kriminalvårdens verkstadsdrift. Antalet sysselsatta vore enligt styrelsens mening ett bättre mått på utnyttjandegraden i verkstäderna.

Revisorerna vill framhålla att i rapporten använts den beräkningsgrund för årsarbetare, nämligen 2 000 timmar per sysselsatt, som produktionsbyrån inom kriminalvårdsstyrelsen själv använder i de interna bokslutsrapporterna. För en bedömning hur disponibel kapacitet inom verkstadsdriften verkligen utnyttjas finner dock revisorerna att utnyttjandegraden bäst uttrycks med begreppen årsarbetare alternativt sysselsatt vid ett normalt nyttjande av hela platskapaciteten. Bedömningen av kapacitetsutnyttjandet måste, oavsett benämningen på arbetskraften, relateras till i vilken omfattning arbetsplatsen används, t. ex. 2 timmar per arbetsdag av möjliga 8 timmar.

Den rådande uppfattningen hos ledningen för kriminalvårdsstyrelsens verkstadsdrift anges numera vara att kravet på viss lönsamhet inom verkstadsdriften fått ge vika för kravet på sysselsättning för de intagna. Revisorerna kan dela denna uppfattning men vill framhålla att kostnaderna för att skapa sysselsättning för de intagna måste styra inriktningen av bl. a. verk-

stadsdriften. Speciellt måste den ändrade målsättningen enligt revisorer-
nas mening påverka den långfristiga planeringen av investeringarna.

Tidigare har riksrevisionsverket i en revisionsrapport (1978: 1141) påpe-
kat, att målsättningen för sysselsättningen av intagna vid kriminalvårdsan-
stalterna bör närmare preciseras av kriminalvårdsstyrelsen om man har
sänkt ambitionen att driva en så långt möjligt konkurrenskraftig och själv-
bärande industriell verksamhet.

Den nuvarande verkstadsdriftens utformning strider enligt kriminal-
vårdsstyrelsens mening inte mot den i lag angivna målsättningen vare sig
för verksamheten i sin helhet eller för arbetet på anstalt. Styrelsen anför i
sitt remissyttrande vidare.

En klar motsättning uppstår emellertid om verkstadsdriften analyseras
utifrån strikt företagsekonomiska betraktelsesätt. Denna motsättning torde
kunna åskådliggöras genom ett enkelt exempel. Om de intagna sysselsätts i
enkelt monteringsarbete (legoarbete). s.k. småindustriell verksamhet, till-
godoses kravet på sysselsättning samtidigt som kostnaderna för verksam-
heten torde bli obetydliga. Sysselsättning i industriell verksamhet innefat-
tande arbete i en större verkstad med komplicerade och kostnadskrävande
maskiner och dito materialhantering tillgodoser också kravet på sysselsätt-
ning men leder erfarenhetsmässigt, som också konstaterats i rapporten, till
relativt betydande kostnader per sysselsättningsplats. I det första fallet
kan sysselsättningen inrymmas inom den av lagstiftaren angivna övergri-
pande målsättningen endast i den mån den enklare sysselsättningen an-
vändes för att bereda mycket otränad arbetskraft träning i enklare mo-
ment, exempelvis att arbeta under en längre sammanhängande tid, att
passa arbetstider, att underordna sig en arbetsledare etc. I det senare fallet
ges den intagne därutöver träning i vistelse i modern industriell miljö med
alla de krav en sådan ställer, en miljö som det är mest troligt, och önskvärt,
att den intagne får tillfälle att sysselsätta sig i efter frigivningen. Den
träning han kan erhålla i kriminalvårdens mera avancerade verkstäder
innebär också att han vid frigivningen inte står främmande inför rutiner
och processer i den moderna industrin. Han får en vana vid maskiner och
tillverkningsmetoder som förhoppningsvis kan göra honom bättre beredd
för arbetsgivarens krav på en normal arbetsplats. Med hänsyn till den
ytterst mångskiftande grupp de intagna utgör, och därmed har synnerligen
skiftande behov, är det angeläget att kriminalvården förfogar över ett brett
spektrum av åtgärder. Utöver här nämnda exempel erfordras därför också
resurser för utbildning, såväl av teoretisk art som mera yrkesinriktad.

Målsättningen för alla de åtgärder som erbjuds en intagen under arbets-
tid kan enkelt sammanfattas i att han skall erhålla en sådan behandling att
han vid utträdet i samhället är kapabel att utföra en fullgod arbetspresta-
tion i en normal industriell miljö.

Vidare anför styrelsen att en allt större del av anstaltsklientelet numera
har ytterst ringa erfarenhet av arbetslivet och dess krav.

Kriminalvårdsstyrelsen framhåller även att man vid valet av sysselsätt-
ningsgrenar inom den verkstadsindustriella sektorn inte heller är oberoende
av den öppna marknadens konjunkturer. För att motivera den intagne
för arbete i en modern verkstad är det angeläget att han finner arbetet

meningsfullt. Detta kan knappast uppnås med mindre än att han får medverka i tillverkning av produkter som levereras till den öppna marknaden. Detta förhållande innebär, anser styrelsen, att kriminalvården utöver de övriga kraven också måste försöka skaffa sig tillfälle att få tillverka produkter som är gångbara på marknaden. Det har under senare år, i ett ansträngt kostnadsläge och med en kärv arbetsmarknad, ibland mött stora svårigheter att finna produkter som kan tillverkas av de intagna, påpekar styrelsen.

Det övergripande kravet på att bereda de intagna en sysselsättning som innebär en träning och förberedelse för återinträde i samhället, sett mot bakgrunden av en allt kärvare arbetsmarknad, leder rimligen enligt styrelsen till att samhället måste acceptera relativt betydande kostnader för främst den verkstadsindustriella sektorn av kriminalvårdsverksamheten. Revisorerna har förståelse för denna inställning men förmodar att det torde bli svårt att på ett ekonomiskt acceptabelt sätt anpassa kriminalvårdsverkets verkstadsdrift till den snabba utvecklingen inom verkstadsindustrin. Med den utveckling av arbetsmarknaden som kan förutses på området, kan det antas att endast ett fåtal av de långtidsdömda intagna kommer att kunna placeras i den öppna arbetsmarknaden.

Revisorerna känner sig därför inte fullt övertygade om att de betydande resurser som i vissa fall i form av dyrbar maskinpark läggs ned inom den verkstadsindustriella sektorn till fullo kan försvaras från samhällsekonomisk synpunkt. Arbetet inom verkstadsdriften torde huvudsakligen böra bedrivas med ambitionen att tillhandahålla den intagnes utbildning och sysselsättning i industriell verksamhet med ett begränsat krav på högteknologisk utrustning.

Revisorerna anser att en översyn av målet för kriminalvårdens verkstadsdrift bör göras, särskilt i vad avser kostnadsstrukturen för verksamheten. Vidare skulle enligt revisorernas mening en uppföljning av hur insatserna inom verkstadsdriften påverkar den intagnes situation på arbetsmarknaden efter frigivningen vara av värde för bedömningen av vilken effekt som uppnåtts med verksamheten.

2.3 Kostnadsuppföljningen

I rapporten konstateras att en avsevärt förbättrad kostnadsuppföljning och kostnadsanalys krävs både på den lokala och den centrala nivån inom kriminalvårdsverket. Det kärva ekonomiska läget i Sverige liksom de stora kostnaderna för kriminalvården motiverar att en effektiv uppföljning görs inom kriminalvårdsverket i effektivitets- och besparingssyfte. Under granskningsarbetets gång har noterats att kriminalvårdsverket därför påbörjat en något förbättrad uppföljning och rapportering av kostnaderna inom olika verksamhetsgrenar. Revisorerna konstaterar detta med till-

fredsställelse och förutsätter att kriminalvårdsstyrelsen rapporterar till revisorerna om effekten av det utökade uppföljnings- och rapportsystemet vid lämplig tidpunkt.

2.4 Samarbete mellan kriminalvårdsverket och Stiftelsen Samhällsföretag

Verkstadsdriften vid kriminalvårdsverket och samhällsföretagsgruppen företer enligt revisorernas uppfattning många likheter.

I frågor om maskinell utrustning, produktionsbetingelser, produktsortiment och kundkategori förefaller det vara både möjligt och önskvärt att ett närmare samarbete tillskapas.

I de fall en marknadsmässig verkstadsdrift fortsättningsvis bibehålls inom kriminalvården bör sålunda enligt granskningsrapporten ett samarbete med Samhällsföretag komma till stånd. Då kan bl. a. dubblering av större investeringar i verkstadsdriften och intern konkurrens mellan verksamheterna undvikas. Samarbetet torde i första hand kunna avse produktionsinriktning och marknadsföring.

Både kriminalvårdsstyrelsen och Samhällsföretag har i sina remissvar uppgett sig vara positivt inställda till ett ökat samarbete i lämpliga former inom industriverksamheten.

Behovet av samarbete mellan kriminalvårdens och samhällsföretagsgruppens verksamheter har alltsedan Stiftelsen Samhällsföretag bildades påtalats från skilda håll. Ansatser till organiserat samarbete mellan dessa två statliga organ har visserligen förekommit, men de har hittills varit av begränsad omfattning. Ett ökat samarbete i fasta former bör enligt revisorernas bedömning kunna leda till ett effektivare utnyttjande av de resurser som staten anslår till dessa båda organ. Det bör ankomma på regeringen att aktivt verka för sådant samarbete.

3 Hemställan

Revisorerna hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat angående

1. försök till begränsning av kostnaderna för driften av kriminalvårdsanstalterna,
2. målet för kriminalvårdens arbetsdrift och
3. ökat samarbete mellan kriminalvårdsverket och Stiftelsen Samhällsföretag.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Allan Åkerlind (m), Bertil Jonasson (c), Hagar Normark (s), Ralf Lindström (s), Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Kjell Nilsson (s), Birgitta Rydle (m), Stig Josefson (c), Margit Sandéhn (s) och Stig Alftin (s).

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

På riksdagens revisorers vägnar

STURE PALM

Percy Björklund

RIKSDAGENS REVISORER

1983-12-15

Dnr 1981:33

Sammanfattning av rapport 1983/84: 1 om jämförande studium av driften vid några kriminalvårdsanstalter och de remissyttranden som avgetts över den

1 Rapporten

1.1 Granskningens syfte och omfattning

Riksdagens revisorer har från i huvudsak rent ekonomiska synpunkter granskat verkstads- och jordbruksdriften vid kriminalvårdsverket. Syftet med granskningen har varit att undersöka kostnadsbilden för vissa verksamheter och har huvudsakligen koncentrerats till verkstadsdriften vid de utvalda anstalterna, men även jordbruksdriften vid ett par anstalter har översiktligt analyserats.

Granskningen har omfattat totalt elva anstalter, fördelade över hela landet och inkluderar såväl riksanstalter som lokalanstalter. Följande anstalter har bildat underlag för granskningen:

Riksanstalter: Hall, Kumla, Norrtälje, Skogome, Tidaholm, Tillberga och Norrköping.

Lokalanstalter: Umeå, Nyköping, Halmstad och Hageby.

1.2 Kostnader för kriminalvårdsanstalterna

Kostnaderna för driften vid samtliga kriminalvårdsanstalter (inkl. allmänna häkten) redovisas på anslaget E2 i statsbudgeten. För budgetåren 1979/80 – 1981/82 har följande utfall noterats på detta anslag.

1979/80	896 783 000 kr.
1980/81	997 526 000 "
1981/82	1 098 660 000 "

Antalet medelbelagda platser vid anstalterna har för kalenderåren varit följande:

1979	3 238 platser
1980	3 227 "
1981	3 391 "

Härtill kommer antalet medelbelagda platser vid de allmänna häktena för samma kalenderår.

1979	710 platser
1980	867 "
1981	928 "

För att erhålla en helhetsbild av kostnadsläget vid de granskade anstalterna har lämnats en redovisning av dygnskostnad och årskostnad per intagen vid anstalterna. Den totala kostnaden för driften av anstalterna varierar mycket kraftigt mellan anstalterna framför allt beroende på vårdformen vid resp. anstalt.

För riksanstalternas del varierar dygnskostnaden per intagen mellan 528 kr. och 1 266 kr. för budgetåret 1981/82. Något lägre dygnskostnad per intagen kan konstateras vid lokalanstalterna med 505 kr. resp. 746 kr. för samma period.

Dygnskostnaden per intagen vid de utvalda anstalterna uppgick till följande belopp för budgetåret 1981/82 (s=sluten och ö=öppen anstalt).

<i>Riksanstalter</i>	<i>Kostnad</i>
Norrtälje (s)	528 kr.
Tidaholm (s)	561 "
Hall (inkl. häktet) (s)	836 "
Tillberga (ö)	483 "
Skogome (s)	668 "
Norrköping (s)	1 266 "

<i>Lokalanstalter</i>	
Umeå (s)	532 "
Nyköping (s)	674 "
Halmstad (s)	746 "
Hageby (s)	505 "

Kostnadsjämförelser mellan anstalter med samma vårdform utvisar, att i några fall förekommer påfallande stora skillnader i dygnskostnaden, vilka kunnat hänföras till i huvudsak personalbemanning och utspisningskostnader. I rapporten sätts i fråga om de stora skillnaderna vid de utvalda anstalterna kan sakligt motiveras. Att årskostnaden per intagen vid slutna anstalter med samma vårdform kan variera från 293 000 kr. till 450 000 kr. är ägnat att förvåna. Till denna årskostnad skall ytterligare läggas kostnaden för de intagnas sysselsättning inom arbetsdriften, något som varierar mycket mellan såväl anstalterna som verksamhetsgrenarna.

1.3 Verkstadsdriften

Omfattningen av och kostnaderna för verkstadsdriften framgår av kriminalvårdsstyrelsens anslagsframställningar, från vilka följande uppgifter hämtats. Arbete i tillverkningsverkstäder bedrivs vid 22 mekaniska verkstäder, 24 träverkstäder och 65 allmänna verkstäder vid anstalter och häkten. Budgetåret 1981/82 utgjorde antalet sysselsättningstimmar vid dessa verkstäder ca 2 340 000.

Kostnaderna för verkstadsdriften har under budgetåret 1981/82 varit ca 141 milj. kr., medan intäkterna uppgått till ca 80 milj. kr. Från verkstads-

driften har utgått ca 14 milj. kr. i arbetsersättning till de intagna under den aktuella perioden. Verkstadsdriften utvisar ett stigande underskott fram till budgetåret 1981/82, då ett mindre trendbrott skett i den negativa resultatutvecklingen för verksamheten som helhet. Sålunda har verkstadsdriften resulterat i ett årligt underskott av ca 55 milj. kr., 58 milj. kr., 63 milj. kr. och 61 milj. kr. för verksamhetsåren 1978/79-1981/82.

Vid de granskade anstalterna omfattar verkstadsdriften mekanisk industri, träindustri, tvätterier, tekoindustri och övrig småindustri. Totalt lämnar dessa verksamheter årliga underskott för budgetåret 1981/82 uppgående till 17,4 milj. kr. Vissa grenar av den granskade verkstadsdriften har gett överskott (tvätterierna), medan andra grenar av verksamheten gett betydande underskott (träindustrin och den mekaniska industrin). Det största underskottet per årsarbetare uppvisar den mekaniska industrin med ett årsunderskott på ca 100000 per intagen för budgetåret 1981/82. Medelbeläggningen av arbetsplatserna varierar i hög grad mellan anstalterna. I några fall måste kapacitetsutnyttjandet i verkstäderna från driftsynpunkt betecknas som otillfredsställande med hänsyn till att detta förhållande förelegat under en lång tidperiod.

Inom produktionsbyrån har hittills utförts analyser av driftresultatet för verkstäderna i en mycket begränsad omfattning. Avsevärt större insatser från den centrala driftledningen erfordras enligt revisorernas mening för en effektiv uppföljning av verkstadsdriften speciellt vid anstalter där kostnadsläget för verksamheten är otillfredsställande.

Det har vidare kunnat konstateras att lagerredovisningen vid tillverkningsverkstäderna inte tycks fungera på ett tillfredsställande sätt vid alla anstalter.

1.4 Jordbruksdriften

Jordbruksdriften inom kriminalvårdsverket har belastat arbetsdriften med ett underskott på ca 17 milj. kr. årligen under de senaste budgetåren. De olika verksamhetsgrenarna inom jordbruksdriften (vari också innefattas skogsbruk och skogsarbete) redovisar mycket varierande ekonomiskt resultat. De största bidragen till att täcka verksamhetens fasta kostnader lämnas av växtodling, mjölkproduktion och skogsarbete, medan köttdjursuppfödning, handelsträdgårdsverksamhet och hönseri inte ens kunnat täcka sina rörliga kostnader. Då sysselsättningseffekten uttryckt i årsarbeten för de intagna dessutom är synnerligen begränsad för de sist nämnda verksamhetsgrenarna kan dessas berättigande i organisationen möjligen sättas i fråga.

För budgetåret 1981/82 uppgick underskottet på jordbruksdriften (exkl. skogsbruk och skogsarbete) till ca 95000 kr. per intagen.

Skogsbruk och skogsarbete lämnade däremot ett bidrag till täckning av de fasta kostnaderna på ca 6000 kr. per intagen för samma budgetår.

Antalet årsarbetande intagna detta år var ungefär av samma omfattning, nämligen 178 st. på jordbruk och 185 st. på skogsbruk/skogsarbete.

1.5 Kostnadsuppföljning

De stora kostnaderna för kriminalvården, vilka tenderar att stiga brant, motiverar en avsevärt förbättrad kostnadsuppföljning och kostnadsanalys både på den lokala och den centrala nivån inom kriminalvårdsverket. Under vårt granskningsarbete har från verkets sida påbörjats utredningar om såväl personal- som bespinningskostnaderna vid anstalterna. Med hänsyn härtill och att ett arbete innefattande aktivering av intäkts- och kostnadsanalyser påbörjats inom produktionsbyrån, finns det för närvarande inte skäl att föreslå ytterligare åtgärder inom detta område. En rapport bör avges till revisorerna vid en senare tidpunkt om resultaten av de pågående aktiviteterna för att förbättra kostnadsläget och kostnadskontrollen.

1.6 Samarbete mellan kriminalvårdsverket och Stiftelsen Samhällsföretag

Förutsättningarna för ett samarbete mellan kriminalvårdens tillverkningsverksstäder och Stiftelsen Samhällsföretag behandlas i rapporten. Därvid konstateras att det i fråga om maskinell utrustning, produktionsbetingelser, produktsortiment och kundkategori förefaller vara både möjligt och önskvärt med ett närmare samarbete, sett från statens synpunkt. Speciellt vad avser produktutveckling och försäljning borde kriminalvårdsverkets verkstadsdrift kunna utnyttja de kraftigt förstärkta resurser som med statliga medel tillskapats inom dessa sektorer av samhällsföretagsgruppen.

Det är enligt revisorernas mening angeläget att förutsättningarna för ett närmare samarbete mellan kriminalvårdsverket och Samhällsföretag avseende i första hand produktval och försäljning snarast kartläggs.

1.7 Förvaltning av bostadsfastigheter

Vid genomgången av kriminalvårdsverkets anslagsframställningar har verkets förvaltning av bostadsfastigheter ansetts böra belysas.

Kriminalvårdsverket äger och förvaltar i egen regi dels fastigheter för anstaltsvård, dels fastigheter för bostadsändamål.

Alltsedan systemet med tjänstebostäder för personalen ersatts med normalt uthyrningsförfarande har kriminalvårdsstyrelsen bedrivit en relativt omfattande uthyrningsverksamhet av bostäder till privatpersoner. Lägenhetsbeståndet i bostadsfastigheterna omfattar ca 400 lägenheter, som hyrs ut till tjänstemän och enskilda personer enligt uppgift i verkets anslagsframställning för budgetåret 1983/84.

Verksamheten med uthyrning av bostäder till privatpersoner utgör en

inte ringa del av kriminalvårdsstyrelsens fastighetsförvaltning och hör knappast ihop med myndighetens kriminalvårdsuppgift.

Med ledning av direktiv från regeringen den 4 mars 1982 har kriminalvårdsstyrelsen under senare delen av år 1982 upprättat en avvecklingsplan för uthyrningslägenheterna. Enligt uppgift omfattar denna plan en avveckling av 131 bostadslägenheter under en tioårsperiod utöver de bostadslägenheter som tidigare avyttrats. Ca 240 bostadslägenheter skulle enligt denna plan fortfarande disponeras av kriminalvårdsstyrelsen för uthyrning till privatpersoner. Skälet härtill anges vara att de kvarvarande fastigheterna är belägna alltför nära kriminalvårdsanstalterna för att kunna avyttras. Även framdeles kommer alltså ett betydande antal hyreslägenheter att ingå i kriminalvårdsstyrelsens fastighetsförvaltning.

1.8 Överväganden

I rapporten konstaterar revisorerna att den nu genomförda granskningen utvisar att både beträffande kriminalvårdsverkets kostnader för anstaltsdriften som helhet och för verkstadsdriften bör ett förbättrat kostnadsmedvetande och en avsevärt vidgad kostnadsuppföljning eftersträvas. Påfallande stora skillnader i dygnskostnad per intagen har konstaterats mellan anstalter med likartad vårdform.

Beträffande verkstadsdriften anför revisorerna att analyser av driftresultaten vid de utvalda anstalterna påvisar att ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser inom verkstäderna krävs för att uppnå en acceptabel kostnad för de olika verksamhetsgrenarna. Likaså bör förutsättningarna för ett närmare samarbete med Stiftelsen Samhällsföretag prövas i första hand avseende produktutveckling och marknadsföring.

Målsättningen för den nuvarande verkstadsdriften inom kriminalvården bör enligt revisorernas mening klarare fastställas av kriminalvårdsstyrelsen. Om sysselsättningsaspekten för de intagna blir alltmer dominerande bör kostnaderna för alternativa former av industriell sysselsättning nog undersökas vid planeringen av arbetsdriften.

Revisorerna finner vidare att inom jordbruksdriften kan vissa delar av verksamheten sättas i fråga från kostnadssynpunkt.

Beträffande kriminalvårdsverkets förvaltning av bostadsfastigheter föreslår revisorerna slutligen, att byggnadsstyrelsen och kriminalvårdsstyrelsen tillsammans utreder om det är ändamålsenligt att detta bostadsbestånd även framdeles skall förvaltas av verket.

2 Remissyttranden

Yttranden över rapporten 1983/84: I Jämförande studium av driften vid några kriminalvårdsanstalter, har efter remiss lämnats av kriminalvårdsstyrelsen och byggnadsstyrelsen.

Stiftelsen Samhällsföretag, som har beretts tillfälle att yttra sig över rapporten, har även avgivit yttrande.

2.1 Driftkostnader för de granskade anstalterna

I rapporten redovisas den totala dygnskostnaden per intagen vid dels några riksanstalter, dels några lokalanstalter. Därvid konstateras att påtagliga skillnader föreligger mellan anstalter tillhörande samma grupp. Detta förhållande gäller speciellt personalkostnaderna vid anstalterna.

Kriminalvårdsstyrelsen påpekar, att vad beträffar riksanstalterna Norrköping och Hall förklaras de höga dygnskostnaderna med att dessa anstalter har avdelningar med särskild vårdform som s. k. specialavdelning, isoleringsavdelning, psykiatrisk avdelning och kroppssjukavdelning. Vissa av dessa avdelningar kräver synnerligen hög personaltäthet.

Av riksanstalterna uppges endast tre stycken ha sådana speciella avdelningar. Dessutom ingår en häktesavdelning i Hallanstalten. Enligt kriminalvårdsstyrelsens mening kan av de granskade anstalterna inte Norrköping och Hall anses ha med övriga riksanstalter jämförbara vårdformer, oaktat de samtliga officiellt benämnes slutna riksanstalter.

Bland de granskade lokalanstalterna finns anstalterna i Nyköping och Halmstad. Båda tillhör enligt styrelsens uppgift landets fåtaliga kvarvarande anstalter från mitten av förra seklet. Deras bemanning uppges ha historiska betingelser och vara beroende av det ålderdomliga och synnerligen opraktiska byggnadssättet. Styrelsen anser därför att en närmare analys av kostnader för dessa bägge anstalter inte är särskilt relevant. Båda anstalterna skall inom kort ersättas av moderna anstalter.

2.2 Verkstadsdriften

Kriminalvårdsstyrelsen anför att målsättningen för sysselsättningen av de intagna på anstalt är att "intagen skall beredas lämpligt arbete som såvitt möjligt främjar utsikterna för honom att efter frigivning inordna sig i arbetslivet". Detta mål är enligt styrelsens mening svårt att uppnå om verkstadsdriften inom kriminalvården skall bedömas utifrån strikt företagsekonomiska betraktelsesätt.

Sysselsättning för de intagna kan i industriell form bedrivas såväl i småindustriell form som i större verkstäder med komplicerade och kostnadskrävande maskiner.

Vidare anför styrelsen att i det senare fallet ges den intagne träning i

vistelse i modern industriell miljö med alla de krav en sådan ställer. Det är enligt styrelsens uppfattning mest troligt och önskvärt att det är en sådan miljö som den intagne får tillfälle att sysselsätta sig i efter frigivningen. Mot bakgrunden av en allt kärvare arbetsmarknad finner styrelsen det vara rimligt att samhället måste acceptera relativt betydande kostnader för främst den verkstadsindustriella sektorn inom kriminalvårdsverksamheten.

Nyttjandegraden hos de granskade verkstäderna konstateras i rapporten vara relativt låg. Kriminalvårdsstyrelsen påtalar att det normala på 2 000 tim/år som vid granskningen använts för begreppet årsarbetare dels skulle vara för högt (normalt 1 650 tim för årsarbetare i civil industri) dels vara mindre lämpligt inom kriminalvårdsverkets verkstadsdrift. En bättre fördelningsgrund för årskostnaden torde enligt styrelsens mening vara verkligt antal sysselsatta. I sina egna beräkningar har styrelsen kunnat konstatera att en intagen genomsnittligt endast tillbringar ca 29 tim/vecka i verkstadsarbete. En fördelning av årskostnaden för verkstadsdriften per intagen enligt styrelsens beräkningsmetod medför att hänsyn tas till att en i viss verksamhet inplacerad intagen "låser" arbetsplatsen för hel arbetstid, oavsett om den intagne inte fullgör disponibel arbetstid.

Personaldimensioneringen vid verkstäderna påverkas påtagligt av att arbetsledarna, utöver sina arbetsledande uppgifter, har att på arbetsplatsen utöva tillsyn och bevakning av de intagna.

