

Redogörelse

1986/87:2

Riksdagens revisorers verksamhetsberättelse för
budgetåret 1985/86



Redogörelse
1986/87:2

Riksdagens revisorers skrivelse	3
I 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 Slutbehandlade granskningsärenden	10
2.2.1 Skrivelser till riksdagen	10
2.2.2 Annan åtgärd	16
2.3 Pågående granskningsärenden	24
2.4 Vilande granskningsärenden	30
2.5 Granskningen av riksdagsförvaltningen	32
2.6 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden m. m.	32
3 Särskilda föredragningar och besök m. m.	32
3.1 Särskilda föredragningar	33
3.2 Länsresorna	43
3.3 Besvarade remisser	47
Bilagor	
Granskningsplanen för 1986/87	49
Till riksdagen under verksamhetsåret 1985/86 avlåtnaskrivelser ..	53
Sakregister till granskningsärendena åren 1976–1985/86	247

Till RIKSDAGEN

Redog. 1986/87:2

Riksdagens revisorer får härmed avge berättelse över sin verksamhet under budgetåret 1985/86.

Stockholm den 9 oktober 1986

WIGGO KOMSTEDT

JOHN JOHNSON

BÖRJE STENSSON

KJELL NILSSON

WIVI-ANNE RADESJÖ

BERTIL JONASSON

STIG GUSTAFSSON

BIRGITTA RYDLE

ANITA JOHANSSON

TORSTEN KARLSSON

HANS LINDBLAD

OLLE AULIN

/Göran Hagbergh

1 Riksdagens revisorers uppgift och organisation m. m.

Redog. 1986/87:2

1.1 Uppgift

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

Den av revisorerna bedrivna granskningen gäller framför allt frågor som är
av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och den förvaltningseko-
nomiska utvecklingen.

1.2 Organisation

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

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

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

Riksdagen valde den 15 oktober 1985 revisorer och suppleanter för den
nya valperioden. Två av de valda revisorerna avled under verksamhetsåret,
Yngve Nyquist och Allan Åkerlind, den senare ordförande i revisionen. En
suppleant avsåg sig revisorsuppdraget. Genom fyllnadsval utsågs Wiggo
Komstedt till ordförande och suppleanterna Torsten Karlsson och Olle Aulin
till ledamöter samt valdes till nya suppleanter Sören Lekberg, Anders G
Högmark och Ulla-Britt Åbark.

Revisorernas kansli är uppdelat på två utredningsenheter och en admini-
strativ enhet.

Vid utgången av verksamhetsåret 1985/86 var revisorerna fördelade på
avdelningar enligt följande.

Första avdelningen

Avdelningen bereder ärenden som faller inom verksamhetsområdena för
konstitutionsutskottet, finansutskottet, skatteutskottet, bostadsutskottet,
socialutskottet och socialförsäkringsutskottet.

Ledamöter

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

Suppleanter

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

Andra avdelningen

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

Ledamöter

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

Suppleanter

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

Tredje avdelningen

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

Ledamöter

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

Suppleanter

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

Arbetsutskottet

Arbetsutskottet har fr. o. m. april 1986 haft följande sammansättning

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

1.3 Arbetsformer

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

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

Förslag till nya granskningsärenden inhämtas bl. a. från riksdagsutskotten vid särskilda överläggningar som revisorerna varje år har med utskottens representanter. Framställningar med anledning av vad som har uppmärksamats vid granskningen görs till riksdagen.

Under budgetåret 1985/86 har revisorerna hållit 20 plenisammanträden och 28 avdelningssammanträden. Arbetsutskottet har sammanträtt 19 gånger.

Som ett led i personalsamarbetet med riksdagen och dess utskott har under våren 1986 två utredare vid revisorernas kansli tjänstgjort vid utbildningsutskottet resp. socialutskottet.

1.4 Medelstilldelning

Redog. 1986/87:2

Medel för revisorernas verksamhet anvisas under statsbudgetens XIV huvudtitel, Riksdagen och dess myndigheter m. m. Utgifterna under budgetåret 1985/86 samt de för samma och efterföljande budgetår anvisade medlen framgår av följande sammanställning. Beloppen är angivna i tusental kronor.

	1985/86		1986/87
	utgift	anslag	anslag
Förvaltningskostnader	6 010	6 187	6 506
varav lönekostnader	4 612	4 584	4 909
Lokalkostnader	772	777	808
Totalt	6 782	6 964	7 314

Förvaltningskostnaderna 1985/86 fördelade sig på följande sätt

Löner till egen personal och anställda konsulter	4 612
varav sociala avgifter	1 294
Sjukvård	25
Arvoden till revisorerna	272
Konsultuppdrag	245
Resor	181
Lokalvård	131
Expenser	544
Summa	6 010

2 Granskningsverksamheten

2.1 Granskningsplanen

Den granskningsplan som gällt för verksamhetsåret 1985/86 upptar 39 ärenden av vilka 22 fanns med i den föregående planen och återstående 17 är nya.

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

Ärendet redovisas i berättelsen på s.

Konstitutionsutskottet

1. Riksgäldskontorets ställning i förhållande till riksdagens förvaltningskontor i vad gäller frågor om förvaltning av ekonomisk natur 30

Finansutskottet

2. Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel 24
3. Verkschefernas utnyttjande av myndigheternas revisionskontor 16
4. Riksbankens planerings- och budgetsysteem 30
5. Byggnadsstyrelsens hyressättning 31

6. Prissättningen vid överlåtelsen av Venngarns slott till Lewi Pethrus stiftelse för filantropisk verksamhet	17
7. Lokalanvändning vid myndigheter med eget lokalhållningsansvar	12
8. Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet	24
9. Analys av statsbudgetens utfall	29
10. Kostnaderna för allmänna reklamationsnämndens tvistlösande verksamhet	18

Skatteutskottet

11. Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter m. m.	25
a) Uppbördsstatistiken	
b) Mervärdeskatten	
12. Reklamskatten	29
13. Skatt på fartygsbränsle	11
14. Mervärdeskatten vid import	18
15. Samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra på skatteområdet	29

Justitieutskottet

16. Frivårdskostnaderna inom kriminalvården	19
17. Personalplanering inom domstolsväsendet	29

Lagutskottet

18. Exekutionsväsendet: Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna	25
--	----

Försvarsutskottet

19. ÖEF:s handläggning av beredskapslån m. m.	10
20. Försvarets upphandling av målflygverksamhet och ombyggnad av helikoptrar	29
21. ÖEF:s handläggning av lån till Holma Fabriks AB	20

Socialförsäkringsutskottet

22. Rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap	15
23. Flyktinginvandringen till Sverige m. m.	26
24. Läkemedelskostnaden inom sjukförsäkringen	20

Socialutskottet

25. Statens utgifter för bidragsförskott	13
26. Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (Spri) arbetsuppgifter	29

Kulturutskottet

27. Statens konstmuseers depositionsverksamhet	21
--	----

Utbildningsutskottet

28. Jämförande studie av kostnaderna för några högskoleutbildningar	26
---	----

	Ärendet redovisas i berättelsen på s.	Redog. 1986/87:2
29. Delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI)	29	
<i>Trafikutskottet</i>		
30. Säkerheten till sjöss	30	
31. Dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenförsörjningsstationer ¹⁾	27	
<i>Näringsutskottet</i>		
32. Stiftelsen Industricentra i Skellefteå	21	
33. Verksamheten vid styrelsen för teknisk utveckling	22	
34. Landskrona Finans AB	22	
<i>Arbetsmarknadsutskottet</i>		
35. Den regionala projektverksamheten ²⁾	28	
36. Statens stöd till Waplans Mekaniska Verkstads AB i Krokoms kommun	23	
37. Analys av kostnaderna för statstjänstemännens rätt till fria läkemedel	23	
38. AMS-bidrag till flyttningskostnader	31	
<i>Bostadsutskottet</i>		
39. Bostadsstyrelsens ADB-resurser	29	

Revisorerna har i juni 1986 fastställt en granskningsplan för verksamhetsåret 1986/87. De på denna plan uppförda ärendena framgår av *bilaga 1*, i vilken ärendena är redovisade utskottsvis.

¹⁾ Ärendet tidigare redovisat under rubriken Byggande och planering av SMHI:s hydrologiska observationsstationer

²⁾ Ärendet tidigare redovisat under rubriken Regionala utvecklingsinsatser

2.2 Slutbehandlade granskningsärenden

2.2.1 Skrivelser till riksdagen

Revisorerna har under verksamhetsåret 1985/86 i fem ärenden tillställt riksdagen skrivelse med förslag till åtgärder.

Överstyrelsens för ekonomiskt försvar handläggning av beredskapslån m. m.

Revisorernas beslut den 7 november 1985 (förs. 1985/86:7)

Rapport 1984/85:3

Genom framställningar har riksdagens revisorers och justitieombudsmannens uppmärksamhet riktats på överstyrelsens för ekonomiskt försvar (ÖEF) beredskapsåtgärder på textil- och konfektionsområdet. Med anledning härav begärde revisorerna in yttranden av berörda myndigheter och organisationer över de synpunkter som förts fram. Även ÖEF:s generaldirektör hördes.

Mot bakgrunden av vad som härvid framkom beslutade revisorerna att granska handläggning m. m. av beredskapslån vid ÖEF:s beklädnadsbyrå. JO beslöt att för sitt ställningstagande avvakta revisorernas utredning.

Revisorernas granskning har bestått av två delar, nämligen dels en om lån till Holma Fabriks AB (se s. 20), dels en om ÖEF:s beklädnadsbyrås handläggning av beredskapslån m. m. Den senare granskningen, som är av mer övergripande art, gjordes under medverkan av auktoriserade revisorer och genomfördes så

- att beklädnadsbyråns handläggningsrutiner kartlades och utvärderades.
- att en genomgång gjordes av de aktuella redovisnings- och kontrollrutinerna hos ÖEF samt
- att revisioner genomfördes hos ett antal företag som fått lån.

Sammanfattningsvis konstaterades i rapporten att den interna kontrollen hos ÖEF hade en godtagbar nivå samt att såväl handläggarna på beklädnadsbyrån som de berörda företagen såg positivt på det nya systemet med beredskapslån. I rapporten föreslogs dock ett antal justeringar och kompletteringar i det nya systemet och i handläggningsrutinerna.

Efter remissbehandling av granskningsrapporten konstaterar revisorerna i skrivelse till riksdagen att vad som sagts i rapporten om den interna kontrollen och om synen på det nya systemet med beredskapslån i allt väsentligt bekräftats. Vidare konstaterar revisorerna att ÖEF fortlöpande arbetar på att ytterligare förbättra systemen samt att ÖEF redan åtgärdat eller förklarat sig beredd att åtgärda flertalet av de förslag till justeringar som framförts i granskningsrapporten. Revisorerna koncentrerar sig därför i sin skrivelse på några kvarvarande större frågor och föreslår

att en s. k. kontrollstation läggs in i ÖEF:s fleråriga beredskapslåneavtal, vid vilken avtalsvillkoren kan diskuteras, omförhandlas och kompletteras mot bakgrunden av den utveckling som varit under den första delen av avtalsperioden.

att kontrollen av hur avtalsvillkoren följs utökas.

att ersättning för beredskapstjänster i normalfallet ändras från beredskapslån till kontant betalning.

Försvarsutskottet har under varen 1986 (FöU 1985/86:8) behandlat

skrivelsen från revisorerna och biträder förslagen. Utskottet betonar dock att en ökad användning av kontantersättning inte får medföra att den nuvarande flexibiliteten vid val av stödform går förlorad.

Riksdagen har som sin mening gett regeringen till känna vad utskottet anfört (rskr. 1985/86:240).

Revisorernas skrivelse är som *bilaga 2* fogad till denna berättelse.

Skatt på fartygsbränsle

Revisorernas beslut den 7 november 1985 (förs. 1985/86:8)

Rapport 1984/85:4

Riksdagens revisorer har granskat systemet för beskattning av brännolja för fartygsdrift. För sådant bränsle medges befrielse från allmän energiskatt och s. k. särskild avgift, under förutsättning att fartyget inte används för fritidsändamål eller annat privat ändamål. Den som, utan att vara registrerad som skattskyldig enligt lagen om allmän energiskatt, vill köpa brännolja utan skatt och särskild avgift skall avge skriftlig försäkran om att bränslet skall användas för skatte- och avgiftsbefriat ändamål.

Efter remissbehandling av en granskningsrapport i ärendet konstaterar revisorerna i skrivelse till riksdagen att nuvarande regler för beskattning av fartygsbränsle uppvisar allvarliga brister från kontrollsynpunkt. Den valda gränsdragningen mellan skatteplikt och skattebefrielse, som i princip baseras på det faktiska ändamålet med varje enskild fartygsresa, omöjliggör i praktiken en effektiv kontroll av att inte obeskattat bränsle används för privatbruk. Så får enligt revisorernas bedömning ett beskattningssystem inte vara utformat. Vidare konstaterar revisorerna att ordningen med manuellt hanterade försäkringar om bränslets användning är administrativt tungrodd samtidigt som det kan betvivlas att försäkringarna fyller sin uppgift att förhindra missbruk.

Mot bakgrunden av konstaterade brister föreslår revisorerna att nuvarande beskattningssystem ersätts av en ordning som anknyts till befintliga eller kommande fartygsregister. Endast fartyg, vars inregistrerade s. k. artbeteckning anger yrkesmässig användning, bör enligt förslaget få tankas och drivas med obeskattat bränsle. Med en sådan ordning förbättras kontrollmöjligheterna. Samtidigt bör det enligt revisorerna vara möjligt att efter vissa tekniska modifieringar slopa det starkt kritiserade kravet på försäkringar om bränslets användning.

I sitt betänkande 1985/86:20 har skatteutskottet angående revisorernas förslag uttalat att det mot bakgrunden av revisorernas redovisning finns anledning att överväga ändringar av nuvarande regler. Därvid bör enligt utskottet olika alternativ prövas, inkl. förutsättningarna för en sådan ordning som revisorerna förordat. Utskottet pekar i sammanhanget på att olika lösningar har anvisats för vissa delfrågor. En närmare prövning av de frågor som tagits upp i revisorernas förslag framstår således enligt utskottet som önskvärd. Utskottet hemställer att riksdagen som sin mening skall ge regeringen till känna vad utskottet anfört med anledning av revisorernas förslag. Riksdagen har den 13 maj 1986 bifallit utskottets hemställan (rskr. 1985/86:236). Revisorernas skrivelse är som *bilaga 3* fogad till denna berättelse.

Revisorernas beslut den 30 maj 1986 (förs. 1985/86:16)

Rapport 1985/86:3

Riksdagens revisorer har granskat förekomsten av lokalupplåtelser för personalvårdsändamål inom statsförvaltningen. Granskningen har begränsats till att omfatta åtta myndigheter med eget lokalhållningsansvar, nämligen postverket, televerket, SJ, luftfartsverket, statens vattenfallsverk, affärsverket FFV, vägverket och tullverket.

Revisorerna föreslår att principerna för statliga myndigheters lokalstöd för personalvårdsändamål ses över. Utan att ta ställning till den lämpliga omfattningen av lokalstödet och utan att förespråka någon central detaljreglering efterlyser revisorerna vissa grundläggande principer, främst för att en bättre överensstämmelse skall uppnås mellan av statsmakterna fattade beslut och de faktiska, vid granskningen uppmärksammade förhållandena inom statsförvaltningen. Revisorerna utesluter inte att ett riksdagsbeslut från 1981 kan behöva modifieras.

Sistnämnda år uttalade statsmakterna att om inte "särskilda skäl" talade däremot skulle statliga myndigheter upphöra med uthyrning av fritidsbostäder. Sådan uthyrning bedrivs emellertid fortfarande vid ett antal myndigheter i ungefärligen oförändrad omfattning. Revisorerna uttalar förståelse för de personalsociala motiv som oftast åberopas för fortsatt verksamhet. Men med utgångspunkt från sin granskningsuppgift frågar sig revisorerna om verksamheten står i samklang med statsmakternas uttalande.

Revisorerna konstaterar också att vissa myndigheter subventionerar semesterhems- och fritidshusverksamhet. De säger sig förstå bevekelsegrunderna för detta stöd men anser att det rimmar illa med 1981 års riksdagsbeslut. I detta uttalades nämligen att en eventuellt fortsatt uthyrning av fritidsbostäder borde ske enligt affärsmässiga principer och så att statsverket inte drabbades av extra kostnader för underhåll och förvaltning.

Revisorernas granskning påvisar stora variationer i fråga om myndigheternas lokalstöd. I och för sig välmotiverade önskemål om likformighet kan dock komma i konflikt med den klart skönjbara utvecklingen mot ökad frihet för myndigheterna att själva förfoga över sina resurser. Revisorerna avstår från att uttala sig om den lämpliga avvägningen mellan dessa båda intressen. De gör dock den reflexionen att personalsociala motiv för lokalstöd inte gärna kan åberopas bara av de myndigheter som av historiska skäl eller av tradition har goda möjligheter att upplåta lokaler för personalvård. Revisorerna konstaterar också att två remissinstanser, TCO-S och Statsanställdas Förbund (SF), uttalat sig för att fler statsanställda skall få åtnjuta sådana förmåner.

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

Revisorernas beslut den 13 mars 1986 (förs. 1985/86:17)

Rapporter 1983/84:9, 1984/85:5–7, 1985/86:1

Bidragsförskottet ingår i systemet för stöd till barn som inte bor tillsammans med båda sina föräldrar. Bidragsförskott utgår i de fall en förälder inte fullgör sin underhållsskyldighet eller när ett underhållsbidrag understiger fastställd bidragsförskottsnivå. I sistnämnda fall kallas stödet utfyllnadsbidrag.

De huvudsakliga bestämmelserna om underhåll till barn och om bidragsförskott återfinns i 7 kap. föräldrabalken, lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag och lagen (1964:143) om bidragsförskott.

För budgetåret 1983/84 utbetalades för 257 000 barn 1 980 milj. kr. i bidragsförskott. Detta är en ökning med 743 milj. kr. eller 60 % jämfört med budgetåret 1979/80, medan de belopp som utgjorde förskotterade underhållsbidrag och som skall betalas in av de underhållsskyldiga till försäkringskassan, endast steg med 177 milj. kr. eller 26 % för samma period. Statens nettoutgift för bidragsförskotten uppgick 1983/84 till 1 322 milj. kr. mot 759 milj. kr. fyra år tidigare – en ökning med 563 milj. kr. eller 74 %. Detta innebär att den andel staten får bära av utbetalda bidragsförskott under perioden ökade från 61 till 67 %. Budgetåret 1984/85 var nettoutgiften 1,5 miljarder kronor. Till detta kommer administrationskostnaderna.

Revisorernas granskning har resulterat i fem rapporter, nämligen

- rapport 1983/84:9 Statens utgifter för bidragsförskott, allmänna delen,
- rapport 1984/85:5 Statens utgifter för bidragsförskott – 1979 års underhållsreform, bakgrund och utveckling,
- rapport 1984/85:6 Statens utgifter för bidragsförskott – ekonomiska konsekvenser av 1979 års underhållsreform,
- rapport 1984/85:7 Statens utgifter för bidragsförskott – handläggningen av bidragsförskottsärenden och
- rapport 1985/86:1 Internationell jämförelse av regelsystem för underhåll till barn.

Revisorerna har i skrivelse till riksdagen anmält att granskningen visat att det nuvarande regelsystemet för underhållsbidrag och bidragsförskott ger onödigt höga och alltmer ökande utgifter för staten.

Sålunda har 1978 års beslut om en underhållsreform bl. a. medfört att det genomsnittliga underhållsbidraget i stort sett legat på en oförändrad nivå sedan 1981 samtidigt som bidragsförskottsnivån stigit i takt med basbeloppsförändringarna. Detta har inneburit att de underhållsskyldiga i allt mindre grad bidrar till barnens försörjning samtidigt som utfyllnadsbidraget ökar. Totalt kostade utfyllnadsbidragen staten ca 1,1 miljarder kronor budgetåret 1983/84.