Med beaktande av vad sålunda anförts angående personaldimensioneringen instämmer kriminalvårdsstyrelsen i revisorernas synpunkter på kostnadsläget för verkstadsdriften. Särskilt gäller detta de höga kostnaderna per sysselsatt intagen vid vissa av de granskade anstalterna. Styrelsen framhåller att de största verkstäderna inom kriminalvården uppfördes under 1950- och 1960-talen. Vid denna tid förelåg helt andra förutsättningar än de som i dag är styrande för verksamheten. En allt större del av anstaltsklientelet har numera ytterst ringa erfarenhet av arbetslivet och dess krav. Ett sådant klientel kan inte i någon större omfattning placeras i vanligt industriellt arbete inom kriminalvården.

Styrelsen anser att förändringen av klientelet torde vara den troligaste förklaringen till det på vissa anstalter relativt låga utnyttjandet av befintlig verkstadskapacitet. Sedan flera år pågår därför enligt styrelsen ett arbete med omstrukturering av den industriella verksamheten i riktning mot att vara mer anpassat till klienteletets behov. Med hänsyn till de enligt styrelsens egen bedömning betydande driftkostnaderna för stora delar av kriminalvårdens sysselsättningsverksamhet torde insatser för påskyndande av omstruktureringen snabbt komma att visa sig lönsamma.

2.3 Kostnadsuppföljning

Kriminalvårdsstyrelsens redovisningssystem för verkstads- och jordbruksdriften är enligt *kriminalvårdsstyrelsen* föremål för översyn i avsikt att bl. a. göra informationen mer lättillgänglig, öka möjligheterna till kostnadsuppföljning och förbättra hanteringen av förrådsinformationen.

Beträffande möjligheterna att använda kostnadsanalyser och jämförande kostnadsstatistik som ett instrument för effektivitetsbedömning mellan olika verksamheter inom verkstadsdriften anför styrelsen att den inte funnit någon praktiskt tillämpbar modell som möjliggör en sådan bedömning av de varuproducerande verksamheterna med samtidigt beaktande av vårdaspekterna. I fråga om produktval för verkstadsdriften upplyser styrelsen, att i många fall har de ekonomiska faktorerna fått ge vika för andra kriminalvårdskriterier.

Av styrelsens yttrande framgår att kostnadsuppföljning och analys av verkstadsdriften i första hand bör inriktas på de rörliga driftkostnaderna. Dessa kostnader anser man sig kunna påverka i viss omfattning. De fasta kostnaderna för verkstadsdriften uppges däremot vara mycket svåra att påverka annat än på mycket lång sikt. Styrelsen anser därför att de i rapporten utförda kostnadsanalyserna, där även de fasta kostnaderna inkluderats vid underskottsberäkningen, inte ger någon riktig bild av verksamhetens ekonomiska utfall.

Samtidigt uttalar dock styrelsen att i den långsiktiga planeringen är det viktigt att varje verksamhetsform analyseras och dimensioneras så att resurserna fördelas och utnyttjas med utgångspunkt från de intagnas behov samt pågående förändringar i sysselsättningsutbudet.

Inom produktionsbyrån vid kriminalvårdsstyrelsen prövas för närvarande ett förslag att ge information på ett lättillgängligt sätt om intäkter och kostnader för verkstadsdriften till arbetsledningen vid anstalterna.

2.4 Jordbruksdriften

Styrelsen konstaterar att jordbruksdriften har vissa verksamheter som visar låg beläggning av arbetsplatserna med högre driftkostnader per arbetsplats som följd. Undersökningar uppges för närvarande pågå bl. a. om åkerarealen på Halls jordbruk kan minskas och om hönseriet på Hinseberg eventuellt kan läggas ned.

Även inom jordbruksdriften har i vissa fall vårdaspekterna getts större tyngd än de rent ekonomiska vid styrelsens bedömning.

2.5 Samarbete mellan kriminalvårdsverket och Stiftelsen Samhällsföretag

Kriminalvårdsstyrelsen framhåller att dess produktionsbyrå även innan Stiftelsen Samhällsföretags tillkomst har medverkat till att samarbetsgrup-

per bildats där företrädare för dåvarande s. k. skyddade verkstäder ingick. Efter samhällsföretagsgruppens bildande har kriminalvårdsstyrelsen haft vissa kontakter med dess centrala ledning. Främst har detta gällt viss samordning av marknadsföringen och prispolitiken. Under senaste året har nya kontaktvägar på det regionala området öppnats med verkstäder inom samhällsföretagsgruppen.

Styrelsen uppger sig ha intresse av att konkreta samverkansformer utvecklas till gagn för båda parter. Om detta skall gälla marknadsföring och produktutveckling, samordning av tillverkningsresurser eller annat får närmare utredningar visa.

Samhällsföretag konstaterar att kontakter angående samarbete har förekommit mellan Samhällsföretag och kriminalvårdsstyrelsen. Organiserad samverkan förekommer även mellan regionala företag i samhällsföretagsgruppen och enskilda kriminalvårdsanstalter, om än i begränsad omfattning.

Enligt Samhällsföretags bedömning skulle syftena för ett ökat samarbete närmast vara att:

- trygga tillgången på arbetsuppgifter för kriminalvårdens verkstadsdrift,
- undanröja eller begränsa internkonkurrens och
- minska statens sammanlagda kostnader för arbetsdriften och för samhällsföretagsgruppen.

Beträffande tillgången på arbete framhåller Samhällsföretag att inom gruppen finns ett icke obetydligt utrymme för ökad produktion med nuvarande resurser, trots kraftiga försäljningsökningar. Svårigheter föreligger dock att på kort sikt anskaffa lämplig produktion.

Samhällsföretag delar revisorernas allmänna bedömning att målmedvetna insatser i produktutveckling och för marknadsföring/försäljning är nödvändiga för att på sikt trygga tillgången på lämpliga arbeten.

Mot denna bakgrund är Samhällsföretag positivt till ett samarbete med kriminalvårdens arbetsdrift, som innebär att bägge organisationerna kan undvika att satsa produktutvecklingsresurser på likartade produkter. Där emot anser sig samhällsföretagsgruppen med nuvarande resurser sakna möjlighet till samarbete som skulle innebära ett ökat ansvar att bidra till utveckling av sådana produkter som skall tillverkas inom kriminalvårdens arbetsdrift.

Vad gäller frågan om konkurrensen mellan de två organisationerna anförs i yttrandet att Samhällsföretag är positivt till ett ökat samarbete i lämpliga former i marknadsföring/försäljning. Ur företagsgruppens synvinkel är ett viktigt motiv härför att begränsa riskerna för osund konkurrens till förfång för bägge organisationerna och därmed för staten som huvudman för bägge verksamheterna.

Enligt Samhällsföretags bedömning bör lämpliga frivilliga former för ett

sådant samarbete bäst kunna utvecklas genom överläggningar mellan berörda organisationer.

Samhällsföretag bedömer, att ett utvidgat samarbete mellan samhällsföretagsgruppen och kriminalvårdens arbetsdrift kan bidra till att begränsa statens kostnader för verksamheterna. Genom en medveten arbetsfördelning i utvecklingen av olika produkter och ett utökat samarbete i marknadsföring/försäljning av likartade eller kompletterande produkter bör ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser kunna uppnås samtidigt som direkt negativa effekter av inbördes konkurrens undviks.

Samarbete inom nuvarande resurs- och organisationsramar kan enligt styrelsens mening bäst förverkligas i direkta kontakter mellan Samhällsföretag och kriminalvårdsstyrelsen.

Samhällsföretagsgruppens organisation är för närvarande föremål för översyn inom regeringskansliet. Samarbetsfrågan bör därför enligt Samhällsföretag inte slutligt prövas, förrän frågan om en eventuell omorganisation av gruppen klarnar.

2.6 Förvaltning av bostadsfastigheter

Kriminalvårdsstyrelsen meddelar att man med anledning av riksdagens revisorers rapport har haft överläggningar med byggnadsstyrelsen om vilken myndighet som bör ansvara för förvaltningen av den del av bostadsfastigheterna som ej kan avyttras. Mot bakgrund av kriminalvårdsverkets speciella krav på såväl hyresgäster som andra säkerhetsåtgärder har byggnadsstyrelsen därvid förklarat att man ej önskar överta skötseln av kriminalvårdens bostadsbestånd.

Kriminalvårdsstyrelsen föreslår därför att den del av kriminalvårdsverkets fastigheter, som ej kommer att avvecklas, även fortsättningsvis skall förvaltas av verket.

Byggnadsstyrelsen anför att av kriminalvårdsverkets bostadsbestånd kommer ca 240 bostadslägenheter bl. a. av säkerhetsskäl inte att kunna säljas, då de ligger nära eller inne i kriminalvårdsanstalterna. För avveckling av dessa bostäder återstår rivning, ändrad användning eller fortsatt uthyrning för bostadsändamål.

Byggnadsstyrelsen håller för närvarande på att avveckla sitt eget bostadsbestånd. Enligt verkets avvecklingsplan bör detta kunna ske inom en tioårsperiod. Om förvaltningsansvaret för kriminalvårdsstyrelsens bostäder skulle övergå till byggnadsstyrelsen, kan då den situationen uppstå, att byggnadsstyrelsen i framtiden alltjämt förvaltar bostäder men på mark och i anslutning till anläggningar som i övrigt förvaltas av kriminalvårdsstyrelsen. Byggnadsstyrelsen delar kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att en sådan överflyttning av förvaltningsansvaret inte torde medföra några fördelar.

Riksdagens revisorers förslag angående användningen av avbemannade fyr- och lotsplatser

1984-02-22

Till riksdagen

1 Sammanfattning

Riksdagens revisorer har undersökt hur sjöfartsverket har förfarit med mark och byggnader som blivit disponibla efter avbemannning av fyr- och lotsplatser. Granskningen har visat att sjöfartsverket i stor utsträckning har lyckats i sin strävan att skilja sig från förvaltningen av nämnda egendom, i första hand därigenom att egendomen har överförs till annan statlig myndighet. Detta till trots kvarstår en icke obetydlig mängd egendom vid avbemannade fyr- och lotsplatser i sjöfartsverkets ägo. Avvecklingen av denna egendom tar enligt revisorernas uppfattning i många fall alltför lång tid i anspråk. Riksdagens revisorer föreslår att mark och byggnader som blivit obehövlige efter avbemannning av fyr- och lotsplatser förs över till domänverkets förvaltning, om inte annan statlig myndighet med behov av egendomen efter kort remissförfarande förklarar sig beredd att inträda som förvaltare.

Den från sjöfartsverket till domänverket överförda egendomen bör enligt revisorerna vara jämställd med annan egendom som domänverket förvaltar. Detta innebär bl.a. att domänverket efter övertagandet bör sälja ut mark och byggnader som inte kan inrymmas under en effektiv fastighetsförvaltning. I den mån de principer som kronoholmsutredningen föreslagit för försäljning av mark och byggnader på kronoholmar till privatpersoner läggs fast, bör dessa i tillämpliga delar kunna vara vägledande för hela det fastighetsbestånd som domänverket kan komma att överta av sjöfartsverket.

Ovanstående förslag och synpunkter grundar sig på granskningsrapporten Användningen av avbemannade fyr- och lotsplatser (1983/84:3) samt över denna avgivna yttranden. En sammanfattning av rapporten och remissutfallet lämnas i bilaga till denna skrivelse.

Ett antal bostadshus vid avbemannade fyr- och lotsplatser hyr sjöfartsverket i dag ut för fritidsändamål på för hyresgästerna förmånliga villkor. Med anledning av ett förslag i granskningsrapporten om marknadsanpassning av hyressättningen har sjöfartsverket meddelat att en överens inlett

inom verket. Målet är att nämnda marknadsanpassning skall uppnås. Revisörerna utgår från att en sådan anpassning kommer till stånd.

2 Genomförd granskning

Bakgrunden till den företagna granskningen är att ett stort antal fyr- och lotsplatser runt våra kuster har avbemannats. Syftet med granskningen har varit att ta reda på vad som har hänt med dessa avbemannade platser. Dessutom har, med anledning av kritik som riktats mot sjöfartsverket, undersökts hur verket har agerat i samband med automatiseringen av den alltjämt bemannade fyrplatsen vid Kullen.

Granskningen har visat bl.a. att ett femtiotal fyrplatser har avbemannats sedan i början av 1960-talet medan antalet lotsplatser sedan i mitten av 1930-talet minskat från ca 95 till ca 30 jämte ca 15 lotspassningsställen.

Sjöfartsverket har, framgår det vidare, skilt sig från förvaltningen av flertalet anläggningar som blivit överflödiga i verkets primära verksamhet. Så har skett främst därigenom att egendomen förts över till annan myndighet, t.ex. fortifikationsförvaltningen eller naturvårdsverket. Emellertid finns fortfarande kvar mark, byggnader och annan egendom vid ett trettiotal avbemannade fyr- och lotsplatser.

Avvecklingen av obehövliga anläggningar har, framgår av granskningen, ofta dragit ut flera år i tiden. Ärendeberedningen har varit tidsödande såväl inom sjöfartsverket som under den process då verket genom byggnadsstyrelsens medverkan sökt utröna andra myndigheters intresse för anläggningarna.

De bostadshus som blivit disponibla hyr sjöfartsverket i många fall ut för fritidsändamål till verkets anställda eller andra. Uthyrningen sker dels i verkets egen regi, dels också genom sjöfartsverkets fritidsnämnd. Granskningen har visat att tillämpade hyresvillkor är betydligt förmånligare än de som gäller för fritidshusuthyrning i allmänhet.

I granskningsrapporten läggs fram två förslag. Det första förslaget syftar till att nedbringa tidsåtgången för avveckling av obehövliga anläggningar. I detta syfte bör förvaltningen av sådana anläggningar övergå på domänverket, om inte annan statlig myndighet efter kort remissförfarande förklarat sig ha behov av egendomen och vara beredd att inträda som förvaltare. Enligt det andra förslaget bör sjöfartsverket anpassa hyressättningen vid uthyrning för fritidsändamål till förhållandena på den öppna marknaden.

Förstnämnda förslag ligger i linje med vad kronoholmsutredningen i sitt sommaren 1983 framlagda betänkande (Ds Fi 1983:12) förordade, nämligen att domänverket med en väl fungerande regional organisation och stor erfarenhet av fastighets- och nyttjanderättsfrågor skall överta förvaltningen av flertalet s.k. kronoholmar.

Beträffande Kullens fyrplats redogörs i rapporten för sjöfartsverkets

samarbete med ett privat företag rörande bl.a. rätten till visning av fyren för allmänheten och upplåtelse av vissa bostadsutrymmen till företaget. Det konstateras att samarbetet har upphört, att bemanningen av fyrplatsen numera sköts av sjöfartsverket och SMHI och att de påtalade problemen därmed har undanröjts.

3 Revisorernas överväganden

Vid granskningen av hur sjöfartsverket förfarit med mark, byggnader och annan egendom som blivit obehövlig för verket efter avbemannning av fyr- och lotsplatser har gjorts ett antal iakttagelser. Bl.a. har konstaterats att sjöfartsverket till stor del har lyckats i sin strävan att befria sig från förvaltningen av nämnda egendom, främst genom att andra myndigheter har övertagit egendomen. Trots detta finns, visar granskningen, en icke obetydlig mängd egendom kvar i sjöfartsverkets ägo. Det rör sig om mark, lotspasningshus, bostadshus, hamnar, bryggor m.m.

Vidare har i granskningsrapporten visats att avvecklingen av obehövlig egendom i många fall dragit ut flera år i tiden. Detta förhållande har ansetts otillfredsställande, bl.a. med hänsyn till att egendomen till följd av bristande underhåll slits ner och förlorar i värde. I rapporten har därför föreslagits att domänverket skall överta förvaltningen av egendomen i fråga, om inte annan myndighet efter kort remissförfarande har förklarat sig beredd att inträda som förvaltare.

Detta förslag biträds av remissinstanserna, dvs. såväl av de direkt berörda myndigheterna sjöfartsverket och domänverket som av byggnadsstyrelsen och LO. Domänverket anser att all aktuell egendom bör behandlas i ett sammanhang och överföras enligt gängse rutiner för överföring av fast egendom mellan statliga myndigheter. Dessutom förutsätter verket att egendomen från förvaltningssynpunkt jämföras med övrig egendom som verket förvaltar, sålunda att gällande rutiner kan tillämpas i fråga om t.ex. nyttjanderättsavtal, arrendeavgifter och underhåll.

Revisorerna för sin del anser att avvecklingen av sjöfartsverkets obehövliga anläggningar ofta drar ut alltför långt i tiden. En följd härav blir att underhållet eftersätts och att anläggningarna förlorar onödigt mycket i värde. I likhet med remissinstanserna är revisorerna av den uppfattningen att det i rapporten framlagda förslaget kan bidra till att undanröja påtalade problem. Revisorerna föreslår således att mark, byggnader och andra anläggningar som blivit obehövliga efter avbemannning av fyr- och lotsplatser förs över till domänverkets förvaltning, om inte annan statlig myndighet med behov av egendomen efter kort remissförfarande förklarat sig beredd att inträda som förvaltare.

Förslaget ligger i linje med vad kronoholmsutredningen i betänkandet Kronoholmarnas framtida disposition (Ds Fi 1983:12) föreslagit beträffan-

de de s.k. kronoholmarna. Samma skäl som där anförs för att domänverket bör vara en lämplig förvaltningsmyndighet kan åberopas även här. Sålunda har domänverket en fungerande regional organisation. Vidare har verket stor erfarenhet av nyttjanderättsfrågor och andra fastighetsrättsliga spörsmål. Bl.a. upplåter verket ca 4 000 fritidsbostäder och arrenderar ut ca 4 800 tomter för fritidsbebyggelse m.m.

Enligt domänverket är det realistiskt att räkna med att förvaltningskostnader, fastighetsskatt m.m. i vissa fall blir av sådan storlek att förvaltningen inte kommer att lämna något överskott. Bl.a. av detta skäl förutsätter domänverket att den från sjöfartsverket överförda egendomen inte kringgärdas med särskilda restriktioner som hindrar eller försvårar domänverkets disposition över densamma.

Riksdagens revisorer vill instämma i domänverkets önskemål på denna punkt och anser dessutom att domänverket bör avyttra sådana enheter i den överförda egendomen som inte kan inrymmas i en effektiv fastighetsförvaltning.

I ovan nämnda betänkande av kronoholmsutredningen diskuteras under vilka förutsättningar överlåtelse till enskilda av mark och byggnader på kronoholmar skall kunna förekomma. Bl.a. anges som villkor för försäljning att fastighetsbildning kan ske, att inte statlig verksamhet hindrar detta och inte kronoholmen ligger inom ett område som i den fysiska riksplaneringen angetts vara av riksintresse för naturvården, kulturminnesvården eller det rörliga friluftslivet. Antas de av kronoholmsutredningen förordade principerna bör dessa enligt revisorernas mening i tillämpliga delar kunna vara vägledande för hela det fastighetsbestånd som domänverket kan komma att överta av sjöfartsverket.

Ett antal av de för sjöfartsverkets verksamhet obehövliga bostäderna vid avbemannade fyr- och lotsplatser hyr verket ut för fritidsändamål till anställda eller f.d. anställda. Revisorerna vill för sin del inte ta ställning till lämpligheten och omfattningen av denna uthyrningsverksamhet, bl.a. därför att samlad kunskap saknas om motsvarande förhållanden vid andra statliga myndigheter. Däremot anser revisorerna det olämpligt att uthyrningen – vilket har konstaterats i granskningsrapporten – sker på villkor som otvivelaktigt innebär en inte oväsentlig subvention. Hyressättningen synes dessutom stå i strid mot ett uttalande av föredragande statsrådet i den av riksdagen antagna propositionen 1980/81:158 om avveckling av statens bestånd av uthyrningsbostäder m.m. Enligt detta bör nämligen uthyrningen av fritidsbostäder – om sådan skall förekomma – ske "enligt affärsmässiga principer och så att statsverket inte drabbas av extra kostnader för underhåll och förvaltning".

Enligt vad sjöfartsverket har uppgett i sitt remissyttrande över granskningsrapporten har verket inlett en översyn av hyressättningen av fritidsbostäder. Målet är att hyressättningen skall anpassas till förhållandena på

den öppna marknaden. Riksdagens revisorer utgår från att översynen leder till angivet resultat.

Vad slutligen beträffar den kritik som har riktats mot vissa av sjöfartsverket vidtagna arrangemang i samband med automatiseringen av Kullens fyrplats finner revisorerna – i likhet med vad som har konstaterats i granskningsrapporten – att påtalade problem har undanröjts.

4 Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer revisorerna

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att mark och byggnader som efter avbemannning av fyr- och lotsplatser blivit obehövliga för sjöfartsverket skall föras över till domänverkets förvaltning, om inte annan statlig myndighet efter kort remissförfarande förklarat sig beredd att inträda som förvaltare.
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad riksdagens revisorer anført om försäljning och uthyrning av mark och byggnader vid avbemannade fyr- och lotsplatser.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s). Allan Åkerlind (m). Bertil Jonasson (c). Ralf Lindström (s). John Johnsson (s). Kjell Nilsson (s). Birgitta Rydle (m). Stig Josefson (c). Margit Sandéhn (s). Bengt Silfverstrand (s). Olle Aulin (m) och Stig Alftin (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och byrådirektören Gunnar Järnebeck (föredragande).

På riksdagens revisorers vägnar

STURE PALM

Gunnar Järnebeck

RIKSDAGENS REVISORER

1983-11-24

Dnr 1980:63

Sammanfattning av rapport 1983/84:3 om användningen av avbemannade fyr- och lotsplatser och över rapporten avgivna remissyttranden**1 RAPPORTEN**

Mot bakgrunden av bl.a. det förhållandet att under årens lopp ett stort antal fyrplatser och lotsplatser/lotspassningsställen avbemannats har riksdagens revisorer beslutat granska hur sjöfartsverket förfarit med de fastigheter och byggnader som blivit disponibla efter sådan avbemannning.

Inom ramen för det angivna syftet har omfattningen av avbemanningen inom fyr- och lotsväsendet undersökts. Vidare har på grundval av material inom sjöfartsverket sammanställts vissa uppgifter om egendom vid avbemannade fyrplatser och indragna lotsplatser/lotspassningsställen. Avvecklingsprocessen och problem i samband med avveckling av egendom har studerats liksom sjöfartsverkets förvaltning av kvarstående egendom utan direkt funktionellt samband med sjöfartsverkets primära uppgifter.

Vid granskningen har urskillits ett trettiotal platser runt våra kuster där sjöfartsverket fortfarande förvaltar egendom – mark, lotspassningshus, bostäder m.m. – som inte längre synes fylla någon för verket viktig funktion och som därför rimligen kan avvecklas. Dessa platser och denna egendom beskrivs närmare i bilaga I till rapporten. En summarisk sammanställning visar att den rimligtvis obehövliga egendomen utgörs av lotspassningshus eller motsvarande byggnader på nio av de förtecknade platserna, av ett eller flera bostadshus på tjugo platser och av annan typ av egendom såsom bodar, hamnar, bryggor etc. på nästan samtliga förtecknade platser. På åtta av platserna disponeras en eller flera bostadslägenheter av sjöfartsverkets fritidsnämnd medan på femton platser bedrivs annan form av bostadsuthyrning för fritidsändamål, oftast i avvaktan på att egendomen skall avvecklas. På några platser utarrenderar sjöfartsverket mark.

Vid tidpunkten för rapportens färdigställande bereddes frågan om egendomsavveckling beträffande tolv av de förtecknade platserna. Av dessa ärenden pågick beredning inom sjöfartsverkets administrativa avdelning i fyra fall medan åtta ärenden gått för vidare handläggning till bl.a. byggnadsstyrelsen.

Granskningen har visat att sjöfartsverket – med undantag för anläggningar som disponeras av verkets fritidsnämnd – konsekvent söker skilja sig från förvaltningen av egendom som man inte längre har användning för.

I första hand eftersträvar verket – i enlighet med gällande bestämmelser – att annan myndighet övertar förvaltningen.

Emellertid framgår också av granskningen att avvecklingsprocessen ofta blir mycket utdragen i tiden. Det finns exempel på avvecklingsärenden som inletts redan i mitten av 1970-talet men som ännu inte fått sin lösning.

Till dels förklaras tidsutdräkten av att sjöfartsverket försöker ta vederbörlig hänsyn till bl.a. personal samt regionala och lokala intressen i samband med avvecklingen. En annan förklaring till den långa handläggningstiden är komplicerade juridiska och administrativa problem i vissa ärenden, problem som måste lösas innan ärendet kan gå vidare till byggnadsstyrelsen för vidare handläggning. Ett exempel som redovisas i rapporten gäller Hanö fyrplats där oklarhet rörande äganderätten till en av de berörda fastigheterna vållade åtskilligt merarbete för sjöfartsverkets administrativa avdelning. En tredje orsak synes vara bristande intresse från andra myndigheters sida att överta förvaltningen av vissa platser, särskilt sådana där byggnader och andra anläggningar till följd av eftersatt underhåll blivit hårt nedslitna. Dessutom har några ärenden fördröjts i avvaktan på resultatet av en utredning rörande de s.k. kronoholmarnas framtida disposition. Kronoholmsutredningen har i ett nyligen framlagt betänkande bl.a. föreslagit att domänverket skall överta samtliga kronoholmar utom vissa närmare angivna holmar som skall förvaltas av naturvårdsverket, sjöfartsverket resp. fortifikationsförvaltningen.

Det måste anses otillfredsställande att avvecklingsproceduren som ofta varit fallet skall dra ut flera år i tiden. Dels innebär tidsutdräkten ökat administrativt arbete, dels drabbas statsverket av förmögenhetsförluster till följd av att byggnader och annan egendom slits ned och förlorar i värde.

För att dessa olägenheter så långt möjligt skall undvikas föreslås att domänverket automatiskt inträder som förvaltare om inte annan myndighet efter kort remissförfarande förklarat sig beredd att förvalta egendomen.

Beräffande sjöfartsverkets förvaltning av kvarstående egendom har granskningen visat att verket på flera av de undersökta platserna hyr ut bostäder för fritidsändamål, såväl till verkets egen personal som till andra. Denna uthyrning sker dels i verkets egen regi – då oftast ett år i taget i avvaktan på att egendomen skall avvecklas –, dels också genom sjöfartsverkets fritidsnämnd som för närvarande disponerar ca tjugo bostadslägenheter, de flesta attraktivt belägna och i gott skick. Hyressättningen har i båda fallen visat sig mycket förmånlig och, i fråga om fritidsnämndens verksamhet, rymma ett mått av subvention.

I rapporten har inte tagits ställning till lämpligheten av att sjöfartsverket idkar nu beskrivna form av personalvård, bl.a. eftersom kunskap saknas om motsvarande förhållanden vid andra myndigheter. Emellertid föreslås – med hänvisning till vad som gäller inom domänverket och till vad som uttalats i samband med 1981 års riksdagsbeslut om avveckling av statligt

ägda uthyrningsbostäder — att sjöfartsverket anpassar hyressättningen i fråga om fritidsbostäder till förhållandena på den öppna marknaden.

Ett särskilt kapitel i rapporten har ägnats åt förhållandena vid Kullens fyrplats, trots att denna fyrplats enligt regeringsbeslut skall vara bemannad även i fortsättningen. Skälet härtill är att kritik från skilda håll, bl.a. i riksdagsmotioner, har riktats mot att sjöfartsverket år 1979 inledde samarbete med ett privat företag, AB Kullabergs Natur. Detta samarbete innebär bl.a. att bolaget fick rätt att visa fyren för allmänheten, fick behålla visningsintäkterna, fick disponera vissa bostadsutrymmen samt på förmånliga villkor fick överta en fyrpersonalen tillhörig kioskrörelse. Sjöfartsverkets samarbete upphörde redan efter en säsong. Numera upprätthålls bemanningen av statliga myndigheter, sjöfartsverket och SMHI. De påtalade problemen har därmed undanröjts.

2 Remissyttranden

Yttranden över rapporten Användningen av avbemannade fyr- och lotsplatser (1983/84:3) har avgetts av sjöfartsverket, byggnadsstyrelsen, domänverket och Landsorganisationen i Sverige (LO) genom Statsanställdas Förbund. Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Centralorganisationen SACO/SR har avstått från att avge yttrande.

Sjöfartsverket har ingen erinran mot den beskrivning av sakförhållanden som finns i rapporten. Beträffande lägesbeskrivningen i bilaga I redovisas i remissvaret vissa förändringar som skett sedan materialet för rapporten sammanställdes.

Förslaget om att domänverket skall överta förvaltningen av sjöfartsverkets obehövliga anläggningar, om inte annan myndighet efter kort remissförfarande förklarat sig beredd att inträda som förvaltare, biträds av remissinstanserna. *Domänverket* tillägger i sammanhanget att en eventuell överföring till domänverket bör ske i ett sammanhang och enligt gängse rutiner för överföring mellan myndigheter. Vidare förutsätter domänverket att egendomen från förvaltningssynpunkt jämföras med övrig egendom verket förvaltar, för att gällande rutiner för nyttjanderättsavtal, arrendeavgifter och underhåll av byggnader och anläggningar m.m. skall kunna tillämpas.

Beträffande eventuella försäljningar förutsätter *domänverket* att dessa genomförs enligt bestämmelserna i förordningen (1971:727) om försäljning av staten tillhörig fast egendom m.m. Någon ytterligare reglering anser verket inte motiverad. *Byggnadsstyrelsen* förklarar sig vara beredd att genomföra de försäljningsuppdrag och värderingar som kan bli aktuella i samband med avveckling av sjöfartsverkets anläggningar.

Beträffande hyressättningen av sjöfartsverkets fritidsbostäder uppger *sjöfartsverket* att man inlett en översyn. Syftet med översynen är att hyressättningen skall anpassas mer till hyressättningen på den öppna marknaden.

Riksdagens revisorers förslag angående vissa åtgärder på beskattnings- och indrivningsområdet

1984-04-26

Till riksdagen

1 Inledning

Riksdagens revisorer har på förslag av riksdagens dåvarande civilutskott genomfört en granskning av exekutionsväsendet. Granskningen påbörjades år 1981 och speciell uppmärksamhet har ägnats åt hur kronofogdemyndigheterna (KFM) använder sina personalresurser vid handläggning av allmänna mål (A-mål). Dessa mål omfattar statens fordringar på obetalda skatter, allmänna avgifter, böter etc. Jämsides med denna granskning har revisorerna sett på grunderna för KFM:s verksamhet samt KFM:s organisation och olika funktioner inom verksamheten.

Som ett första led har granskningen omfattat de allmänna förutsättningarna för KFM:s verksamhet och arbetsresultatet beträffande de allmänna målen. År 1982 inkom omkring 1 500 000 sådana till KFM, ungefär lika många avslutades och 1 000 000 kvarstod oavslutade vid årets utgång. Vid granskningen studerades i vilken utsträckning medel levereras in genom KFM:s åtgärder, betalningsförmågan eller betalningsvilligheten hos gäldenärerna samt omfattningen av de fordringsbelopp som avskrivs eller avkortas.¹

Vidare har revisorerna granskat den nuvarande statistiska redovisningen av indrivningsverksamheten.

Utöver A-mål handlägger KFM enskilda mål (E-mål) och s.k. särskilda ärenden som omfattar exempelvis exekutiv försäljning av fast egendom. Antalet inkomna E-mål – dvs. enskilda personers krav – har för 1982 beräknats vara 439 000. Dessa mål tar en stor del av KFM:s resurser i anspråk.

Den genomförda granskningen omfattar inte E-målen och de särskilda ärendena. Granskningen är därför inte fullständig och några generella slutsatser beträffande resursanvändningen inom KFM kan därför inte dras

¹ Med avskrivning menas att en fordran avförs från kontinuerlig bevakning. Genom avkortning avförs en fordran från verkställighet, t.ex. på grund av någon felaktighet i underliggande beslut

av den hittills genomförda granskningen. För sådana ställningstaganden behövs fördjupade analyser.

Vår granskning har visat att KFM:s verksamhet är beroende av förfarandet hos och organisationen för de förvaltningsmyndigheter som ger KFM uppdrag (uppdragsmyndigheter). Då dessa är föremål för kontinuerliga förändringar framför revisorerna redan nu – innan en mer fördjupad granskning av verksamheten inom exekutionsväsendet genomförs – vissa allmänna synpunkter på några förfaranden hos och organisationen för de viktigaste av uppdragsmyndigheterna.

Granskningen har redovisats i granskningsrapporten (1983/84:4) Kronofogdemyndigheternas verksamhet och beskattningssystemen. En sammanfattning av rapporten och av de över rapporten avgivna remissyttrandena lämnas i *bilaga* till denna skrivelse.

I rapporten framläggs följande förslag.

1. Principbeslut bör snarast möjligt fattas om en ny organisation på samtliga nivåer för uttagande av skatter och avgifter.

Genomförande av

- personalförstärkningar vid de lokala skattemyndigheterna enligt socialavgiftsutredningens (Ds S 1983:7) förslag¹ och
- ny distriktsorganisation för kronofogdemyndigheterna enligt förslag av riksskatteverket

bör anstå i avvaktan på principbeslutet.

2. Vid taxerings- och beslutsförfarandena i första instans bör preliminära beslut kunna fattas och beslut som fattas på skönmässiga grunder vara bättre underbyggda.

Samtidigt förordas en integration av beslutsförfarandet och kontrollen av inkomstskatt, arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt i enlighet med ett förslag av kommissionen mot ekonomisk brottslighet. Dessutom föreslås att de nuvarande s.k. transfereringarna integreras med beskattningsförfarandet.

3. Den statistiska redovisningen av indrivningsverksamheten bör ses över och reformeras.

4. Tekniska förbättringar vid uppbörd och indrivning av skatter och avgifter bör genomföras såsom

- betalningspåminnelser för alla skatter och avgifter innan de överlämnas för indrivning,
- tidigareläggande av avskrivningsåtgärder i fall där utsikterna att få ut betalning kan bedömas som små,
- förenkling av bestämmelserna om avskrivning från aktiv bearbetning av skatte- och avgiftsfordringar,
- direkt avkortning av skönstaxerade fordringar i fall där betalningsförmåga saknas.

¹ Sedermera prop. (1983/84:167) om nya regler för uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare m.m.

5. Särskilda medel bör anvisas för att göra det möjligt att i forsknings- syfte undersöka verkningarna av olika lösningar för uttagande av skatter och avgifter, bl.a. i enlighet med en i rapporten skisserad modell byggd på databas.

2 KFM:s roll i beskattningssystemet

När det gäller betalningen av skatter och allmänna avgifter som ej erläggs i bestämd ordning svarar KFM som exekutiv myndighet för verkställigheten av skatte- resp. avgiftsbesluten. KFM:s insatser är således det sista ledet i en lång kedja av åtgärder som i princip börjar med att lokal skattemyndighet debiterar de preliminära skatterna och avgifterna. Mot denna bakgrund har vi granskat KFM:s ställning ur två synvinklar. För det första har vi sett efter i vilken utsträckning KFM är beroende av de förarbeten som andra myndigheter i kedjan utför, dvs. grunden för de skilda beslut KFM har att verkställa. För det andra har vi undersökt det slutliga ekonomiska resultat som beskattningen och avgiftsbeläggningen ger och hur stor del av statens fordringar som slutligen inte inlevereras.

Vi har vid vår granskning utgått från restföringen av skatter och avgifter under ett visst kalenderår för att få ett grepp om hur, var och i vilken utsträckning betalning för skatte- och avgiftsfordringar genom KFM:s åtgärder erhålls. Förhållandena hos KFM kalenderåret 1975 har tjänat som utgångspunkt. Indrivningsåtgärderna för dessa skatter och avgifter avslutades 1980, och vid detta års slut har slutresultaten kunnat avläsas. Då det gäller att totalt följa resultatet av en debitering har en beräkning för senare år av tekniska skäl inte varit möjlig.

Totalt överlämnades under 1975 1,9 miljarder kronor (exkl. T-skatt) för indrivning. Av detta belopp levererades 50% eller 976 milj. kr. in till staten. 22% avskrevs och 25% avkortades av det belopp som totalt uppdebiterats hos KFM. Den genomsnittliga indrivningsprocenten låg alltså på omkring 50%.

Av de under perioden 1975-1980 totalt indrivna fordringarna drevs för samtliga medelsslag i genomsnitt 84% in redan det första året efter det att restföring skett. Summan av ytterligare indrivna belopp har sedan kraftigt avtagit.

Storleken av de för indrivning överlämnade fordringarna bör sättas i relation till den totala debiteringen och inbetalningen av skatter och avgifter. För jämförelsens skull har vi därför tagit fram uppgifter om det beräknade skatteutfallet inkomståret 1977 i miljarder kronor. Resultatet redovisas i nedanstående tablå.

Skatt/avgift	Debiterat	Restfört	Indrivet
A-skatt	71,7	0,2	0,1
Tillkommande skatt	1,0	0,1	0,1
B-skatt, prel.	10,8	0,4	0,3
Kvarstående skatt	4,3	1,2	0,5
Mervärdesskatt	37,4	0,5	0,2
Arbetsgivaravgifter	50,0	1,2	0,5
Summa			
Miljarder kronor	175,2	3,6	1,7
Procent	100%	2,1 %	1,0%

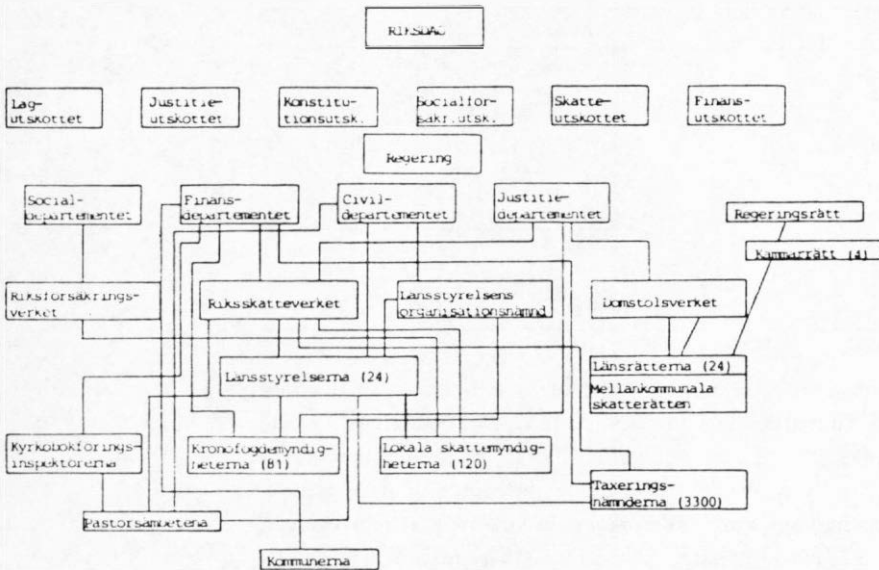
Av tabblån framgår att 3,6 miljarder kronor av debiterade skatter och avgifter restförts samt att detta belopp motsvarar 2,1 % av totalt debiterade skatter och avgifter. Av dessa 3,6 miljarder har 1,7 miljarder eller 1 % av total debitering drivits in. Av det restförda beloppet utgör indrivet belopp 47%. Erfarenhetsmässigt kan vi som nämnts räkna med att indrivningen totalt sett ger något bättre resultat. Uppemot 50% av restfört belopp kan därför beräknas bli inbetalat.

3 På beskattningsområdet verksamma myndigheter

3.1 Nuvarande ordning

Med hänsyn till storleken av de belopp som årligen överlämnas till KFM för indrivning och till att något mer än 50% av dessa årliga belopp inte kan förväntas ge annat i utbyte än merarbete för myndigheterna har vi funnit anledning att närmare studera organisationen för och ansvarsfördelningen inom beskattningsområdet. Härvid har vi koncentrerat oss dels på arbetsuppgifternas fördelning mellan olika myndigheter, dels på förfarandet vid taxeringen av inkomst- och förmögenhetsskatt i första instans.

En splittrad organisation råder för närvarande på beskattningsområdet. Förhållandena återspeglas i nedanstående bild av organisationen.



Denna bild bör kompletteras med uppgifter om att riksdagen för närvarande prövar förslag från regeringen (prop. 1983/84:167) om nya regler för uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare m.m. I propositionen föreslås en överflyttning av administrationen av arbetsgivaravgifterna centralt från riksförsäkringsverket (RFV) till riksskatteverket (RSV) och lokalt till de lokala skattemyndigheterna. Därjämte föreslås en samordning av källskat-teredovisningen och uppbörden av arbetsgivaravgifterna.

Organisationsförslaget innebär en väsentlig förstärkning av personalen vid de lokala skattemyndigheterna. Främst skall inrättas särskilda arbets-givarenheter hos samtliga lokala skattemyndigheter. Sådana enheter finns i dag endast hos de största myndigheterna.

Vidare kan nämnas att regeringen för närvarande överväger ett förslag från RSV om ändring av distriktsorganisationen för kronofogdemyndig-heterna. Förslaget får ses mot bakgrunden av de förändringar av arbetsföret-sättningar och arbetsförhållanden inom exekutionsväsendet som skett un-der senare år.

RSV:s förslag innebär att antalet kronofogdedistrikt i riket minskas från nuvarande 81 till 45. På alla orter som i dag är centralorter för KFM men enligt förslaget går miste om denna status, skall lokalkontor inrättas. Vidare skall på längre sikt 62 av övriga s.k. stationeringsorter dras in.

Förslaget innebär personalmässigt en neddragning med omkring 240 årsarbetskrafter.

RSV har anfört att omorganisationen innebär en väsentlig resursför-stärkning till förmån för de arbetsuppgifter som kvarstår inom KFM efter det att datoriseringen i form av REX-systemet¹ genomförts. Förstärkning-

¹ Datasystem för rationalisering av exekutionsväsendet.

arna är huvudsakligen avsedda för att KFM bättre skall kunna utföra konkurstillsynen och arbetet med utredningar m.m. i svåra indrivningsmål. dvs. sådana mål i vilka ekonomisk brottslighet kan tänkas förekomma och som därför medför tidskrävande ekonomiska utredningar. Verket anser dock att bemanningsberäkningarna kräver en mera ingående analys än vad som hittills kunnat utföras. Sedan ett principbeslut tagits om en omorganisation, bör därför enligt verket utredningsarbetet fortsätta i syfte att få fram en mera detaljerad plan för arbetsorganisationen.

Regeringen har vidare gett flera utredningar i uppdrag att behandla organisatoriska problem.

Frågan om fördelningen av arbetsuppgifterna inom skatteområdet på regional och lokal nivå utreds sålunda för närvarande av en särskilt tillkallad utredningsman (B 1982:06, dir 1982:76). Denne skall också studera den försöksverksamhet som påbörjats inom länsstyrelsen i Uppsala län med att decentralisera viss del av skatteadministrationen från länsstyrelsen till de lokala skattemyndigheterna i länet.

Utredningsarbetet skall ske i samarbete med skatteförenklingskommittén (B 1982:03, dir 1982:24), och arbetet skall enligt regeringens beslut redovisas i så god tid att det kan beaktas av skatteförenklingskommittén vid dess överväganden angående fördelningen av material och granskningsresurser på regional och lokal nivå.

Även i årets budgetproposition berörs frågor om organisationen av skatteväsendet. Sålunda anför civilministern angående förhållandet mellan länsstyrelsernas skatteavdelningar och den övriga länsstyrelsen följande (prop. 1983/84:100, bil. 15).

Länsstyrelsens främsta uppgift bör vara att verka inom områden som rör länets utveckling och framtid och ha ett samordnande ansvar för den regionala statsförvaltningen. De uppgifter som skall åvila länsstyrelsen bör i princip vara sådana där länsstyrelsen har en reell möjlighet till påverkan. Uppgifterna bör även vara av sådan karaktär att behov av och möjligheter till regional anpassning föreligger.

— — — —

Detta synsätt medför enligt min mening att skatteförvaltningens organisatoriska anknytning till länsstyrelsen kan prövas upphöra. Möjligheterna för länsledningarna att påverka inriktningen av skatteavdelningarnas (motsv.) verksamhet är av naturliga skäl starkt begränsade. Inte heller torde finnas sådana behov av regionala avvägningar i beskattningsarbetet att skatteorganisationen av den anledningen skulle knytas närmare den övriga länsstyrelsen. Regeringen har därför gett statskontoret i uppdrag att i samband med utredningen om en framtida länsförvaltning i Norrbottens län undersöka lämpliga former för en från länsstyrelsen fristående skatteadministration.

Regeringens uppdrag till statskontoret är dagtecknat den 15 december 1983.

En överflyttning av arbetsuppgifter till lokala skattemyndigheten från central nivå har ur mer allmän synvinkel prövats av riksdagen på senare

tid, nämligen under riksmötet 1982/83 i anledning av en motion (1982/83:87) om införande av lokala samhällsmyndigheter. Motionen behandlades av skatteutskottet (SkU 1982/83:30), som inhämtade yttrande av dåvarande civilutskottet (CU 1982/83:3 y).

Skatteutskottet instämde i motionens syfte att skapa en förvaltningsorganisation inom skatte-, socialförsäkrings- och registreringsområdet för de skatte- och avgiftsskyldiga som kan ge mera service och fungera med mindre krångel och byråkrati än det nuvarande systemet. Skatteutskottet avstyrkte emellertid motionen då – såsom civilutskottet anfört – frågan prövades inom regeringskansliet och man enligt skatteutskottet kunde förutsätta att även det aktuella förslaget då skulle prövas. I enlighet med skatteutskottets förslag avsåg riksdagen motionen.

När det gäller kronofogdemyndigheternas anknäpning till och samarbete med beskattningsmyndigheterna finns det anledning att notera de ståndpunkter som förts fram av två statliga utredningar som under våren avlämnat sina betänkanden.

I skatteindrivningsutredningar i betänkande (Ds Fi 1984:4) underströk utredningen att indrivning är det sista ledet i en rad åtgärder som vidtas av olika myndigheter i syfte att förverkliga det allmännas skatteanspråk. Det är viktigt att alla dessa åtgärder integreras. Först då kan de bli riktigt effektiva. För exekutionsväsendets del ställer detta krav på en nära samverkan med debiterings- och uppbördsmyndigheterna. Dessa är i allmänhet också uppdragsgivande myndigheter i förhållande till kronofogdemyndigheten.

Behovet av samverkan belyses av utredningen genom några exempel på beröringspunkter mellan de uppdragsgivande myndigheterna och kronofogdemyndigheten på följande sätt.

Under indrivningen förekommer flera löpande rutiner där de uppdragsgivande myndigheterna är direkt inblandade. Här kan rutinerna vid ansökan om indrivning och vid redovisning av influtna medel nämnas. Det är naturligtvis av stor betydelse för de berörda myndigheterna att grundläggande rutiner av det här slaget fungerar utan störningar och att uppkomna problem kan få en smidig lösning.

En annan beröringspunkt är den fordran som indrivningsuppdraget avser. I det sammanhanget bör problemet med felaktiga skattekrav uppmärksammas.¹ För att ett felaktigt krav skall kunna rättas till på ett för den skattskyldige acceptabelt sätt fordras ofta en aktiv medverkan från både den uppdragsgivande myndighetens och kronofogdemyndighetens sida.

Slutligen kan i det här sammanhanget nämnas att de uppdragsgivande myndigheterna och kronofogdemyndigheten många gånger förfogar över uppgifter – t.ex. om en persons ekonomiska förhållanden – som är av betydelse för den andra myndighetens verksamhet. Detta gäller kanske särskilt i fråga om den kategori av gäldenärer som restförs successivt och med allt större belopp. Skönstaxeringarna bör särskilt uppmärksammas här.

¹ Se JO 1982: S 3.

Allra störst är behovet av samverkan mellan länsstyrelsen och kronofogdemyndigheten. Detta, som kommer att ytterligare understrykas när socialavgiftsutredningens förslag rörande samordnad uppbörd av källskatter och socialavgifter har genomförts, hänger främst samman med att länsstyrelsen är den helt dominerande uppdragsgivaren både om man ser till antalet indrivningsuppdrag och de restförda beloppens storlek.

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet understryker i sitt betänkande Vidgat samarbete mellan myndigheterna på skatte- och avgiftsområdet – förbättrad information till företag (Ds Ju 1984:4) att den nuvarande skatte- och avgiftsorganisationen förutsätter ett ingående samarbete mellan myndigheterna för att verksamheten skall fungera.

3.2 Rapporten och remissyttrandena

Även under vår granskning har framkommit omständigheter som pekar på behovet av att effektivisera skatte- och indrivningsväsendet genom att införa en samordnad organisation.

I granskningsrapporten uttalades därför att en lämplig organisation för beskattningsområdet bör bestå av följande element, nämligen ett departement med fullständigt ansvar för all verksamhet på skatte- och avgiftsområdet, dvs. med ansvar för såväl taxering, debitering och uppbörd som indrivning av skatter och avgifter och under detta departement skattemyndigheter på central, regional och lokal nivå.

På regeringsnivån borde finansdepartementet ha huvudansvaret. På central nivå skulle riksskatteverket svara för administrationen av skatterna och avgifterna. Länsstyrelsernas nuvarande skatteavdelningar och de lokala skattemyndigheterna bildar sedan tillsammans regionala skatteverk med de lokala skattemyndigheterna som lokalt arbetande organ.

Remissmyndigheterna har i flertalet fall underlåtit att ta direkt ställning till förslaget. De har dock nästan genomgående uttalat sig för en förstärkning av lednings-, styrnings- och samordningsfunktionerna inom skatte- och indrivningsväsendet. Fyra remissmyndigheter har oreserverat tillstyrkt organisationsförslaget, medan två andra uttalat sig positivt för inrättande av regionala skatteverk.

Riksskatteverket anser att man skall se hela förvaltningen som en sammanhållen enhet – en koncern. Verket ställer sig därför bakom de i rapporten framförda resonemangen om behovet av en enhetlig ledning av och samlad organisation för hela beskattningsområdet.

Även *länsstyrelsen i Malmöhus län* anser det angeläget med en enhetlig ledning för de olika leden i beskattningsprocesserna. I en sådan bör ingå både taxerings-, debiterings-, uppbörds- och indrivningsfunktionerna. Länsstyrelsen anser att tillgängliga resurser genom en sådan samordnad verksamhet kommer att kunna utnyttjas effektivare. *Föreningen Sveriges Skattechefer* pekar också på behovet av en samlad bild av förhållandena på skatteområdet för att en effektiv organisation skall uppnås.

Landsorganisationen i Sverige (LO) är också av den uppfattningen att den nuvarande organisationen för skatte- och avgiftsadministrationen är mycket splittrad och dåligt samordnad.

Flertalet av de remissinstanser som inte tar definitiv ställning påpekar att frågan blivit väckt för tidigt med hänsyn till de av regeringen initierade, nu arbetande utredningarna på området. Man anser också att man i dag saknar tillräckligt med bakgrundsmaterial för ett ställningstagande.

Förslaget om att flytta ut mervärdeskatteenheterna från länsstyrelsernas skatteavdelningar till de lokala skattemyndigheterna avstyrks av flertalet av de remissmyndigheter som uttalat sig.

Riksskatteverket anser att det är förenat med stora svårigheter att under överskådlig tid skapa och upprätthålla den kompetens som erfordras för att hantera mervärdebeskattningen på lokal skattemyndighet. Det skulle också bli svårare att uppnå en likformig beskattning vid 120 lokala skattemyndigheter. Arbetsvolymerna skulle även på många lokala skattemyndigheter bli alltför små för att nödvändig kompetensutveckling skall kunna ske. Mot en utflyttning talar också det starka samband som finns mellan å ena sidan mervärdeskatt och å andra sidan granskning och kontroll av företagens redovisning. De senare uppgifterna utförs för närvarande i huvudsak av länsstyrelse. Hur organisationen skulle kunna utformas i ett längre perspektiv och med en skattekontroll som inriktas mindre på enskilda fysiska personer och mera på företag anser sig verket för närvarande inte kunna överblicka.

Länsstyrelsen i Stockholms län anför likartade synpunkter.

Även förslaget om att flytta handhavandet av punktskatterna från riksskatteverket till lokal skattemyndighet avvisas av flertalet av de remissmyndigheter som yttrat sig i frågan. Däremot anser fyra instanser att handhavandet av punktskatterna bör kunna flyttas till de regionala myndigheterna.

Kronofogdemyndigheternas sammanförande med de lokala skattemyndigheterna avvisas av *Föreningen Sveriges Kronofogdar*, nästan *samtliga kronofogdar* och *SACO/SR*. Lösningen tillstyrks av *Föreningen Sveriges Upphördsschefer*. *Länsstyrelserna i Malmöhus, Jönköpings samt Göteborgs- och Bohus län* förordar för sin del att kronofogdarnas verksamhet nära anknyts till den regionala skatteförvaltningens verksamhet.