Revisorerna har vidare konstaterat att barnen till vissa grupper av separerade föräldrar får ett – jämfört med andra familjer i samma ekonomiska situation – svårmotiverat stöd av staten. Granskningen har också visat att de underhållsskyldiga, vilkas underhållsbörda skulle lindras enligt 1978 års beslut om en underhållsreform, överlag haft en något bättre ekonomisk situation än vårdnadshavarna.

Revisorerna riktar också kritik mot brister i gällande lagstiftning och i viss mån mot tillämpningen av bestämmelserna på området. De kritiserade förhållandena har medfört de onödigt höga och alltmer ökande utgifterna för staten. Bristerna i lagstiftningen gäller i första hand överensstämelsen mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen. Som exempel nämns att ett barn kan ha rätt till fullt bidragsförskott (796 kr. i månaden fr. o. m. februari 1986) trots att underhållsbidrag inte utgår därför att barnet saknar behov av underhållsbidrag, t. ex. på grund av eget förvärvsarbete. Även i sådana fall då vårdnadshavaren själv har möjlighet att försörja barnet utgår bidragsförskott med utfyllnadsbidrag om barnet har ett lågt underhållsbidrag eller inget bidrag alls.

Vidare medför regeln att endast en viss andel av de underhållsskyldigas överskott tas i anspråk för underhållsbidrag (reduceringsregeln) stora utgifter för staten. Till följd av socialstyrelsens rekommendation om tillämpningen av den blir den nuvarande behandlingen av de underhållsskyldiga mer generös än vad grunderna för lagstiftningen anger.

Revisorerna anser att bristerna i systemet är så väsentliga att man bör utreda ett nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar. I avvaktan på resultatet av en sådan utredning bör dock vissa kortsiktiga åtgärder övervägas.

Mot den angivna bakgrunden föreslår revisorerna

att frågan om ett nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar utreds och att därvid även föräldrabalkens förbehållsregler m. m. ses över

att i avvaktan på resultatet av det förslagna utredningsarbetet vissa kortsiktiga åtgärder, som sänker utgifterna och eliminerar eller minskar några av de konstaterade bristerna i nuvarande system, övervägs.

Riksdagen har under våren 1986 behandlat revisorernas skrivelse. Socialutskottet delade därvid i sitt betänkande (SoU 1985/86:29) revisorernas bedömning att bidragsförskottssystemet fungerar otillfredsställande i flera viktiga avseenden och tillstyrkte en utredning av systemet. Utskottet framhöll att det behövs mer faktaunderlag i fråga om den ekonomiska och sociala situationen för såväl underhållsskyldiga som underhållsberättigade barn och deras vårdnadshavare. De sociala konsekvenserna av olika regleringar måste särskilt belysas. Även frågor om underhållsbidrag skall kunna tas upp av utredningen. Utskottet betonade att utredningen bör vara förutsättningslös och att olika förslag fritt skall kunna prövas. Utredningen bör arbeta skyndsamt och inte i onödan gå in på detaljfrågor som kan försena genomförandet av ett nytt system. Det bör enligt utskottet ankomma på regeringen att avgöra om det finns skäl att i avvaktan på utredningsresultatet initiera kortsiktiga åtgärder.

Utskottet föreslog att vad utskottet anfört med anledning av revisorernas förslag samt motioner i ämnet skulle ges regeringen till känna. Riksdagen beslutade i enlighet med vad utskottet föreslagit (rskr. 1985/86:354).

Revisorernas skrivelse är som bilaga 5 fogad till denna berättelse.

Revisorernas beslut den 30 maj 1986 (förs. 1985/86:23)

Rapport 1985/86:2

Den granskning av statens invandrarverk (SIV) som riksdagens revisorer nu genomfört är den tredje i ordningen sedan verket inrättades den 1 juli 1969. Vid samtliga tillfällen har den främsta anledningen till revisorernas beslut att granska SIV varit de långa handläggningstiderna och ärendebalansens omfattning. Granskningen har denna gång begränsats till rutinerna vid ansökan om svenskt medborgarskap genom naturalisation. Syftet med revisorernas granskning har varit att undersöka möjligheterna att förenkla och påskynda handläggningsprocessen.

Den genomsnittliga handläggningstiden vid SIV för dessa ärenden uppgick under våren 1986 till ca 7-8 månader. Till handläggningstiden på SIV kommer den tid som åtgår för polismyndigheternas förberedande utredning. I några polisdistrikt med ett stort antal medborgarskapsärenden har utredningstiden periodvis uppgått till mer än sex månader.

Enligt revisorernas mening framstår handläggningstiderna i flertalet fall som alltför långa. De kan inte anses stå i en rimlig relation till den arbetsinsats som faktiskt erfordras för att utreda och besluta i ärendet.

De rådande handläggningstiderna gör att statsmakternas tidigare beslut om förkortade kvalificeringstider vid förvärv av svenskt medborgarskap i hög grad blir utan verkan. De innebär också att handläggningsförfarandet ytterligare kompliceras och fördyras bl.a. genom att vissa moment i utredningen måste göras om därför att uppgifterna under handläggningstiden blivit inaktuella.

Vid granskningen har uppmärksamats att en omständighet som bidrar till de långa handläggningstiderna är att medborgarskapsärendena får en förhållandevis låg prioritet när arbetsläget är pressat. Revisorerna anser att en sådan avvägning hos myndigheterna i och för sig kan vara rimlig vid tillfälliga arbetstoppar. I de fall en sådan arbetssituation blivit mer eller mindre permanent måste resursfrågorna dock ånyo övervägas. Det är ett självklart krav att myndigheterna skall kunna avdela de resurser som erfordras för att utföra ålagda uppgifter.

Revisorernas granskning har visat att vissa ändringar i det nuvarande systemet för utredning och beslut i medborgarskapsärenden skulle öka möjligheterna att påskynda handläggningsprocessen vid såväl de lokala polismyndigheterna som på SIV. Resultatet av revisorernas granskning har ställts samman i en rapport som remissbehandlats.

I en skrivelse till riksdagen har revisorerna föreslagit ett antal åtgärder som leder till enklare och snabbare handläggningsrutiner, nämligen

- att ansöknings- och utredningsrutinerna vid ansökan om svenskt medborgarskap ses över i syfte att uppnå en större koncentration till frågor med avgörande betydelse för ärendenas fortsatta handläggning. Utredningsförfarandet bör förenklas i de fall det redan från början framgår av bl. a. utdrag från polisens egna register samt från kronofogdemyndigheten och försäkringskassan att sökanden är utan anmärkning.

- att rikspolisstyrelsen och SIV skall utreda formerna för att ge SIV terminalåtkomst till polisens person- och belastningsregister,
- att SIV framöver skall få uppgift från rikspolisstyrelsen i de fall en utlänning som ansökt om svenskt medborgarskap är föremål för spaningsinsatser på grund av misstanke om grov brottslighet,
- att sekretesslagstiftningen justeras så att socialnämnds uppgiftsskyldighet i ärenden om svenskt medborgarskap anpassas till rådande praxis på området.

Revisorernas skrivelse är som bilaga 6 fogad till denna berättelse.

2.2.2 Annan åtgärd

Verkschefernas utnyttjande av myndigheternas revisionskontor

Revisorerna har beslutat att granska hur den civila statsförvaltningens verkschefer utnyttjar resp. revisionskontor för utredningar i frågor av förvaltningsrevisionell art.

I ärendet upprättades i slutet av år 1983 ett första utkast till en förstudie i ämnet.

Den 28 juli 1983 hade emellertid civilministern tillsatt en kommitté med uppdrag att utreda frågan om ledningen av de statliga myndigheterna, verksledningskommittén. Med anledning härav fick en fortsatt granskning från revisorernas sida vila i avvaktan på kommitténs arbete.

Verksledningskommittén slutförde sitt arbete under 1985 genom att till civilministern överlämna två betänkanden, nämligen Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning (SOU 1985:40) och Affärsverken och deras företag (SOU 1985:41). I betänkandena behandlades revisionen av myndigheterna och affärsverken samt revisionskontorens organisatoriska ställning.

Under våren 1986 har riksdagen tagit ställning till en regeringsproposition (1985/86:124) angående den statliga redovisningsrevisionen m. m. Förslagen i propositionen bygger på verksledningskommitténs arbete i ämnet. Propositionens förslag har tillstyrkts av finansutskottets majoritet (FiU 1985/86:23). Riksdagen har därefter följt utskottets tillstyrkande.

Revisionskontoren kommer enligt riksdagens beslut att fr. o. m. den 1 juli 1986 inordnas i riksrevisionsverkets organisation. Möjligheten för vederbörande verkschefer att utnyttja de tidigare fristående revisionskontoren för förvaltningsrevisionella ändamål minskar genom denna omorganisation. Å andra sidan ökar möjligheterna till en samordning av redovisningsrevisionen och förvaltningsrevisionen i och med att en enhetlig ledning av de båda formerna för revision införs.

Revisorerna har med anledning av den genomförda omorganisationen på revisionsområdet beslutat att ej utreda ärendet ytterligare.

Förstudie 1986-05-05

Staten överlät år 1983 ett område av fastigheten Venngarn 1:1 i Sigtuna kommun till Lewi Pethrus stiftelse för filantropisk verksamhet, LP-stiftelsen. Överlåtelsen omfattade den del av fastigheten som tidigare använts för statens vårdanstalt Venngarn. I försäljningen ingick slottet Venngarn och en del av det parkområde som omger slottet. Stiftelsen övertog området mot en köpeskilling av 7 milj. kr. och avsåg att där bedriva rehabiliteringsverksamhet för alkoholskadade, narkomaner och deras familjer.

Revisorerna har genom en förstudie skaffat underlag för att bedöma om det finns anledning att närmare granska prissättningen vid överlåtelsen av Venngarns slott. Förstudien har dock inte kunnat avgränsas till att avse endast priset för slottet utan gäller den försålda egendomen i dess helhet.

I förstudien betonas att försäljningen hade nära samband med en större reform inom vårdområdet. Denna innebar att huvudmannaskapet för de statliga ungdomsvårdsskolorna och statens vårdanstalter för alkoholmissbrukare övergick från staten till kommuner och landsting den 1 januari 1983. I de principöverenskommelser om huvudmannaskapsförändringen som träffades mellan staten och de nya huvudmännen var en viktig punkt att staten utan vederlag skulle överlåta mark och byggnader som erfordrades för driften av anstalterna i fråga, bland dem Venngarn. Den förutsedda överlåtelsen omfattade även slottet på Venngarn, som inrymde administrationslokaler för verksamheten, samt ett parkområde. Slottet och parken var statligt byggnadsminnesmärke. Stockholms kommun avsåg emellertid att efter övertagandet av huvudmannaskapet bedriva verksamheten på annat håll och var inte beredd att överta den del av fastigheten Venngarn som användes för anstalten.

Statens förhandlingsnämnd hade regeringens uppdrag att sköta de förhandlingar som blev aktuella genom huvudmannaskapsförändringen och att se till att inte någon outnyttjad egendom "blev över" efter genomförandet. Det visade sig snart att det inte fanns alternativ statlig användning av anstaltsområdet på Venngarn.

Enligt de slutsatser som dragits av förstudien har förhandlingsnämnden skött försäljningen av Venngarn på ett tillfredsställande sätt. Beträffande prissättningen har vid denna bedömning beaktats både att kretsen av intresserade köpare var ytterligt begränsad och att saluvärdet för ett objekt av Venngarns slag är svårt att bestämma. Det konstaterades vidare att, om Venngarns slott överlätits till Stockholms kommun enligt nämnda principöverenskommelse, så skulle staten ha gett fastigheten inkl. slottet helt vederlagsfritt till kommunen.

Av förstudien framgår också att LP-stiftelsen bedriver en omfattande och uppskattad rehabiliteringsverksamhet på Venngarn. Vidare har stiftelsen gjort beaktansvärda insatser för att bevara slottets kulturhistoriska värden. Allmänhetens möjligheter att besöka slottet har även de förbättrats sedan det övertogs av stiftelsen.

Mot den angivna bakgrunden har revisorerna beslutat att granskningsärendet inte skall utredas ytterligare.

Förstudie 1986-02-19

Det har hävdats att den informella metod att lösa tvister mellan konsumenter och näringsidkare som allmänna reklamationsnämnden (ARN) tillämpar är billigare för statsverket än prövning vid allmän domstol. Mot den bakgrunden beslöt revisorerna om en förstudie i ämnet.

I förstudien redovisas närmare de utredningstekniska problem som möter vid ett försök till jämförelse av kostnaderna för de alternativa metoderna. Svårigheterna gäller främst att finna invändningsfria kriterier för fördelning av ARN:s resp. domstolarnas totala kostnader på olika typer av verksamhet eller mål. Vidare framgår att såväl ARN:s verksamhet som vissa relevanta processregler vid tiden för förstudien var under utredning. Med hänvisning till de utredningstekniska svårigheterna samt till pågående reformarbete har revisorerna beslutat att ärendet inte skall utredas ytterligare.

Mervärdesskatten vid import

Förstudie 1985-10-23

Revisorerna har på förslag av riksdagens skatteutskott granskat uttagandet av mervärdesskatt vid import.

Enligt mervärdesskattelagen (1968:430) skall mervärdesskatt erläggas till tullmyndighet när skattepliktig vara förs in till landet. Tullagen gäller i fråga om skatten om regeringen inte förordnar annorlunda. Mervärdesskatt skall erläggas av den som anmäler en vara till förtullning.

I förarbetena till de nu gällande mervärdesskattebestämmelserna (SOU 1964:25 och Ds Fi 1967:10) föreslogs att skatt vid införsel endast skulle tas ut förs. k. privatimport. Man ansåg det som en i princip onödig omgång att först ta ut skatt för en vara vid importtillfället för att sedan ge avdrag för den vid vidareförsäljning eller vidareförädling och därav följande skatteredovisning. På förslag av regeringen beslutade emellertid riksdagen att mervärdesskatten skulle utformas så att en i princip generell beskattning av importen förekom och att skatt därvid skulle tas ut i samma ordning som gäller för tull och i övrigt enligt samma grunder som gäller vid skattepliktig omsättning inom landet.

Kostnaderna för tullverkets uppbörd av mervärdesskatt har av expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (Ds Fi 1983:22) beräknats uppgå till 132 milj. kr. eller till 0,43 % av tullverkets totala mervärdesskatteuppbörd för budgetåret 1981/82. Uppböörden detta år uppgick till 30 544,7 milj. kr.

Den mervärdesskatt som uppbärs av tullverket har till den allra största delen erlagts av importörer som är skattskyldiga till mervärdesskatt. Detta innebär att den skatt som betalas till tullverket till allra största delen är avdragsgill i importörens nästa mervärdesskattedeklaration till länsstyrelsen. Revisorerna har vid sina överväganden funnit att gällande ordning innebär att såväl organisation som kunnande för uttagande av mervärdesskatt har byggts upp hos två skilda myndigheter, nämligen tullverket och länsstyrelserna. Sett i samband med att den överväldigande delen av den mervärdesskatt

som tullverket uppbär sedermera återbetalas eller är avdragsgill, kan det sättas i fråga om det inte skulle vara lönsamt att underlåta att ta in mervärdeskatt genom tullens försorg.

En eventuell avveckling av skattskyldigheten vid import kan dock knappast innefatta privatimporten och motsvarande import, då skattebefrielse för sådan varuimport kan leda till snedvridning av konkurrensen för de svenska köpmännen. Om man finner att tullverket inte alls skall vara beskattningsmyndighet måste således skatt på sådan import tas ut i en annan ordning.

För en förändring av systemet med att tullverket uppbär mervärdeskatt talar de merkostnader som kan beräknas uppkomma genom att samma kompetens upprätthålls hos två skilda myndigheter på mervärdeskatteområdet.

Revisorerna har dock funnit det tveksamt om man bör behandla frågan om en förändring av organisationen för mervärdeskatt vid införsel innan pågående utredningar på området. TRK-projektet inom generaltullstyrelsen och statskontoret samt Beredningsgruppen (H 1982:02) för översyn av tullagstiftningen, har slutfört sitt arbete och har avgett sina betänkanden.

Man bör även avvakta resultatet av det arbete som utförs på det internationella planet inom EG, innan någon förändring övervägs.

Mot en ändrad organisation talar i nuläget vidare kontroll- och effektivitetsskäl. Detaljförändringar av systemet, t. ex. förkortade kredittider, behandlas av de pågående utredningarna.

Med hänsyn till vad som sålunda anförts har revisorerna beslutat att inte ytterligare utreda ärendet.

Frivårdskostnaderna inom kriminalvården

Förstudie 1986-01-29

Som ett komplement till av revisorerna tidigare utförd granskning på kriminalvårdsområdet har en granskning av kostnaderna för frivården på kriminalvårdsområdet genomförts.

Statens kostnader för frivården inom kriminalvården uppgick budgetåret 1984/85 till drygt 200 milj. kr.

Genom att antalet klienter inom frivården kraftigt minskat genom lagändringarna den 1 juli 1983 om verkställighet av frihetsstraff från 17 364 i oktober 1983 till 11 578 i oktober 1985 har resurserna för kriminalvård i frihet räknat per klient ökat avsevärt. Resurserna för kriminalvård i frihet har inte minskat i motsvarande mån och därför, räknat per klient, ökat avsevärt. Vid granskningen har också noterats att samhällets totala kostnader för klienterna inom frivården är betydligt större än vad som redovisas inom kriminalvårdsanslaget till frivården. Sociala kostnader och arbetsmarknadspolitiska insatser för frivårdsklienterna bestrids av andra myndigheter. Uppgifter om hur stora dessa kostnader är finns emellertid inte redovisade.

För att en granskning av frivårdskostnaderna skall vara meningsfull krävs att även dessa sidokostnader kan inkluderas, något som för närvarande inte är möjligt.

Även en utvärdering av effekterna av de förstärkta vårdinsatserna för frivårdsklienterna inom kriminalvården bedöms vara mindre meningsfull. Detta på grund av den korta tid som förflutit sedan lagändringarna kunnat påverka frivårdsverksamheten.

Revisorerna har därför beslutat att inte utreda ärendet ytterligare.

Överstyrelsens för ekonomiskt försvar handläggning av lån till Holma Fabriks AB

Rapport 1985/86:5

Granskningen av överstyrelsens förekonomiskt försvar (ÖEF) handläggning av beredskapslån har delats upp i en mer övergripande del om lånesystemet, handläggningsrutiner m. m. och en del som berör avvecklingen av Holma Fabriks AB i Skene. Bakgrunden till ärendet samt vad som framkommit vid den mer övergripande granskningen framgår av redogörelsen för ärendet överstyrelsens för ekonomiskt försvar handläggning av beredskapslån m. m. (s. 10).

I rapporten om ÖEF:s handläggning av lån till Holma Fabriks AB konstateras bl. a. att företaget, som var ett kam- och kardgarvsspinneri, verkade i en bransch där förutsättningarna för lönsam produktion successivt försämrades under slutet av 1970-talet och där Holma och flera av konkurrenterna var beroende av statligt stöd för att överleva. ÖEF ställde krav på företagen för att ytterligare lån skulle utgå, vilket slutligen tvingade in Holma i en affär med Eiser AB som i praktiken innebar att verksamheten vid företaget upphörde. I rapporten behandlas bl. a. olika frågor som framställes av fabriksklubben vid Holma. Härvid konstateras att ÖEF inte hade något ansvar för de svårigheter som drabbade Holma. Några påpekanden görs dock som t. ex. att det är olämpligt att handläggare vid ÖEF under hand ger löften om lån som sedan inte kan infrias, att Holma inte fått bidrag i samma omfattning som sin huvudkonkurrent samt att en jävsituation förelegat vid handläggningen av beredskapslån. Eftersom ÖEF numera ändrat sina handläggningsrutiner så att sådana situationer inte längre torde uppkomma föranledde påpekandena inga krav på åtgärder.

Rapporten har remissbehandlats varvid inget framkom som ändrade ovanstående slutsatser.

Revisorerna beslöt därför att ärendet skulle avslutas genom att utredningen överlämnades till JO.