Kronofogdeföreningen, som kan anses vara representativ för de remissinstanser som avstyrker förslaget, finner att det i och för sig är rimligt att skatteväsendets struktur ses över, då den nuvarande organisationen är splittrad. Med hänsyn till KFM:s speciella karaktär av ett organ för all exekution får dock, enligt föreningen, en sådan organisationsöversyn inte leda till att KFM sammanförs med skatteväsendet även om som nu RSV bör vara centralmyndighet för administration av exekutionsväsendet. Föreningen anser det däremot vara av stor vikt att samverkan bl.a. mot den ekonomiska brottsligheten utvecklas myndigheterna emellan. Denna sam-

verkan måste dock för att bli fruktbar och inte leda till kompetenskollisioner utgå från de olika myndigheternas skilda ansvarsområden. Något lydnadsförhållande för KFM i förhållande till ett regionalt skatteverk eller annan liknande myndighet får därför inte skapas.

Genomförandet av föreslagen ny distriktsindelning för kronofogdemyndigheterna borde enligt granskningsrapporten anstå i avvaktan på att ett principbeslut om ny organisation fattades.

I rapporten anmärktes vidare att bemanningsberäkningar som gjorts inom RSV uppenbarligen byggt på den indrivningsstatistik som i dag upprättas av verket. I denna ingår i stor utsträckning bland restförda mål sådana mål som inte fordrar andra åtgärder än enkla krav från KFM:s sida. En bedömning av den egentliga arbetsbelastningen enbart på grundval av denna statistik kan därför vara i viss mån missvisande. Detta styrks också enligt rapporten av inbetalningsresultatet för de påminnelser om obetald skatt som numera utgår beträffande vissa skatter innan indrivning begärs. Ytterligare utredningar om arbetsbelastningen fordras enligt rapporten för att man skall kunna få en bättre uppfattning om personalbehoven på området. Dessa framtida utredningar måste komma att påverka distriktsindelningen.

Detta har också bestyrkts vid remissbehandlingen. Flera av remissmyndigheterna anser nämligen att omorganisationen bör anstå på grund av bristerna i bakgrundsmaterialet.

3.3 Revisorernas synpunkter

Revisorernas granskning visar klart att det fordras en genomgripande förändring av organisationen på beskattnings- och indrivningsområdet. Den övervägande delen av remissinstanserna pekar också på behovet av en starkare och mer sammanhållen verksamhet. Även regeringen har på senare tid funnit ett sådant behov föreligga och har föranstaltat om utredningar i syfte att nå sådana mål.

Enligt vår mening bör en organisation av det slag som föreslås i granskningsrapporten införas. Kompletterande utredningar måste självfallet först komma till stånd med huvuddragen i den föreslagna organisationen som utgångspunkt. Därvid förutsätter vi att förslagen i propositionen 1983/84:167 om en samordning av uppbörden av källskatt och socialavgifter från arbetsgivare i princip genomförs.

Vidare bör enligt vår mening kronofogdemyndigheterna organisatoriskt ingå som en del av en regional/lokal skatteadministration. De invändningar som rests mot en sådan lösning under hänvisning till att kronofogdemyndigheterna är exekutiva organ och även har att verkställa enskilda anspråk bör inte utgöra något hinder. Självfallet bör det i den nya organisationen finnas tjänstemän – kronofogdar m.fl. – som självständigt ansvarar för de exekutiva ärendena i samma ordning som hittills. Dock bör lokalt samordning, organisatoriskt och lokalmässigt, genomföras.

Beträffande lokaliseringen av mervärdeskatteenheterna anser revisorerna att pågående utredningsarbete angående fördelningen av arbetsuppgifterna mellan regional och lokal nivå kan ge värdefull ledning för ett ställningstagande i frågan. Resultatet av detta arbete bör därför avvaktas.

Punktskatterna bör enligt vår mening åtminstone föras ned till regional nivå. Den organisation som i dag tillämpas har mera historisk än rationell bakgrund.

Enligt revisorernas mening bör riksdagen begära att regeringen så snart som möjligt lägger fram förslag om en principplan för organisationen på beskattningsområdet. I förslaget bör de av revisorerna framförda synpunkterna ha beaktats. I avvaktan på förslaget och ställningstaganden till detta bör en ny organisation för kronofogdemyndigheterna ej genomföras.

4 Indrivningsstatistiken

Revisorerna har också granskat den indrivningsstatistik som årligen publiceras av riksskatteverket (RSV). Detta arbete har bedrivits i nära samarbete med RSV:s avdelning E.

Granskningen har främst avsett indrivningsstatistikens användning, tolkning och brister. Det har härvid konstaterats att statistikens nuvarande utformning lett till felaktiga tolkningar, som bl.a. medfört att statens fordringar underskattats och att kronofogdemyndigheternas arbetsbörda överskattats.

4.1 Granskningsrapporten och remissyttrandena

I granskningsrapporten föreslogs att indrivningsstatistiken skulle förbättras.

Förslagen innebär i korthet att indrivningsstatistiken skall bli mera informativ och överskådlig, mera rättvisande och lättare att tolka. Detta skall uppnås genom införande av mera förklarande text och diagram samt färre och mindre detaljerade tabeller. Rubrikerna till tabellerna och tabellernas layout förbättras. Genom uteslutning av mindre intressanta tabeller och begränsning av redovisningen avseende verksamheten vid KFM till uppgifter för skatter och avgifter totalt sett bör, trots vissa tillägg, statistikrapportens omfång kunna minskas från ca 450 sidor till ca 50 sidor.

Av de innehållsmässigt mera betydelsefulla förändringarna som föreslås kan nämnas: (utförligare redovisning återfinns i bilagan s. 32 ff).

- Statens *totala* fordringar¹ i restförda skatter och avgifter skall anges i summatabeller under rubriken Oredovisat vid årets slut med särredovisning för konkurser, anstånd, avskrivet och övrigt.

¹ Utan avdrag för avskrivna belopp, dvs. från aktiv bearbetning avförda fordringar

- Under Oredovisat (vid årets slut) skall också anges antalet gäldenärer med fördelning på fysiska och juridiska personer. Oredovisade belopp fördelas också på beloppsmässigt mera betydande näringsgrenar och yrkesgrupper, om REX-systemet tillåter.
- Indrivningsresultatet för olika år skall till skillnad mot nu kunna avläsas i högst två årskontotabeller, nämligen dels för det aktuella redovisningsåret, dels för det årskonto som visar indrivningens slutresultat (efter preskriberat).
- Leveransprocenttalen skall i årskontotabellerna beräknas på debiterade belopp eller på belopp att indriva. Redovisningen i procenttalstabellerna begränsas till talen för det första året efter registreringsåret. Leveransprocenttal efter ett år och sedan preskription inträtt skall illustreras i diagram.
- Indelningen i medelsslag ändras så att restförd kvarstående skatt redovisas i särskilda tabeller för A- och B-skattebetalare samt restförd arbetsgivaravgifter i särskilda tabeller för preliminära avgifter och kvarstående avgifter.
- Den geografiska fördelningen i indrivningsstatistikens tabeller skall för skatter och avgifter totalt avse både KFM och län men i tabellerna per medelsslag begränsas till fördelning på län.
- Utvecklingen av indrivningsverksamheten från tidigare år skall åskådliggöras i diagram med debiterat, levererat och oredovisat vid årets slut i löpande och fasta priser.

Förändringarna föreslås bli genomförda vid den tidpunkt då exekutionsväsendets ADB-system (REX) införs för återstående, ännu ej anslutna kronofogdemyndigheter, dvs. tidigast fr.o.m. kalenderåret 1985.

Riksskatteverket bör liksom hittills få ansvaret för indrivningsstatistikens framställning och i samråd med RRV och riksdagens revisorer ha ansvaret för dess fortlöpande revidering. För sistnämnda verksamhet bedöms RSV övergångsvis behöva ett visst resurstillskott. Övergången till att basera statistiken helt på REX-systemet innebär å andra sidan viss resursbesparing.

Det övervägande antalet remissinstanser som yttrat sig har tillstyrkt förslaget.

En del önskemål har framförts om ytterligare uppsplätning av statistiken. Sålunda har föreslagits att influtna medel bör särredovisas efter förstagångskrav, kvittning och andra exekutiva åtgärder. Vidare har framförts att statistiken bör innehålla redovisning på riks- och länsnivå av antalet gäldenärer efter gäldbelopp i storleksklasser, redovisat per medelsslag och uppdelat på fysiska och juridiska personer.

4.2 Revisorernas synpunkter

Vi förordar att indrivningsstatistiken utformas i enlighet med vad som föreslagits i granskningsrapporten. Vi delar också remissinstansernas uppfattning att en ytterligare uppspaltning av statistiken kan vara av nytta för arbetsplaneringen. Mera tveksamt är dock om dessa uppgifter bör belasta publikationen Indrivningsstatistik. Som vi berört ovan bör denna hållas så kort och lättillgänglig som möjligt. Vår bedömning i denna fråga blir därför att ifrågavarande uppgifter bör tas fram i REX-systemet i särskild ordning och distribueras till intresserade myndigheter.

5 Tekniska förbättringar vid uppbörd och indrivning av skatt

Vid granskning av kronofogdemyndigheternas verksamhet har vi kunnat notera att vissa skatte- och avgiftsbeslut, som blivit överförda till KFM för verkställighet, haft brister i såväl materiellt som formellt avseende. Dessa brister har kunnat hänföras till handläggningen i första instans. Som exempel på brister i materiellt avseende kan nämnas vissa skattepåföringar som grundat sig på skönsmässiga överväganden.

5.1 Integration av beslutsförfarande och kontroll i första instans

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet har i delbetänkandet (SOU 1983:75) Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål funnit det angeläget att närmare undersöka vad som kan göras för att ge skattekontrollen i första instans en ändamålsenlig inriktning och åstadkomma att tillgängliga kontrollresurser används på bästa sätt. Kommissionen har funnit det vara naturligt att undersöka vilka möjligheter ADB-tekniken kan erbjuda för att överflytta personella resurser från masskontroll till kontroll av den mindre del av deklaraionsmassan som kan förväntas innehålla felaktigheter. För att åstadkomma en sådan fördelning av resurserna föreslår kommissionen en övergång till ett klargöringsförfarande och en maskinell urvalsprocess som närmare beskrivs i rapporten.

Kommissionen anför bl.a.

En förutsättning för urvalsprocessen är att de i deklaraionerna lämnade uppgifterna är sådana att de underlättar en identifiering av de presumtivist mest illojala skattskyldiga. Det är då av intresse att de uppgifter som lämnas möjliggör jämförelser mellan företag i samma bransch, storlek och region. Vidare skall uppgifterna ge incitament till kontroll av de uppgifter som arbetsgivare lämnar till ledning för de anställdas taxeringar. Uppgifterna bör även möjliggöra kontroll av underlaget för socialavgifter och en överslagsmässig avstämning mellan inkomstdeklaraionen och mervärdeskatteklaraionerna. Vad som nu sagts är exempel på uppgiftskrav som måste prioriteras framför sådana som styr kontrollen mot enskilda detalj-

bestämmelser, såsom reglerna om avdrag för representationskostnader och om investering^savdrag.

För att motsvara dessa krav måste uppgiftslämnandet ske på ett enhetligt och likformigt sätt.

Vi har i tidigare avsnitt förordat en samordning av den skatteadministrativa organisationen. När det gäller organisationen för själva förfarandet i första instans bör även här en samordning ske. Därför förordar vi att en integration av beslutsförfarandet och kontrollen för inkomstskatt, arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt i enlighet med de riktlinjer som kommissionen anger genomförs.

5.2 Beslutsförfarandet i första instans

Det finns anledning att understryka vikten av att kontrollen i första instans effektiviseras och så långt som möjligt automatiseras.

Vår granskning visar att den nuvarande tidspressen vid taxeringen bör undanröjas. En lösning kan vara att taxeringsnämnderna medges rätt att vid taxeringsårets utgång fatta preliminära taxeringsbeslut i oklara taxeringsfrågor i avvaktan på erforderliga utredningar. Tveksamma fall i taxerings- eller avgiftsmål bör vidare inte få avföras från vidare handläggning genom tillämpning av skönstaxeringar eller motsvarande beslut *som grundar sig på gissningsvisa uppskattningar*. Det är särskilt angeläget att de ekonomiska förutsättningarna för betalning undersöks, så att samtidigt som debiteringsbeslutet skall fattas uppbördsmyndigheten får besked om den skattskyldiges förutsättningar att erlagga påförda skatter och avgifter.

5.3 Betalningspåminnelser före indrivning

Under år 1983 har länsstyrelserna som en nyhet börjat sända ut betalningspåminnelser innan skatt överlämnas för indrivning. Enligt under hand infortrade uppgifter angående de första påminnelseperioderna har beträffande kvarsfatt och preliminär B-skatt (de två medelsslag för vilka åtgärden hittills vidtagits) förfarandet resulterat i att påminnelserna i 30-35 % av antalet fall lett till betalning. När det gäller B-skatten har för vissa undersökta län påminnelserna beloppsmässigt resulterat i att upp till 18-20% av det totala kravet på betalning infriats. För kvarsfattens del har inbetalningsviljan varit sämre, 7%.

Det tillämpade förfarandet har självfallet minskat tillströmningen av skattemål hos KFM, främst KFM utanför REX-systemet, och gett KFM utrymme för andra arbetsuppgifter. Därutöver har glömska skattebetalare fått en mjukare påminnelse om sin betalningsskyldighet samtidigt som eventuellt felaktiga krav rättats till.

Vid vår granskning har vi också kunnat konstatera att förstagångskraven varit en av KFM:s mest verkningsfulla åtgärder.

Påminnelserna från länsstyrelserna har visat sig ha god effekt. Nu påbörjad försöksverksamhet bör enligt revisorernas mening fortsätta och om möjligt utvidgas till även andra medelsslag.

5.4 Tidigareläggning av avskrivningsåtgärder

Statistiska undersökningar har visat att KFM ofta får verkställa indrivning i fall där det varit uppenbart att möjligheten att få in skatt är små. Ett tecken på detta är att hindersbevis lämnats mycket kort tid efter det att begäran om verkställighet ingetts. Detta föranleder ibland t.o.m. att avskrivning sker tidigare än vad bestämmelserna medger. Verkställighet enligt nuvarande system begärs vidare ofta i mål gällande gäldenär som försatts i konkurs och där betalningsförmågan för tillfället varit obefintlig.

I vilket led i beskattningsproceduren som uppmärksamhet bör inriktas på betalningsförmågan är svårt att ange. Vi har emellertid försökt att få ett grepp om i vilka mål sådan bristande betalningsförmåga föreligger att begäran om verkställighet hos KFM kan anses verkningslös.

När det gäller skönstaxeringsmålen har vi sålunda kunnat notera att verkställigheten ger ringa utdelning och oftast redovisas med hinder. Enskilda kronofogdar har under hand också påtalat att skönstaxeringarna inte sällan avsett "luftbelopp".

En undersökning angående restförda skatter och avgifter hos socialhjälpstagare i Stockholms kommun har vidare visat att en femtedel av de socialhjälpstagare som var gäldenärer hos KFM åtminstone hade *en* skuld som grundade sig på skönstaxering.

I undersökningen av skatte- och avgiftsbetalningen vid eftertaxeringar i samband med skattemyndigheternas revisionsverksamhet har det framkommit att vissa skattskyldiga redan vid eftertaxeringstillfället varit belastade med oguldna skatte- och avgiftsfordringar.

Flera andra exempel kan säkerligen presenteras på fall där det redan på ett tidigt stadium framgått att den skattskyldige varit på obestånd. I sådana fall bör det åligga beskattningsmyndigheten att vid beslutstillfället rekommendera avskrivning. Länsstyrelsen kan därefter utan att föra fordringen vidare till KFM avskriva den från aktiv bearbetning.

5.5 Avskrivning från aktiv bearbetning

Beslutet om avskrivning från aktiv bearbetning av skatte- och avgiftsfordringar fattas enligt uppbördslagen av länsstyrelse. Som underlag skall länsstyrelsen ha ett bevis från KFM. Avskrivningsbeslutet skall fattas senast inom två månader efter det att hindersbeviset har kommit in. Sedan beslutet tagits, sänder länsstyrelsen ett besked härom till KFM.

Den administrativa gången är sålunda följande: 1. Först överlämnar länsstyrelsen restlängden för verkställighet, 2. Uppkommer hinder för detta tillställer KFM länsstyrelsen ett hindertsbevis, 3. Med detta som grund beslutar länsstyrelsen att fordringen skall avskrivas från vidare bevakning, 4. Beslutet meddelas KFM. De s.k. REX-myndigheterna tillämpar en enklare ordning.

Av vår statistik framgår att 22% av 1975 års fordringar – i kronor räknat – skrevs av från vidare bevakning. En rationaliseringsvinst kan sålunda göras genom en förenkling av det administrativa förfarandet vid utbytet av handlingar mellan länsstyrelsen och KFM. Förslagsvis bör KFM behålla sitt indrivningsuppdrag till dess fordringen är preskriberad. KFM bör i sådana fall kunna avskriva fordringen från vidare bevakning och även aktivera den om betalningssläget för gäldenären förändras innan preskription inträder. Motsvarande förfarande tillämpas av vissa myndigheter som i dag är anslutna till REX-systemet.

Att två myndigheter, länsstyrelse och KFM, får fatta beslut om avskrivning kan inte utgöra något hinder. Länsstyrelsens kontroll av att KFM genomför uppdragen kan fullgöras genom kontrollbesök hos KFM.

5.6 Omedelbar avkortning av fordringar

Såsom framgår av granskningen tillämpas skönstaxeringar i ganska stor omfattning. Inte minst av rationella skäl bör besluten i dessa mål underbyggas bättre. Från KFM:s synpunkt bör särskilt de ekonomiska förutsättningarna för betalning undersökas, så att samtidigt som taxerings- eller påföringsbeslut fattas, uppbördsmyndigheten ges besked om huruvida möjligheter att få ut skatten finns. Är förutsättningarna för betalning inte stora bör särskilda åtgärder för verkställighet undvikas.

5.7 Övrigt

Från ett par remissinstanser har framförts att belopp för vilka anstånd med betalning beviljats inte bör restföras över huvud taget.

Det finns här anledning att erinra om vad föredragande statsråd anförde i prop. 1978/79:161 om ändring i uppbördsförfarandet enligt uppbördslagen (1953:272) m.m.

Han framförde där den uppfattningen att man så långt möjligt borde undvika att i restlängden införa skattebelopp som på grund av anstånd skall betalas först efter den tidpunkt som längden avser. I restlängd skulle i princip bara tas med belopp i fråga om vilka betalningsförsummelser föreligger vid längdens upprättande.

Vidare borde närmare föreskrifter om restlängdens upprättande och förfarandet i fråga om registrering och bevakning av anstånd även i fortsättningen kunna meddelas i administrativ ordning. I propositionen slogs

fast att restlängd borde upprättas i enlighet med vad som i propositionen förordats. Den nya ordningen borde tillämpas så snart de tekniska förutsättningarna förelåg. Det ankom på RSV att göra anmälan härom till regeringen.

Revisorerna förutsätter att RSV snarast vidtar de åtgärder som behövs för att restlängden inte skall belastas med anståndsärendena.

En del remissinstanser har föreslagit förbättringar av RRV:s arbetsstatistik. Man har sålunda förordat att möjligheter till samkörningar mellan REX-systemet och skattedatabasen införs.

Enligt vad RSV under hand meddelat arbetar man med att försöka få fram möjligheter till samkörning. En förutsättning är dock att detta kan ske till rimliga kostnader.

Länsstyrelsen i Stockholms län (uppbördsenheten) har tagit upp frågan om en branschvis redovisning av gäldenärerna, vilket också föreslagits i granskningsrapporten. Uppbördsenheten betonar vikten av att en sådan redovisning kommer till stånd. Redovisningen är ett utmärkt instrument för planering av indrivningsarbetet. Hittills gjorda iakttagelser visar att KFM måste arbeta med olika metoder beroende på vilken bransch gäldenären tillhör. Branschredovisningen kan också utnyttjas för branschvisa aktioner. Branschkodningen är därför en angelägen fråga, som bör tillmätas större betydelse inom skatteförvaltningen.

Revisorerna delar denna uppfattning. Branschkodning bör ingå som ett obligatoriskt moment i taxeringsnämndernas verksamhet. Vidare bör kronofogdemyndigheterna få i uppdrag att i görligaste mån åsätta branschkod på de äldre ärenden som saknar sådan. Det är här inte meningen att KFM skall göra en genomgång av alla ärenden. utan det torde räcka med att branschkod åsätts i den takt man under arbetets gång uppmärksammar att koden saknas.

Några remissinstanser, bl.a. *länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län*, har förordat införande av differentierad restavgift som ytterligare incitament för gäldenären att betala efter påminnelsen.

Förslaget har tidigare varit uppe till diskussion, senast i skatteindrivningsutredningens betänkande Restavgift på skatt m.m. (Ds Fi 1981:12). Utredningen gjorde då den bedömningen att den ökade effektivitet som skulle uppnås genom en differentiering inte är tillräcklig för att motivera de administrativa svårigheter en sådan konstruktion skulle föra med sig.

Efter det att betänkandet avgavs har emellertid KFM fått tillgång till ADB – det s.k. REX-systemet som numera är fullt utbyggt. Därmed har förutsättningarna att administrativt kunna hantera en differentierad restavgift radikalt förbättrats.

Systemet skulle exempelvis kunna innebära att endast halv restavgift utgår om betalning skett efter påminnelse, men före restföring hos KFM.

Det kan dock vara förenat med vissa komplikationer. Man måste t.ex. lösa ev. problem med att hantera de fall där gäldenären endast betalar en del av skulden efter påminnelse och/eller de fall där skatt skall återbetalas.

Vi är därför inte beredda att nu avge något konkret förslag i frågan, men finner tanken med differentierad restavgift så intressant att vi förordar att frågan skyndsamt utreds.

5.8 Revisorernas synpunkter

Mot de under punkterna 5.1-5.6 förordade åtgärderna har i princip inga erinringar rests vid remissbehandlingen. Från ett par länsstyrelser sida har påpekats att omfattningen av skönstaxeringar genom det s.k. RS-systemets genomförande i första instans avsevärt minskat. Därtill har framhållits att taxeringsnämnderna får erforderligt stöd av de lokala skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna.

Enligt revisorernas mening bör de redovisade förslagen genomföras.

Även de under remissbehandlingen framförda förslagen angående restföringen av anstånd och åsättande av branschkode bör genomföras. Frågan om differentierad restavgift bör som vi nyss föreslagit skyndsamt utredas.

6 Forskning om de materiella beskattningsreglerna

I rapporten konstateras att det föreligger ett stort behov av forskning rörande beskattningssystemens effekter. Det finns anledning att undersöka på vilket sätt beskattningssystemens effekter kan analyseras. Vilka olika kategorier av skattskyldiga som utnyttjar beskattningssystemens regler och under vilka förutsättningar och omständigheter skatt betalas, bör härvid vara en central frågeställning. Andra typer av undersökningar kan också komma i fråga.

När det gäller skatteavdragens budgeteffekter (tax-expenditures) kan det vara fråga om att klarlägga det inkomstbortfall som uppkommer då avdrag medges från bruttoinkomst, underskottsavdrag får åtnjutas, vissa inkomster är befriade från beskattning, en särskild skattereduktion ges, särskild skattesats tillämpas eller nedsättning av slutlig skatt medges. För att mäta sådana effekter krävs kunskap om skattesystemets samlade resultat. Varje variation i systemet bör kunna betraktas som en separat och enskild enhet. Därefter kan variablerna ökas till att omfatta hela systemet och olika handlingsalternativ i skilda beskattningssituationer.

För att kunna utföra erforderliga undersökningar föreslås i rapporten att en ny omfattande databas byggs upp. Där lämnas också förslag om hur en sådan skulle kunna utformas.

De remissinstanser som yttrat sig i frågan har genomgående varit positiva till en ökad forskning på området. Beträffande förslaget till utformningen av databasen har de dock genomgående ställt sig tvekan.

Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), som hänvisar till ett av juri-

diska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet avgivet yttrande, betonar vikten av utökad forskning och av att ett betydligt bättre statistiskt underlag tas fram för forskningsändamål. Beträffande den föreslagna databasen anför nämnden.

Det är således lätt att fastslå att det föreligger klara behov av mer djupgående information än vad som i dag finns tillgängligt. Däremot är det tveksamt hur en mer användbar databas skall läggas upp. I detta hänseende återfinns ingen analys i rapporten. Om man avser en totaldatabas vill fakultetsnämnden för sin del anmäla betänkligheter. I totaldatabaser där en mängd olika uppgifter kombineras uppstår ofta integritetsproblem, även om uppgifterna är avidentifierade. Det finns vidare sedan länge en omfattande litteratur som visar de administrativa problem som är förknippade med att hålla databasen inte bara aktuell utan även användbar.

Med hänsyn till den tveksamhet som framförts under remissbehandlingen begränsar vi oss till att föreslå att frågan om hur en forskningsdatabas bör utformas – ev. genom komplettering av redan befintliga register – skyndsamt utreds.

7 Sammanfattning

Revisorerna anser att

1 Regeringen skyndsamt bör ta fram underlag till grund för ett principbeslut om en ny organisation på alla nivåer för uttagande av skatter och avgifter i enlighet med de riktlinjer som revisorerna förordat,

2 Omorganisation av kronofogdemyndigheterna bör anstå i avvaktan på principbeslut enligt punkt 1,

3 Indrivningsstatistiken skall förenklas och förtydligas samt publiceras på ett mer överskådligt sätt i enlighet med revisorernas förslag.

4 De förordade tekniska förbättringarna beträffande uppbörd och indrivning som föreslås i avsnitt 5 bör genomföras,

5 Utredning bör ske om inrättande och utformning av en forskningsdatabas enligt revisorernas förslag.

8 Hemställan

Revisorerna hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i denna skrivelse föreslagit.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Allan Åkerlind (m), Bertil Jonasson (c), Hagar Normark (s), Ralf Lindström (s), John Johnsson (s), Kjell Nilsson (s), Birgitta Rydler (m), Stig Josefson (c), Wivi-Anne Radesjö (s), Stig Alftin (s) och Olle Aulin (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Bo Willart och förste byråsekreteraren Nils-Fredrik Carlsson (föredragande).

På riksdagens revisorers vägnar

Sture Palm

Nils-F. Carlsson

Reservation

Allan Åkerlind, Birgitta Rydle och Olle Aulin (samtliga m) anser.

Vid utformningen av skrivelsen beträffande förslaget till principer för en ny organisation på beskattningsområdet har revisorernas majoritet förutsett att förslagen i propositionen 1983/84: 167 om en samordning av uppbörderna av källskatt och socialavgifter från arbetsgivare i princip genomförs.

Enligt vår mening borde riksdagens beslut med anledning av denna proposition avvaktats innan revisorerna i denna del tar ställning till en ny organisation. Allmänt kan sägas att systemen för källskatt och socialförsäkring är svåra att överblicka. Såsom anges i skrivelsen (sid. 9) har flertalet av de remissinstanser som inte tar definitiv ställning till förslagen påpekat att frågan blivit för tidigt väckt med hänsyn till de av regeringen initierade, nu arbetande utredningarna på området. Man anser också att man i dag saknar tillräckligt med bakgrundsmaterial för ett ställningstagande.

Remissinstanserna har också som anges under 2.1 (sid. 37) nästan genomgående anført att frågan om en ny organisation på samtliga nivåer för uttagande av skatter och avgifter bör anstå till dess pågående utredningar som berör dessa förhållanden är slutförda. Vi anser dessa uttalande välgrundade. Vi instämmer i önskemålet om en effektivare organisation på beskattnings- och indrivningsområdet, men det kan mot ovan angivna förhållanden diskuteras enskildheter i det förslag som föreligger och hur pass välunderbyggda dessa är.

När det gäller den föreslagna samordningen av kronofogdemyndigheterna med den regionala/lokala skatteadministrationen så kan vi inte biträda detta förslag. Främst med hänvisning till att KFM är exekutiva organ och även har att verkställa enskilda anspråk.

Frågan måste innan beslut fattas bli föremål för en grundligare utredning.

RIKSDAGENS REVISORER
1984-04-07

Bilaga
Dnr 1980:54
1982:29
1982:44

Sammanfattning av rapport 1983/84:4 om kronofogdemyndigheters verksamhet och beskattningssystemen och de remissyttranden som avgetts över den

1 RAPPORTEN

1.1 Bakgrund

Riksdagens revisorer har på förslag av riksdagens dåvarande civilutskott granskat exekutionsväsendet, främst frågan hur kronofogdemyndigheterna (KFM) använder sina personalresurser för handläggning av allmänna mål (A-mål), dvs. mål som avser statens fordringar på obetalda skatter, allmänna avgifter, böter etc. KFM:s verksamhet har härvid studerats från ett vidare perspektiv i enlighet med revisorernas uppgifter. Detta innebär att se på frågor i stort som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner.

Som ett första led i granskningen har de allmänna förutsättningarna för KFM:s verksamhet undersökts liksom arbetsresultatet i stort i vad avser allmänna mål. Omkring 1 500 000 sådana mål inkom till KFM under år 1982, ungefär lika många avslutades och 1 100 000 kvarstod oavslutade vid årets utgång. Härvid har studerats i vilken utsträckning betalning erhålls genom KFM:s åtgärder, betalningsförmågan eller betalningsvilligheten hos olika slag av gäldenärer och storleken av de fordringsbelopp som avskrivs från vidare indrivningsåtgärder eller avkortas (dvs. avförs från verkställighet på grund av felaktighet i underliggande beslut) m.m. Granskningen har redovisats i delrapporten Exekutionsväsendet.

Den nuvarande statistiska redovisningen av indrivningsverksamheten har granskats i delrapporten Indrivningsstatistiken.

Verksamheten vid kronofogdemyndigheterna är i stor utsträckning beroende av de uppdrag som överlämnas för verkställighet. Skatter, avgifter, böter m.m. beslutas utan att KFM medverkar. Betalas de inte i rätt tid, överförs fordringarna till KFM för indrivning. Det är således först när det ordinarie systemet inte visar sig fungera på sätt som förutsatts, som KFM kommer in i bilden. KFM:s möjligheter att bevaka statens rätt har därför ett direkt samband med bl.a. besluten om taxering/debitering och det därvid tillgängliga beslutsunderlaget samt hur uppbörd av skatter och avgifter genomförs. KFM har själva att bestämma graden av sina insatser.

Rapporten behandlar inte KFM:s handläggning av enskilda mål (E-mål) och särskilda ärenden, men konstaterar att antalet inkomna E-mål tar en stor del av KFM:s resurser i anspråk. För 1982 beräknas antalet E-mål uppgå till 439 000. För att kunna dra generella slutsatser om resursanvändningen inom KFM behövs fördjupade analyser såvitt avser dessa ärendegrupper.

I rapporten behandlas mer översiktligt KFM:s verksamhet och KFM:s roll vid beskattningen. Därefter tas upp vissa allmänna synpunkter på förhållandena inom beskattningsområdet i vad avser organisationen i stort, förfarandet i första instans vid taxering till inkomst- och förmögenhetsskatt samt de materiella beskattningsreglerna. Sedan behandlas vissa specifika frågor rörande den statistiska redovisningen av indrivningsverksamheten och vissa tänkbara tekniska förbättringar vid uppbörden och indrivningen av skatter och avgifter.

1.2 KFM:s roll i beskattningssystemet

När det gäller betalningen till staten av skatter och allmänna avgifter svarar KFM för det sista ledet i en lång kedja av åtgärder som i princip börjar med att lokal skattemyndighet debiterar de preliminära skatterna och avgifterna. Mot denna bakgrund måste – med beaktande av den rad positiva effekter som finns i systemen – KFM:s ställning bedömas ur två synvinklar. För det första är KFM beroende av det förarbete som de andra myndigheterna i kedjan utför och som utgör grunden för de skilda beslut KFM har att verkställa. För det andra måste bedömningen ske utifrån det slutliga ekonomiska resultat som beskattningen och avgiftsbeläggningen ger och hur stor del av statens fordringar som man i sista ledet inte kan få utdelning för.

Eftersom skatte- och avgiftssystemet i sig innesluts i en tidscykel omfattande för de direkta skatterna inkomstår, taxeringsår och kvarskatteår och för övriga skatter och avgifter motsvarande tidsgrupperingar, går det inte att studera verkan av en skattetransaktion som genomförs viss period förrän flera år senare. Detta försvårar avsevärt möjligheterna att studera det nuvarande skattesystemets effekter. Till denna tidscykel tillkommer fem år av indrivningsarbete hos KFM. Först efter sju år kan man, t.ex. när det gäller inkomstskatt, bedöma slutresultatet (utfallet) av ett särskilt inkomstår. Dessutom kan man inte göra en undersökning med utgångspunkt i taxeringen eller påföringen av viss skatt eller avgift utan får gå ut från den del av dessa skatter och avgifter som restförs (uppbiteras) hos KFM.

Rapporten utgår vid granskningen från förhållandena hos KFM kalenderåret 1975. Indrivningsåtgärderna för dessa skatter och avgifter avslutades 1980, och först vid detta års slut har slutresultaten kunnat avläsas.

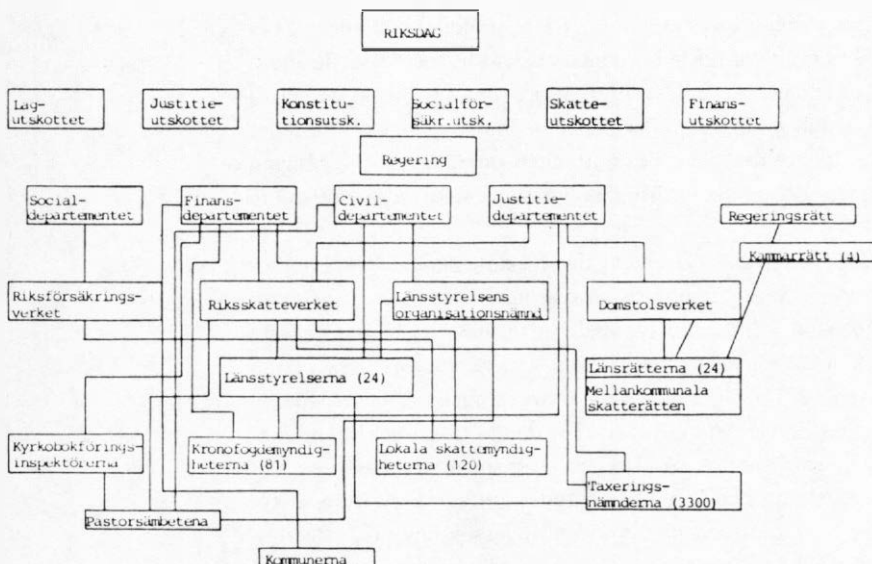
Totalt överlämnades under 1975 1,9 miljarder kronor (exkl. T-skatt) för indrivning. Av detta belopp kunde 50% eller 976 milj. kr. levereras in till staten. 22% avskrevs och 25% avkortades av totalt hos KFM uppdebiterat belopp. Den genomsnittliga indrivningsprocenten låg alltså på omkring 50%.

I genomsnitt 84% av de under perioden 1975-1980 totalt inbetalade fordringarna drevs in redan det första året efter det att restföring skett. Summan av ytterligare indrivna belopp har sedan avtagit kraftigt.

Med hänsyn till storleken av de belopp som årligen överlämnas till KFM för indrivning och till att något mer än 50% av dessa årliga belopp inte kan förväntas ge annat i utbyte än merarbete för myndigheterna har det funnits anledning att närmare studera organisationen för och ansvarsfördelningen inom beskattningsområdet.

1.3 Organisation av på beskattningsområdet verksamma myndigheter

Av beskrivningen i delrapporten Taxering/debitering, uppbörd och indrivning av skatter och avgifter framgår den splittrade organisation som råder på beskattningsområdet. I rapporten har återgetts nedanstående bild av organisationen.



1.3.1 Förslag om förändringar, pågående utredningar m.m.

Regeringen prövar f.n. förslag från socialavgiftsutredningen (S 1981:04) om överflyttning av administrationen av arbetsgivaravgifterna centralt från riksförsäkringsverket (RFV) till riksskatteverket (RSV) och lokalt till de

lokala skattemyndigheterna. Förslaget om den nya organisationen läggs fram i anslutning till att man föreslår en samordning av källskatteredovisningen och uppbörden av arbetsgivaravgifterna.

Organisationsförslaget innebär en väsentlig förstärkning av personalen vid de lokala skattemyndigheterna. Nettobehovet av arbetskraft för det nya förfarandet beräknas totalt — sedan hänsyn tagits till att arbetskraftsbehovet inom riksförsäkringsverket (verkets avgiftsbyrå) minskar — uppgå till något över 200 årsarbetskrafter, av vilka flertalet skall placeras på de lokala skattemyndigheterna.

Regeringen har för närvarande på sitt bord även förslag som föranlett av en översyn av kronofogdemyndigheternas organisation. Översynen har aktualiserats av RSV, det s.k. KÖP-projektet.

Förslaget innebär att riket indelas i 45 kronofogdedistrikt mot i dag 81 distrikt. På alla de orter som i dag är centralort för KFM men enligt förslaget går miste om denna status, skall det inrättas lokalkontor. Där- emot skall på längre sikt av övriga s.k. stationeringsorter 62 stycken dras in. Omkring 240 årsarbetskrafter beräknas försvinna.

RSV har anfört i sitt förslag att omorganisationen innebär en rätt väsentlig resursförstärkning till förmån för de arbetsuppgifter som kvarstår inom KFM efter det att datoriseringen i form av REX-systemet genomförts. Förstärkningarna är huvudsakligen avsedda för att fungera tillsyn i konkurs och arbetet med utredning m.m. i svåra indrivningsmål, dvs. sådana mål i vilka ekonomisk brottslighet kan tänkas förekomma och som därför medför tidskrävande ekonomiska utredningar, skall kunna utföras bättre. Verket anser dock att bemanningsberäkningarna kräver en mera ingående analys än vad som hittills kunnat utföras. Sedan ett principbeslut tagits om en omorganisation, bör därför enligt verket utredningsarbetet fortsätta i syfte att få fram en mera i detalj utarbetad arbetsorganisation.

De bemanningsberäkningar som gjorts inom RSV bygger uppenbarligen på den indrivningsstatistik som i dag upprättas av verket. I denna statistik ingår bland restförda mål i stor utsträckning sådana mål som inte fordrar andra åtgärder än enkla krav från KFM:s sida. En bedömning av den egentliga arbetsbelastningen enbart på grundval av denna statistik blir därför missvisande.

Ytterligare utredningar om arbetsbelastningen fordras uppenbarligen för att man skall kunna få en bättre uppfattning om personalbehoven på området. Det kan också sättas i fråga om inte dessa framtida utredningar måste komma att få påverka distriktsindelningen.

Frågan om en ny distriktsindelning för KFM och de lokala skattemyndigheternas nya arbetsuppgifter bör emellertid också ses i ett större sammanhang. Med den utveckling som skett på skatte- och avgiftsområdet på senare tid och den aktivitet som utvecklats för att få de olika beskattningssystemen effektivare och säkrare kan nämligen starka krav resas på en mera enhetlig ledning på såväl regeringsplanet som på lägre nivåer.

Frågan om fördelningen av arbetsuppgifterna inom skatteområdet på regional och lokal nivå utreds för närvarande av en av regeringen tillkallad utredningsman (B 1982:06, dir 1982:76). Denne skall också studera den försöksverksamhet som påbörjats inom länsstyrelsen i Uppsala län med att decentralisera viss del av skatteadministrationen från länsstyrelsen till de lokala skattemyndigheterna i länet genom överflyttning av arbetsuppgifter och tjänster.

Utredningsarbetet skall ske i samarbete med skatteförenklingskommittén (B 1982:03, dir 1982:24) och arbetet skall enligt regeringens beslut redovisas i så god tid att det kan beaktas av skatteförenklingskommittén vid dess överväganden angående fördelningen av material och granskningsresurser på regional och lokal nivå.

En överflyttning av arbetsuppgifter till lokal skattemyndighet från central nivå har prövats av riksdagen på senare tid, nämligen under riksmötet 1982/83. I motion (1982/83:87) föreslogs inrättandet av lokala samhällsmyndigheter. Skatteutskottet instämde i motionens syfte att minska byråkratin och öka servicen inom skatteadministrationen men avstyrkte motionsyrkandet med hänsyn till pågående utredningar inom regeringskansliet. I enlighet med skatteutskottets förslag avtog riksdagen motionen.

På uppdrag av expertgruppen (B 1981:03) för studier i offentlig ekonomi (ESO) har en arbetsgrupp undersökt kostnaderna för administrationen av skatter och avgifter för budgetåret 1981/82. I en rapport (Ds Fi 1983:32) till expertgruppen i december 1983 har arbetsgruppen redovisat att statens kostnader för de myndigheter som medverkar i administrationen för nämnda budgetår har uppgått till närmare 2,9 miljarder kronor.

I sin rapport påpekar arbetsgruppen att det är särskilt angeläget att uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat på skatte- och avgiftsområdet sker i ändamålsenliga former på grund av den stora finansiella betydelse området har och den omfattande administrationen. Resultatanalys har här blivit särskilt viktigt genom de satsningar som skett i ökade personalresurser och investeringar i ADB-system men också på grund av pågående försök att förenkla regelsystemet och effektivisera skattekontrollen påpekar gruppen.

Arbetsgruppen noterar vidare att man mot bakgrunden av de förändringar som nu sker på skatteområdet bör överväga att införa en mer ändamålsenlig budgetering och uppföljning av skatte- och avgiftsadministrationens kostnader som ett led i resultatredovisningen på detta område. I första hand gäller detta den regionala och lokala skatteförvaltningen.

Även kommissionen (Ju 1982:05) mot ekonomisk brottslighet har i sitt delbetänkande (SOU 1983:75) Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål berört organisationsfrågan. Kommissionen noterar att med kommissionens förslag i nämnda betänkande om ändrad uppgiftsskyldighet och skatteförenklingskommitténs kommande förslag om förenklad löntagardeklaration ändras förutsättningarna för organisationen på områ-

det. En ändrad organisation för skatteförvaltningen är därför en naturlig följd av utredningsförslagen anser man. Den är också nödvändig om man fullt ut skall kunna tillgodogöra sig de förbättringar som ligger i förslagen. Särskilt noteras att i en ny organisation så bör befogenheter och styrfunktioner vara klart definierade och så utformade att en övergripande planering, ledning och samordning av verksamheten kan ske.

I budgetpropositionen (1982/83:100, bilaga 9) betonar finansministern behovet av en samordning av de regler som styr skatteväsendets verksamhet samt av resursprioritering och resursavvägning. Han återkommer till detta behov i budgetpropositionen (1983/84, bilaga 9) för budgetåret 1984/85. Vidare anför han att regeringen givit statskontoret i uppdrag att i samband med utredningen om en framtida länsförvaltning i Norrbottens län göra en specialstudie av lämpliga former för en fristående skatteadministration i detta län.

1.3.2 Överväganden och förslag

I en lämplig organisation för beskattningsområdet bör ingå endast ett departement med fullständigt ansvar för all verksamhet på skatte- och avgiftsområdet, dvs. med ansvar för såväl taxering, debitering och uppbörd som indrivning av skatter och avgifter, och med underställda myndigheter på central, regional och lokal nivå.

På regeringsnivån bör finansdepartementet ha huvudansvaret. På central nivå svarar riksskatteverket för administrationen av skatter och avgifter. Länsstyrelsernas nuvarande skatteavdelningar (exkl. mervärdeskatteenheterna) och de lokala skattemyndigheterna bildar tillsammans regionala skatteverk med de lokala skattemyndigheterna som lokalt arbetande organ. Mervärdeskatteenheterna vid länsstyrelsernas skatteavdelningar och den handläggning av punktskatterna, som nu ligger hos riksskatteverket, bör flyttas över till de lokala skattemyndigheterna. Samtidigt bör kronofogdemyndigheterna organisatoriskt sammanföras med de lokala skattemyndigheterna.

Principbeslut bör snarast fattas om ny organisation för uttagande av skatter och avgifter på alla nivåer. Därvid bör vad som ovan anförts beaktas.

1.4 Förfarandet i första instans vid taxering till inkomst- och förmögenhetsskatt

Vid granskningen av kronofogdemyndigheternas verksamhet har noterats att vissa skatte- och avgiftsbeslut, som blivit överförda till KFM för verkställighet, haft brister i såväl materiellt som formellt avseende. Dessa brister har kunnat hänföras till förfarandet i första instans. Som exempel på brister i materiellt avseende kan nämnas vissa skattepåföringar som grundat sig på skönsmässiga överväganden.

Förfarandet vid taxeringen i första instans är för närvarande föremål för utredning av såväl skatteförenklingskommittén som kommissionen mot ekonomisk brottslighet. Det finns därför inte anledning att här närmare gå in på olika lösningar av de problem som finns på detta område.

När det gäller kommissionens förslag i delbetänkandet (SOU 1983:75) Företagens uppgiftslämnande för beskattningsändamål finns det dock anledning att notera att kommissionen funnit det angeläget att närmare undersöka vad som kan göras för att ge skattekontrollen i första instans en ändamålsenlig inriktning och åstadkomma att tillgängliga kontrollresurser används på bästa sätt. Det har därvid enligt kommissionen varit naturligt att undersöka vilka möjligheter ADB-tekniken kan erbjuda för att överflytta personella resurser från masskontroll till kontroll av den mindre del av deklarationsmassan som kan förväntas innehålla felaktigheter. För att åstadkomma en sådan fördelning av resurserna föreslår kommissionen en övergång till ett klargöringsförfarande och en maskinell urvalsprocess som närmare beskrivs i rapporten.

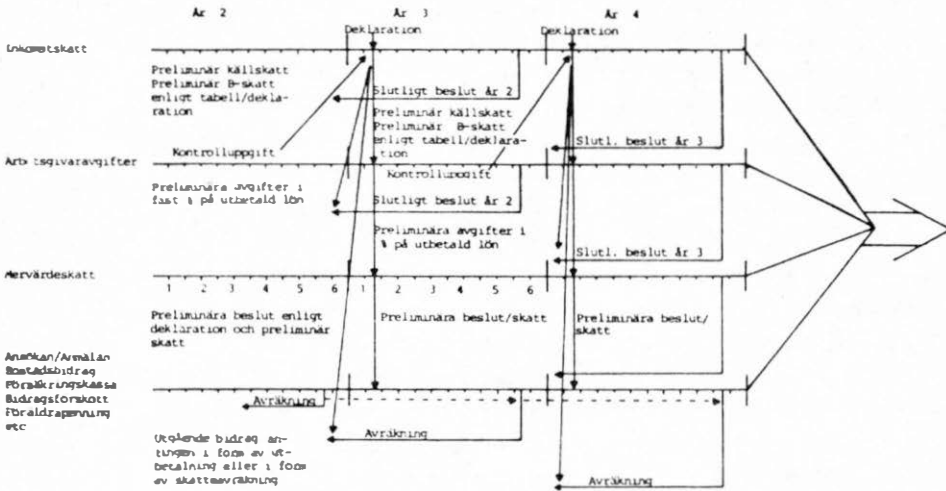
1.4.1 Överväganden

I tidigare avsnitt har redogjorts för möjligheterna att samordna den skatteadministrativa organisationen. Fullföljs resonemangen när det gäller organisationen för själva förfarandet i första instans är det naturligt att integrera beslutsförfarandet och kontrollen för inkomstskatt, arbetsgivaravgift och mervärdesskatt i enlighet med de riktlinjer som kommissionen anger. Många tecken tyder på att avsevärda fördelar uppnås om också delar av de nuvarande s.k. transfereringarna integreras med beskattningsförfarandet. Flera av de uppgifter som beskattningsmyndigheterna hanterar inom vart och ett av de olika skattelagen hör intimt ihop. Olika typer av förmåner som räknas in under transfereringarna kan därvid integreras med skattebeslutet antingen i form av ett avräkningssystem som direkt baseras på lämnade uppgifter i deklarationen eller i form av bidrag enligt nu gällande principer.

Uppenbara fördelar torde kunna uppnås om en taxering och debitering kunde göras vid en och samma tidpunkt och därvid också avse andra av den skattskyldiges kontakter med skatteadministrationen, dvs. samtliga skatter och avgifter och andra skyldigheter och förmåner.

Inom de nuvarande systemen med inkomstskatt, arbetsgivaravgift och mervärdesskatt finns det också flera tecken som tyder på att olika myndigheter samtidigt handlägger frågor av samma art beträffande samma skatte- eller avgiftsskyldige. Om två eller flera myndigheter har problem när det gäller att få information om en och samma skatte- och avgiftsskyldig, bör enbart en myndighet ha ansvaret för att informationen kommer myndigheterna tillhanda. På så sätt undviks onödigt dubbelarbete och uppgifterna som lämnas kan därvid ligga till grund för kontroll på ett helt annat sätt än det nuvarande splittrade systemet möjliggör.

Systemet kan utformas enligt de riktlinjer som anges i figuren nedan.



Det finns anledning att understryka vikten av att kontrollen i första instans effektiviseras och så långt som möjligt automatiseras. Den nuvarande tidspressen vid taxeringen bör undanröjas, t.ex. genom att vid taxeringsårets utgång preliminära taxeringsbeslut kan fattas för oklara taxeringsfrågor i avvaktan på erforderliga utredningar. Dessutom bör tveksamma fall i taxerings- eller avgiftsmål inte få avföras från vidare handläggning genom tillämpning av skönstaxeringar eller motsvarande beslut som grundar sig på mer eller mindre kloka gissningsvisa uppskattningar. Det kan för övrigt sättas i fråga om inte varje beslut på skönmässiga grunder bör åtföljas av en samtidig utredning angående den skattskyldiges förutsättningar att erlagga påförda skatter och avgifter.

1.5 Forskning om de materiella beskattningsreglerna

Även om granskningen inte har avsett de materiella skattereglerna har uppmärksamats att även skattesystemens konstruktion i materiellt avseende kan inverka på indrivningsresultaten.

1.5.1 Överväganden

När ett skattesystem som vårt är uppbyggt med huvudregler, från vilka många undantag görs, försvåras den praktiska tillämpningen. Först och främst ställs de skattskyldiga inför svårigheter eftersom de har svårt att tillägna sig innehållet i bestämmelserna. För taxeringsmyndigheterna, som har till uppgift att kontrollera de åberopade undantagen och då särskilt om förutsättningar för ett tillgodogörande av dem föreligger, vållar lagstiftningens komplexitet också bekymmer. I sistnämnda fall kan det närmast vara en fråga om skattekontrollen kan bli ändamålsenlig.

Det finns naturligtvis en rad faktorer som förklarar varför vi har hamnat i denna situation. Olika delreformer inom skatteområdet har fogats till varandra vilket innebär svårigheter att överblicka systemet som helhet. Dessutom söker man att uppnå olika mål med enskilda delreformer som inte sällan för vissa skattskyldiga till och med kan få motsatta effekter.

Mot bakgrunden av dessa påståenden finns det anledning att undersöka på vilket sätt beskattningssystemens effekter kan analyseras. Vilka olika kategorier av skattskyldiga som utnyttjar beskattningssystemens regler och under vilka förutsättningar och omständigheter skatt betalas, bör härvid vara en central frågeställning. Andra typer av undersökningar kan också komma ifråga.

När det gäller skatteavdragens budgeteffekter (tax-expenditures) kan det vara fråga om att klarlägga det inkomstbortfall som uppkommer då avdrag medges från bruttoinkomst, underskottsavdrag får åtnjutas, vissa inkomster är befriade från beskattning, en särskild skattereduktion ges, särskild skattesats tillämpas eller nedsättning av slutlig skatt medges. För att mäta sådana effekter krävs kunskap om skattesystemets samlade effekter. Varje variation i systemet bör kunna frigöras som en separat och enskild enhet. Därifrån kan sedan variablerna ökas till att omfatta hela systemet och olika handlingsalternativ i skilda beskattningssituationer.

Tid till annan görs undersökningar hur olika beskattningssystem verkar. Detta görs främst i samband med att frågor om införande av nya system eller om ändringar i gamla utreds. Från riksrevisionsverket och riksskatteverkets sida görs också vissa punktvisa insatser i sådant syfte. Det kan emellertid sättas ifråga om det inte bör finnas en kontinuerlig möjlighet till sådana undersökningar.