Läkemedelskostnaden inom sjukförsäkringen

Förstudie 1985-10-23

En förstudie har utförts med syfte att bedöma om det finns anledning för revisorerna att närmare kartlägga och analysera läkemedelskostnadernas utveckling och de faktorer vilka är bestämmande härför.

Under tiden 1974–1984 steg apotekens försäljningspris med 100 % medan den allmänna prisnivån gick upp med 150 %.

Enligt riksförsäkringsverkets (RFV) preliminära beräkningar av läkemed-

lens kostnadsökning mellan åren 1975 och 1983 svarade komponenterna volymförändring för 3 %, Apoteksbolagets marginaler för 8 % och prisjusteringar av befintliga läkemedel för 52 %. Restposten 37 % förklarades av en förskjutning mot större förpackningar och dyrare läkemedel.

Genom ett par regler som infördes år 1984 har patienterna fått en privatekonomiskt motiverad anledning att vara återhållsamma vid läkemedelsköp.

I förstudien erinras om att kartläggningar och analyser av läkemedlens kostnader utförs dels av 1983 års läkemedelsutredning, dels av en av riks försäkringsverket administrerad projektgrupp som arbetar med förskrivningsregler och förmånssystem.

Mot denna bakgrund har revisorerna inte funnit anledning att fullfölja granskningen.

Statens konstmuseers depositionsverksamhet

Förstudie 1986-05-05

Nationalmuseum, som numera ingår i myndigheten statens konstmuseer, har sedan mer än 100 år lånat ut konstföremål ur sina samlingar till andra institutioner. De utlånade, eller som man säger deponerade, konstverken uppgår för närvarande till ca 10 000. Depositionsmottagare är statliga myndigheter, svenska beskickningar i utlandet samt svenska museer och kulturinstitutioner.

Bl. a. till följd av de erfarenheter av nationalmuseets handläggning av depositionsärenden som revisorerna fick då deras kansli flyttade till Gamla stan våren 1984 beslöt revisorerna att en förstudie skulle göras angående statens konstmuseers depositionsverksamhet.

Av förstudien framgår att ett system med ADB-stöd för de administrativa rutinerna vid statens konstmuseers depositionsavdelning nyligen har tagits i bruk. Detta system, som utarbetats i samarbete med statskontoret, har visat sig fungera väl. Statens konstmuseer har också i samråd med riksrevisionsverket utarbetat ett förslag till nytt avgiftssystem för depositionsverksamheten.

Mot denna bakgrund ansåg revisorerna inte att det fanns skäl för dem att granska verksamheten närmare.

Det kan nämnas att man nu fattat beslut om att det föreslagna nya avgiftssystemet skall gälla fr. o. m. den 1 januari 1987.

Stiftelsen Industricentra i Skellefteå

Förstudier 1985-02-07 och 1985-11-11

Revisorerna har beslutat undersöka hur den statliga stiftelsen Industricentra i Skellefteå disponerat sina regionalpolitiska medel. Stiftelsen bildades år 1973 i regionalpolitiskt syfte och har som uppgift att uppföra industrilokaler för uthyrning.

Av förstudie den 7 februari 1985 framgår att stiftelsen har anläggningar på åtta orter inom stödområdet. Statens kostnader för stiftelsens verksamhet

uppskattas för budgetåret 1984/85 till 22–25 milj. kr. Den framtida årliga kostnaden bedöms till ca 20 milj. kr. Efter beräknade nyinvesteringar kan arbetslokaler för uppskattningsvis 800–900 sysselsatta ställas till företagens förfogande. Av tillgängliga arbetsplatser användes under budgetåret 1983/84 drygt 500.

Under arbetets gång har riksdagen beslutat att de regionalpolitiska satsningarna i form av tillhandahållande av industrilokaler skall begränsas. Med hänsyn härtill och till den begränsning av stiftelsens verksamhet som riksdagen samtidigt beslutade om har revisorerna inte funnit anledning att utreda ärendet ytterligare.

Verksamheten vid styrelsen för teknisk utveckling

Förstudie 1985-10-09

Styrelsen för teknisk utveckling (STU) har att täcka ett mycket brett verksamhetsområde som omfattar bl. a. statens stöd till teknisk forskning och industriellt utvecklingsarbete.

I en förstudie har kartlagts dels fördelningen av anslagen för STU:s insatser inom de nämnda områdena, dels hur utvärderingen av gjorda insatser bedrivits. Vidare har granskningen omfattat en genomgång av teknikupphandlingsprojektet TUDIS (skoldatorn Compis).

Granskningen har gett vid handen att STU:s stöd till projekt inom teknisk forskning och industriell utveckling lämnas i enlighet med de direktiv som gäller för denna verksamhet och att utvärdering av projekten sker, om än i begränsad omfattning.

Förstudien har inte gett anledning till beslut om en fördjupad granskning varför revisorerna har beslutat att ej utreda ärendet ytterligare.

Landskrona Finans AB

Förstudie 1986-05-23

I juni 1981 besöt riksdagen att Öresundsvarvet skulle avvecklas. Samtidigt beslöts också om olika insatser för att skapa sysselsättning i Landskronaregionen. En av åtgärderna var bildandet av etableringsbolaget Landskrona Finans AB (LFA). Bolaget skulle stödja, stimulera, skapa och vidareutveckla annan varaktig och lönsam näringslivsverksamhet än varvsrörelse i regionen. Bakom företaget låg såväl offentliga som privata intressen.

Bolagets huvudsakliga resurser var 100 milj. kr. av det bidrag som tidigare beviljats Svenska Varv samt mark, byggnader m. m. som Öresundsvarvet lämnade på Varvsudden i Landskrona.

LFA har på olika sätt stött företag som avknoppades från Öresundsvarvet. LFA har också prövat ca 1 200 projekt med förslag till nyetableringar inom Landskronaregionen av vilka LFA på något sätt engagerat sig i 112.

I de företag som på något sätt utnyttjade LFA:s resurser arbetade drygt 900 personer. Av dessa var ca 700 sysselsatta på Varvsudden.

I den genomförda förstudien redovisas ett antal erfarenheter av LFA:s verksamhet. Bl. a. konstateras att ett etableringsbolag endast kan vara ett av

medlen att skaffa ny sysselsättning på en nedläggningsdrabbad ort. Vidare framhålls att etableringsbolaget bör skapas i god tid innan nedläggningsprocessen börjar, att avknoppningar från nedläggningsföretaget skall göras tidigt och ges stöd av etableringsbolaget samt att nystartade och avknoppade företag inte enbart är i behov av ekonomiskt stöd utan också av hjälp i olika affärs- och managementfrågor.

LFA har utsatts för en del kritik. De olika intressenterna är emellertid i huvudsak positiva till företagets verksamhet. Bl. a. uppskattas den regionala anknytning och den nära kontakt till näringslivet som erhållits. En del av företagets projekt har resulterat i förluster och konkurser. Mot bakgrunden av behovet att snabbt skapa nya arbetstillfällen har företaget dock varit tvunget att i vissa fall arbeta med hög risknivå.

Eftersom erfarenheterna av LFA är i huvudsak positiva och en närmare granskning av LFAs verksamhet och effekterna i de stödda företagen ligger utanför revisorernas kompetensområde, beslöt revisorerna att ärendet skulle avslutas med förstudien och avföras från granskningsplanen. Riksdagens näringsutskott och arbetsmarknadsutskott samt industridepartementet har delgivits de i förstudien sammanställda erfarenheterna.

Statensstöd till Waplans Mekaniska Verkstads AB i Krokoms kommun

Förstudie 1986-03-26

Vid revisorernas resa i Jämtlands län år 1983 besöktes bl. a. Waplans Mekaniska Verkstads AB. Företaget, som främst tillverkat barktrummor för skogsindustrin, hade trots omfattande statligt stöd gått i konkurs. Revisorerna beslöt att undersöka om några mer allmängiltiga erfarenheter av statligt stöd till företag i glesbygd kunde erhållas ur detta ärende.

Av en förstudie i ärendet framgår dock att företaget rekonstruerats med i huvudsak privata medel och att företaget successivt expanderat och återvunnit sina tidigare kunder. Det nya rekonstruerade företaget hade klarat sin verksamhet och expansion utan ytterligare statligt stöd.

Revisorerna fann mot denna bakgrund att det inte längre fanns någon anledning att granska stödet till Waplans Mekaniska Verkstads AB och besöt därför att ärendet skulle avföras från granskningsplanen.

Analys av kostnaderna för statstjänstemännens rätt till fria läkemedel

Förstudie 1986-03-03

Rätten till fria läkemedel är en avtalad löneförmån som regleras i AST – allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän. Ca 575 000 personer har denna förmån, nämligen anställda i statliga myndigheter (motsv.) och i affärsverken samt andra anställda med statligt reglerad lön, däribland lärare.

Syftet med förstudien har varit att undersöka om det fanns anledning förmoda att kostnaderna för administrationen av de statsanställdas särskilda läkemedelsförmån är så höga att en särskild granskning av dem borde göras.

Av förstudien framgår att de administrativa rutinerna vid utbetalningen av

läkemedelsförmånen setts över för en tid sedan. Fr. o. m. den 1 januari 1985 har hanteringen förenklats i väsentliga avseenden och därmed blivit mindre kostsam. Vid förstudien har det inte framkommit att de rutiner som nu tillämpas uppfattas som krångliga eller tidsödande av dem som administrerar förmånen.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till att läkemedelsförmånen är en avtalsenlig rättighet beslöt revisorerna avskriva ärendet.

2.3 Pågående granskningsärenden

Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel

Förstudie 1985-01-10

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

FFV Allmateriel AB har i skrivelse till revisorerna anfört att myndigheterna inte alltid följer denna kungörelse vilket i vissa fall varit till men för statsverket. Finansutskottet har med anledning av en riksdagsmotion (1983/84:521) om bättre utnyttjande av statliga inventarier anslutit sig till meningen att statliga myndigheter bör försöka utnyttja befintliga inventarier så långt detta är praktiskt möjligt innan man beslutar sig för att köpa nya.

Revisorerna har beslutat granska formerna för hantering av statlig överskottsmateriel och hur de statliga myndigheterna följer aktuella författningar på detta område.

Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet

Förstudie 1986-03-12

Revisorerna har funnit det vara av intresse att granska hur byggnadsstyrelsens byggande i egen regi bedrivs och om denna verksamhet från kostnadsynpunkt kan hävda sig gentemot entreprenadupphandling av motsvarande prestationer. Därvid avser vi även att pröva om kostnaderna för egenregiverksamheten kan anses vara rimlig från statens synpunkt.

Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet omfattar en avsevärd byggvolym och många projekt, varför granskningen har begränsats till styrelsens byggande i egen regi. Det faller sig dock naturligt att i sammanhanget redovisa hur styrelsens byggverksamhet i stort är organiserad och inplacementen av egenregiverksamheten i verkets organisation.

Granskningen kommer att koncentreras på verksamheten vid de tre enheterna inom styrelsen som genomför byggprojekten i egen regi. Därvid kommer att studeras vilka projekt som tilldelas egenregienheterna och hur kostnadskontrollen för dessa projekt utövas. Av speciellt intresse är att studera i vilken omfattning erfarenhetsåterföring från egenregienheterna till den centrala ledningen förekommer.

De utvalda byggprojekten granskas från planeringsstadiet fram till färdig-

ställandet. Avstämning med tidsplaner och kostnadskalkyler avses bli genomförda liksom i möjligaste mån jämförelser med likartade projekt utförda genom entreprenadförfaranden.

Redog. 1986/87:2

Taxering/debitering och indrivning av skatter och avgifter

(Ärende II i granskningsplanen)

Revisorerna har under särskilda rubriker löpande granskat systemen för upptagande av skatter och avgifter av skilda slag. Arbetet härmed t. o. m. verksamhetsåret 1984/85 framgår av detta års verksamhetsberättelse (s. 20). Under innevarande år har arbetet omfattat ett slutförande av granskningen av kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna. En slutrapport i ämnet har sänts på remiss och revisorerna beräknas kunna ta slutlig ställning i detta avsnitt under hösten 1986; se vidare ärendet nedan.

Vidare har upptagandet av mervärdeskatt vid import granskats. Se närmare härom i den särskilda redovisningen på s. 18.

Under året har också en granskning av den statistiska informationen om skatter och arbetsgivaravgifter inletts. Syftet är att belysa statistikens användbarhet och kvalitet.

Av den totala granskningen återstår därutöver att slutföra en närmare undersökning av kontrollen av mervärdeskattens erläggande.

Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna

Rapport 1985/86:7

Granskningen av kronofogdemyndigheternas (KFM:s) utnyttjande av personalresurserna är en del av revisorernas granskning av förhållandena på exekutionsväsendets område; se närmare härom ärendet ovan. I föreliggande rapport (1985/86:7) behandlas hanteringen av enskilda mål och s. k. ärenden samt KFM:s personalresurser ävensom arbetsvolymen hos KFM. Även vissa ekonomi- och taxefrågor behandlas.

I rapporten framhålls bl. a. att det pågående översynsarbetet beträffande en mera permanent lösning av KFM-organisationen och distriktsindelningen snarast bör avslutas, varvid revisorernas tidigare förslag om en närmare knytning av KFM till den regionala/lokala skatteförvaltningen bör prövas. Vidare bör för uppnående av en rationellare verksamhet de mest arbetstygda KFM snarast få personalförstärkningar. Personalstatistiken bör även förbättras, REX-systemets effekter utvärderas samt åtgärder vidtas för begränsning av måltillströmningen. En gemensam norm bör också utarbetas för bestämmande av förbehållsbelopp, existensminimum och socialhjälp-norm. Vidare bör mål om underhållsbidrag med försäkringskassa som uppdragsgivare handläggas som A-mål. Dessutom bör full kostnadstäckning eftersträvas för KFM:s åtgärder med enskilda mål och särskild ansökningsavgift införas vid KFM. Anslagsredovisningen för KFM bör ändras så att alla avgiftsintäkter redovisas som uppbördsmedel under anslaget och den avgiftsbelagda verksamheten om möjligt särredovisas.

Granskningsrapporten är för närvarande under remissbehandling.

Förstudie 1985-09-05

Flyktinginvandringen till Sverige har ökat kraftigt under senare år som en följd av ökningen i antalet spontan inresta asylsökande. Denna ökning har inneburit en förskjutning av tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken. Tidigare dominerade åtgärder bland flyktingar utanför Sverige. De flyktingar som i organiserad form och i samarbete med FN:s flyktingkommissariat överfördes till Sverige, s. k. kvotflyktingar, svarade år 1982 för ca en tredjedel av hela flyktinginvandringen. År 1985 hade denna andel sjunkit till mindre än 10 %.

Den stora inströmningen av asylsökande och i organiserad form överförda flyktingar har lett till ökade arbetsuppgifter för statens invandrarverk (SIV) och de lokala polismyndigheterna samt för de kommunala myndigheter som handlägger denna typ av ärenden.

Riksdagen beslöt i maj 1984 om ett nytt system för mottagande av asylsökande och flyktingar i Sverige. Reformen, som trädde i kraft den 1 januari 1985, innebär bl. a. ett ökat statligt ansvar för mottagande av asylsökande och att ansvaret för mottagande av flyktingar fördes över från arbetsmarknadsstyrelsen till SIV.

Genom den kraftiga ökningen av antalet asylsökande och flyktingar har flyktingmottagningen ute i kommunerna inte kunnat genomföras i erforderlig omfattning. Antalet personer som är inkvarterade på olika typer av förläggningar är därför alltför stort. Ett växande hinder för kommunernas möjligheter att ta emot fler flyktingar är bl. a. svårigheterna att finna lämpliga bostäder.

De spontant inresta asylsökande har i betydande utsträckning saknat erforderliga passhandlingar. Enligt polisens bedömning förelåg det grundad osäkerhet om den verkliga identiteten i totalt ca 6 000 av de ca 11 000 nya asylärenden som behandlades under år 1984. Under år 1985 förbättrades läget något men det förelåg alltför osäkerhet om identiteten i inemot hälften av de nya asylärenden som inkommit detta år.

Revisorerna har mot denna bakgrund beslutat granska förhållandena kring flyktinginvandringen till Sverige. Enligt den av revisorerna godkända arbetsplanen skall granskningen inriktas på följande frågeställningar.

- Har den stora flyktinginvandringen till Sverige under senare år fått till följd att tyngdpunkten i den svenska flyktingpolitiken i dag är en annan än vad som avsågs vid 1984 års riksdagsbeslut i frågan?
- Flyktinginvandringens återverkan på kommunerna.
- Inresekontrollens effektivitet.

Jämförande studie av kostnaderna för några högskoleutbildningar

Förstudie 1986-05-07

Revisorerna har beslutat att närmare kartlägga de olika faktorer som påverkar kostnaderna för olika utbildningar på högskoleområdet.

Medel för grundläggande högskoleutbildning anvisas årligen av riksdagen

över sex anslag i statsbudgeten, fem s. k. sektorsanslag riktade mot de yrkesutbildningssektorer som utbildningen delats in i, samt ett anslag för lokala och individuella linjer och enstaka kurser. Anslagen är ramanslag, vilket innebär att de enskilda högskoleenheterna har stor frihet då det gäller att avgöra hur tilldelade medel skall användas. Förutom de ovan nämnda "direkta" anslagen finns särskilda anslag för lokalkostnader, investeringar samt vissa smärre stödinsatser.

Riksdagens styrning av den grundläggande utbildningen sker genom att man för utbildningslinjer eller grupper av linjer fastställer dimensioneringstal som anger det ungefärliga antal studerande som årligen kan påbörja utbildning. Det blir således utbildningslinjernas dimensionering, längd och allmänna resursstandard som bestämmer anslagens storlek.

Sambandet mellan ekonomiska resurser och dimensioneringstal gör det möjligt att beräkna kostnaderna för olika utbildningar, antingen uttryckt i total kostnad för en utbildningslinje eller också som kostnad per utbildningsplats (per capitakostnad). Sådana beräkningar görs nu regelmässigt inom högskoleorganisationen.

Tillgängliga uppgifter visar att det finns stora kostnadsskillnader inom den grundläggande högskoleutbildningen. Till viss del kan detta förklaras av olikheter i utbildningens struktur, innehåll och organisation. I andra fall förefaller kostnadsskillnaderna vara mindre motiverade. Det sistnämnda gäller i första hand likartade utbildningar som anordnas på skilda orter.

Syftet med granskningen är att genom en mer ingående studie av ett begränsat antal högskoleutbildningar närmare kartlägga de faktorer som påverkar kostnadsbilden. En sådan fördjupad kostnadsanalys kräver emellertid en aktiv medverkan från berörda högskoleenheter. Granskningen anpassas därför till det reguljära utvärderings- och uppföljningsarbete som under hösten 1986 görs ute vid de lokala högskoleenheterna.

Dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenföringsstationer

Rapport 1985/86:4

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, SMHI, skall enligt sin instruktion bl. a. inhämta tillförlitlig kännedom om Sveriges hydrologi med hänsyn till andra myndigheters, näringslivets och försvarets behov. För hydrologiska observationer av skilda slag har olika stationsnät byggts upp.

Revisorernas granskning har rört dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenföringsstationer. Ärendet initierades vid ett besök hos SMHI under en av revisorernas årliga länsresor. Granskningen har syftat till att belysa de olika behov av vattenföringsdata som detta observationsnät skall tillgodose, resurser för framtagande av information om vattenföring och frågor om finansiering. Bl. a. har en enkät genomförts som riktats till vissa avnämare av SMHI:s tjänster, nämligen statens naturvårdsverk, sex länsstyrelser och två kommuner.

Granskningen har visat att behoven av vattenföringsdata, bl. a. för miljövårdens intressen, inte är tillgodosedda med nuvarande stationsnät. Regeringens till riksdagen lämnade förslag till ny plan- och bygglag samt lag

om hushållning med naturresurser m. m. innebär också krav på ökad information om vattenföring.

SMHI:s verksamhet finansieras dels med bidrag direkt över statsbudgeten, dels med ersättning för uppdrag. Bidraget avser att täcka institutets myndighetsutgifter.