Detta kan uppnås om det skapas en databas som bygger på det material som kommissionen mot ekonomisk brottslighet i sitt ovannämnda betänkande (SOU 1983:75) föreslår skall ställas samman hos lokal skattemyndighet. Databasen bör självfallet innehålla avidentifierat material men skall kunna ge möjlighet att komma verkligheten så nära som möjligt vid provkörningar av tänkbara skatteändringar eller skatteförslag.

Databasen bör innehålla skattskyldigas inkomst- och beskattningsförhållanden fördelade efter inkomst- och näringsförhållanden. Den får bilda grunden vid undersökningar om hur skatter och avgifter verkligen fördelar sig bland de skattskyldiga. Den kan också ligga till grund för undersökningar om hur administrationen av skatter och avgifter bäst kan genomföras samt användas för bedömning av utfallet av de åtgärder i form av anvisningar och tillämpningsföreskrifter som planeras från myndighetshåll.

Vad som bör eftersträvas är att med hjälp av datamediet snabbt kunna få empiriska erfarenheter av olika lösningar för bedömning av vilka val av framtida åtgärder som bör göras.

Exempel på en sådan metod för undersökningar med en databas som grund lämnas i den modell som skisserats på nästa sida.

Självfallet måste den skisserade modellen för undersökningar utvecklas i olika avseenden. Exempel på sådana särskilda undersökningar är bransch-analyser. Genom undersökningar om förvärvskällor, associationsformer samt förädlingsvärdeundersökningar, varuinköpsundersökningar, företagsekonomiska och nationalekonomiska tväranalyser, beteendevetenskapliga undersökningar, undersökningar av tax-expenditures och liknande granskningar kan område för område systematiskt kartläggas.

Som skäl för införande av nu skisserade undersökningsmetoder kan vidare nämnas att den hittillsvarande forskningen om t.ex. de samhällsekonomiska verkningarna av våra skatteavdrag är bristfälliga. Vi vet inte vilka effekter dessa har på statsbudgeten, och eftersom det inte finns tillgängliga ekonomiska analyser vet vi inte heller hur många medborgare som vid förändringar i skattesystemet kommer att ändra sitt beteende för att kunna åtnjuta avdrag eller avstå från dem. I budgetarbetet sker en noggrann kontroll av de offentliga utgifterna, medan skattereglernas konstruktion när det gäller att visa hur de påverkar inkomstsidan inte är föremål för samma intresse. Med nu skisserat förfarande skulle man kunna beräkna bortfallet av intäkter och det är också möjligt att därvid bedöma om värdet av ett skatteavdrag står i rimlig proportion till kostnaderna härför. Härvid kan studeras vilka effekter en ytterligare skatteskärpning får i administrativt hänseende. Man kan också såväl ur den skattsskyldiges synvinkel som från skatteadministrationens sida bedöma hur resurserna tas i anspråk.

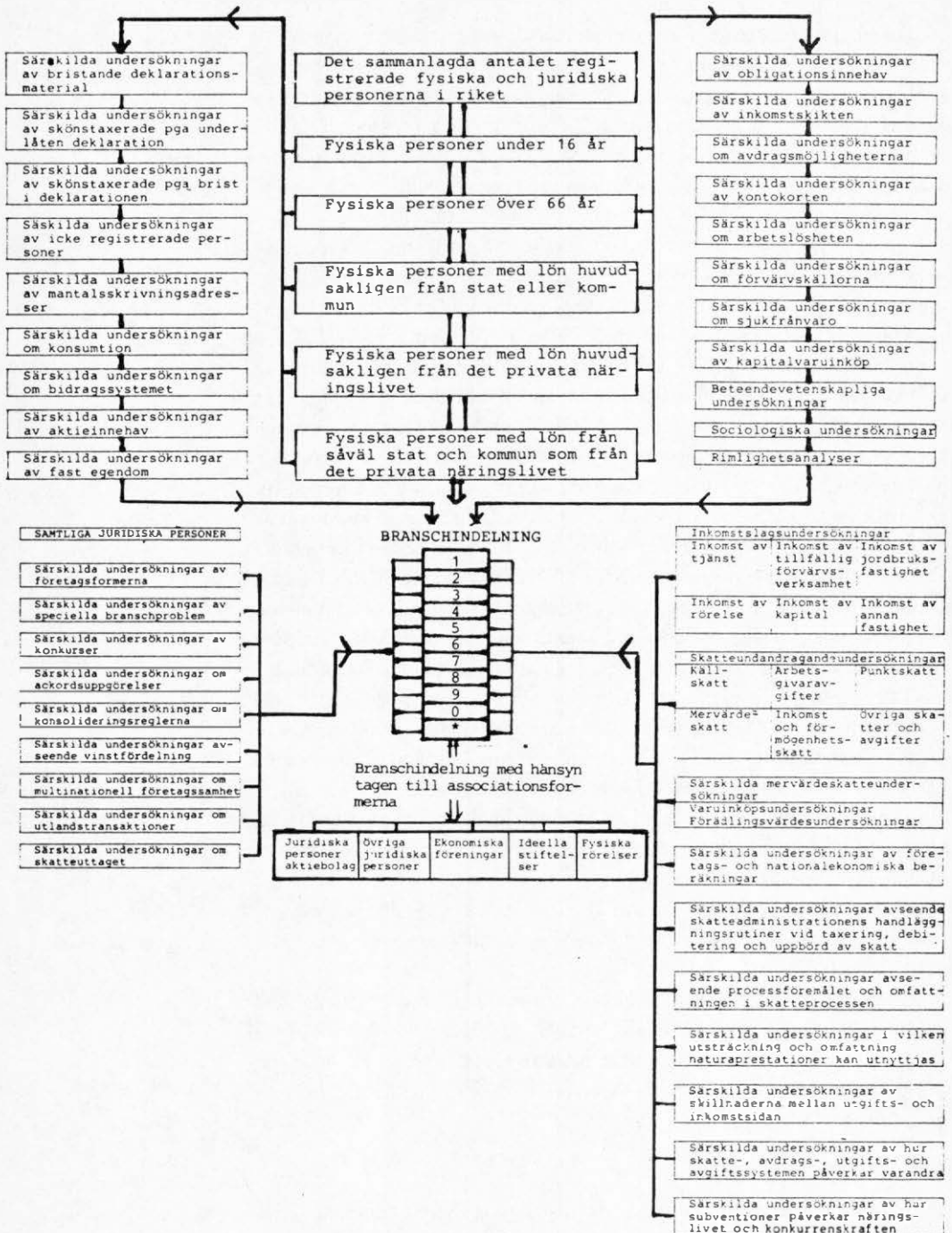
Vidare tyder mycket på att de problem som i dag gör sig gällande beträffande den s.k. svarta marknaden och annat skatteundandragande är knutet till vissa branscher. Förutsättningarna för sådana undandraganden kan också undersökas bransch för bransch. Men framför allt bör anledningarna, dvs. orsakerna till att vissa områden upplevs som problemfyllda, bli föremål för undersökning. Samtidigt kan de bakomliggande orsakssammanhangen kartläggas systematiskt.

Tanken bakom databasen (informationsbanken) är sålunda att såväl små som stora och övergripande frågor om beskattningssystemens effekter skall kunna besvaras.

Den skall utgöra ett medel varigenom förbättrade kunskaper och ökad effektivitet i våra skattesystem kan uppnås. Möjligtvis bör den inrättas i samband med att medel satsas för målinriktad forskning på området. *Information som tas fram i detta sammanhang skall sålunda inte ligga till grund för beskattning i sak.*

1.5.2 Förslag

Särskilda medel bör anvisas för att i forskningssyfte undersöka verkningarna av olika lösningar för uttagande av skatter och avgifter.



1.6 Indrivningsstatistiken

Uppgifter ur indrivningsstatistiken har – i linje med de ursprungliga syftena – använts som mått på statens fordringar i form av restförda skatter och avgifter samt som mått på KFM:s arbetsbörda och effektivitet. Statens restförda fordringar anser man sig då kunna utläsa ur uppgifterna om belopp att indriva och oredovisat vid årets slut, belopp som också betraktas som mått på KFM:s arbetsbörda. KFM:s effektivitet försöker man bedöma från uppgifter om levererade belopp och leveransprocenttal.

Indrivningsstatistiken har använts av riksdagen, regeringen med kansli, riksskatteverket, riksrevisionsverket och andra centrala myndigheter, men även av länsstyrelserna och KFM för information, resursfördelning, uppföljning och kontroll av indrivningsarbetet. Uppgifterna har ofta återgetts i massmedierna som mått på storleken av och förändringarna i statens fordringar, som mått på storleken av KFM:s arbetsbörda och som bild av gäldenärssituationen.

Indrivningsstatistikens nuvarande utformning har emellertid lett till felaktiga tolkningar som har medfört att statens totala restförda fordringar i en del sammanhang underskattats, medan KFM:s aktuella arbetsbörda överskattats.

1.6.1 Förslag

Till följd av granskningen har lagts fram förslag till förändringar av indrivningsstatistiken som i stora drag innebär följande.

Indrivningsstatistiken bör i princip omfatta indrivningen av alla medelsslag på statsbudgetens inkomstsida. De medelsslag som hittills har särredovisats bör särredovisas även i fortsättningen. Därutöver bör även andra medelsslag som beloppsmässigt är av större betydelse särredovisas. Tabellen för kvarstående skatt bör sålunda delas upp i två tabeller, en avseende A-skattebetalare och en för B-skattebetalare. Vidare bör restförda arbetsgivaravgifter i form av preliminära och kvarstående avgifter redovisas i skilda tabeller.

Hur gäldenärerna fördelar sig på fysiska och juridiska personer bör också framgå av statistiken liksom de oredovisade beloppens fördelning på viktigare näringsgrenar och yrkeskategorier.

Den geografiska redovisningen av indrivningsverksamheten bör begränsas. Uppgifter om KFM bör återges endast i tabellerna för skatter och avgifter, totalt, medan den mera detaljerade redovisningen i övrigt begränsas till länsnivå.

I övrigt bör det inledande avsnittet i publikationen Indrivningsstatistik göras mera utförligt och informativt, så att det blir lättare för statistikkonsumenter att tillägna sig statistiken. Nya tabeller och diagram införs i syfte att göra innehållet mera lättförståeligt. Antalet tabellsidor bör vidare

minskas avsevärt. Rubrikerna till tabellerna och deras layout bör förbättras.

Mera konkret föreslås följande förändringar med utgångspunkt i den nuvarande publikationens uppställningar:

Innehåll

1. Statens totala fordringar i restförda skatter och avgifter utan avdrag för avskrivningar anges i summatabellerna under rubriken Oredovisat. För fordringarna återges läget per redovisningsårets början och slut. Lägesbeskrivningen vid slutet av året kompletteras med en särredovisning för belopp avseende fordringar som ingår i konkurser, sådana för vilka anstånd med betalning lämnats, sådana som är avskrivna från aktiv bevakning samt övrigt (direkt bearbetningsbara fordringar).

2. Under Oredovisade belopp vid årets slut skall också anges antalet gäldenärer med fördelning på fysiska och juridiska personer. Oredovisade belopp fördelas också på beloppsmässigt mera betydande näringsgrenar och yrkesgrupper (om REX-systemet ger förutsättningar för detta).

3. Resultatet av indrivningen för olika år skall till skillnad mot nu kunna avläsas i högst två årskontotabeller, nämligen dels i årskontotabell för det aktuella redovisningsåret, dels i årskontotabell utvisande indrivningens slutresultat. Detta innebär att tre årskontotabeller slopas för varje medelsslag (summa 18 tabeller).

4. Leveransprocenttalen skall i årskontotabellerna beräknas på debiterade belopp eller på belopp att indriva. De nuvarande procenttalstabellerna om vardera fem sidor med redovisning av det ackumulerade indrivningsresultatet per län minskas till en sida genom att redovisningen begränsas till det ur prognossynpunkt säkraste året, nämligen året efter registreringsåret. I övrigt redovisas i diagram leveransprocenttal för ett år efter registreringsåret och det år preskription har inträtt. Länen rangordnas efter indrivningsresultat.

5. Indelningen i medelsslag ändras så att restförd kvarstående skatt fördelas på olika tabeller för A- och B-skattebetalare och redovisningen för arbetsgivaravgifter uppdelas i två tabeller, en för preliminära avgifter och en för kvarstående avgifter.

6. I geografiskt avseende utformas statistiken så att totaltabellerna för indrivning av skatter och avgifter skall avse både läget hos KFM och länen, medan tabellerna för de olika medelsslagen skall ha län som lägsta redovisningsnivå.

7. Utvecklingen av indrivningen över flera år åskådliggörs genom diagram med belopp för vad som respektive år debiterats, levererats och vad som står kvar oredovisat vid årets slut, beloppen angivna i både löpande och fasta priser.

Form

8. Alla belopp i tabellerna anges med tusental kronor med mellanslag mellan tresiffergrupper i stället för som nu med kr. och utan mellanslag.

9. Uppgifterna för varje KFM/län i tabellerna anges på en rad, både belopp och procenttal, vilket blir möjligt genom slopande av krontalen och KFM-sifferkoderna.

10. De särskilda bilagetabeller som nu finns för REX-KFM utgår i samband med att REX införs för alla KFM.

Genom de nämnda förändringarna beräknas Indrivningsstatistikens omfång kunna minskas från nuvarande ca 450 sidor till ca 50 sidor, dvs. till ca 10% av dess nuvarande omfång, men med ett ökat informationsvärde som resultat.

RSV bör liksom hittills få ansvaret för indrivningsstatistikens framställning och i samråd med RRV och riksdagens revisorer ha ansvaret för dess fortlöpande revidering. För sistnämnda verksamhet bedöms RSV övergångsvis behöva ett visst resurstillskott. Övergången till att basera statistiken helt på REX-systemet innebär å andra sidan viss resursbesparing.

1.7 Tekniska förbättringar vid uppbörd och indrivning av skatt

Utifrån granskningen av KFM:s verksamhet har noterats vissa åtgärder som kan vidtas inom beskattningssystemen för att underlätta och förbättra KFM:s möjligheter till effektivare skatteindrivning utan att alla på beskattningsområdet pågående utredningar behöver avvaktas.

1.7.1 Betalningspåminnelser

Under år 1983 har länsstyrelserna som en nyhet börjat sända ut betalningspåminnelser innan skatt överlämnas för indrivning. Enligt under hand infordrade uppgifter angående de första påminnelseperioderna har beträffande antalet mål angående kvarskatt och preliminär B-skatt (de två medelsslag för vilka åtgärden hittills vidtagits) förfarandet resulterat i att mellan 30–35% av påminnelserna lett till betalning. Beloppsmässigt har för vissa undersökta län påminnelserna, när det gäller B-skatten, resulterat i att upp till 18–20% av det totala kravet på betalning infriats. För kvarskattens del har inbetalningsviljan varit sämre, 7%.

Det tillämpade förfarandet har självfallet minskat tillströmningen av skattemål hos KFM, främst KFM utanför REX-systemet, och gett KFM utrymme för andra arbetsuppgifter. Därutöver har glömska skattebetalare fått en mjukare påminnelse om sin betalningsskyldighet samtidigt som eventuellt felaktiga krav rättats till.

Vid granskningen har också kunnat konstateras att förstagångskraven varit en av KFM:s mest verkningfulla åtgärder.

Påminnelserna från länsstyrelserna har visat sig ha god effekt. Nu påbörjad försöksverksamhet bör fortsätta och utvidgas till även andra medelsslag.

1.7.2 Tidigareläggning av avskrivningsåtgärder

När det gäller frågan om *tidigareläggning av avskrivningsåtgärder* visar statistiska undersökningar att KFM ofta får uppdrag att verkställa indrivning i mål för vilka det för beslutsfattarna borde ha varit uppenbart att möjligheten att få betalning skulle bli små. Sålunda har det visat sig att hindersbevis lämnas mycket kort tid efter det att begäran om verkställighet ingetts. Detta föranleder ibland t.o.m. att avskrivning sker tidigare än vad bestämmelserna föreskriver. Vidare har under hand erfarits att konkursförvaltare anser att verkställighet enligt nuvarande system ofta begärs i mål gällande gäldenärer som försatts i konkurs och där betalningsförmågan för tillfället varit obefintlig.

När det gäller skönstaxeringsmålen har noterats att verkställigheten ger ringa utdelning och oftast redovisas med hinder. Enskilda kronofogdar har under hand också påtalat att skönstaxeringarna inte sällan avser "luftbe-
lopp".

En undersökning angående restförda skatter och avgifter hos socialhjälpstagare i Stockholms kommun visar vidare att en femtedel av de socialhjälpstagare som var gäldenärer hos KFM åtminstone hade en skuld som grundade sig på skönstaxering.

I undersökningen av skatte- och avgiftsbetalningen vid eftertaxeringar i samband med skattemyndigheternas revisionsverksamhet visar det sig också att vissa skattskyldiga redan vid eftertaxeringstillfället var belastade med oguldna skatte- och avgiftsfordringar.

Flera andra exempel kan säkerligen presenteras på fall där det redan på ett tidigt stadium borde ha varit klart att den skattskyldige varit på obestånd. I sådana fall bör det åligga beskattningsmyndigheten att vid beslutstillfället notera förhållandet och rekommendera avskrivning. Länsstyrelsen kan därefter utan att föra fordringen vidare till KFM avskriva den från aktiv bearbetning.

1.7.3 Vissa administrativa rutiner

Den administrativa gången är vid avskrivning från aktiv bearbetning följande: 1. Först överlämnar länsstyrelse restlängden för verkställighet, 2. Uppkommer hinder för detta tillställer KFM länsstyrelsen ett hindersbevis, 3. Med detta som grund beslutar länsstyrelsen att fordringen skall avskrivas från vidare bevakning, 4. Beslutet meddelas KFM. De s.k. REX-myndigheterna tillämpar en enklare ordning.

Av 1975 års fordringar — i kronor räknat — skrevs 22 % av från vidare bevakning. En rationaliseringsvinst kan sålunda göras genom en förenkling av det administrativa förfarandet vid utbytet av handlingar mellan länsstyrelsen och KFM. Förslagsvis bör KFM behålla sitt indrivningsuppdrag till dess fordringen är preskriberad. KFM bör då efter egen bedömning kunna avskriva fordringen från vidare bevakning och även aktivera den om betalningsläget för gäldenären förändras. Motsvarande förfarande tillämpas av vissa myndigheter som i dag är anslutna till REX-systemet.

Att två myndigheter, länsstyrelse och KFM, får fatta beslut om avskrivning kan inte utgöra något hinder. Länsstyrelsens kontroll av att KFM genomför uppdragen kan fullgöras genom kontrollbesök hos KFM.

1.7.4 Avkortning

En viss del av de *mål som enbart föranleder avkortning* återfinns bland skönstaxeringsmålen. Vid en begränsad undersökning av länsrättens i Stockholms län prövning av mål som grundat sig på en skönstaxering framkom att för granskat tidsavsnitt upp till 75% av dessa mål inte stått sig vid prövning i länsrätten. I den mån restföring av dessa skatter och avgifter skett, har målen således föranlett KFM att satsa resurser för indrivning av fordringar som haft sin grund i dåligt underbyggda beslut. Hur stor andel dessa mål utgör av det totala antalet skönstaxeringsmål finns det inga uppgifter om.

En stor del av de skönstaxerade har för övrigt så dålig ekonomisk bakgrund att det kan sättas ifråga om det finns anledning att ens påföra skatt.

Av granskningen framgår vidare att skönstaxeringar tillämpas i ganska stor omfattning. Även rationella skäl motiverar därför att besluten i dessa mål underbyggs bättre. Från KFM:s synpunkt sett är det särskilt angeläget att de ekonomiska förutsättningarna för betalning undersöks, så att samtidigt som debiteringsbeslutet skall fattas, uppbördsmyndigheten får besked om huruvida möjligheter att få ut skatten finns.

1.7.5 Förslag

- Betalningspåminnelser bör i större omfattning än nu sändas ut innan fordringar restförs hos KFM.
- Länsstyrelsen bör redan på grund av upplysningar från beskattningsmyndigheten kunna besluta om avskrivning och därefter underlåta att föra över fordringar till KFM.
- KFM bör efter egen bedömning kunna besluta om avskrivning av fordringar.
- Beslut om skönstaxering bör underbyggas bättre. Därvid bör de ekonomiska förutsättningarna för betalning utredas.

2 REMISSYTTRANDENA

Yttranden över rapporten 1983/84:4 Kronofogdemyndigheternas verksamhet om beskattningssystemen har efter remiss avgetts av riksskatteverket (RSV), riksförsäkringsverket (RFV), länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Malmöhus, Göteborgs- och Bohus samt Värmlands län, riksrevisionsverket (RRV), statistiska centralbyrån (SCB), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), tjänstemännens centralorganisation (TCO), cen-

tralorganisationen SACO/SR, landsorganisationen i Sverige (LO), Föreningen Sveriges Kronofogdar, Fögderichefsföreningen och Taxeringsordföranden Riksförbund. Vederbörande länsstyrelse har bifogat yttranden från lokala skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter inom länet. Vidare har utan särskild anmaning yttranden inkommit från kronofogdarna i Göteborg och Landskrona, Föreningen Sveriges Skattechefer samt Föreningen Sveriges Uppbördschefer.

2.1 Allmänt

I nästan samtliga remissyttranden diskuteras med intresse de principiella frågorna angående sambanden mellan de myndigheter som handhar debitering och uppbörd av skatter och avgifter och de som har till uppgift att genom exekutiva åtgärder verkställa skatte- och avgiftsbesluten. Frågan om en ny organisation på samtliga nivåer för uttagande av skatter och avgifter anser man dock nästan genomgående böra få anstå till dess pågående utredningar som berör dessa förhållanden är slutförda. Här avses bl.a. det av regeringen till statskontoret den 15 december 1983 givna uppdraget att med utgångspunkt i en studie i Norrbottens län undersöka lämpliga former för en från länsstyrelsen fristående skatteförvaltning. Detta gäller även ett principbeslut härom.

Riksskatteverket (RSV) noterar att verket i olika sammanhang framfört uppfattningen att lednings-, styrnings- och samordningsfunktionerna inom skatte- och indrivningsväsendet behöver förstärkas och att hela förvaltningen bör ses som en sammanhållen enhet – en koncern. RSV ställer sig således bakom de i rapporten framförda synpunkterna om behovet av en enhetlig ledning av och samlad organisation för hela beskattningsområdet. Verket anför vidare:

En organisationsförändring i här berört avseende kan behöva anpassas till de ändringar i taxeringsförfarandet m.m. som skatteförenklingskommittén och kommissionen mot ekonomisk brottslighet har föreslagit eller väntas föreslå. RSV vill här understryka det angelägna i att förenklingar faktiskt kommer till stånd. Detta är en förutsättning för att den av statsmakterna angivna inriktningen att koncentrera resurserna på komplicerade och svårkontrollerade deklarationer skall kunna realiseras.

Länsstyrelsen i Malmöhus län understryker det positiva i att införa ett visst mått av ekonomiskt resultattänkande i samband med bl.a. taxering, revision och indrivning. Länsstyrelsen vill emellertid framhålla att dessa tankegångar inte får överskugga principen om en likformig och rättvis taxering. Principen bör gälla samtliga led i beskattningsprocessen. Dessutom finns i de olika leden av skattesystemen ej mätbara faktorer, exempelvis den allmänpreventiva effekten, påpekar länsstyrelsen.

När det gäller organisationen finner länsstyrelsen det angeläget med en enhetlig ledning för de olika leden i beskattningsprocesserna. I en sådan

organisation bör enligt länsstyrelsen ingå både taxerings-, debiterings-, uppbörds- och indrivningsfunktionerna. Genom en sådan samordnad verksamhet kommer resurserna att kunna utnyttjas effektivare framhåller man. En del av de i rapporten redovisade problemen kommer också då att kunna lösas, bl.a. kommer antalet felaktiga skönstaxeringar att kunna minska. Det är även viktigt att en skattskyldig bara skall behöva vända sig till en myndighet med sina skattefrågor.

För att man skall kunna ta ställning till hur en lämplig organisatorisk uppbyggnad av skatteförvaltningen bör se ut bör man enligt länsstyrelsens mening göra en mer ingående översyn. Enligt länsstyrelsen bör redan nu indrivningsfunktionen knytas närmare övriga beskattningsfunktioner. Indrivningen bör utgöra en naturlig del av den ordinarie uppbörden av skatter och avgifter. Det bör dock övervägas om vissa av kronofogdemyndigheternas arbetsuppgifter, t.ex. hanteringen av enskilda mål och tillsynsfunktionen, kan ingå i den föreslagna organisationen eller om dessa uppgifter måste skötas av en fristående myndighet.

I princip bör man dock enligt länsstyrelsen avvakta de organisationsutredningar som pågår.

Länsstyrelsen i Stockholms län beklagar att rapporten till stora delar bygger på 1977 års restföring (1975 års taxering). Mera aktuellt material skulle ha kunnat ge en mera rättvis bild av hur en fullt utbyggd RS-organisation påverkat de exekutiva myndigheternas arbete anser länsstyrelsen.

Länsstyrelsen finner dock att det i rapporten lämnas en intressant redovisning av kronofogdemyndigheternas arbetsförhållanden och deras användning av personalresurserna samt det resultat indrivningen i allmänna mål ger. Rapporten belyser även kronofogdemyndigheternas nära anknytning till och beroende av den övriga skatteförvaltningen. Länsstyrelsen konstaterar också, att den nuvarande utformningen av riksskatteverkets indrivningsstatistik lett till en överskattning av kronofogdemyndigheternas arbetsbörda. För att man skall få en total bild av denna bör enligt länsstyrelsens mening en motsvarande utredning göras även beträffande kronofogdarnas arbete med enskilda mål.

Även om rapporten inte är heltäckande ger den enligt länsstyrelsen den första, breda analysen av hur kronofogdemyndigheterna utnyttjar sina resurser. Rapporten kan jämföras med den utredning som gjorts inom riksskatteverket beträffande kontrollområdet. (Plan- projektet. RSV Rapport 1983:2).

Länsstyrelsen (uppbördsenheten) delar vidare revisorernas uppfattning om att kronofogdemyndigheterna i stor utsträckning är beroende av kvaliteten på de uppdrag, som överlämnas för verkställighet. Det finns alltså ett direkt samband mellan indrivningen och hur taxering, debitering och uppbörd av skatter och avgifter genomförs. Länsstyrelsen noterar att uppbördsenheten vid sin inventering hos KFM regelmässigt kan göra sådana iakttagelser. Som exempel nämns att uppbördsenheten vid en inventering i

början av detta år uppmärksammat flera belysande fall, bl. a. ett som gällde restförd T-skatt på ca fem miljoner på ett 5 000-kronorsbolag som redan avregistrerats. Restföringen grundades på en dom i länsrätten. Det restförd beloppet måste man avskrika omedelbart då gäldenären inte längre existerade.

Enligt länsstyrelsen är det självfallet skattemyndigheternas skyldighet att se till att de indrivningsuppdrag som lämnas över är både materiellt och tekniskt korrekta. Det är också helt riktigt, framhåller man, att brister i det restförd materialet medför ett onödigt resursbortfall — kanske till och med medverkar till en viss osäkerhet vid kronofogdemyndigheternas bedömning om exekutiva åtgärder skall vidtas eller inte. Åtgärder mot en gäldenär med flera restförd poster bland vilka någon eller några grundar sig på skönmässiga uppskattningar blir ofta vilande i avvaktan på eventuellt besvär och anstånd. En sådan osäkerhet är inte bra. Kronofogdemyndigheterna måste i princip kunna utgå ifrån att alla uppdebiterade belopp skall drivas in, framhåller länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Malmöhus län understryker för sin del att en effektivisering av taxeringsmyndigheternas och kronofogdemyndigheternas arbete förutsätter en klar formulering av verksamheternas mål. För närvarande finns en mängd olika, ibland sinsemellan motstridiga mål på beskattningsområdet. Statsmakterna har sina mål med skattepolitiken: det kan gälla ekonomisk brottslighet, sysselsättning, konjunkturer, jämställdhet eller statsfinanser. Skatteförfattningarna, som i sina grunddrag är oförändrade sedan 1928, innehåller vissa allmänna mål, medan myndigheterna som skall tillämpa dem har ytterligare mål. För den enskilda tjänstemannen kan det vara svårt att urskilja och prioritera de olika målen varför tjänstemannens handlande lätt styrs mot det alternativ som ger den högsta taxeringen. Därvid förutsätter man också att det innebär det största tillskottet till statskassan. Riksskatteverkets metoder för resultatredovisning, sättet att offentliggöra det och inflytandet på resursfördelningen ger även stöd för tankar i den riktningen, anser länsstyrelsen, som fortsätter:

Det är sålunda nödvändigt att statsmakterna bättre definierar målen för skattemyndigheternas verksamhet. Det går inte att med de resurser som rimligen kan ställas till myndigheternas förfogande samtidigt ta in pengar till statsverket, bekämpa ekonomisk brottslighet, informera, ta hänsyn till sysselsättningen samt ägna sig åt det väsentliga skatteundragandet.

Föreningen Sveriges Skattechefer pekar också på behovet av en samlad bild av förhållandena på skatteområdet för att en effektiv organisation skall uppnås på alla områden. Föreningen anför:

En av de mest påfallande anledningarna till att de ständiga utredningarna rörande översyn av distriktsindelning m. m. inom *exekutionsväsendet* blivit resultatlösa och endast skapat oro hos berörd personal med åtföljande effektivitetsförluster torde nämligen vara, att man inom utredningarna inte

fått direktiv om – eller själv insett – att man måste koppla samman en sådan undersökning med en förutsättningslös översyn av kronofogdemyndigheternas och övriga involverade myndigheters ställning i en på alla nivåer samordnad organisation av beskattningsväsendet. Synpunkter i denna fråga har för övrigt framförts av skattechefernas representant i Kronofogdemyndighetsutredningen, se SOU 1977:42 sid 153-154.

Beträffande indrivningsverksamheten är det också viktigt att det göres en djupgående analys av hur KFM använder sina resurser, dvs. en probleminventering med förslag till åtgärder liknande RSV:s s.k. Planprojekt, RSV Rapport 1983:1.

Landsorganisationen i Sverige (LO) är också av den uppfattningen att den nuvarande organisationen för skatte- och avgiftsadministrationen är mycket splittrad och dåligt samordnad. LO anför:

Ansvar för skatte- och avgiftsfrågorna ankommer i ett eller annat avseende på 4-5 departement samt ett trettio-tal olika underordnade myndigheter. Denna anmärkningsvärda brist på enhetlighet och samordning skapar enligt LO:s mening betydande problem för statsmakterna, skatteadministrationen och inte minst de skatteskyldiga. Det är högst troligt att väsentliga vinster ur administrativ synpunkt kan uppnås genom en mera samordnad organisationsstruktur. LO kan därför instämma i utredningens bedömning att uttalade behov föreligger för att åstadkomma en mera enhetlig organisation för skatte- och avgiftsadministrationen.

Innan konkreta och definitiva organisationsförslag kan framläggas fordras det enligt LO emellertid en kompletterande och grundlig kartläggning av eventuella organisationsförslags förväntade ekonomiska, administrativa och övriga effekter. Ett första steg mot en enhetlig organisationsstruktur bör dock ske genom det principbeslut som utredningen föreslår.

I princip samma skäl som kan motivera en organisationsförändring kan också vara argument för en större integrering av beslutsförfarandet och kontrollen för olika skatte- och avgiftsslag. Men även i denna fråga tarvas ytterligare utredning innan konkreta förslag kan presenteras, anser LO.

2.2 Organisationsförslaget

Samtliga remissinstanser anser att tidpunkten för riksdagen att för närvarande fatta ett principiellt beslut om organisationen på beskattningsområdet inte är lämplig med hänsyn till dels att vi i dag inte har tillräckligt gott beslutsunderlag och dels att resultatet av de utredningar som nyligen tillsatts av regeringen och berör organisationen bör avvaktas. Å andra sidan betonar flertalet remissinstanser behovet av en samordning och av en kraftfull ledning för arbetet inom beskattningsområdet.

Föreningen Sveriges Skattechef framhåller att föreningen tidigare i andra sammanhang gett uttryck för den i rapporten poängterade betydelsen av att det finns en enhetlig ledning med totalansvar för taxering.

debitering, uppbörd och indrivning vid utnyttjande av tillgängliga resurser. Även *länsstyrelsen i Värmlands län* anför motsvarande synpunkter.

Föreningen Sveriges Skattechefer anför i organisationsfrågan vidare.

På central myndighetsnivå bör liksom nu RSV ha ansvaret. Uppgifterna bör i huvudsak bestå i ledning och samordning då det gäller den operativa verksamheten. RSV:s roll ifråga om rättstillämpning och processföring bör utredas närmare och framför allt dess avgränsning i förhållande till övriga skatteförvaltningen och skattedomstolarna.

Vad sedan gäller organisationen på regional och lokal nivå menar föreningen att det är riktigt att verksamheten med indrivning av skatter och avgifter organisatoriskt knyts fastare till den övriga skatteförvaltningen.

Fördelningen av arbetsuppgifterna mellan regional och lokal nivå bör också utredas närmare, likaså frågan om strukturen på lokal nivå. I den senare frågan är det viktigt att varje enhet (lokalkontor/myndighet) får en lämpligt avvägd storlek. Därvid bör beaktas både behovet av närhet till den allmänhet som skall betjänas och kravet på en bemanning som garanterar full kompetens inom aktuella sakområden.

När det gäller hur en samordning av kronofogdemyndigheternas verksamhet med den övriga verksamheten på skatteområdet skall utformas är meningarna delade. Flera remissinstanser påpekar att man inte kan ta ställning i denna fråga utan att samtidigt bedöma kronofogdemyndigheternas arbete med de enskilda målen (E-målen) och de särskilda ärendena. Särskilt från kronofogdemyndigheternas håll understryker man vikten av att myndigheterna får behålla sin självständiga ställning med hänsyn till kravet från de enskilda borgenärerna att känna rättssäkerhet och myndigheternas funktion som exekutiva myndigheter. Detta betonas även starkt från *Centralorganisationen (SACO/SR)*.

Länsstyrelsen i Värmlands län preciserar i sitt yttrande sin syn på kronofogdemyndigheternas rättsliga behörighet och anför.

I flera avsnitt av rapporten beskrivs KFM som den myndighet som företräder statens borgenärsintresse och alltså självständigt bestämmer graden av sina insatser. Av uppbördslagen framgår emellertid att de väsentliga borgenärsfunktionerna ligger hos länsstyrelsen. Sålunda är det enligt 62§ UL länsstyrelsen som – efter anmälan av KFM – beslutar om skattskyldig skall sökas i konkurs. (Länsstyrelsen har dock delegationsrätt till KFM). Vidare tar länsstyrelsen – ej KFM – ställning till ackordserbjudanden och till begäran om betalningsanstånd (49§ UL). Länsstyrelsen beslutar också om en gäld skall undanröjas (avkortning), undantas från fortsatt indrivningsarbete (avskrivning) eller åter uppdebiteras samt om en fordran skall riktas mot ställföreträdare för juridisk person. KFM:s roll är i stället att verkställa borgenärens beslut. För att KFM skall kunna få mera självständighet i sitt handlande krävs därför ganska långtgående materiella förändringar i uppbördssystemet. Någon fullständig utredning av konsekvenserna av sådana ändringar har inte presenterats i rapporten.

Föreningen Sveriges Kronofogdar betonar å sin sida att det är av vikt att KFM som hittills får behålla sin nuvarande självständiga ställning på grund av KFM:s mångsidiga arbetsuppgifter. Föreningen anför i detta sammanhang följande.

Inför exekutionsväsendets förstatligande den 1 januari 1965 uttalades i förarbetena (prop. 1964:100 s. 334): "Även om kronofogdarna organisatoriskt blir fristående från domstolsväsendet är därmed ej sagt att de inte skall anses höra till rättsväsendet eller att talan mot dess beslut skall föras hos administrativ myndighet".

Utredningen angående centralorgan inom exekutionsväsendet (UCE, civildepartementet 1971:2) framhöll att "verksamheten hos KFM är särpräglad och har få likheter med annan samhällsverksamhet. I de allmänna målen kan den sägas utgöra en fortsättning av taxering och uppbörd. De enskilda målen kan sägas vara en direkt fortsättning på civilprocessen".

Efter ett drygt tjugofårigt utredningsarbete ersattes 1877 års utsökningslag den 1 januari 1982 av den nya utsökningsbalken (UB). Denna nya lagstiftning har blivit tillämplig för såväl A- som E-mål (se härom prop 1980/81:8 s 94). Lagstiftningen visade här en klar viljeinriktning att samla all exekution hos en och samma myndighet, vilket innebar att överexekutors arbetsuppgifter vad gäller den exekutiva fastighetsförsäljningen överfördes från länsstyrelsen till KFM. Vad gäller klagan över KFM:s beslut renodlades besvärsvägen så, att hovrätterna och i sista hand Högsta Domstolen blev överinstanser. Detta innebar ett klart ställningstagande för KFM:s ställning som en myndighet av judiciell karaktär. Riksdagens lagutskott anslöt sig enhälligt i sitt betänkande 1980/81:23 s 8 f till propositionen vad gäller utsökningsbalkens organisatoriska konsekvenser, vilket också blev riksdagens beslut.

Föreningen finner att det i och för sig är rimligt att skatteväsendets struktur ses över, då den nuvarande organisationen är splittrad. Med hänsyn till KFM:s speciella karaktär av ett organ för *all* exekution får, enligt föreningen, en sådan organisationsöversyn inte leda till att KFM sammanförs med skatteväsendet även om som nu RSV bör vara centralmyndighet för administration av exekutionsväsendet. Föreningen anser det däremot vara av stor vikt att samverkan bl.a. mot den ekonomiska brottsligheten utvecklas myndigheterna emellan. Denna samverkan måste dock för att bli fruktbar och inte leda till kompetenskollisioner utgå från de olika myndigheternas skilda ansvarsområden. Något lydnadsförhållande för KFM i förhållande till ett regionalt skatteverk eller annan liknande myndighet får därför inte skapas, uttalar föreningen.

Föreningen Sveriges Uppbördschefer anser det naturligt att den exekutiva verksamheten knyts till skatteförvaltningen i övrigt. Länsstyrelsen är redan i dag den dominerande borgenären på skattesidan, framhåller man. Föreningen anför vidare.

Bifaller riksdagen den proposition som förbereds, innehållande förslag om att debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter skall föras över till skattemyndigheterna kommer länsstyrelsen att få borgenärsansvaret för

praktiskt taget alla de statens och kommunernas inkomster, som härrör från skatt- och avgiftsskyldiga, som kan bli föremål för indrivning. Huruvida kronofogdemyndigheterna organisatoriskt skall sammanföras med de debiterande myndigheterna, lokala skattemyndigheterna, eller med uppborgsmyndigheterna vill föreningen inte ta ställning till i dag, utan avvaktar pågående utredningar om skatteförvaltningens framtida organisation. Erfarenheten har emellertid visat, att resurser som sätts in var för sig inom respektive sektor i skattesystemet inte uppnår den effektivitet som förmodligen skulle kunna bli fallet i en integrerad skatteförvaltning.

Mot ett inordnande av exekutionsväsendet i skatteförvaltningen kan anföras, att kronofogdemyndigheterna också hanterar de så kallade enskilda målen. Med hänsyn till att ett stort antal enskilda mål härrör från statlig och kommunal verksamhet borde hinder inte föreligga mot en sådan organisationsreform som det här är fråga om.

Fögderichefsföreningen anser att indrivningsresultatet måhända kan förbättras med en ändrad organisationsform genom att en del av KFM:s verksamhet överföres till lokal skattemyndighet (LSM). Föreningen finner det dock mera väsentligt att till LSM föra över dels frågor som innefattar preliminära skatter och avgifter, inklusive mervärdesskatten. Man erhåller härigenom en mera tydlig organisationsform med LSM på lokal nivå, länsstyrelsernas skatteavdelning på regional nivå samt riksskatteverket och finansdepartementet på central nivå. En sådan organisationsförändring ger LSM betydligt större slagkraft vid granskning och revision samtidigt som allmänheten får en tydlig och vidgad kontaktyta för välbehövlig information och service, understryker föreningen.

Förslaget om överförandet av mervärdesskatteenheternas arbetsuppgifter till de lokala skattemyndigheterna har rönt ett blandat mottagande.

Bland dem som är positiva till förslaget kan nämnas *Fögderichefsföreningen* som anför följande som skäl för en decentralisering.

Erfarenheten har visat att mervärdesskatten inte blivit självreglerande och självkontrollerande på det sätt som lagstiftaren förutsatt. F.n. sker momskontrollen på länsstyrelsen, dvs. på regional nivå. Mervärdesskattens konstruktion som flerledsskatt har tillkommit för att få en konkurrensneutral konsumtionsskatt, vilket innebär ett stort antal skattskyldiga. Dessa skattskyldiga bedriver rörelse eller jordbruk. För att undvika anhopning av skulder för mervärdesskatt bör kontrollen effektiviseras och göras löpande utan att avvakta inkomstdeklaration. Kontrollen bör samordnas på lokal nivå med skatter och avgifter, vilket förutsätter att frågorna handläggs av en och samma myndighet. Allmänheten får samtidigt fördelen att kunna erhålla service på det lokala planet. Föreningen finner starka skäl tala för att mervärdesskattefrågorna överföres till LSM.

Riksskatteverket (RSV) och *länsstyrelsen i Stockholms län* bland andra är negativa till den föreslagna åtgärden. Enligt RSV:s uppfattning är det förenat med stora svårigheter att under överskådlig tid skapa och upprätthålla den kompetens som erfordras för att hantera mervärdebeskattningen på lokal skattemyndighet. Det skulle också bli svårare att uppnå en likfor-

mig beskattning vid 120 lokala skattemyndigheter. Arbetsvolymerna skulle även på många lokala skattemyndigheter bli alltför små för att nödvändig kompetensutveckling skall kunna ske. Mot en utflyttning talar också det starka samband som finns mellan å ena sidan mervärdeskatt och å andra sidan granskning och kontroll av företagens redovisning. De senare uppgifterna utförs för närvarande i huvudsak av länsstyrelse. Hur organisationen skulle kunna utformas i ett längre perspektiv och med en skattekontroll som inriktas mindre på enskilda fysiska personer och mera på företag anser sig verket för närvarande inte kunna överblicka.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att en decentralisering av verksamheten till de lokala skattemyndigheterna kommer att medföra

- försvårad ledningsfunktion,
- väsentligt försämrad service till allmänheten,
- större byråkrati,
- olikartade bedömningar i materiella- och andra beskattningsfrågor,
- sänkt kunskapsnivå på alla nivåer,
- väsentligt försämrade möjligheter till effektiv kontroll.
- skattebortfall för staten på grund av försämrad kontroll och
- att effekterna av den genomförda organisationsförändringen ointetgörs.

Statsmakternas krav på ett fortsatt rationellt bedrivande av mervärdebeskattningen kan enligt länsstyrelsen endast tillgodoses genom en samlad organisation och en enhetlig ledning för de olika delfunktionerna. Den sistnämnda kan endast uppnås, om dessa funktioner – liksom nu är fallet – ingår i en organisatorisk enhet – länsstyrelsernas mervärdeskatteenhet.

Även när det gäller utflyttningen från riksskatteverket av punktskatterna är uppfattningarna delade.

Riksskatteverket anser för sin del att förslaget om överflyttning av punktskatterna till de nuvarande 120 lokala skattemyndigheterna är orealistiskt. Nackdelarna överväger kraftigt de få fördelarna. Genom att beskattningsfunktionerna – sammanlagt ca 50 personer – hållits samman inom en myndighet har man kunnat tillgodogöra sig den samlade erfarenheten och kompetensen som finns inom resp. skatteområde såväl i fråga om skattebeslut som föreskrifter och anvisningar samt service till allmänheten. Vidare har möjliggjorts ett tillgodoseende av kravet på en likformig beskattning.

Verket noterar vidare att vägtrafikskatten inte omnämns i sammanhanget.

Föreningen Sveriges Uppbördschefer delar denna uppfattning. Man påpekar att det här är fråga om flera olika skatter som var för sig berör ett relativt fåtal skattskyldiga. Att splittra upp beskattningsfunktionen på ett stort antal myndigheter kommer att bli orationellt. Beskattningsfunktion och uppbördsfunktion bör därför ligga på den regionala myndigheten enligt föreningen.

Fögderichefsföreningen anför för sin del följande.

Inom punktskatteområdet finns oftast endast ett fåtal skatt- eller avgiftsskyldiga. Uppbörd och kontroll är vid sådant förhållande ganska enkel. I det praktiska arbetet vid LSM ställs dock ofta frågor rörande reklamskatten, där antalet skattskyldiga är relativt stort och fördelat över samtliga fogderier. De materiella reglerna liksom Riksskatteverkets anvisningar inom området är tämligen greppbara. Ur kontroll- och servicesynpunkt kan en överföring av reklamskatten till LSM vara motiverad. Förutsett att en kompletterande utredning ger stöd härför föreslår föreningen att reklamskattefrågorna överförs till LSM, men att punktskatterna i övrigt kvarligga hos Riksskatteverket.

Länsstyrelsen i Värmlands län förordar för sin del en överflyttning av punktskatterna från riksskatteverket till de regionala myndigheterna. Länsstyrelsen noterar att det är fråga om mycket speciella beskattningsfrågor ofta med låg frekvens i vart fall på de mindre LSM. Att splittra dessa ärenden på lokala myndigheter synes inte vara rationellt. Däremot talar flera omständigheter för att sådana skatter läggs ut på de regionala myndigheterna. Härigenom kan RSV renodlas till att bli ett organ utan direkt beskattningsfunktion. Berörda rörelseidkare får färre kontaktmyndigheter i skattefrågor (ett ytterligare led i denna riktning är den föreslagna samordningen mellan källskatte- och avgiftsuppbörd). Kontrollaktiviteten skulle underlättas, om endast den regionala skattemyndigheten berördes.

2.3 Förfarandet i första instans vid taxering till inkomst- och förmögenhetsskatt

Under denna rubrik har i rapporten också berörts frågan om en integration av de nuvarande s.k. transfereringarna med beskattningsförfarandet.

Endast ett par av remissinstanserna har berört denna fråga i sina svar. Grundtonen i dessa är negativa.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att det är svårt att på grundval av den kortfattade beskrivning som gjorts av förslaget bilda sig en uppfattning om detta. Om ställning skall kunna tas till ett sådant förslag bör frågan utredas ytterligare. Dessutom är frågan beroende av hur den framtida skatteförvaltningen organiseras. Länsstyrelsen ser dock stora problem med att integrera de s.k. transfereringarna med beskattningssystemet, om det därmed avses att skatteförvaltningen skall besluta i och administrera dessa frågor.

Länsstyrelsen i Jönköpings län betonar att ett genomförande av förslaget förutsätter stora förändringar i den materiella skatte- och avgifts- och sociallagstiftningen. Det är omöjligt att ta klar ställning till frågan utan att samtliga konsekvenser utreds och redovisas. Att man skall kunna uppnå vissa fördelar genom en total integrering är uppenbart såsom bättre beslutsunderlag, rättvisare totalt utfall av skatteuttag och bidrag m.m. Men att dessutom vissa nackdelar kan vara förenade med en sådan lösning är

lika uppenbart. Som exempel nämns uppkomsten av antingen stora myndigheter med stora centrala dataregister eller flera mindre med komplicerade datakommunikationssystem. Länsstyrelsen är inte beredd att nu ta ställning till dessa frågor.

I avsnittet har också berörts vissa brister i materiellt eller formellt hänseende som påverkar indrivningsresultaten.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att betydelsen av dessa brister överbetonats. Länsstyrelsen anför.

De siffror, som nämns på sid 3 och 4 i rapporten, avser – av i och för sig förklarliga skäl – ärenden som överlämnades för indrivning 1975 och 1977. Taxeringsperioden var då kort (avslutades redan den sista juni), granskningen i särskilda nämnder skedde till stor del på fritid, datastödet var obefintligt, ledningsfunktionen inom dåvarande taxeringsassistentorganisationen var underdimensionerad, fördjupad kontroll i form av TN-revisioner och taxeringsbesök existerade inte och sköntaxeringar föredrogs vid TN:s sista sammanträde för perioden, vilket då var praxis. Därefter har bl.a. RS-reformen med den utvidgade tjänstemannagranskningen och förstärkningar av mervärdeskatte- och arbetsgivarkontrollen tillkommit. Vidare har betalningssäkringslagen blivit ett effektivt instrument för att på ett tidigt stadium säkra beloppsmässigt betydande skatte- och avgiftsfordringar, som eljest sannolikt skulle blivit mycket svåra eller omöjliga att driva in.

När det gäller att tillämpa skönsmässiga påföringar är meningarna delade. Från uppbörds- och indrivningshåll är man positiv till förslaget och påpekar vikten av att alla beslut som överlämnas för verkställighet är korrekta och sakligt grundade. När det gäller beslut som grundas på skönsmässiga bedömningar påtalas från dessa håll genomgående att brister i kvalitativt avseende ofta förekommer. På taxeringshåll är man mer tveksam.

Enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* (taxeringsavdelningen) är förslaget om att de skönsmässiga besluten skall åtföljas av utredning angående den skattskyldiges förutsättningar att erlagga påförda skatter och avgifter äventyrligt. Beskattningsbesluten skall givetvis vara så väl underbyggda som möjligt anser länsstyrelsen, men de får principiellt sett inte påverkas av betalningsviljan eller -förmågan. Eljest torde rättsosäkerhet uppstå anser man.

Taxeringsavdelningen framhåller vidare att man har en ständig strävan att bereda taxeringnämnderna ett så bra beslutsunderlag som möjligt i sköntaxeringsfallen. Som ett led i detta arbete har olika former av utväxling av information myndigheter emellan varit nödvändig. Flertalet myndigheter använder olika former av ADB-media i sitt dagliga arbete. Det är därför naturligt att – med hänsyn till den informationsmängd som är erforderlig i detta sammanhang – söka olika former av samordning ADB-vägen. Framställningar om ADB-mässig samkörning av uppgifter från social-, sjukvårds- och kriminalmyndigheter har dock avvisats med hänvis-

ningar till att den enskildes integritet skulle trädas för när. I den mån resurserna medgett det har i stället manuellt utbyte av information genomförts. Självklart har detta inte varit ett tillfredsställande förfarande utan ett slöseri med resurser. Integritetsfrågorna har så hårt skjutits fram i debatten att utnyttjandet av ADB-hjälpmedel f.n. helt omöjliggör samarbete myndigheterna emellan anför man.

Antalet sköntaxeringar i Stockholms län har minskat under senare år anför länsstyrelsen vidare. De har inom länet haft följande utveckling taxeringsåren 1981–1983:

1981	37 171
1982	32 118
1983	16 634

Som en jämförelse nämns att antalet sköntaxeringar år 1975 var ca 60000.

Inför 1984 års taxering planerar taxeringsavdelningen att i samråd med KFM genomföra ytterligare åtgärder för att nedbringa antalet fall där sköntaxering måste tillgripas.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anför för sin del följande.

Taxeringar skall emellertid enligt 1§ taxeringslagen åsättas i överensstämmelse med skatteförfattningarna och i möjligaste måtto vara likformiga och rättvisa. Har någon underlåtit att lämna deklaration eller lämnat en bristfällig sådan skall inkomsten uppskattas till ett efter omständigheterna skäligt belopp enligt 21§ taxeringslagen. Bestämmelserna i taxeringslagen om att taxering skall åsättas och hur detta skall ske är tvingande. Det manöverutrymme, som finns för taxeringsmyndigheterna är knutet till beloppets storlek – skäligt belopp – och inte till personens betalningsförmåga.

Om en möjlighet att underlåta taxering skulle uppfattas som rättvis och likformig av allmänheten torde vara tveksamt. Redan i dag är möjligheterna stora att undgå betalning av skatt genom att konsumera inkomsterna och se till att utmätningsbara tillgångar saknas. Detta förutsätter dock att möjligheter till skatteavdrag och införsel saknas. Om det öppnades möjlighet att undgå taxering på angiven grund skulle sannolikt incitamentet för att göra sig "fattig" bli ännu större än i dag.

Även *länsstyrelsen i Stockholms län* (taxeringsavdelningen) berör denna fråga och anför.