Enligt rapporten har statsmakterna inte konkret uttryckt vad som innefattas i SMHI:s myndighetsuppgift att arbeta med översiktlig rikstäckande och regional vatteninformation. Därför är det oklart vilket observationsunderlag och vilka resurser som behövs hos SMHI för myndighetsuppgiften. Det är vidare oklart om vissa tjänster skall finansieras genom anslag till SMHI eller genom ersättning från andra myndigheter. Av granskningen framgår att SMHI – till följd av besparingar och nedskärningar av sina anslag – inte anser sig ha resurser för att kunna svara mot samhällets ökade krav. Enkätmyndigheterna har hävdat att SMHI:s avgifter inom uppdragsverksamheten är för höga, vilket hindrar ett önskvärt utnyttjande av vattenföringsinformation.

Den utbyggnad av observationsnätet för vattenföring som ägt rum under senare år har huvudsakligen genomförts via arbetsmarknadsstyrelsen i form av tidigare reläggningar av investeringar i sysselsättningsskapande syfte. Granskningen har visat att såväl kostnaderna för som sysselsättningseffekterna av dessa investeringar är skäliga små. Minskande resurser för driften har nu tvingat SMHI att avstå från vidare utbyggnad genom sådana extra medel.

Vid granskningen har noterats att vattenfrågor berör ett flertal departement. SMHI lyder under kommunikationsdepartementet. Det politiska ansvaret för vattenfrågor ligger hos främst jordbruks- och bostadsdepartementen.

I rapporten begärs en klar definition av vilket kunskapsunderlag som SMHI skall tillhandahålla i egenskap av central myndighet för ärenden om Sveriges hydrologi. Vidare bör enligt rapporten budgetbehandlingen samordnas mellan de departement som ställer upp målen för SMHI:s hydrologiska verksamhet. Därvid bör särskilt beaktas att de medel som behövs för att SMHI skall kunna fullgöra sin myndighetsuppgift anslås direkt till SMHI och ej via andra statliga myndigheter. Förslag förs slutligen fram om att investeringsmedel för byggande av nya vattenföringsstationer bör beviljas SMHI i ordinarie budgetbehandling och inte efter handläggning inom arbetsmarknadsverket.

Rapporten har remissbehandlats.

Den regionala projektverksamheten

Rapport 1985/86:6

Sedan budgetåret 1979/80 bedrivs ett regionalt utvecklingsarbete med hjälp av statliga budgetmedel, ställda direkt till länsstyrelsernas förfogande. Dessa s. k. regionala projektmedel kan användas för utredningar, försöksprojekt, information, utbildning, företagsservice och konsultarbete samt stöd till produktutveckling och marknadsföring.

Revisorerna har granskat hur resultatanalysen och utvärderingar av

projektverksamheten genomförs och utnyttjas.

Uppgiften att utvärdera ett projekt ligger ofta på mottagarna av projektmedel. Länsstyrelsen har emellertid alltid det yttersta ansvaret för att en utvärdering genomförs.

Alla faktaunderlag visar att utvärderingen av de regionala projektmedlens användning har påtagliga svagheter.

Umeå högskoleregions datorcentral (UMDAC) handhar på uppdrag av industridepartementet ett register över de projekt som helt eller delvis finansieras genom projektmedlen. Registret förs löpande. Uppgifter om projekten inrapporteras av länsstyrelserna via datamedium till UMDAC.

Även UMDAC-registret är behäftat med en del svagheter.

Bristerna vid utvärderingarna hänger samman med den ofta komplexa organisationen av projektarbetet samt med att projekten omfattar de mest skilda verksamheter, ämnesområden och samhällssektorer.

Granskningen har visat att den del av arbetet med projekten som handlar om analys och rapportering av resultat behöver förbättras. För det första bör utvärderingsverksamheten ses över. För det andra behövs det en bättre kvalitet på de uppgifter som matas in av länsstyrelserna till de register över de regionala projekten som finns på UMDAC.

I rapporten föreslås att en särskild expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta metoder och principer för en förbättrad resultatanalys av den regionala projektverksamheten. Vidare föreslås åtgärder i syfte att förbättra projektregistret vid UMDAC.

Rapporten har remitterats.

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

- Analys av statsbudgetens utfall
- Reklamskatten
- Samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra på skatteområdet
- Personalplanering inom domstolsväsendet
- Försvarets upphandling av målflygverksamhet och ombyggnad av helikoptrar
- Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (Spri) arbetsuppgifter
- Delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI)
- Bostadsstyrelsens ADB-resurser

Vid verksamhetsårets slut fanns inga förstudier färdiga i dessa ärenden.

2.4 Vilande granskningsärenden

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

Rapport 1984/85:2

Samtidigt med att organisationen för riksdagens förvaltningskontor (RFK) fastställdes uppdrog riksdagen (KU 1983/84:5, rskr. 1983/84:45) åt riksdagens revisorer att utreda frågan om i vilken utsträckning förvaltningskontoret skall meddela riksgäldskontoret (RGK) föreskrifter för den ekonomiadministrativa verksamheten m. m.

I ärendet har upprättats en granskningsrapport (1984/85:2) angående RFK:s befogenheter gentemot RGK. Med anledning av statsskuldpolitiska kommitténs arbete har revisorerna, som framgår av verksamhetsberättelsen för verksamhetsåret 1984/85 (s. 25), beslutat att låta ärendet vila i avvaktan på slutresultatet av kommitténs arbete. Då några slutliga ställningstaganden till detta ännu ej tagits vilar det fortsatta arbetet i ärendet alltjämt.

Riksbankens planerings- och budgetsystem

Förstudie 1985-01-04

Bakgrunden till granskningsärendet har redovisats i 1984/85 års verksamhetsberättelse (s. 26). Där framgår bl. a. att revisorerna beslutat bordlägga ärendet i avvaktan på resultatet av dels pågående arbete inom riksbanken, dels statsskuldpolitiska kommitténs (Fi 1983:07) utredning.

Beträffande riksbankens egna insatser med beröring till ärendet kan konstateras att en översyn genomförts av bankens planerings- och budgetsysteem. Den har bl. a. resulterat i att långsiktiga mål för bankens verksamhet lagts fast och att planerings- och budgetprocessen reviderats. Med den höjda ambitionsnivå som successivt utvecklats täcker riksbankens budget för verksamhetsåret 1986 samtliga förvaltningskostnader.

Statsskuldpolitiska kommittén lade under våren 1986 fram sitt slutbetänkande, Riksbanken och riksgäldskontoret. Förslag till ny riksbankslag och ändrat huvudmannaskap för riksgäldskontoret (SOU 1986:22). I betänkandet behandlas frågor som bl. a. gäller regler för riksbankens bokföring och graden av riksdagens inflytande i budgethänseende.

Revisorerna kommer att yttra sig över betänkandet i början av verksamhetsåret 1986/87.

Själva granskningsärendet vilar nu i avvaktan på riksdagens ställningstagande till regeringens förslag med anledning av kommittébetänkandet.

Säkerheten till sjöss

Förstudie 1985-03-22

Revisorernas beslut om en förstudie beträffande säkerheten till sjöss fattades mot bakgrunden av de delade meningar som finns om hur ansvaret för utredning av sjöolyckor skall fördelas.

Våren 1985 redovisades för revisorerna de nuvarande ansvarsförhållandena för utredning av såväl stora landolyckor som flygolyckor och sjöolyckor. Vidare orienterades om att den framtida inriktningen av organisationen för utredning av landolyckor samt flyg- och sjöolyckor för närvarande utreds av två kommittéer under resp. försvars- och kommunikationsdepartementen. Revisorerna beslöt i april 1985 att ärendet skall vara vilande i avvaktan på resultatet av dessa utredningar.

En av dessa utredningar, statens katastrofkommission (DsFö 1986:3), är nu slutförd. Den andra utredningen beräknas vara klar i början av år 1987.

AMS-bidrag till flyttningskostnader

Flyttningsbidrag är den sammanfattande benämningen på ett antal bidrag som skall underlätta för arbetssökande att söka och anta arbeten utanför hemorten. De viktigaste bidragsformerna är respenning (resekostnadsersättning, traktamente och flyttningersättning) samt starthjälp.

Antalet utgivna flyttningsbidrag har ökat starkt under åren 1984 och 1985. Antalet flyttare med starthjälp uppgick sistnämnda år till ca 34 000, vilket motsvarar en ökning från 1983 med omkring 57 %.

Det har hävdats att ökningen av antalet bidrag och kostnaderna för dessa delvis skulle hänga samman med att arbetsförmedlingarna blivit mer generösa i sin bedömning. Mot den bakgrunden har riksdagens revisorer beslutat om en förstudie i ämnet.

Under arbetet med förstudien inhämtades att arbetsmarknadsdepartementet beslutat klarlägga orsakerna till den konstaterade ökningen mera i detalj och ställt medel till förfogande för ett forskningsprojekt med detta syfte. Revisorerna har beslutat att granskningsärendet skall vila i avvaktan på resultatet av nämnda forskningsprojekt.

Byggnadsstyrelsens hyressättning

Revisorerna har beslutat att granska principerna för byggnadsstyrelsens hyressättning. Anledningen till granskningen är den motsättning som finns mellan å ena sidan byggnadsstyrelsens mera rutinmässiga uppräkningsmyndigheternas lokalhyror och å andra sidan besparingskraven på myndigheterna och deras små möjligheter att med kort varsel begränsa sitt lokalinnehav.

Regeringen beslutade emellertid den 20 mars 1986 att inom regeringskansliet tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att se över det system och de principer som gäller för hyressättning i statliga lokaler samt systemet för prövning av myndigheternas lokalinnehav och lokalkostnaderna i myndigheternas budget. Resultatet av arbetet skall enligt meddelade direktiv redovisas under hösten 1986.

Då arbetsgruppens uppgift i stort sett täcker den granskning som revisorerna avsett att genomföra, har revisorerna beslutat att låta arbetet med förevarande ärende vila i avvaktan på resultatet av arbetsgruppens arbete.

Riksdagens revisorer har sedan länge i uppdrag 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.

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

De under verksamhetsåret 1985/86 avlämnade berättelserna har avsett riksgäldskontorets verksamhet under budgetåret 1984/85 samt riksbankens och Riksbankens jubileumsfonds verksamhet under år 1985. Beträffande den närmare innebörden av granskningen och de iakttagelser som därvid gjorts hänvisas till revisorernas berättelser (redogörelserna 1985/86:10, 19 och 20) samt till finansutskottets betänkanden 1985/86:18 och 24 och utbildningsutskottets betänkande 1985/86:35. I sin berättelse över riksgäldskontorets verksamhet (1985/86:10) har revisorerna särskilt uppmärksammat riksgäldsfullmäktiges beslut angående infriande av kreditgarantier för Zenit Shipping AB.

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

2.6 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden m. m.

Revisorernas arbetsutskott har under verksamhetsåret 1985/86 behandlat ett femtontal anmälningar, vilka gjorts i första hand av enskilda personer. Anmälningarna har inte varit av den arten att de behövt föras vidare till granskning. De har avsett vitt skilda ämnen, bl. a. tjänstebrevsrätten, lokalisering av kustposter på Gotland och planeringen av försörjningsberedskapen.

I december 1985 gjorde arbetsutskottet en resa till Köpenhamn för att studera hur granskningen av statlig verksamhet är organiserad i Danmark. Under studiebesöket sammanträffade den svenska gruppen med företrädare för "statsrevisoratet" och "rigsrevisionen" vilka informerade om verksamheten inom sina resp. ansvarsområden. Anledningen till studiebesöket var utredningsförslag och diskussioner som avsåg bl. a. den svenska riksdagens kontrollmakt och kontrollorgan.

3 Särskilda föredragningar och besök m. m.

Även under verksamhetsåret 1985/86 har revisorerna kallat verkschefer och andra chefstjänstemän till särskilda föredragningar i plenum. Revisorerna har också liksom under tidigare år företagit studieresor i två län, nämligen i

Västerbottens och Kronobergs 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 besökte riksdagens revisorer av en grupp från landstingsrevisionen i Malmöhus län och i april av representanter för indisk statsförvaltning som deltog i ett av JO organiserat studiebesök i Sverige.

3.1 Särskilda föredragningar

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

Avdelningsdirektören vid statskontoret Torgerd Jansson redogjorde vid ett av revisorernas sammanträden hösten 1985 för resultatet av jämförande studier av kostnaderna för offentliga tjänster i Norden, det s. k. *KRON-projektet*. Vid ett annat sammanträde informerade ekonomie doktorn Göran Arvidsson om verksamheten i expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, *ESO*, och om utredningar som *ESO* gjort rörande produktivitetsutvecklingen inom olika myndigheter.

Företrädare för statens invandrarverk, universitets- och högskoleämbetet, presstödsnämnden, fortifikationsförvaltningen, Sveriges geologiska undersökning och skogsstyrelsen har informerat om resp. myndighets verksamhet. Av de upplysningar som därvid lämnades kan nedanstående sammanfattade redogörelser vara av intresse att vidarebefordra i denna verksamhetsberättelse.

Generaldirektör Thord Palmund koncentrerade sin föredragning om *statens invandrarverks* (SIV) ämbetsområde på fyra frågor, nämligen flyktinginvandring m. m., flyktingmottagning, resurssituationen och bidrag till invandrarorganisationer.

Under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet uppgick den årliga flyktinginvandringen till 4 000–6 000 personer. För år 1982 redovisas högre tal bl. a. på grund av att tillstånd då gavs till de polacker som kom till Sverige främst under år 1981.

År 1984 skedde en märkbar ökning av flyktinginvandringen. De som detta år fick tillstånd enligt utlänningslagen samt av humanitära skäl var 7 600. De flesta kom från Chile, Polen, Iran, Irak, Libanon och Turkiet. För år 1985 räknar SIV med att motsvarande tal blir minst 10 000. Mest märkbar är ökningen i antalet asylsökande från länder i Mellanöstern. Vad man främst flyr från är striderna i Libanon, kriget mellan Iran och Irak, samhällsutvecklingen i Iran samt situationen för kurder i Turkiet, Iran och Irak. Även från Chile och Polen har antalet asylsökande ökat märkbart sedan hösten 1984.

Sedan början av 1980-talet har invandrarverket med högsta prioritet arbetat för att förkorta väntetiderna i tillståndsärenden, främst i ärenden

rörande asyl. Under 1983 och början av 1984 skedde en klar förbättring av situationen.

Vad därefter beträffar flyktningmottagningen erinrade Thord Palmlund om riksdagsbeslutet våren 1984 om ett nytt flyktningmottagande. Beslutet, som trädde i kraft den 1 januari 1985, innebär att huvudmannaskapet för flyktningmottagning övergick från AMS till SIV samt att flyktingar och flertalet asylsökande skulle vistas högst fyra veckor på förläggning före utflyttningen till kommun. Vidare lades det på kommunerna att svara för det lokala mottagandet, medan staten genom SIV står för huvuddelen av kostnaderna.

Verksamheten hade enligt Thord Palmlund kommit väl i gång enligt de nya riktlinjerna, men av flera skäl löpte den ännu inte helt enligt intentionerna. En av orsakerna till detta var att antalet personer som omfattas av flyktningmottagning vida översteg de 5 000 per år som man räknat med, en annan att AMS-förläggningarna ännu inte utvecklats och en tredje att antalet kommunplatser för mottagande inte räckte till.

I fråga om situationen i september 1985 framkom att det på SIV:s förläggningar och i slussar fanns ca 2 600 personer som väntade på förläggningsplats. Därtill fanns det fortfarande ca 800 personer på AMS-förläggningar. Ca 9 000 flyktingar, asylsökande och familjemedlemmar beräknades dittills under året ha bosatt sig i landet. För hela året förväntades antalet uppgå till 12 000–14 000. Antalet avtalade kommunplatser uppgick till 10 000–11 000. I åtskilliga kommuner låg emellertid bosättningen klart över antalet avtalade platser.

För att förläggningssituationen skulle komma i närheten av riksdagens intentioner med reformen krävdes det, ansåg Thord Palmlund, en minskning av asylinvandringen och en ökad utflyttning till kommunerna samt en planenlig avveckling av AMS-förläggningarna. Kapaciteten i SIV:s förläggningar och slussar planerades öka till 4 000 platser vid årets slut.

Till det mest positiva i bilden hörde kommunernas beredvillighet att teckna avtal med SIV och ta emot flyktingar. Vid årets slut räknade SIV med att det skall finnas överenskommelser med 150–160 kommuner. Inför 1986 hade man för avsikt att kontakta ca 200 kommuner. Det stora antalet engagerade kommuner och medvetna ansträngningar att styra bosättning bort från storstadsområdena hade redan år 1985 haft viss effekt på bosättningsmönstret. Medan ca 60 % av flyktinginvandringen under de senaste åren samlats i Stockholms län, beräknades denna andel för 1985 till ca 40 %. I absoluta tal var detta fortfarande en ökning. Men den skulle ha blivit större utan det nya systemet.

Ett syfte med det nya systemet för flyktningmottagning var att kostnaderna för verksamheten skulle begränsas främst genom förkortad förläggningsvistelse, kortare väntetider i asylärenden och snabbare inträde i samhälle och arbetsliv. Man räknade också med en mera ändamålsenlig resursanvändning, när man drog ned på kostnaderna för förläggningsvistelse, som är dyrbar, och i stället satsade motsvarande resurser på kommunernas mottagning.

Vinsterna med det nya systemet kunde emellertid uppnås först sedan man fått det att fungera enligt intentionerna. Thord Palmlund beskrev den aktuella situationen sålunda:

För dagen dubblas kostnaderna. Kommunerna får ökad ersättning men samtidigt ligger vi kvar med kostnader för en förläggningssvistelse som tenderar att öka. Väntetiderna i asylärenden tenderar också att öka, främst hos polisen och regeringen. Hos Stockholmspolisen är det väntetider på sju till åtta månader för närvarande. Socialbidragskostnaderna blir därmed höga.

De administrativa resurserna som SIV disponerar förklarades otillräckliga. I anslagsframställningen för budgetåret 1986/87 hade verket bl. a. begärt befrielse från det två-procentiga besparingskravet och 20 nya tjänster. Trots rationaliseringsvinster hade resursläget därefter försämrats, bl. a. beroende på att antalet asylsökande vida översteg SIV:s prognoser.

Bland de åtgärder som SIV kommer att satsa på de närmaste åren för att höja effektiviteten nämndes sammanfattningsvis:

- fler beslut i visumsärenden tas av ambassader,
- utveckla samarbetet med polisen bl. a. på de orter där SIV har utredningsförläggningar,
- se över den interna organisationen.

Vad slutligen beträffar bidragen till invandrarnas riksorganisationer är de enligt SIV otillräckliga. Dessa bidrag har ökat långsammare än motsvarande bidrag till svenska organisationer. Bl. a. har statsmakterna inte tagit hänsyn till att antalet organisationer ökar som en följd av invandring av nya grupper.

Vid den information som lämnades av universitetskansler Carl-Gustaf Andrén och hans medarbetare redovisades i första hand problem inom högskolan sedda utifrån universitets- och högskoleämbetets (UHÄ) utgångspunkter.

I fråga om förnyelseprocessen inom högskolan framhölls att den på de flesta håll upplevs som alltför långdragen och omständlig, något som leder till minskat intresse för förnyelse.

Personalfrågorna inom högskolan var delvis bekymmersamma. Ett problem var den svåra rekryteringssituationen inom konkurrensutsatta områden, främst inom det tekniska, ett annat svårigheterna att bereda unga forskare och lärare anställning inom högskolan.

Beträffande högskolans organisation pekades på att det under UHÄ finns sju nivåer för handläggning. En viss minskning av antal organ och nivåer hade skett på lokal nivå sedan år 1983, men det fanns behov av fortsatt förenkling.

När det gäller ekonomin kunde en viss urholkning av anslag för grundläggande högskoleutbildning noteras under budgetåret 1983/84. Vidare var medlen för ersättning av utrustning helt otillräckliga. Omprioritering av befintliga resurser för att täcka sistnämnda behov sågs inte som någon möjlig lösning. Här förelåg, framhöll universitetskanslern, behov av medelstillskott exempelvis inom elektronik- och dataområdena för att Sverige inte skulle förlora i internationell standard.

Vidare kommenterades vissa problem inom verket som förorsakats genom UHÄ:s förändrade roll från handläggande till utredande verk. Vid den omorganisation som genomfördes år 1983 förutsattes en anpassning till nya arbetsuppgifter och ökad effektivitet. Samtidigt pågick sedan år 1978 en

kontinuerlig minskning av verkets resurser. Besparingar på ca 30 % har gjorts under perioden 1977/78–1984/85 och främst drabbat de rörliga resurserna. Det framhölls att resursminskningarna blir mycket kännbara, eftersom kraven på UHÄ:s service ökat från dem som söker till högskolan, från högskoleenheterna och från samhället i övrigt. Märkbart är också att nyrekryteringen till verket är mycket låg.

Efter föredragningen besvarade universitetskanslern och hans medarbetare frågor som ställdes av revisorerna.

Beträffande de små högskolornas framtid och situation framhöll kanslern att dessa hade positiva och vitaliserande effekter på omgivningen. Tillgängligheten av högre utbildning förklarades också ha stor betydelse för samhälle och näringsliv. I svaret betonades att det var viktigt med fortsatt utbyggd samverkan mellan stora och små högskolor.

På en fråga om relationen mellan utbildningskostnader och administrationskostnader genomfördes att det var svårt att finna acceptabla kriterier för vad som menas med administrationskostnader. Uppenbarligen hade emellertid – generellt sett – administrationskostnaderna minskat. Undersökningar och jämförelser pågår.

När det gäller UHÄ:s syn på regionstyrelsernas vara eller icke vara hänvisades till verkets anslagsframställning enligt vilken statsmakterna i den rådande besparingssituationen måste träffa ett avgörande mellan nationell och regional planering. UHÄ föreslog för egen del att man vidmakthåller resurserna för nationell planering och förändrar den regionala genom att ta bort regionstyrelserna och knyta regional planering till regionuniversiteten i samverkan med övriga högskolor i regionen.

I fråga om lärarutbildningens organisation, dimensionering och lokalisering hade UHÄ den uppfattningen att man måste räkna med minskad dimensionering under de närmaste åren men att en ökning var att vänta från år 1988 i samband med införandet av den nya grundskollärarutbildningen. Under 1990-talet kunde till följd av stor pensionsavgång en stark expansion förväntas. UHÄ förordade lokalisering till nuvarande lärarutbildningsorter och utgick från en eventuell "frysning" ett extra år i Kalmar, Jönköping och Gävle.

Slutligen framkom att den omläggning av registreringssystemet STUDOK/LADOK som revisorerna förordat höll på att förberedas för att successivt genomföras.

Ordföranden i *presstödsnämnden*, förre landshövdingen Ragnar Edenman, och sekreteraren i nämnden, kanslichef Leif Andersson, informerade om presstödsnämnden och dess verksamhet.

Först lämnade de en redogörelse för motiven för det statliga stödet till dagstidningar och för de olika stödformerna.

Dagspressen medverkar i strävandena att förstärka och fördjupa den svenska demokratin genom att granska den verksamhet som utövas av de inflytelserika och genom att främja kommunikation inom och mellan politiska, fackliga och andra ideella grupper. För att trygga denna medverkan och för att stärka mångfalden inom dagspressen lämnar staten stöd till företag som ger ut dagstidningar.

År 1971 infördes det direkta, selektiva presstödet för dagstidningar i konkurrensmässigt underläge på en utgivningsort. Redog. 1986/87:2

Den viktigaste stödformen i det direkta presstödet är *produktionsbidraget*. Det utgår för att stärka lågtäckningstidningar. Stöd utgår till från varandra fristående publikationer. Det konkreta målet är att upprätthålla och helst utöka antalet utgivningsorter med två eller flera dagstidningar för att därmed skapa en publicistisk mångfald.

Etableringsstödet och *utvecklingsbidraget* utgör i egentlig mening komplement till produktionsbidraget. En nyetablerad dagstidning kan få etableringsstöd om det är troligt att tidningen efter ett år kommer att kunna uppfylla villkoren för produktionsbidrag. Utvecklingsbidrag utgår till tidning i tillfälliga ekonomiska svårigheter.

Inom ramen för mångfaldsmålet har stödet även det specifika syftet att främja samverkan mellan dagstidningsföretag, både i fråga om produktion och distribution. *Samverkansbidrag* utgår för teknisk samverkan, annons-samverkan, samverkan i större branschprojekt samt samverkansutredningar. *Samdistributionsrabatt* utgår för varje abonnerat exemplar av en dagstidning som distribueras till lika pris per utdelat exemplar genom samdistributionsföretag eller av postverket i lantbrevbäringsturer. *Lån ur pressens lånefond* skall företrädesvis ges för projekt som syftar till kostnadsbesparingar genom samverkan mellan tidningsföretag.

Anslag för budgetåret 1985/86, milj. kr.

Produktionsbidrag	406
Etableringsstöd	3,8
Utvecklingsbidrag	10
Samverkansbidrag	7
Samdistributionsrabatt	57,5
Lån ur pressens lånefond	25

Vid den frågestund som följde efter föredragningen framkom bl. a. följande.

Presstödet synes ha varit effektivt i fråga om huvudsyftet att säkra konkurrens och mångfald i nyhetsförmedling och opinionsbildning inom dagspressen. Sedan stödet infördes har tidningsnedläggningarna varit få. Antalet tidningar har i stället ökat, främst genom nyetableringar av fådagartidningar och editioneringar av befintliga tidningar.

Företrädarna för presstödsnämnden menade att det endast skulle ha funnits ett fåtal dagstidningar kvar om presstödet inte införts och att ett femtiotal tidningar skulle försvinna om stödet togs bort. De ansåg också att presstödet skulle komma att finnas kvar inom överblickbar framtid.

Beträffande utformningen av de nuvarande reglerna för presstödet konstaterades att presstödet kritiserats för att ha framkallat en konstlad utveckling och anpassning. Regeringen hade emellertid helt nyligen beslutat tillkalla en kommitté – den i ordningen sjätte pressutredningen – för att göra en övergripande prövning av det statliga stödet till dagspressen. Enligt direktiven skall kommittén särskilt pröva giltigheten i vad som har påståtts vara mindre tilltalande effekter av presstödet. Härmed avses främst stödets relativa betydelse för tidningsutgivningen, stödets samband med kostnadsut-

vecklingen inom branschen och frågor om regelanpassning i form av formatutbyggnad, editioneringar, förändring av spridningsområden o. d. Hit hör också frågor om lämpliga kriterier och bedömningsgrunder för olika stödformer, de olika stödformernas målinriktning och frågan om automatiken i stödtillväxten.

Enligt 13 § i förordningen om statligt stöd till dagstidningar kan flerdagars-tidning som inte är berättigad till produktionsbidrag ändå få sådant bidrag, nämligen om tidningen har samma utgivningsort som annan flerdagars-tidning som får produktionsbidrag och det är uppenbart att tidningen behöver bidraget för att dess möjligheter att konkurrera med den andra tidningen inte skall allvarligt försämrats. Denna särbestämmelse infördes år 1971. Tre tidningar har sedan dess erhållit bidrag enligt regeln, nämligen Eskilstuna-Kuriren, Falu-Kuriren och Gefle Dagblad. Enligt företrädarna för presstödsnämnden var bidraget inte befogat. Sett över en längre tidsperiod har dessa högtäckningstidningars ekonomi och förutsättningar förbättrats snarare än försämrats, medan det förhåller sig tvärtom med lågtäckningstidningarna på resp. ort. Eskilstuna-Kuriren placerar sig med sitt ekonomiska resultat bland de mest lönsamma tidningarna i landet.

Samverkansbidrag utgår bl. a. för att underlätta produktionssamverkan mellan tidningar. Möjligheterna att få sådant bidrag har emellertid utnyttjats i mycket mindre utsträckning än väntat.

Huvudproblemet angavs vara att det inte går att åstadkomma lägre produktionskostnader med helt oförändrade pressläggningstider. Kostnadsbesparingen vid trycksamverkan uppkommer genom att samverkande tidningar trycks efter varandra på en och samma press. Den tidning som trycks senare får en betydande marknadsfördel. Detta är ett hinder för samverkan på konkurrensorter mellan morgontidningar eller eftermiddagstidningar. Nackdelen med en tidigare pressläggningstid har hittills inte accepterats av någon tidning som annars kunnat ha ett intresse av produktionssamverkan. En svagare tidning har inte ytterligare velat försvaga sin konkurrensställning, och en starkare tidning har inte velat äventyra sitt försteg på marknaden. Samverkan har därför inte etablerats. Ett annat skäl är att investeringsbehoven i olika företag ofta är i otakt.

Generaldirektören vid *fortifikationsförvaltningen* (FortF) Eric Pettersson gav inledningvis en kort sammanfattning av FortF:s verksamhet, redogjorde därefter för det förändrings- och förnyelsearbete som bedrivits under ett par år och tog avslutningsvis upp några mer principiella problem i verksamheten.

FortF är försvarsmaktens specialorgan för lokalförsörjnings- och markfrågor. Uppgiften är att stödja beställare och alla som använder fastigheterna. Primära beställare är regeringen, överbefälhavaren, försvarsgrenschefer, militärbefälhavare och lokala myndigheter, men även externa kunder betjänas om detta är till fördel för försvaret.

FortF kraftsamlar sina resurser med särskild inriktning mot att

- tillhandahålla expertkompetens för beställarnas planering och beredning av byggnadsärenden samt utarbetande av behovsunderlag.
- tillhandahålla kvalificerad projektledning och projekteringskompetens för beställarnas krav att i rätt tid erhålla beställd produkt som uppfyller ställda

funktionskrav till konkurrens~~s~~mässig kostnad och
 – tillhandahålla kvalificerad expertis inom fastighetsförvaltningsområdet för brukarens behov av teknisk/ekonomisk optimering av byggnads- och anläggningsbeståndet.

Verkets centralförvaltning ligger i Eskilstuna utom ett par enheter ~~s~~om är lokaliserade till Stockholm och Märsta. Regionalt är FortF organiserat i sex byggnads~~s~~områden. Personalramen 1985/86, mätt i antal personår, är 827. En minskning med uppemot 100 personår förutsätts i ramen för 1991/92.

Av förvaltningskostnadsanslaget för 1985/86 på ca 180 milj. kr. används 72 % för personalkostnader. Bygganslagen om totalt 1 miljard kronor fördelar sig med 46 % på anläggningar för armén, 25 % på flygvapnet, 16 % på marinen och 13 % på övriga anläggningar.

FortF ~~b~~edrivar också uppdragsverksamhet. Bl. a. utförs arbete för vilka arbetsmarknadsstyrelsen ställer medel till förfogande. Under budgetåret 1984/85 var kostnaderna för sådana arbeten 44 milj. kr.

Sedan ett par år har olika projekt drivits inom FortF i syfte att ta fram underlag för och initiera en verksamhets- och organisationsutveckling. I december 1984 ~~b~~eslutades om en ny organisationsstruktur för centralförvaltningen. Arbetet med införandet av den nya organisationen sker i ett projekt benämnt FortN~~Y~~. Det är ett arbete på bred front som ytterst syftar till att ställa kunden/beställaren i fokus och inriktas på följande problem:

- beställarens behov av expertis vid planering och beredning av behovsunderlag,
- beställarens krav att i rätt tid erhålla beställd produkt till konkurrens~~s~~mässig kostnad och
- brukarens behov av teknisk/ekonomisk optimering av sitt bestånd.

Arbetet syftar till att åstadkomma attitydförändringar, ökat samarbete med kunden, kompetens och professionalism i arbetet, organisationsanpassning samt en klar ledningsfilosofi och ett väl fungerande styrsystem.

Bland de problem FortF har kommenterade Eric Pettersson ~~s~~ärskilt de strama ekonomiska ramarna. I anslutning härtill pekade han på vissa svårigheter ~~s~~om ligger i det budget- och finansieringssystem som tillämpas. Sålunda är det svårt att få en tillräckligt fast budget med hänsyn till att den beräknats i så gamla penningvärden. Vidare är det en nackdel att projekteringskostnaderna för anläggningarna bestrids från två anslag, nämligen dels FortF:s förvaltningskostnadsanslag, dels resp. bygganslag.

Som svar på av revisorerna ställda frågor upplyste generaldirektören om att när det gäller markskötsel klarar resp. förband det dagliga arbetet, medan särskilda insat~~s~~er för markvård och skogsvård sköts av FortF.

Beträffande tanken på en sammanslagning av byggnadsstyrelsen och FortF fann han det tveksamt om annat än vissa administrativa befattningar kunde sparas. Vad som skulle kunna åstadkommas – antingen en sammanslagning gjordes eller ej – var ökat samarbete på fastighetsförvaltningssidan.

Generaldirektör Arne Wesslén. *Sveriges geologiska undersökning (SGU)*, och de medarbetare som åtföljde honom uppehöll sig främst vid frågor ~~s~~om rörde SGU:s nya organisation samt prospekteringsverksamheten och villkor för gruvbrytning.

Det hade, framgick det, tagit tid att få den nya organisationen att flyta friktionsfritt, till stor del beroende på att SGU sedan utflyttningen från Stockholm 1978–1979 inte fungerade bra. Den matrisorganisation som då fanns innebar i stort sett att snart sagt alla kunde bestämma i olika saker, inte minst de fackliga organisationerna, men att ingen tog ansvar för besluten. SGU hade också vuxit från några hundra till 850 anställda under 1970-talet.

SGU hade nu, ansåg Arne Wesslén, fått bra rutiner som var anpassade till en genomförd linjeorganisation. Den interna informationen om SGU:s verksamhet och planer hade också förbättrats avsevärt bl. a. genom en planmässig spridning av material från regelbundna förvaltningssammanträden.

Arne Wesslén såg ljus på det fortsatta arbetet. De flesta svårigheterna hade övervunnits. Det som främst stör situationen är de årliga anslagsnedskränkningarna, som gör att SGU inte har möjlighet att hålla den personalstyrka som verket fick vid delningen av SGU år 1982 i en del för myndighetsuppgifter (SGU) och en för kommersiella uppgifter (SGAB). SGU hade i april 1986 mellan 15 och 20 vakanser för att klara ekonomin.

Vad beträffar erfarenheterna av den nämnda uppdelningen av SGU redovisades bl. a. följande.

Delningen av en myndighet är en smärtsam procedur, i synnerhet i en lågkonjunktur. De flesta av de 500 personer som skulle föras till SGAB var dock positiva. På ungefär ett år var delningen verkställd och all personal placerad. Vid SGU anser många av de anställda att man efter delningen fått mer ordnade och mindre splittrade arbetsuppgifter. Man får ägna sig åt det man skall göra, vilket ger goda resultat. Sålunda har exempelvis SGU aldrig tidigare producerat så mycket kartor och material som myndigheten gjorde år 1985.

Vidare framhölls att SGU har goda relationer till andra myndigheter, till gruvbolagen och till länsstyrelser, kommuner och allmänheten.

Därefter lämnade Arne Wesslén synpunkter på prospekteringsverksamheten.

Det är SGU:s uppgift att på bästa sätt söka främja att landets mineralresurser utnyttjas. Det gör verket på flera sätt, men SGU ägnar sig inte åt någon malmletning. Verket har därigenom kunnat få en opartisk och samordnande ställning i både mineralresursrådet och prospekteringsrådet, vilket uppskattas av både gruvbolag och mineralindustrin.

Företrädarna för SGU kan föra öppna diskussioner om möjligheterna att hitta malm på olika platser utan att någon behöver vara rädd för konkurrens. Numera hjälper verket de prospekterande bolagen genom att kartera – geologiskt, geofysiskt och geokemiskt – de områden som bolagen själva vill ha hjälp med i första hand. Inom SGU har genomförts det kanadensiska systemet med att ge ut kartor vid fasta tillfällen, så att alla samtidigt kan ta del av dem och ingen mannamån görs.

Huruvida prospekteringsverksamheten bedrivs på ett rationellt sätt är, framhöll Arne Wesslén, en mycket svår fråga att svara på. Att leta malm är en långsiktig verksamhet på samma sätt som t. ex. läkemedelsforskning. Man väntar sig inte att man skall få utdelning på kort sikt bara för att man sätter ihop en stor grupp och ger den vissa uppgifter. För att få framgång krävs det

nästan alltid ett långt och tålmodigt arbete lett av specialister, besjälade av bärande idéer och med gedigna kunskaper. Ju mer arbete och pengar som läggs ned, desto större är möjligheten att nå framgångar. Ju fler statliga och privata bolag som prospekterar, dess bättre är det. Däremot är det inte rationellt att var och en har ett eget analyslaboratorium eller investerar stora belopp i flygburen utrustning. Inte heller är det ekonomiskt att var och en håller sig med djupborrningsutrustningar för tiotals miljoner kronor, när ett borrhög kunde betjäna alla.

I fråga om ansvaret för en mer långsiktigt inriktad prospektering framhöll Arne Wesslén att det var angeläget att staten stimulerade intresset för prospektering. På 1950-talet var alla skogsbolag, gruvbolag och stålverk m. fl. villiga att satsa pengar i prospektering. På 1980-talet däremot finns det bara ett fåtal bolag som är villiga att göra det. Det är emellertid, konstaterade han, ingenting nytt i svensk gruvindustri att staten från och till ger privilegier avsedda att stimulera malmletning och gruvbrytning. Enligt Arne Wessléns uppfattning måste vi hitta mera malm inom den närmaste tiden om inte gruvbrytningen helt skall upphöra i Sverige.

En särskild fråga om SGU:s syn på regeringens beslut att förena tillstånd om fortsatt brytning i Dammsjögruvan i Garpenberg med vissa villkor besvarades av avdelningsdirektör Hans Göran Jansson.

Beslutet att uppställa villkor om dels ersättning till Hedemora kommun med 9,5 milj. kr. till anläggningar och åtgärder för fritid och rekreation i Garpenberg, dels att med 50 milj. kr. bekosta återställande av tidigare åstadkomna skador på miljön är enligt SGU:s mening mycket diskutabelt.

SGU anser att konsekvenserna av regeringens beslut blir att ett ja till verksamheten kombinerat med villkor om gamla s.k. försyndelser samt förstärkning av kommunens fritidsbudget får samma resultat som ett avslag på företagets ansökan.

På kort sikt blir alltså enligt SGU:s uppfattning resultatet av regeringens beslut att Dammsjögruvan inte byggs ut. Konkret innebär detta i första hand att 150 nya arbetstillfällen inte kommer till stånd och att av de ca 450 anställda i nuvarande gruvverksamhet 50–100 kommer att bli utan arbete.

Det allvarligaste med beslutet angående Dammsjögruvan anser SGU emellertid vara att regeringen skapat ovisshet om spelreglerna för gruvnäringen. Detta leder enligt SGU:s uppfattning till att den framtida prospekteringen är i fara.

SGU:s ställningstaganden innebär inte att verket anser att gruvföretagen skall slippa undan ett ansvar för den miljöpåverkan som företagen åstadkommer. Beträffande gångna tiders s.k. försyndelser bör skador på miljön enligt SGU:s uppfattning dock åtgärdas med statliga medel. Beslut enligt miljöskyddslagen med retroaktiv verkan kan inte accepteras. I sammanhanget erinrades om att staten årligen tar in s.k. gruvrättsliga och andra avgifter.

Om statsmakterna önskar att privatkapital fortsättningsvis skall satsas på prospektering efter malmer och mineral erfordras ett klart uttalande att ett utnyttjande av inhemska mineraltillgångar är ett samhällsintresse samt att beslutet om Dammsjögruvan inte får prejudicerande verkan.