Revisorernas förslag att taxeringsmyndigheten skall pröva den sköntaxerades betalningsförmåga är förknippat med komplikationer. Skattskyldigheten inträder i inkomstbeskattningen vid samma tillfälle som inkomsten förvärfvas. Inkomstskatten hänför sig således till en viss tidsperiod, *beskattningsåret*. Den faktiska betalningsförmågan vid *taxeringstillfället* är med andra ord helt betydelselös för beslutet. Avdelningen vill därför betona att taxering är en länk i beskattningskedjan, och grundar sig på sina omständigheter. Uppbörd och indrivning är en helt annan länk – ehuru i samma kedja – och grundar sig på andra omständigheter. I den mån man behåller de grundläggande beskattningsprinciperna kan således inte det skönsmässiga beslutet avgöras på möjligheten att driva in skatten som uppkommer.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) anser att förbättringar behövs och spelar stor roll för många delar av beskattnings- och kontrollprocessen. För att man inom nuvarande resursram ska kunna genomföra avgörande förändringar krävs avsevärt ändrade förutsättningar för deklarationskontrollen. Sådana förslag har förts fram av kommissionen mot ekonomisk brottslighet och skall kombineras med förväntade förslag från skatteförenklingskommittén. Det är vidare nödvändigt att få till stånd ett sådant informationssamarbete mellan skatteförvaltning och kronofogdemyndighet att felaktiga skönstaxeringar undviks. Detta kan ske genom särskilda utbildningsinsatser både vid skatteförvaltning och vid KFM med syfte att ge större kunskaper om skattesystemets totala verkningssätt. Informationsproblemet kan inte lösas genom formella organisationsförändringar utan endast genom en attitydförändring från alla berörda myndigheter. KFM:s personal har genom personlig kännedom om gäldenärerna särskilda förutsättningar att medverka till att ofullkomligheter och felaktigheter i skattesystemet minskas anser förbundet.

I detta sammanhang kan det också finnas skäl att beröra skatterevisionerna när det gäller skattskyldiga som redan finns noterade för skulden hos kronofogdarna.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att det när det gäller kampen mot den ekonomiska brottsligheten torde vara uppenbart att den måste bedrivas även mot personer som redan är restförda hos KFM, är betalningsoviliga eller socialhjälpstagare. Erfarenheterna från olika kontrollaktioner visar för övrigt att det inte är helt ovanligt att en socialhjälpstagare eller förtidspensionär har haft betydande skattepliktiga inkomster som ej deklarerats.

Ett typiskt område är grå eller svart arbetskraft i olika entreprenadssammanhang där s.k. mellanmän fungerar som förmedlare av arbetskraft till större företag som inte vill anställa aktuell personal. Dessa mellanmän, som även kan vara aktiebolag eller handelsbolag, leds formellt inte sällan av socialhjälpstagare, förtidspensionärer eller skatteimmuna personer.

I detta sammanhang hänvisar länsstyrelsen till justitieutskottets betänkande 1980/81:21 (s. 62–63) där det sägs: Den ekonomiska brottslighetens utbredning leder till en rad skadeverkningar för samhället. Mest betänkligt är kanske att de ekonomiska brotten sätter stora medborgargrupperns lojalitet mot regelsystemet på främst skatterättens och det ekonomiska livets område i övrigt på svåra prov.

Länsstyrelsen i Stockholms län (skatteavdelningen) understryker den preventiva effekten av revisionerna. Avdelningen framhåller att företagare ofta underskattar de krav det allmänna har på dem på skatteområdets olika delar, såsom skyldighet att föra räkenskaper eller anteckningar, att innehålla och redovisa skatt för anställda, att erlägga arbetsgivaravgifter, att redovisa mervärdesskatt m.m. De är vidare inte så sällan okunniga om vad underlåtenhet i sådana avseenden kan få för följder. Ofta får denna bris-

tande kunskap – eventuellt i förening med otillräcklig ekonomisk planering och överdriven optimism – ytterst allvarliga konsekvenser för företagaren. För det allmänna leder detta till skatteförluster. Att i detta sammanhang via revision på ett tidigt stadium i skeendet styra in företagaren på "den smala vägen" fyller en mycket stor samhällsnytta trots att det rent statistiska resultatet är magert anser avdelningen.

Avdelningen medger att rutinmässig uppbördsuppföljning saknas. Förklaringen till detta har primärt varit att det slutliga uppbördsresultatet framkommer så lång tid efter det att revisionerna genomförts att det inte är till vägledning för inriktningen av revisionsverksamheten, metodval etc. Däremot finns i riksskatteverkets kontrollavdelnings utredningsrapport "Effektivare revision" från 1975 ett kapitel "Uppbördsresultatet av revisionsverksamheten". Härefter redovisas och kommenteras relativt utförligt en undersökning av taxeringsrevisioner slutförda under 1970 i AB och S län samt under 1971 i D och G län.

Utvecklingen på ADB-området förbättrar nu avsevärt möjligheterna till en rutinmässig uppföljning av uppbördsresultatet anför avdelningen vidare. Den vill i detta sammanhang också nämna att restföringsuppgifter regelmässigt fordras in och kontakter etableras med fältpersonalen på KFM inför tilltänkta revisioner.

När det gäller frågan att införa *preliminära beslut* på den direkta beskattningens område har endast ett par remissinstanser yttrat sig. Någon direkt tillstyrkan av förslaget har därvid inte lämnats.

2.4 De materiella beskattningsreglerna

Under denna rubrik har frågor om förbättrad forskning med hjälp av en särskild databas för utrönande av verkningarna av skatte- och avgiftssystemen på olika kategorier skattskyldiga behandlats.

Remissmyndigheterna har visat intresse för förslaget men har inte gett sitt oreserverade stöd för det.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser för sin del att det vore värdefullt om samhället inom ramen för rimliga kostnader ges möjlighet till undersökningar av det slag, som skisseras. Länsstyrelsen anser dock, att frågan om informationsbank bör utredas ytterligare, innan beslut fattas. Bl.a. bör man undersöka, om det är möjligt att genom vissa stickprovvisa undersökningar uppnå samma resultat. Länsstyrelsen hänvisar till det system, som statistiska centralbyrån (SCB) tillämpar för att beräkna taxeringsutfallet.

Riksrevisionsverket (RRV) anser inte att frågan om ADB-stöd i skattekontrollen har något givet samband med frågan om behov av analyser av skatters och transfereringars effekter, såsom antyds i rapporten. Enligt verkets mening är det heller inte möjligt att i praktiken uppnå det nämnda syftet med en sådan databas. För att analysera beskattningssystemens

effekter måste skilda metoder användas. I vissa fall olika beskattningsreglers effekter på mikro- och makronivå. I andra fall måste effekter utifrån ett statistiskt urval av uppgifter beräknas. Det kostar mycket att bygga upp nya eller komplettera existerande dataregister för att kunna göra totalundersökningar av den typ som rapporten skisserar.

Detta måste beaktas vid valet mellan totalundersökningar och stickprovsundersökningar. I praktiken kan även informationskvaliteten ibland vara högre i stickprovsundersökningar än i totalundersökningar.

I rapporten omnämns inte de resurser som redan nu finns och det arbete som pågår inom området. Som exempel kan nämnas att det finns inkomst- och förmögenhetsstatistik baserad på RSV:s registerinformation och deklARATIONER. Beräkning av hushållens disponibla inkomster sker årligen inom statistiska centralbyrån utifrån ett urval deklARATIONER. Beräkningen av budgeteffekter sker kontinuerligt inom ramen för RRV:s taxeringsstatistiska undersökning.

Under senare år har flera initiativ tagits och arbete genomförts för att beräkna de samlade effekterna på hushållsnivå av de offentliga överföringarna. RRV har i sin förvaltningsrevision både beskrivit och deltagit i detta arbete. Denna revision har dokumenterats bl.a. i revisionsrapporten "Samlade effekter av skatter, avdrag, bidrag och avgifter" (Dnr 1982:155). Det sker också på flera andra håll ett viktigt utvecklingsarbete som bör beaktas vid förslag till nya insatser.

Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) har överlämnat ett yttrande av juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet. UHÄ instämmer i vad nämnden i sitt yttrande anför.

Fakultetsnämnden uttalar sammanfattningsvis att den instämmer i rapportens uttalande om behovet av bättre databaser för analys av skatte- och bidragssystemets verkningar. Frågan kräver dock enligt nämnden djupgående analys av behov och användningsområden liksom av databasens lämpliga omfattning och uppbyggnad, inte minst ur integritets- och administrationssynvinkel.

Det föreligger enligt nämnden behov av mer forskning rörande olika skatters effekter såväl ur statsfinansiell synvinkel som ur fördelnings- och allokeringssynvinkel. Härför krävs ett bättre statistiskt underlag än vad som i dag finns. Vårt skattesystems effekter är också otillräckligt utredda anser nämnden. Som exempel nämns att när utgiftsskattekommittén enligt sitt uppdrag skulle utreda en utgiftsskatts fördelningspolitiska effekter, måste arbetet inledas med en undersökning av hur vår nuvarande inkomstskatt verkar fördelningspolitiskt, då detta inte var tillfredsställande utrett. Statistiskt underlag saknas vidare för mer djupgående analyser.

En stor skattedatabas skulle därför enligt nämnden kunna fylla en viktig funktion både för forskning och statsmakernas egen utredningsverksamhet.

Nämnden anför vidare.

Det är således lätt att fastslå att det föreligger klara behov av mer djupgående information än vad som i dag finns tillgängligt. Däremot är det tveksamt hur en mer användbar databas skall läggas upp. I detta hänseende återfinns ingen analys i rapporten. Om man avser en totaldatabas vill fakultetsnämnden för sin del anmäla betänkligheter. I totaldatabaser där en mängd olika uppgifter kombineras uppstår ofta integritetsproblem, även om uppgifterna är avidentifierade. Det finns vidare sedan länge en omfattande litteratur som visar de administrativa problem som omfattande databanker ger upphov till och de stora problem som är förknippade med att hålla databasen inte bara aktuell utan även användbar.

Det synes därför mer fruktbart att satsa på databaser av urvalstyp. Inom såväl RRV som SCB har man byggt upp databaser på skatteområdet grundade på urvalsundersökningar och typhushåll. SCB:s s.k. HINK-material är dessutom kompletterat med uppgifter rörande vissa bidrag m.m. Inom SCB finns dessutom flera s.k. modellbefolkningar och även en tids-seriedatabas är under uppbyggnad. Dessa databaser är visserligen små men kan förmodligen byggas ut. Rapporten synes inte ha inventerat existerande databaser eller vilka möjligheter till utbyggnad av dessa som föreligger. Erfarenheter kan också hämtas från det modellarbete, som bedrivs på Statistisk Sentralbyrå i Oslo, just med syftet att kunna användas för analys av simulerade förändringar av skattesystemet. Det mest avancerade svenska projektet synes vara det s.k. HUS-projektet, som är under uppbyggnad inom IUI.

2.5 Indrivningsstatistiken

Så gott som alla remissinstanser som yttrat sig i denna fråga har tillstyrkt förslaget. Flera har understrukit att den nuvarande statistiska redovisningen i många avseenden är missvisande.

Länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus, Malmöhus och Jönköpings län har framställt önskemål om att man i indrivningsstatistiken särredovisar även influtna medel efter förstagångskrav, kvittning och andra exekutiva åtgärder. *Föreningen Sveriges Uppbördschefer* har formulerat liknande önskemål så, att belopp som influtit genom maskinellt framställda krav och belopp som influtit genom kvittning bör särredovisas.

I anslutning här till återges vad *kronofogdemyndigheten i Göteborg* anför om innehållet i begreppet "första krav" i rapporten. Sålunda anser kronofogden att det under detta begrepp inte bara faller enkel och automatiserad betalning. Man anför.

Revisorerna påstår i sin undersökning, att största delen av de belopp som KFM redovisar härrör från *första krav*. Detta är en sanning med modifikation och kräver förtydligande av begreppet första krav. För det första är beteckningen första krav missvisande eftersom den statistikrubriken innesluter renodlade optiskt läsbara krav. Sådana utgörs av "rena första krav", krav efter anstånd och uppskov samt alla krav som dirigeras av KFM genom särskild REX-kod "XAVI" (i anledning av gäldenärskon-takt).

I de belopp som inflyter under titeln första krav ligger alltså en hel del betalningar som härrör från förhandlingar och uppgörelser med gäldenärerna. där uppskov meddelas under visst skede av indrivningen. När sedan indrivningen igångsätts på nytt och krav tillställs gäldenären registreras betalningen som första kravs betalning. Sådana betalningar ligger det betydligt mer arbete bakom än de automatiska och enkla krediteringar som följer på ett "rent" första krav. Registrering och arbetsinsats överensstämmer ej i sådana fall och kan föranleda missuppfattningar. En annan missuppfattning, som bör förklaras, är den som gäller betalning av skatt i bolagsmål. Här sker en intensiv indrivningsperiod redan under det första restföringsåret och en stor del av betalningarna från företagen inryms under begreppet första krav. Detta beror på den inarbetade rutin och policy som har utvecklats i Göteborg beträffande företagen. Omgående efter kravtidens utgång utsätts sådana mål till förrättning eller anmanas företaget att betala enligt 4§ konkurslagen. Genom den offensiva indrivningen, som har utbildats här, är de flesta företagare väl medvetna om att exekutiva åtgärder omgående följer om s.k. frivillig betalning inte sker efter första kravet. Här avses restföringar av ATP, moms och källskatter som alla är prioriterade skatteskulder vid indrivningen. Att tala om enkel och automatiserad betalning i dessa fall är missvisande.

Föreningen Sveriges Kronofogdar och kronofogdemyndigheten i Uddevalla anser att det i statistiken bör finnas särredovisning av avskrivna belopp och belopp som är föremål för konkurs och ackord. Belopp som är föremål för anstånd bör vidare ej restföras.

Kronofogdemyndigheten i Huddinge har i detta sammanhang anført att även arbetsstatistiken behöver förbättras. I detta syfte bör tillskapas bättre möjligheter för målinriktade ADB-bearbetningar inom REX och samkörningar mot centrala skatteregistret. *Länsstyrelsen i Stockholms län* förordar också generella program för samkörning av REX och skattedatabasen.

Statistiska Centralbyrån (SCB) anför bl.a. följande.

För att man skall kunna bedöma indrivningsresultaten i relation till gjorda insatser vid KFM bör statistiken även innehålla redovisning på riks- och länsnivå av antalet gäldenärer efter gäldbelopp i storleksklasser. Redovisningen i detta avseende bör enligt SCB:s mening ske per medelsslag och med uppdelning på fysiska och juridiska personer.

Länsstyrelsen i Stockholms län (uppbördsenheten) tar upp frågan om en branschvis redovisning av gäldenärerna. Uppbördsenheten betonar vikten av att en sådan redovisning kommer till stånd. Redovisningen är ett utmärkt instrument för planering av indrivningsarbetet. Hittills gjorda iakttagelser visar, att KFM måste arbeta med olika metoder beroende på vilken bransch gäldenären tillhör. Branschredovisningen kan också utnyttjas för branschvisa aktioner. Branschkodningen är därför en angelägen fråga, som bör tillmätas större betydelse inom skatteförvaltningen anser enheten.

2.6 Tekniska förbättringar vid uppbörd och indrivning av skatt

I rapporten föreslås bl.a. utvidgning av påminnelseförfarandet för betalning av skatt innan indrivning begärs, viss tidigareläggning av avskrivningsåtgärder, förenklingar vid avskrivning från aktiv bearbetning av skatte- och avgiftsfordringar samt förbättrat beslutsunderlag vid sköns-mässiga påföringar av skatter och avgifter.

Dessa förslag har i princip tillstyrkts eller lämnats utan erinran.

En del remissinstanser, bl.a. *länsstyrelsen i Göteborgs- och Bohus län* reser invändningar mot att länsstyrelsen inte skall pröva alla avskrivningsbeslut. Man anför att hanteringen av avskrivningar kan ha betydelse för beskattningen exempelvis i fråga om rätten till förlustavdrag. Länsstyrelsen tillstyrker att påminnelseförfarandet bör byggas ut och anför att en differentiering av restavgiften skulle kunna ge ytterligare incitament för gäldenärer att betala redan vid påminnelse.

Länsstyrelsen i Stockholms län (uppbördsenheten) framför i anslutning till resonemang runt frågan om påminnelser tanken på att begränsa restföringen av mindre belopp (t.ex. upp till 3 000 kr.) och i stället undersöka om de kan tas ut i samband med den ordinarie källskatteuppbörden.

Frågan om bättre beslutsunderlag vid skönsrättsliga beslut har berörts under avsnitt 2.3.

Sakregister till granskningsärendena åren 1976–1983/84

Registret upptar de ärenden som revisorerna slutbehandlat under åren 1976 t. o. m. verksamhetsåret 1983/84. 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.

Administrationskostnaden för högskoleutbildning	81/82: 21
Administrativa göromål vid universitet och högskolor	76: 125
Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling	
Kommunikationsverken	80: 12
Domänverket	82/83: 14
Ambassadlokaler, kostnader för	83/84: 27
Anhållna, kostnaderna för	83/84: 21
Anslagsutvecklingen vid Operan	83/84: 10
Arbetsgivaravgifter	81/82: 12, 83/84: 23
Arbetsmarknadspolitik	77: 116
Arbetsmarknadsverkets personalsituation	83/84: 13
Avbemannade fyr- och lotsplatser	83/84: 17
Avskrivningskungörelsen, tillämpningen av	77: 107
Bangladesh, katastrofbistånd till	76: 104
Befälsutbildning	76: 106
Beredskapsarbeten administrerade av statens vägverk	78: 15
Beskattning	83/84: 18, 23
Besparingsåtgärder i statsförvaltningen	82/83: 13
Biblioteksväsen	
Information om statliga publikationer	81/82: 10
LIBRIS	78: 19
Bidragsförskott	83/84: 24
Bostadsbebyggelse, statens stöd till	81: 24
Bostadslån, räntebidrag till	83/84: 31
Bosättningsbegreppen och deras tillämpning	83/84: 32
Centrala studiestödsnämnden	78: 26
Civilförsvarets planeringssystem	81: 11
Databehandling	
Datorbaserat system för studiedokumentation	83/84: 19
Informationssystem för vetenskapliga bibliotek	78: 19
Domänverket	82/83: 14
Dödsbodelägda skogsbruksegendomar	76: 104
Exekutionsväsendet	
Allmänna och enskilda mål vid exekution	81: 10
Indrivning av parkeringsbot	76: 102
Indrivningsstatistiken	83/84: 18
Kronofogdemyndigheterna	
a) personalresurser	83/84: 23
b) indrivningsverksamheten	83/84: 18

Exportrådet	83/84:26
Fartygskreditgarantinämnden	83/84:20
Fastighetsbildnings- och mätningväsendet	79: 11
Finansförvaltningens centrala organisation	80: 7
Fyr- och lotsplatser	83/84: 17
Försvarsväsen	
Anskaffning av försvarsmateriel	82/83: 26
Befälsutbildning	76: 106
Civilförsvarsstyrelsens materielupphandling	76: 109
Försvarets planerings- och ekonomisystem:	
a) produktionsledningssystemet	80: 9
b) planeringssystemet inom civilförsvaret	81: 11
c) övergripande försvarsplanering	83/84: 9
Tjänstledighet vid frivillig utbildning	79: 10
Utarrendering av övningsfält	79:26
Utlökalisering av militära myndigheter	81: 20
Förvaltningslagens effekter	76: 100
Glesbygdsfrågor	76: 115
Gotländska kyrkor	77: 113
Grundskolan, statsbidraget till	83/84: 30
Heraldiska nämnden	82/83: 27
Häktningkostnader	83/84: 12
Hälso- och sjukvård	
Karolinska sjukhusets upprustning	77: 101
Socialstyrelsens tillsynsverksamhet	76: 110
Högskoleutbildningens administrationskostnader	81/82: 21
Högskolornas administrativa göromål	76: 125
Idrottsstöd	82/83: 10
Indrivning av parkeringsbot	76: 102
Indrivning av skatter och avgifter	83/84: 18
Information	
Samhällsinformation	76: 122
Statliga publikationer	81/82: 10
Institutet för rikskonserter	79: 10
Internationellt bistånd	
Katastrofbistånd till Bangladesh	76: 104
Kotmale-projektet	81/82: 23
Invandrarverket	76: 127
Jordbruksprisreglering	80: 11
Kammarkollegiet	78:23
Kammarrätterna	77: 100
Karolinska sjukhuset, upprustning av	77: 101
Kommunal byggnads- och anläggningsverksamhet	77: 120
Konsertverksamhet finansierad av staten	79: 10
Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter	
Personalresurser	82/83:9
Uppbördsstatistik	83/84: 23

Kriminalvårdsanstalter	83/84: 14
Kronofogdemyndigheternas personalresurser	83/84: 23
Kulturminnesvård	
Restaurering av gotländska kyrkor	77: 113
Kulturrådet	82/83: 28
Lantbruksuniversitetet	82/83: 29
Lantmåteriverksamhet, lokal	79: 11
LIBRIS — ett datasystem för bibliotek	78: 19
Lokaliseringsbidrag	80: 12
Lots- och fyrplatser	83/84: 17
Luftfartsverket	77: 104, 80: 12
Läkemedelskontrollen	83/84: 28
Länsskatterätterna	78: 27
Länsmyndigheternas ansvarsområden	82/83: 31
Länsstyrelsernas planeringsavdelningar	78: 30
Mellankommunala skatterätten	78: 22
Mervärdesskatt	83/84: 23
Multinationella företags skatteförhållanden	83/84: 25
Näringsstöd	
Fartygskreditgarantinämnden	83/84: 20
Lokaliseringsbidrag	80: 12
Strukturstöd	82/83: 11
Svenskt Stål AB	82/83: 11
Uddeholms AB	80: 10
Omkostnader för statsmyndigheterna	76: 117
Operans anslagsutveckling	83/84: 10
Parkeringsbot, indrivning av	76: 102
Patent- och registreringsverket	76: 127
Planerings- och ekonomisystem inom försvaret	83/84: 9
Postverkets fastighetsinvesteringar	80: 12, 81: 21
Postverkets medverkan i skatteuppbörden m. m.	82/83: 28
Programbudgetering hos civila myndigheter	80: 8
Rationaliseringsorgan inom statsförvaltningen	76: 120
Redovisningsrevisionen inom statsförvaltningen	80: 7
Redovisningsskyldighet för statliga bidrag	83/84: 26
Redovisningssystemet för statsmyndigheter	81/82: 9
Regionala utvecklingsinsatser	83/84: 31
Regionmusiken	79: 10
Regleringsföreningar	80: 11
Returpapper	83/84: 30
Revisionen av riksdagsförvaltningen	76: 128
Revisionskontoren och verkscheferna	83/84: 32
Riksbankens avdelningskontor	82/83: 15
Riksdagen och försvarsplaneringen	83/84: 9
Riksgäldskontorets ställning	83/84: 22
Riksskatteverket	77: 108
Räntebidrag till bostadslån	83/84: 31

Samhällsinformation	76: 122
Service i glesbygd	76: 115
Skatter och avgifter, taxering m. m.	83/84: 18, 23
Skogsbruksrationalisering	76: 104
Skogsodling på nedlagd jordbruksmark	81: 22
Socialstyrelsens tillsynsverksamhet	76: 110
Statens anslag till Operan	83/84: 10
Statens fordringar, bevakning och avskrivning av	77: 107
Statens järnvägar	80: 12, 81/82: 10
Statens lån till Uddeholms AB	80: 10
Statens personalnämnd	77: 110
Statens stöd till bostadsbebyggelse	81: 23
Statens stöd till idrotten	82/83: 10
Statens utlåningsverksamhet	83/84: 23
Statliga bidrag, redovisning	83/84: 26
Statliga myndigheters överskottsmateriel	83/84: 32
Statliga publikationer, information om	81/82: 10
Statligt förhandlingssystem	82/83: 30
Statligt redovisningssystem	81/82: 9
Statsbidragsberättigade kommunala arbeten	77: 120
Statsförvaltningens rationaliseringsorgan	76: 120
Statsmyndigheter	
Arbetsmarknadsverkets personalsituation	83/84: 13
Besparingsåtgärder inom statsförvaltningen	82/83: 13
Fartygskreditgarantinämnden	83/84: 20
Finansförvaltningens centrala organisation	80: 7
Förhandlingssystem	82/83: 30
Kriminalvårdsanstalter	83/84: 14
Kronofogdemyndigheter	81: 10, 83/84: 18, 23
Kulturrådet	82/83: 28
Länsmyndigheternas ansvarsområden	82/83: 31
Omkostnader	76: 117
Programbudgetering	80: 8
Rationaliseringsorgan	76: 120
Redovisningsrevision	80: 7
Redovisningssystem	81/82: 9
Riksbankens avdelningskontor	82/83: 15
Utlokalisering	81: 20, 83/84: 21
Ärendebalanser, se även under Ärendebalanser hos vissa statsmyndigheter	
ÖEF	83/84: 24
Strukturstöd till industrin	82/83: 11
Studiedokumentation vid högskolan, STUDOK/LADOK	83/84: 19
Studiestödsnämnden	78: 26
Svenskt Stål AB	82/83: 11
Sveriges lantbruksuniversitet	82/83: 29
Tandvårdsreformen	76: 112
Taxering i första instans	83/84: 18
TEKO-stöd	82/83: 24
Televerket	80: 12
Tillsynsverksamhet hos socialstyrelsen	76: 110
Trafiksäkerhet	83/84: 25

Uddeholms AB	80: 10
Universitetens administrativa göromål	76: 125
Uppbördsstatistik	83/84: 23
Utbildning	
Administrationskostnaden för högskoleutbildning	81/82: 21
Arbetsmarknadsutbildning	77: 116
Befälsutbildning	76: 106
Studiedokumentation vid högskolan STUDOK/LA-DOK	83/84: 19
Tjänstledighet vid försvarsutbildning	79: 10
Utlokalisering av statliga myndigheter	
Civila myndigheter	83/84: 21
Militära myndigheter	81: 20
Utlåningsverksamhet, statens	83/84: 23
Utvecklingsinsatser, regionala	83/84: 31
Verkscheferna och revisionskontoren	83/84: 32
Vägfärdssäkerheten	83/84: 25
Vägnätets administration av beredskapsarbeten	78: 15
Yrkesinspektionen	83/84: 29
Årsbibliografi	81/82: 10
Återbetalning av lokaliseringsbidrag	80: 12
Ärendebalanser hos vissa statsmyndigheter	79: 12
Centrala studiestödsnämnden	78: 26
Invandrarverket	76: 127
Kammarkollegiet	78: 23
Kammarrätterna	77: 100
Luftfartsverket	77: 104
Länsskatterätterna	78: 27
Länsstyrelsernas planeringsavdelningar	78: 30
Mellankommunala skatterätten	78: 22
Patent- och registreringsverket	76: 127
Riksskatteverket	77: 108
Statens personalnämnd	77: 110
ÖEF:s handläggning av beredskapslån m. m.	83/84: 24
Överskottsmateriel	83/84: 32