Avslutningsvis besvarades en fråga rörande kartläggning av rasrisker. Av svaret framgick bl. a. att statens geotekniska institut har ansvaret när det

gäller rasrisker i slänter. SGU har biträtt institutet med geologiskt underlag exempelvis i utredningen om TUVE-skredet. Sådana rasrisker som kan finnas på grund av uttag av bergmassor bevakas av bl. a. bergmästarämbetet. I fråga om ras som kan hota vid brytning av s. k. jordägarmineral såsom kvarts och fältspat finns ingen tillsynsmyndighet. Minerallagskommittén har emellertid till uppgift att överväga möjligheterna att behandla frågan om tillsyn över utvinningen av sådan mineral.

Generaldirektör Björn Hägglund, *skogsstyrelsen*, informerade om skogsvårdsorganisationens arbetsuppgifter sedda i nutida och framtida perspektiv.

Skogsvårdsorganisationen består av skogsstyrelsen, 24 länsvisa skogsvårdsstyrelsekanslier och ca 265 skogsvårdsdistrikt. Totalt arbetar i organisationen ca 2 700 personer. Av dessa finns 130 personer vid skogsstyrelsen, ca 1 000 vid de länsvisa kanslierna och närmare 2 000 ute på distrikten.

Skogsvårdsorganisationens huvuduppgift är att förverkliga skogspolitiken i skogsbruket. Den rena skogspolitiken avser i huvudsak tre verksamhetsområden, nämligen skogsvård, avverkning och naturvårdsfrågor. Bl. a. tack vare den nya skogsvårdslagstiftningen har utvecklingen inom skogsvårdsområdet – planering, skogsförnyring, rövning, tidig gallring – varit framgångsrik under de senaste 5–10 åren. Det kommer dock att krävas stora insatser för att man i fortsättningen skall kunna hålla den nivå som uppnåtts.

Avverkningen har debatterats livligt under senare år. Situationen i dag är att det "fattas" ca 5–10 milj. m³ i förhållande till industrins behov. En sådan höjd avverkning är också förenlig med långsiktigheten i skogsbruket. Inom skogsvårdsorganisationen pågår en markant omorientering i riktning mot att i högre grad ägna resurser åt avverkningsfrågorna. Detta innebär även en ytterligare omorientering av tillsyn och rådgivning till att avse de mer passiva skogsägarna.

Debatten mellan naturvård och skogsbruk har nu kommit in i ett mer konstruktivt skede. Frågor som avveckling av lågproducerande skog (5 § 3-skogarna), skogsbruk i fjällnära områden m. m. är dock "heta". Skogsvårdsorganisationen får här ofta en svår medlarroll, särskilt som anspråken stiger från alla håll. Nya liknande diskussioner kan förväntas om våtmarksområden och skärgårdar. Det kan heller inte uteslutas att organisationens ökade intensitet vad gäller tillsyn och rådgivning rörande avverkning kommer att leda till diskussioner med naturvårdssidan.

Vad gäller luftföroreningarna arbetar organisationen alltmer intensivt inom detta område. Detta arbete sker utifrån grundinställningen att utsläppen måste stoppas vid källan och att denna åtgärd har mycket hög prioritet.

Organisationen brottas i dag med ekonomiska svårigheter. Budgetåret 1984/85 uppkom en förlust på rörelseresultatnivå om 31 milj. kr., vilket inte är acceptabelt. Ett åtgärdsprogram har därför satts in, som tar sikte både på utveckling och besparing. Utvecklingsinsatserna avser såväl teknisk förbättring som marknadsföring, kvalitetsutveckling och organisationsutveckling. Besparingarna innebär i huvudsak neddragning av personal. Den mest debatterade besparingsåtgärden är samordning av skogsvårdsstyrelsernas kanslier i Malmöhus och Kristianstads resp. Stockholms och Uppsala län.

Som en ytterligare åtgärd i syfte att klara den ekonomiska krisen har

organisationen under den kommande treårsperioden sänkt det interna kravet i vad avser avkastning på statens kapital till 6,5 %. Detta är en avsevärt högre siffra än vad som uppnås i dag men ändå betydligt under det avkastningskrav som organisationen som helhet har att redovisa till regeringen.

3.2 Länsresorna

Revisorerna har under verksamhetsåret besökt Västerbottens län den 5–8 augusti 1985 och Kronobergs län den 24–26 juni 1986. Särskilda reseberättelser och informationsmaterial finns på riksdagens revisorers kansli. En sammanfattande redogörelse för resorna följer här.

Västerbottens län

Revisorerna välkomnades till Västerbottens län av landshövding Sven Johansson, som också deltog i resan. Landshövdingen orienterade härvid om reseprogrammet och om den pågående Nolia-mässan, som revisorerna också fick möjlighet att besöka.

Resans första programpunkt var information om Skellefteå kommuns utveckling och näringsliv.

Rundresan i länet inleddes följande dag med besök på Boliden Metall AB i Rönskär, där företagets ledning tog emot och informerade. Bl. a. beskrevs metallframställningen och satsningarna på miljövård. Som ett problem noterades att länsstyrelsens tjänstemän och andra berörda statstjänstemän inte har ekonomiska möjligheter att resa ut i världen för att informera sig om ny miljöförbättrande teknik på området.

Under eftermiddagen gick resan vidare till Boliden Mineral AB i Boliden, där information lämnades om koncernens prospekterings- och gruvverksamhet.

Revisorerna besökte också Sveriges Geologiska AB (SGAB) i Malå. SGAB bildades år 1982, när Sveriges geologiska undersökning (SGU) delades. SGU behöll myndighetsfunktioner och kartering, medan SGAB tog över den kommersiella sidan av verksamheten. Ett problem var att företaget sköter vissa myndighetsuppgifter åt SGU, utan att man lyckats få ersättning därför.

Resan gick vidare till orten Adak i Malå kommun, där revisorerna informerades om Adaks gruvverksamhet och om de problem som uppstått när gruvdriften lades ned åren 1976–1978. En kommunal satsning på ett industrihus hade hittills inte varit lyckosam.

Under den fortsatta resan mot Lycksele informerades om orten Kristineberg och dess gruva, varefter ett kort besök gjordes i Kristineberg.

Den första dagsetappen avslutades i Lycksele med information om Lycksele kommun och Lycksele Djurpark.

Den andra resdagen inleddes med redogörelser för de statliga medlens betydelse för Lycksele kommun och en beskrivning av penningflödet mellan staten och kommunen. Vidare orienterades revisorerna om glesbygdsp Problemen i länet, länsarbetsnämndens arbete och Utvecklingsfondens verksamhet samt om lantbruksnämndens verksamhet.

Revisorerna fick också uppgifter om Blå vägen, en skandinavisk tvärförbindelse från Norge till Sovjetunionen, samt tillfälle att besöka Skogsmuseet vid Gammlplatsen i Lycksele.

Resan fortsatte till Umeå, där revisorerna besökte Umeå universitet och informerades om universitetet och dess utveckling. Vidare gick man in på frågor som gällde anslagssystemet, lokaler och biblioteksverksamheten. Ett besök gjordes vid institutionen för biologisk grundutbildning. Redogörelser lämnades för den biologiska grundutbildningen och olika problem vid institutionen samt för forskningsverksamheten på området. Såväl universitetets rektor som institutionsföreträdarna framhöll de anslagsmässiga och ekonomiska problemen med att nyanskaffa utrustning till universitetet.

Dagen avslutades med information om Umeå kommun.

Den sista resdagen började med besök på försvarets forskningsanstalts huvudavdelning i Umeå (FOA 4), där föredragningarna inleddes med redovisning av FOA:s ansvarsområde och organisation m. m. Därefter redogjordes för FOA:s medverkan i undersökningar om användningen av C-stridsmedel och i arbete med medicinska motmedel mot nervgas samt vid olika sorters utbildning.

Vid en efterföljande frågestund behandlades främst personalrekryteringen, kunskapsutbytet med utlandet, samarbetet och konkurrensen med andra svenska FOU-institutioner, möjligheterna till uppdragsverksamhet samt djurförsöken.

Resan i Västerbottens län avslutades på länsstyrelsen med en redovisning av länets vägsituation samt en genomgång av frågor som aktualiserats under resan. De gällde främst sysselsättningen, bl. a. utvecklingsfondens satsning på kvinnor som företagare, kommunernas näringslivskunskap och behovet av en flygplats i länets inland. Vidare diskuterades Bolidens kvarvarande miljöproblem, rollfördelningen mellan SGU och SGAB samt några aktuella frågor för Norrlandsjordbruket.

Kronobergs län

Under besöket i Kronobergs län studerade revisorerna bl. a. regionalpolitiska frågor och miljövårdsproblem samt problem som uppkommer genom ett ökande utländskt inslag i turism och fritidsboende.

I resan deltog från länsstyrelsen t. f. länsrådet Claes Sjöblom med medarbetare. De lämnade övergripande information om länet. Den inriktades på de sjunkande befolkningstalen och länets näringslivsstruktur, vilken utmärks av många småindustrier och stor andel underleverantörer. Från länsstyrelsens sida såg man det som en viktig uppgift att höja den tekniska kompetensen inom länet. Inrättandet av Teknikcentrum i Växjö är ett led i förverkligandet av denna uppgift. Vidare framhölls att jordbruket i länet har en förhållandevis stor andel sysselsatta och att det finns risk för att en neddragning av landets jordbruksproduktion kommer att drabba Kronobergs län särskilt hårt.

Rundresan i länet inleddes med ett besök på Huseby bruk som sedan 1982 förvaltas av domänverket. Här fick revisorerna tillfälle att med sakkunniga diskutera problem rörande allemansrätten vid turistleder. Det framkom att

allemensrättens restriktioner och skyldigheter inte alltid efterlevs som sig bör och att detta skapar konflikter med markägare och naturvårdsintressen. Särskilt vissa utländska turister tycks vara okunniga om reglerna. Åtgärder har vidtagits för att skapa bättre respekt för allemansrättens sedvaneregler.

Därefter gick resan vidare till Ljungby kommun. Under färden redogjorde naturvårdsdirektören för problem och åtgärder inom miljövårdsområdet. Att Kronobergs län redan 1973 fick en naturvårdsplan såg han som en stor fördel; exploatörer och andra har därmed på ett tidigt stadium kunnat få besked om förutsättningarna och anpassa sig därefter. Miljövårdsproblem av större betydelse var bl. a. vattendragens alltför små vattenföringar – vilket ställde höga krav på avloppsvattenrening – och nedfallet från atmosfären av försurande ämnen. Försurningen drabbar såväl mark som sjöar och grundvatten. Ett uppehållande försvar utgörs av den sjökalkning som sedan några år pågår i länet och som avsevärt har förbättrat situationen.

Vidare fick revisorerna information om utvecklingen av näringslivet i Ljungby kommun. Kommunen har inte mindre än 175 tillverkande företag, flertalet små. Det största företaget är Kalmar LMV med 400 anställda i centralorten och 200 i Lidhult. Revisorerna besökte fabriken i Lidhult, som tillverkar självdrivande fordon för tung lasthantering.

I Ljungby centralort deltog revisorerna i en diskussion rörande utländska förvärv av fritidsfastigheter. Länsstyrelsens uppfattning var att det stora antalet utländska förvärv (omkring 30 % av samtliga under 1980-talet) höjt fastighetspriserna, även om detta inte kunde beläggas statistiskt, samt att det lagstadgade kravet på anknytning till Sverige i fråga om förvärv inom s. k. efterfrågeområde var svårkontrollerat och kunde kringgås på olika sätt. Överlantmätaren ansåg det önskvärt med en lagändring enligt vilken man kunde avgränsa områden inom vilka utländska medborgare inte får förvärva fritidsfastighet.

Åter tillbaka i Växjö besökte revisorerna Emigrantinstitutet. Trots att institutet är ett populärt turistmål med årligen omkring 25 000 besökare har det ekonomiska bekymmer.

Den andra resdagen för revisorerna "i Österled", bl. a. för att dels närmare bekanta sig med länets glasindustri, dels få information om regionalpolitiska problem och åtgärder i "Östra Småland". Området, till vilket räknas sammanlagt 16 kommuner i de östra delarna av Kronobergs och Jönköpings län, de södra delarna av Östergötlands län samt de västra delarna av Kalmar län, har tappat befolkning under senare år och också haft en svagare sysselsättningsutveckling än stödområdena A, B och C. Industridepartementet har avsatt särskilda resurser för teknikspridning i bl. a. detta område, och berörda län har påbörjat ett samarbete för att få i gång en teknikspridningsprocess. Med teknikspridning avses "en rad aktiviteter med ömsesidigt informationsutbyte mellan företag och utbildnings-, utvecklings- och forskningsorgan".

Revisorernas "glasbruksrunda" omfattade besök vid SEA glasbruk i Kosta och Lindshammars glasbruk i Lindshammar. I Kosta redogjordes för glasindustrins utveckling under senare år och för det statliga stödet till denna näring. Bl. a. med hjälp av ett statligt stödprogram om totalt 70 milj. kr. har situationen för de tidigare hårt drabbade glasbruken förbättrats avsevärt

under senare år. Sedan år 1983 har den manuella glasindustrin som helhet kunnat uppvisa ett positivt verksamhetsresultat.

Efter glasbruksbesöken för revisorerna till Åseda centralort i Uppvidinge kommun. Information lämnades om den s. k. Uppvidingegruppens arbete åren 1979–1982 för att öka sysselsättningen i kommunen och om andra näringspolitiska frågor. Med hjälp av olika näringspolitiska insatser har man lyckats minska arbetslösheten i kommunen från ca 400 i maj 1982 till 83 i april 1986. Man har däremot ännu inte lyckats vända den negativa befolkningsutvecklingen. Redogörelserna kompletterades med uppgifter om arbetsmarknadsverkets insatser i Uppvidinge. Dessa har bl. a. inneburit en stark upprustning av förmedlingsresurserna. Drygt 500 personer kunde under 1985 komma i arbete genom förmedlingens medverkan.

Ett besök på civilförsvarets ledningscentral utanför Växjö stod därefter på revisorernas program. Riksdagens civilförvarsbeslut år 1984 innebär att ansvaret för det lokala civila försvaret från den 1 januari 1987 åvilar kommunerna. Beslutet har föranlett ett intensivt planläggningsarbete inom kommuner och länsstyrelser. Ett problem som har uppmärksamats under detta arbete är att kommunens skyddsrumspatser är ojämnt fördelade med överskott i områden med flerbostadshus och underskott i småhusområden. Man är dock som helhet optimistisk beträffande möjligheterna att axla ansvaret för det civila försvaret efter årsskiftet.

Vid det besök på lantbruksnämnden som inledde den tredje och sista resdagens program informerades revisorerna om jordbrukets situation i länet och om lantbruksnämndens verksamhet. Det framkom bl. a. att åkerarealen under senare år har minskat från 68 000 hektar till 59 000 hektar. Även betesmarkens omfattning har minskat liksom antalet brukningsenheter. Det är skogsbruket som dominerar på gårdarna. Skogsmarken om totalt 628 000 hektar ägs till 71 % av enskilda och till 13 % av domänverket. Lantbruksnämndens verksamhet omfattar bl. a. rationalisering av familjejordbruk och rådgivning inom områden som struktur, ekonomi, växtodling, husdjur, mekanisering och alternativ odling. Ett problem i rådgivningsarbetet, framkom det, är att det intäktskrav som lagts på lantbruksnämnderna och därav föranledda höjningar av rådgivningsavgifterna hotar att ställa svaga jordbruk med stort behov av konsult hjälp utanför rådgivningen.

Trummen är en sjö inte långt från Växjö centrala delar. Revisorerna kunde på plats konstatera att den genom avloppsutsläpp tidigare nästan helt igenvuxna sjön tack vare ett framgångsrikt restaureringsarbete hade blivit en värdefull miljö tillgång och ett bra rekreationsområde.

Därefter besökte revisorerna högskolan i Växjö och fick där information om högskolan. Teknikcentrum och Teknikbyn. Högskolan, med plats för 3 500 studenter, har specialiserat sig på en datainriktad matematiklinje, alla varianter av ekonomlinjen, en ny lärarutbildning samt distansundervisning. För tvärvetenskaplig forskning och utveckling finns s. k. centrumbildningar, bl. a. för småföretagsutveckling och transportekonomisk utveckling. Teknikcentrum, bildat år 1984 med länsstyrelsen, landstinget och Växjö kommun som intressenter, är tänkt att utgöra en länk i tekniska utvecklingsfrågor mellan högskolan och små och medelstora företag.

Resan i Kronobergs län avslutade revisorerna med en genomgång på

länsstyrelsen. Där redovisades inledningsvis vilka konsekvenser det år 1984 införda statsbidragssystemet för den kommunala barnomsorgen har haft för kommunen. Bl. a. framkom att de nya bestämmelserna för Växjö kommuns del hade inneburit ett effektivare resursutnyttjande genom att antalet platser kunnat öka från ca 1 300 till drygt 1 400 medan personalstyrkan hade hållits oförändrad. Viss kritik från föräldra- och personalhåll över överinskrivningen hade inte föranlett socialnämnden att ändra fattade beslut. Några problem med väntetider att tala om fanns inte.

Därefter redogjordes för arbetet inom Kronobergs län med en effektivisering av länsförvaltningen genom försök med ökad samordning mellan länsstyrelsen och andra länsorgan inom ramen för den befintliga organisationen. Försöksverksamheten skiljer sig därigenom från den som sedan den 1 juli 1986 bedrivs i Norrbottens län och som bl. a. innebär att länsstyrelsen övertar vissa andra länsmyndigheters uppgifter. Inom Kronobergs län hoppas man att genom att skaffa sig egna erfarenheter kunna påverka den proposition om samordnad länsförvaltning som väntas komma före 1988 års val.

Vidare presenterades uppgifter om tilldelning av statliga medel till Kronobergs län och dess kommuner med fördelning på olika samhällssektorer m. m. Den kommunvisa fördelningen visade bl. a. att en anmärkningsvärt stor andel av statliga medel inom jordbrukssektorn budgetåret 1984/85 gått till jordbruk inom Växjö kommun. Förklaringen till detta var att man inom kommunen haft osedvanligt stora strukturförändringar just det budgetåret.

Under den avslutande frågestunden diskuterades bl. a. arbetspendlingen och kommunikationerna i allmänhet. Det framkom att länstrafikens tillkomst hade betytt mycket för att utveckla arbetspendlingen. Vad beträffar standarden på vägnätet nämndes bl. a. att det fortfarande finns många grusvägar i länet. Att dessa inte asfalteras i större utsträckning förklarades bero på att Kronobergs län inte räknas som ett skogslän och därför inte får tillräckliga medel för ändamålet.

Också viltolyckor diskuterades. Bl. a. påtalades att kvoterna för avskjutning inte uppnås. Skydds jakt med hjälp av polis osv. är emellertid åtgärder man gärna tar till.

3.3 Besvarade remisser

Under verksamhetsåret har revisorerna yttrat sig i följande ärenden.

- Till riksdagens förvaltningskontor den 3 september över förslag från arbetsgruppen för översyn av besvärstadgan för riksdagen och dess verk
- Till finansdepartementet den 23 oktober över rapport Sammanhållnen skatteförvaltning (SOU 1985:20)
- Till riksdagens konstitutionsutskott den 4 december över rapport JO-ämbetet – En översyn (SOU 1985:26)
- Till civildepartementet den 15 januari över verksledningskommitténs betänkande Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning (SOU 1985:40)
- Till civildepartementet den 15 januari över verksledningskommitténs betänkande Affärsverken och deras företag (SOU 1985:41)

Granskningsplanen för 1986/87

Bilaga 1		50
----------	-------	----

Till riksdagen under verksamhetsåret 1985/86 avlåtna skrivelser

Bilaga 2	Överstyrelsens för ekonomiskt försvar handläggning av beredskapslån m. m.	53
Bilaga 3	Skatt på fartygsbränsle	69
Bilaga 4	Lokalanvändning vid myndigheter med eget lokalhållningsansvar	83
Bilaga 5	Statens utgifter för bidragsförskott	103
Bilaga 6	Rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap	231

Granskningsplanen för 1986/87

Revisorerna har den 5 juni 1986 fastställt en granskningsplan för verksamhetsåret 1986/87. De ärenden som finns uppförda på planen fördelar sig på riksdagsutskottens beredningsområden enligt följande.

Konstitutionsutskottet

1. Riksgäldskontorets ställning i förhållande till riksdagens förvaltningskontor i vad gäller frågor om förvaltning av ekonomisk natur (vilande i avvaktan på pågående utredning)

Finansutskottet

2. Byggnadsstyrelsens hyressättning (vilande i avvaktan på pågående utredning)
3. Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet
4. Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel
5. Riksbankens planerings- och budgetsystem (vilande förstudie)
6. Analys av statsbudgetens utfall (förstudie)
7. Myndigheternas uppdragsverksamhet contra myndighetsuppgifterna (förstudie)
8. Förordningen (1983:943) om statsbidrag till kommunal barnomsorg (förstudie)

Skatteutskottet

9. Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter m. m.
 - a) Uppbördsstatistiken
 - b) Mervärdeskatten
10. Reklamskatten (förstudie)
11. Samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra på skatteområdet (förstudie)
12. Tullverkets kontroll av utlandstrafiken (förstudie)
13. Statliga bolags rätt till förlustavdrag (förstudie)

Justitieutskottet

14. Personalplanering inom domstolsväsendet (förstudie)
15. Handläggningen av ärenden om tillstånd att inneha skjutvapen (förstudie)

Lagutskottet

16. Exekutionsväsendet
Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna

17. Försvarets upphandling av målflygverksamhet och ombyggnad av helikoptrar (förstudie)
18. Entreprenadarbete inom försvaret (förstudie)

Socialförsäkringsutskottet

19. Flyktinginvandringen till Sverige

Socialutskottet

20. Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstituts (Spri) arbetsuppgifter (förstudie)

Utbildningsutskottet

21. Jämförande studie av kostnaderna för några högskoleutbildningar
22. Delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI) (förstudie)

Trafikutskottet

23. Dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenföringsstationer
24. Säkerheten till sjöss (vilande förstudie)
25. Luftfartsverket och dess avgiftssystem (förstudie)
26. Avvägningen mellan statliga flygplatser och flygplatser med annat huvudmannaskap (förstudie)
27. Statens järnvägars trafikantservice (förstudie)

Jordbruksutskottet

28. Lån och bidrag som administreras av fiskeristyrelsen (förstudie)
29. Personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter (förstudie)

Näringsutskottet

30. Verksamheten vid Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Sveriges geologiska AB (SGAB) efter den 1 juli 1982 (förstudie)

Arbetsmarknadsutskottet

31. Den regionala projektverksamheten
32. AMS-bidrag till flyttningskostnader (vilande förstudie)
33. Utvärdering av glesbygdssstödet (förstudie)

- 34. Bostadsstyrelsens ADB-resurser (förstudie)
- 35. Lån till experimentbyggande (förstudie)
- 36. Länsbostadsnämndernas verksamhet (förstudie)

Förslag till riksdagen

1985/86: 7

Redog. 1986/87:2
Bilaga 2

Riksdagens revisorers förslag om överstyrelsens för ekonomiskt försvar handläggning av beredskapslån m. m.

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av överstyrelsens för ekonomiskt försvar (ÖEF) handläggning av beredskapslån m. m. Revisorerna har i granskningen kartlagt och utvärderat beklädnadsbyråns handläggningsrutiner, gått igenom aktuella utbetalnings- och kontrollrutiner hos ÖEF samt studerat utfall m. m. av beredskapslån hos ett antal berörda företag.

Revisorerna föreslår

att en s. k. kontrollstation läggs in i ÖEF:s fleråriga beredskapslåneavtal, vid vilken avtalsvillkoren kan diskuteras, omförhandlas och kompletteras mot bakgrunden av den utveckling som varit under den första delen av avtalsperioden,

att kontrollen av hur avtalsvillkoren följs utökas, vilket bl. a. fordrar en utökning av myndighetens personalram med en person samt en omfördelning från konsultmedel till löne-medel,

att ersättningen för beredskapstjänster ändras i normalfallet från beredskapslån till kontant betalning.

En sammanfattning av granskningsrapporten och remissutfallet är som bilaga fogad till denna skrivelse. Rapporten har godkänts av revisorerna i plenum den 21 mars 1985.

1 Genomförd granskning

Mot bakgrunden av en del kritik som år 1981 riktades mot överstyrelsens för ekonomiskt försvar (ÖEF) beredskapsåtgärder på textil- och konfektionsområdet beslöt riksdagens revisorer i februari 1982 att granska handläggningen av beredskapslån m. m. vid ÖEF:s beklädnadsbyrå.

De ovan nämnda beredskapslånen används av beklädnadsbyrån till att ersätta företag för att de åtar sig beredskapstjänster med syfte att säkerställa en tillräcklig produktion av för Sverige viktiga varor vid en kris när import försvåras eller omöjliggörs. Exempel på sådana tjänster är att hålla en större produktionskapacitet än vad fredsverksamheten motiverar, att utöka lagerhållningen av råmaterial, att hålla och underhålla en för stor maskinpark, att utöka reservdelslagret, att utbilda personal, men också att genomföra administrativa åtgärder som syftar till att stärka företagets möjligheter att bibehålla eller utöka produktionen av sådana viktiga varor

redan i fredstid. Vilka prestationer som skall utföras och vilken ersättning företagen skall ha fastställs i ett avtal.

Beredskapslånen infördes år 1982. Tidigare fanns ett flertal olika lånetyper. Lånen löper under flera år och är vanligtvis ränte- och amorteringsfria. Utbetalningen av lånen sker också under flera år men är vanligtvis koncentrerad till låneperiodens tidigare del. Under förutsättning att företagen uppfyller sina åtaganden i beredskapsavtalen skrivs låneskulden ned under avtalsperioden, så att den är helt nedskriven vid den slutliga förfallodagen. Lånen kan kompletteras med kreditgarantier.

Underlaget till revisorernas granskningsrapport har erhållits vid genomgång av beklädnadsbyråns handläggningsrutiner, vid studier av aktuella handlingar och av ingångna avtal samt vid besök hos företag som erhållit beredskapslån. På revisorernas uppdrag genomförde en revisionsbyrå en genomgång av aktuella utbetalnings- och kontrollrutiner hos ÖEF.

Vid granskningen av handläggningsrutinerna och vid besöken hos företagen konstaterades, att såväl från företagen som från dem som fördelar lånen var det allmänna omdömet om beredskapslånesystemet positivt samt att det jämfört med tidigare system var en utveckling i rätt riktning. I granskningsrapporten föreslogs ändock ett antal justeringar och kompletteringar. Vissa förslag av mindre omfattning överlämnades under hand till ÖEF. Huvudparten av dessa samt flera av de förslag av mer principiell karaktär som togs upp i revisorernas rapport bitrads av ÖEF. En del av dem är redan åtgärdade och arbete pågår med att genomföra förändringar i enlighet med flera av de övriga förslagen.

Revisionsbyrån bedömde ÖEF:s interna kontroll på här aktuellt område som godtagbar. Vidare visade byrån på en del åtgärder som kan vidtas för att ytterligare förbättra den interna kontrollen. En del av dem har redan åtgärdats av beklädnadsbyrån.

Beträffande förslagen om införande av en kontrollstation i avtalen, utökad kontroll av hur avtalen följs samt förändrat ersättningssystem för beredskapstjänster, har ÖEF och de övriga remissmyndigheterna funnit anledning att lämna mer fylliga kommentarer. I de flesta fall biträder de förslagen men har synpunkter på delar eller helheten.

2 Revisorernas överväganden

En av anledningarna till att revisorerna beslöt att granska handläggningen av beredskapslån m. m. vid ÖEF:s beklädnadsbyrå var den kritik som riktats mot ÖEF:s utbetalnings- och kontrollrutiner på området. Revisorerna har kunnat konstatera att ÖEF har lagt ned ett omfattande arbete på att förbättra dessa rutiner och att de numera har en godtagbar nivå. Arbete på att förbättra dem ytterligare pågår dessutom. Revisorerna har vidare kunnat konstatera att det nya systemet med beredskapslån upplevs som klart bättre än tidigare lånesystem, att arbete fortlöpande pågår för att ytterligare förbättra systemet samt att ÖEF redan åtgärdat eller förklarat sig beredd att åtgärda flertalet av de förslag till justeringar som framförts i granskningsrapporten. I fortsättningen kommer därför inte ytterligare att

ordas om dessa frågor, eller om förslag som biträtts av ÖEF och där inga invändningar rests av övriga remissmyndigheter. Revisorerna förutsätter att ÖEF fortsätter att utveckla systemet och därvid tar hänsyn till förslag som man förklarat sig biträda men som ännu inte åtgärdats.

Revisorerna behandlar i det följande förslagen om kontrollstation, om utökad kontroll samt om ändrad ersättningsform till företagen.

2.1 Kontrollstation

Beredskapslåneavtalen skrivs vanligtvis på fem år eller mera. Under perioden skall företaget vidta åtgärder i enlighet med vad som angivits i avtalet och upprätthålla avtalad beredskapseffekt. Målet med ÖEF:s åtgärder är att hos företaget skapa en önskvärd långsiktig beredskapseffekt utan ytterligare lån från ÖEF.

Långsiktigheten i avtalen är till fördel för både företagen och ÖEF. I och med att företagen har överblick över beredskapskraven på lång sikt samt de resurser man erhåller skapas stabilitet i planeringen och förutsättningar för att genomföra fleråriga projekt.

För ÖEF förenklas planeringen bl. a. genom att ÖEF kan arbeta med en delbranch i sänder för att, när avtalen är skrivna, kunna engagera sig på ett annat område, i förhoppningen att den "klara" delbranchen sköter sig själv ett tag. Erfarenheterna har dock visat att en "klar" delbranch inte kan lämnas helt. Löpande under avtalsperioden kommer problem som t. ex. konkurser, ändrade marknadsförutsättningar m. m. som måste bearbetas.

Den långa avtalsperioden kan också medföra problem. Avtalen skrivs naturligtvis med den kunskap om framtiden som gäller vid avtalstillfället. Problemet är dock att företagen vanligtvis inte kan överblicka så lång tid som en fem- eller kanske tioårig avtalsperiod. Vissa företag kan t. o. m. ha svårigheter att planera för så lång tid som ett år framåt. Förutsättningarna som gällde vid avtalstidpunkten kan alltså snabbt ändras. Förändringar kan ske i marknadsförutsättningar, företagets inriktning, maskinparkens sammansättning, ändrade ägarförhållanden m. m., vilka var för sig eller tillsammans innebär att avtalsvillkoren inte längre är aktuella eller tillämpliga. I sådana fall kan det vara lämpligt att vid en omförhandling anpassa vissa avtalsvillkor till de förändrade förutsättningarna. Det kan naturligtvis också vara lämpligt att nya villkor, som man vid den första avtalstidpunkten inte kunde förutse, skrivs in i avtalen. För att en omförhandling skall bli meningsfull krävs att det finns pengar att fördela som motsvarar nya åtaganden eller förändrade villkor.

ÖEF har anmält att det kan vara funktionellt att bygga in en kontrollstation i avtalen efter prövning från fall till fall om sådant behov föreligger. ÖEF förutsätter härvid att lånebeloppets storlek inte omförhandlas.

Revisorerna anser att ÖEF i beredskapsavtalen bör lägga fast åtminstone en kontrollstation, vid vilken avtalsvillkoren kan diskuteras, omförhandlas och kompletteras mot bakgrunden av den utveckling som förevarit. I några få fall kanske sådana överläggningar inte behöver genomföras, men därom vet man knappast något när avtalen skrivs. Tid för kon-

trollstationsförhandlingar bör alltså anges i alla avtal. I avtalet skall också anges den andel av den totala kontraktssumman som då finns att förhandla om. Revisorerna anser inte att man vid kontrollstationen skall skjuta till nya medel, utan endast precisera åtgärder inom ramen för de medel som i avtalet reserverats till denna senare tidpunkt.

2.2 Utökad kontroll av hur avtalen följs

Av revisorernas granskningsrapport framgår att kontrollen av om företagen följer avtalsvillkoren är sporadisk. Företagen rapporterar till beklädnadsbyrån, vilken vanligtvis godtar dessa rapporter. Besöken på företagen är sällsynta. I rapporten föreslås därför att beklädnadsbyrån skall utöka kontrollen genom att ansvarig handläggare besöker företagen åtminstone någon gång under avtalsperioden. En lämplig tidpunkt kan vara före kontrollstationsförhandlingarna.

En sådan ordning med besök på företagen ställer naturligtvis ökade krav på handläggarna vad gäller såväl kompetens som tid. I rapporten föreslås därför att antalet handläggare vid beklädnadsbyrån utökas med en och att en del av konsultmedlen tas i anspråk därför, att handläggarna ges en till uppgiften anpassad utbildning i revision samt att man vid behov i avtalen skriver in sådana krav på företagets redovisning att den ovannämnda kontrollen kan utföras med rimlig arbetsinsats.

Det grundläggande syftet med besöken på företagen bör naturligtvis vara att kontrollera att avtalsvillkoren följs och att samhället tillförsäkras den beredskapseffekt som man avtalat om. En rad positiva bieffekter kan därutöver erhållas som t.ex. ömsesidig information och kunskapsuppbyggnad om branschens och företagens problem, tillfälle för parterna att på plats lösa enklare praktiska problem samt möjlighet för beklädnadsbyrån att nå konkurshotade företag innan det är för sent.

Remissmyndigheterna har, som redovisas i bilaga, flera synpunkter på förslaget om utökad kontroll. Näringslivsorganisationerna ställer sig avvisande till utökad kontroll, medan ÖEF m. fl. finner det angeläget. Statens industriverk (SIND) pekar på problemet som kan uppstå när en av två avtalsslutande parter kontrollerar den andre.

Enligt revisorernas mening är det naturligt att ÖEF som köpare av beredskapstjänster också har praktiska möjligheter att kontrollera att samhället erhåller dessa tjänster. Att besöken utförs av de handläggare vid ÖEF som är ansvariga för avtalen och löpande följer branschen och företagen finner revisorerna också riktigt, liksom att handläggarna vid mer komplicerade situationer skall kunna ta hjälp av revisionsbyråer och andra konsulter. Enligt vad revisorerna erfarit tycks det vara mindre vanligt att företagen medvetet manipulerar avtalsvillkoren, utan avvikelser tycks oftare uppstå genom oaktsamhet, bristande uppmärksamhet eller för företagen ändrade förutsättningar. Revisorerna anser mot denna bakgrund att den modell och ambitionsnivå för kontrollen som skisserats i granskningsrapporten är lämplig. En förutsättning för att genomföra denna förändring i ÖEF:s organisation är att regeringen utökar myndighetens personalram

2.3 Ändrad ersättningsform för beredskapstjänster

Successivt har ÖEF ändrat synen på sina insatser inom industrin från rent stödtänkande till att man köper för svensk beredskap viktiga tjänster. Införandet av beredskapslånesystemet, genom vilket tjänsterna betalas, är ett steg i denna riktning. Konstruktionen med beredskapslånen är dock, enligt granskningsrapporten, något svåröverskådlig och medför ett omfattande administrativt arbete. Därför har i rapporten föreslagits en övergång till kontant betalning för avtalade och erhållna tjänster.

ÖEF har i sitt remissvar konstaterat att möjlighet till kontant ersättning redan finns inom ÖEF:s verksamhetsområde. Som en följd av beredskapslagringsutredningens förslag (Ds Fö 1985: 1) kan sådana avtal komma att utökas i antal. ÖEF hävdar vidare att det inte finns något generellt optimalt ersättningssystem, varför åtgärderna måste anpassas till rådande omständigheter. Systemet med beredskapslån och beredskapsgarantier anser man ger önskvärd långsiktighet och flexibilitet och att detta system därför är ett värdefullt komplement till ett system med kontant betalning. ÖEF befarar vidare att företagens incitament att upprätthålla avtalade beredskapsåtaganden under längre tid kan minska vid ett system med renodlad kontant-ersättning. Övriga remissmyndigheter, utom försvarets rationaliseringsinstitut (FRI), tillstyrker en övergång till kontant ersättning. FRI anser att skillnaden mellan de två ersättningssystemen inte är särskilt stor, varför institutet inte finner anledning att nu frångå systemet med beredskapslån. Riksrevisionsverket (RRV) pekar bl. a. på de ökade möjligheter till formellt upphandlingsförfarande som ett system med kontantbetalning ger, vilket kan medföra bättre beslutsunderlag och minskad risk för att något av företagen erhåller konkurrensfördelar. RRV betonar vikten av att betalning sker mot fullgjord prestation.

I princip skiljer sig inte ÖEF:s beredskapslåneavtal om köp av tjänst som är av betydelse för rikets beredskap från andra avtal om köp av tjänster som upprättas mellan staten och företag eller mellan företag. Det är därför naturligt om ersättningen från ÖEF till företaget också får en för vanliga affärer sedvanlig form, dvs. att man betalar när den beställda varan är levererad och att man betalar kontant. I beredskapslånesystemet betalas ofta en stor del av den överenskomna summan långt innan tjänsten är producerad eller levererad. Garantier för att man sedan får den skapas genom konstruktionen med lån som skrivs ned i takt med att tjänsten levereras. Revisorerna anser att en årlig kontant ersättning under avtalsperioden är mer i överensstämmelse med vad som är sedvanligt vid köp av tjänster. Eftersom kontant betalning även ger en bättre överblick över statens kostnader för dessa beredskapsåtgärder, är enklare att överblicka för företagen samt enklare att administrera hos ÖEF, anser revisorerna att denna betalningsform bör införas även vid beklädnadsbyråns beredskapsavtal. I de fall företaget inte har pengar till inledande investeringar m. m. som skall göras enligt avtalet, bör kontantbetalning kunna kompletteras

med lån mot säkerhet av ÖEF utfärdade kreditgarantier. Sådana kreditgarantier bör dock beviljas restriktivt. Lånen bör amorteras med de följande betalningarna. Beredskapslånesystemet bör finnas kvar och utnyttjas vid särskilt komplicerade situationer.

I några remissvar har ifrågasatts om inte ett kontantbetalningssystem kan medföra en försvagning av garantierna för att företagen håller avtalen under hela avtalsperioden. Enligt revisorernas bedömning torde behovet av säkerhet vara mindre då man betalar i efterhand. I de fall ÖEF finansierat större investeringar i inledningen av ett projekt är det naturligt att ÖEF återförsäkras sig om att företaget inte bryter avtalet när dessa väl är gjorda. För närvarande erhålls sådana garantier genom att ÖEF tar säkerheter i byggnader och produktion. Ett alternativ kan vara att man för in skadeståndsklausuler i avtalen. Flera av de företag med vilka ÖEF träffar avtal har under en längre tid levt med krympande marknader, avsättningsproblem, dålig ekonomi, stor lånebörda och osäkerhet i största allmänhet, vilket kan innebära att de lätt hamnar i en situation där de inte klarar av att uppfylla alla sina åtaganden. Problemet i dessa fall är vanligtvis inte hur man skall dra nytta av sina säkerheter, utan vilka åtgärder som behöver vidtas för att bibehålla den beredskapseffekt som avtalet syftade till att säkra.

3 Hemställan

Riksdagens revisorer hemställer

beträffande överstyrelsens för ekonomiskt försvar handläggning av beredskapslån

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

- a. kontrollstation i ÖEF:s beredskapslåneavtal,
- b. utökad kontroll av hur avtalen följs,
- c. ändrad ersättningsform för beredskapstjänster.

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

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och revisionsdirektören Douglas Dérens (föredragande).

Stockholm den 7 november 1985

På riksdagens revisorers vägnar

Allan Åkerlind

Douglas Dérens

Dnr 1981:29

Sammanfattning av rapport 1984/85: 3 om överstyrelsens för ekonomiskt försvar handläggning av beredskapslån m. m. och de remissyttranden som avgivits över den

1 Rapporten

1.1 Bakgrund och syfte

Riksdagens revisorer beslöt i februari 1982 att granska handläggningen m. m. av beredskapslån vid överstyrelsens för ekonomiskt försvar (ÖEF) beklädnadsbyrå. Granskningen genomfördes så.

- att beklädnadsbyråns handläggningsrutiner kartlades och utvärderades.
- att en genomgång gjordes av de aktuella redovisnings- och kontrollrutinerna hos ÖEF samt
- att revisioner genomfördes hos ett antal företag som fått lån.

Granskningen genomfördes under medverkan av auktoriserade revisorer.

1.2 Lån m. m. för beredskapsåtgärder

Ekonomiskt försvar är ett samlingsbegrepp för åtgärder som krävs för att samhället skall kunna bibehålla en tillfredsställande försörjningsförmåga i kriser och krig. ÖEF har bl. a. till uppgift att samordna dessa åtgärder. Beklädnadsbyrån är en enhet i ÖEF, som ansvarar för beklädnadsvaror, teknisk textil, sjukvårdstextil, skor m. m. En hög beredskap på området kan erhållas genom att varor lagras eller genom att ersättningsmateriel utvecklas. Byrån försöker dock i första hand genom ekonomiska åtgärder utveckla och bibehålla den berörda industrins alltför begränsade produktionskapacitet.

1.3 Beredskapslån och beredskapsgarantier

De ekonomiska instrument som ÖEF disponerar för beredskapsbevarande och beredskapshöjande åtgärder är sedan den 1 juli 1982 beredskapslån och beredskapsgarantier. Tidigare fanns andra lånetyper.

Beredskapslån kan ha en löptid på mellan ett och femton år. Utbetalningar kan göras under de första fem åren beroende på vad som överenskommits i avtalet. Vanligtvis är lånen ränte- och amorteringsfria. Under förutsättning att företagen uppfyller sina beredskapsåtaganden skrivs låneskulden ned under avtalsperioden så att den är helt nedskriven vid den slutliga förfallodagen. ÖEF kan också gå i borgen, s. k. beredskapsgaranti, för lån som företagen får på annat håll.

1.4 Beklädnadsbyråns handläggning av låneärenden

Beklädnadsbyrån försöker numera bearbeta och skriva avtal med företag inom en hel delbransch i ett sammanhang. Härigenom kan man få en samlad bedömning av hur medlen skall fördelas under kommande femårsperiod.

Arbetet inleds med att beredskapsbehovet inom den aktuella delbranschen analyseras, varefter en teknisk och ekonomisk analys görs innan man går ut med erbjudande om att teckna avtal. När ansökningarna kommit in från företagen görs en fördjupad analys av varje företag och upprättas en turordning enligt vilken byrån skall försöka förhandla fram beredskapsavtal. I första hand vill man ha avtal med företag som förväntas ha en sådan livslängd att beredskapseffekten som eftersträvas kommer att finnas kvar även efter avtalstidens utgång.

Beredskapsavtalen skrivs med resp. företag efter förhandlingar. Beredskapsåtaganden som därvid diskuteras kan vara utrustningskapacitet, organisatorisk och personell kapacitet, produktionsvolym i kris, minsta produktion i fredstid, utbildning av personalen, skyldighet att underhålla maskinparken, lagringsåtaganden vad gäller vissa svårersättliga varor och reservdelar m. m. I avtalen kan också regleras åtgärder inom t. ex. områdena maskininvesteringar, administration, marknadsföring m. m. som syftar till att höja eller trygga den långsiktiga försörjningsberedskapen.

Företagen erhåller som ersättning för dessa åtaganden beredskapslån och i vissa fall beredskapsgarantier. I avtalet regleras hur stora dessa är, för hur lång tid de gäller, vid vilka tidpunkter de skall betalas ut, hur de skrivs ned m. m. Utbetalningarna fördelas ofta över flera år och nedskrivningarna görs årligen under hela avtalsperioden. För utbetalning och nedskrivning krävs av ÖEF godkänd rapport från företaget om hur villkoren i avtalet är uppfyllda. Rapportskyldigheten anges i avtalet. Vanligtvis är lånen ränte- och amorteringsfria.

Beredskapsgarantier används i vissa fall då företagen behöver låna utöver sin egenfinansiering och beredskapslånet. ÖEF går därigenom i borgen för företagets lån i bank. Inom skoindustrin tecknar beklädnadsbyrån också s. k. tremånadersgarantier för att hjälpa företagen att låna upp rörelsekapital under perioder med dålig avsättning för skor.

Beklädnadsbyrån följer rent allmänt upp vad som händer i de aktuella delbranscherna. Mer konkret information om hur avtalsvillkoren följs erhålls främst genom de rapporter som krävs in. Rapporterna påtecknas av företagens revisorer. Ibland besöks företagen av byråns tekniker. Någon egentlig revision ute på företagen förekommer vanligtvis inte.

Utöver fördelningen av lånemedel och uppföljning av avtalsvillkor har beklädnadsbyrån ett omfattande arbete med vissa företag. Avvikelser från avtalsvillkoren måste åtgärdas från byrån. Ibland måste avtalen ändras och i allvarliga fall kan byrån bli tvungen att säga upp avtalen. Stora konkurser

kan bli så tidsödande att byrån tvingas skjuta på beredningen av lån för andra delbranscher halvårsvis eller mera.

Handläggarna anser att det är mer stimulerande att arbeta med de nya beredskapslånen än med tidigare låneformer. Det nya systemet är rättvisare för företagen och medger en bättre styrning från byrån mot beredskapsmålen. Personalen får en bättre insyn i vilken beredskap som åstadkoms genom byråns åtgärder. Genom de mångåriga avtalen och genom att en hel delbransch bearbetas i ett sammanhang erhålls en större stadga och målinriktning i arbetet. Arbetssättet ställer dock större krav på byråns personal än tidigare handläggningsformer.

1.5 Uppföljning av ett antal lånefall

Riksdagens revisorers kansli besökte tillsammans med en revisionsbyrå ett antal företag som erhållit beredskapslån. Syftet med besöken var dels att efterhöra företagens syn på ÖEF:s handläggning av låneärenden, dels att utröna i vad mån företagen följer avtalen och om avsedda beredskapseffekter erhållits.

Företagsledarna var genomgående positiva till de nya beredskapslånen. De ansåg bl. a. att principen att få ersättning för en utförd beredskapsprestation är sundare än det gamla systemet med bidrag. Några av dem ansåg också att konstruktionen med beredskapslån var mer konkurrensneutral. De krav på förändringar av olika delar av företagens verksamhet som inarbetas i avtalen ansåg de medverka till ökad konkurrenskraft och långsiktig överlevnadsförmåga. En del problem fanns bl. a. med att tolka avtalsreglerna. Det var inte helt klart hur beredskapslånen skall redovisas och deklarerar.

Under en avtalsperiod kan förutsättningarna för företagens verksamhet ändras, vilket medför att även grunderna för avtalen ändras. Detta medför i flera fall behov av justeringar eller omförhandlingar av avtalen. De besökta företagen har inte heller sådan framförhållning att de kan överblicka hela avtalsperioden.

Vid granskningen om företagen följde avtalsvillkoren framkom en rad mindre avvikelser. Många kunde rättas till redan vid besöken och andra strax därefter. Några frågor kvarstår och utreds vidare av beklädnadsbyrån. Revisionsbyrån föreslog en del åtgärder som bör beaktas vid bl. a. rapportering och avtalsskrivning. Dessa finns i huvudsak med i rapportens förslag till åtgärder. Det allmänna intrycket var att företagen i stort följde avtalsvillkoren.

1.6 Granskning av beklädnadsbyråns utbetalnings- och kontrollrutiner

Som tidigare omnämnts har riksdagens revisorer låtit en revisionsbyrå gå igenom de aktuella redovisnings- och kontrollrutinerna hos ÖEF. Motivet för detta var att dessa rutiner tidigare varit otillfredsställande och att man nu ville kontrollera om de åtgärder som vidtagits av ÖEF på området fört upp den interna kontrollen till en godtagbar nivå.

Revisionsbyrån bedömer den interna kontrollen på här aktuellt område som godtagbar. Revisionsbyrån har vidare visat på en del åtgärder som kan vidtas för att ytterligare förbättra den interna kontrollen. En del av dessa har redan åtgärdats av beklädnadsbyrån.

1.7 Överväganden och förslag

Mot bakgrunden av de erfarenheter som kartläggningen av beklädnadsbyråns handläggningsrutiner, revisionerna på företagen samt granskningen av ÖEF:s utbetalnings- och kontrollrutiner har givit, har sammanfattningsvis följande övergripande konstateranden gjorts i rapporten. nämligen

att den interna kontrollen nu har en godtagbar nivå och att den med redan nu planerade och relativt begränsade åtgärder kan förbättras ytterligare samt

att synen på beredskapslånesystemet är positiv från såväl dem som fördelar lånen som företagen, att man åtminstone på kort sikt erhåller de beredskapseffekter som eftersträvas samt att systemet innebär en utveckling i rätt riktning.

De olika genomgångarna har också givit anledning att formulera vissa förslag till justeringar och kompletteringar av det nuvarande systemet. Sammanfattningsvis innebär de

att arbetet med att förbättra handläggningsrutinerna vid beklädnadsbyrån bör fortsätta och att arbetsordningen bör ses över i här aktuella delar

att ÖEF bör utreda vilka särskilda krav på redovisning, rapportering och information som bör gälla vid avtal med företag som ingår i en koncern

att beklädnadsbyrån kraftigt utökar sin kontroll av hur avtalen följs genom besök på företagen

att resurser för den ökade uppföljningen skapas genom omprioritering från konsultmedel till ytterligare handläggare

att ÖEF i avtalen tar in krav på separat eller särskilt anpassad redovisning i bolagens löpande bokföring för att möjliggöra sådan uppföljning

att beklädnadsbyråns personal ges lämplig utbildning i revision

att en kontrollstation byggs in i avtalet och att en del av avtalssumman avsätts till denna förhandling

att gamla avtal om möjligt samordnas med nya avtal så att man bara har ett avtal per företag

att det i avtalen anges om företagen också har avropsavtal med försvarsmaterielverk

att vissa svårtolkade uttryck i avtalen definieras ytterligare samt

att ÖEF utarbetar en praktiskt utformad handledning om beredskapslån som överlämnas till avtalsslutande företag.

Slutligen har i rapporten föreslagits att formen för att betala företagen för beredskapstjänster som de utför skall ändras sålunda.

att den nuvarande förordningen om beredskapslån och beredskapsgarantier ersätts med en förordning om ersättning för beredskapstjänster som medger kontant betalning för utförd tjänst i kombination med ett begränsat utnyttjande av kreditgarantier.

Yttranden över rapporten 1984/85:3 om överstyrelsens för ekonomiskt försvar handläggning av beredskapslån m. m. har, efter remiss, lämnats av sju myndigheter och organ. Dessa är överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF), försvarets rationaliseringsinstitut (FRI), statens industriverk (SIND), riksrevisionsverket (RRV), Beklädnadsarbetarnas förbund, Svensk Industriförening och Sveriges Industriförbund. Skofabrikantföreningen och Textilrådet/Konfektionsindustriföreningen, som beretts tillfälle att yttra sig, har inte lämnat några synpunkter.

2.1 Allmänna synpunkter på rapporten

Revisorernas rapport har fått ett övervägande positivt mottagande. Remissorganen har främst haft synpunkter på förslagen om ändrad ersättningsform till företagen samt om utökad kontroll. Det är också om dessa förslag som några avvikande meningar kan noteras. ÖEF m. fl. noterar de positiva konstaterandena om den interna kontrollen vid beklädnadsbyrå och om beredskapslånesystemets funktion. Svensk Industriförening anmäler i detta sammanhang att de också funnit att försörjningsberedskapsfrågorna under senare år hanterats mer professionellt och i former som företagen upplevt som rationella.

2.2 Justeringar och kompletteringar av beklädnadsbyråns handlägningsrutiner

Ett antal förändringar och kompletteringar av avtalsvillkor, arbetsordning, handlägningsrutiner m. m. har föreslagits i revisorernas granskningsrapport. Dessutom har ytterligare sådana förslag presenterats i arbetspromemorior som under hand överlämnats till ÖEF. Redan under revisionens gång började ÖEF göra önskade justeringar av rutinerna. ÖEF anmäler i sitt remissvar att förslagen biträds av ÖEF och att man redan vidtagit eller påbörjat förändringar i enlighet därmed. Som exempel anger man omarbetad arbetsordning, datoriserad reskontrabokföring av lånen, decentraliserad diarieföring och andra nya administrativa rutiner, nya blanketter för företagens rapportering till ÖEF samt omarbetad avtalsmall för beredskapslån. Övriga remissmyndigheter och organisationer har inte heller något att invända mot de föreslagna förändringarna av handlägningsrutinerna utan bedömer i några fall att de leder till effektivisering av verksamheten.

2.3Handledning om beredskapslån

Vid besöken hos företag med beredskapslån framkom att det rådde en osäkerhet bl. a. om hur lånen skulle behandlas bokförings- och skattemässigt. I granskningsrapporten föreslogs därför att ÖEF skulle utarbeta och till berörda företag överlämna en handledning om beredskapslån där bl. a. sådana frågor klargörs. ÖEF håller med om att det inte skall råda några

oklarheter för företagen i dessa frågor. Någon kompetens att utarbeta bokförings- och skatteinvisningar har man emellertid inte. ÖEF kommer därför att begära hos bokföringsnämnden och riksskatteverket att de utfärdar anvisningar. ÖEF överväger vidare att ge ut en upplysningsskrift om beredskapslån och beredskapsgarantier.

2.4 Kontrollstation

Beredskapslåneavtalen gäller vanligtvis fem till tio år. Företagen har svårt att förutse såväl delbranschens som företagets utveckling under så lång tid. ●säkerheten är följaktligen stor om vilka behov av åtgärder som finns vid avtalsperiodens senare del och vilka åtgärder som skall preciseras i avtalen för denna tid. I rapporten föreslogs därför att användningen av en del av lånesumman inte skall preciseras i avtalet vid avtalsperiodens början, utan sparas till en senare tidpunkt när bättre överblick över marknad, företagets utveckling, resultat av vidtagna åtgärder m. m. erhållits. Hur denna summa skall användas preciseras i en senare förhandling, en s. k. kontrollstation.

ÖEF anser att ett av syftena med fleråriga beredskapslåneavtal är att åtminstone en planeringsförutsättning skall vara given för berörda företag i den osäkerhet som råder beträffande framtiden. Under förutsättningen att avtalade villkor uppfylls, skall därför ersättningen för en viss beredskaps-tjänst från början vara given.

ÖEF anser vidare att det kan vara funktionellt att bygga in en kontrollstation redan då avtalet upprättas, under förutsättning att den inte ger möjlighet att omförhandla lånebeloppets storlek, utan endast att senare precisera vissa åtgärder inom avtalets ram. Behov av kontrollstation bör dock enligt ÖEF prövas från fall till fall. Då det exempelvis gäller större företag med god framförhållning anser ÖEF att det knappast föreligger behov av en kontrollstation. ÖEF har i flera fall, där behov förelagat om kontrollstation, avtalat om sådan senarelagd åtgärdsprecisering.

Beklädnadsarbetarnas förbund stödjer förslaget om att en kontrollstation skall byggas in i avtalen.

2.5 Kontroll av avtalen

Vid granskningen har framkommit att beklädnadsbyrån förlitar sig till företagens rapportering och att kontrollen ute på företagen av att de följer avtalade villkor är sporadisk. En utökad kontroll föreslås, som i första hand skulle utföras genom besök på företagen av beklädnadsbyråns egen personal. Ett sådant system har flera fördelar men kräver också resurser. I rapporten föreslogs därför en omfördelning av konsultmedel till en handläggartjänst vid byrån, utbildning av byråns personal samt viss anpassning av företagens bokföring.

ÖEF anser att en utökad kontroll av hur avtalen följs är angelägen och att en viss omfördelning från konsultmedel till lönekostnader enligt revisorernas modell kan vara lämplig. Man framhåller dock samtidigt att man inte kan ha anställd personal för alla de kompetensområden där utredningsbehov föreligger, varför tillgång till konsultmedel är nödvändig. Man

pekar också på att konsultmedel ger flexibilitet genom att man kan köpa tjänster när de behövs och för den tid som behövs, utan den långsiktiga bindning som anställd personal medför.

ÖEF konstaterar dock att statsmakernas budgetmässiga styrning hittills gått i motsatt riktning mot revisorernas förslag. De förvaltningsanslag ur vilka personalens löner betalas har under senare år utsatts för stora besparingskrav, medan anslagen för beklädnadsprogrammet, som belastas med kostnader för konsulter, varit förhållandevis rikliga. ÖEF har vid flera tillfällen påpekat denna obalans.

Slutligen anmäler ÖEF att man mot bakgrunden av förslagen i rapporten kommer att försöka utöka kontrollen av avtalen samt, under förutsättning att statsmakernas budgetmässiga styrning inte hindrar det, fortlöpande söka finna den optimala fördelningen mellan lönekostnader för anställd personal och konsultkostnader.

FRI har inga synpunkter på avvägningen mellan personal och konsulter, men påpekar att en överföring av konsultmedel till egen personal bör medföra en utökning av den personalram som i proposition 1984/85: 160 angetts för överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB).

SIND pekar i sitt remissvar på ett annat sätt att frigöra resurser, nämligen genom att leja ut den personalkrävande panthanteringen. I detta sammanhang tar SIND också upp två andra synpunkter på avtalsuppföljningar. För det första anser SIND att man bör undvika att i beredskapslåneartalen skriva in mjuka villkor som t. ex. administrativa förändringar, marknadsföringsåtgärder m.m., eftersom de är tidskrävande att följa upp och i praktiken omöjliga att beivra om de inte följs. För det andra pekar SIND på den konflikt som det innebär att den ena av två avtalspartner ingående kontrollerar sin partner, och anser det många gånger motiverat att överlämna kontrolluppgifter till utomstående revisorer trots de större kostnader som det medför.

Beklädnadsarbetarnas förbund tillstyrker förslaget om utökad kontroll genom besök på företagen och att detta genomförs genom omprioritering av konsultmedel till medel för ytterligare handläggare.

Svensk Industriförening och Industriförbundet ställer sig dock avvisande till ökade kontrollinsatser av den omfattning som föreslås i promemorian. Industriförbundet förordar i stället åtgärder med syfte att höja ÖEF:s produktivitet t. ex. genom vidareutbildning av befintlig personal. Svensk Industriförening avstyrker en ökad utbildning i revision för berörd personal, eftersom motivet för detta är utökad kontroll. I stället för den utökade kontrollen förordar föreningen att medel satsas på administrativa hjälpmedel för företagen som hjälper dem att följa upp sina åtaganden.

2.6 Förändrat ersättningssystem för beredskapstjänster

ÖEF konstaterar, med anledning av förslaget om en övergång från lån till kontant betalning för företagens beredskapsåtaganden, att sådana möjligheter redan finns inom ÖEF:s verksamhetsområde. Bl. a. finns ca 300 lagrings- och omsättningsavtal där företagen får kontantersättning för sina tjänster. ÖEF påpekar vidare att antalet avtal med kontantersättning kan

komma att utökas som en följd av beredskapslagringsutredningens förslag (BLU) (Ds Fö 1985: 1).

Enligt ÖEF finns inte något generellt optimalt ersättningssystem, varför åtgärderna måste anpassas till rådande omständigheter. Beredskapslånen är därför ett värdefullt komplement till ett system med renodlad kontanter-sättning. Ett generellt utnyttjande av denna senare ersättningsform anser ÖEF vara mindre ändamålsenligt. ÖEF ifrågasätter också om företagens ekonomiska incitament att upprätthålla avtalade beredskapsåtaganden under längre tid kommer att minska vid ett system med renodlad kontanter-sättning.

Sammanfattningsvis är ÖEF:s inställning,

att kontanter-sättning för beredskapstjänst redan nu kan ges,

att ett utökat utnyttjande av detta kräver vissa anslagsmässiga och regleringsbrevstekniska förändringar samt

att den nuvarande ordningen med beredskapslån och beredskapsgarantier är funktionell för att säkra vissa typer av beredskap, bl. a. genom den flexibilitet och långsiktighet som den medför.

FRI anser inte att skillnaden mellan beredskapslån och kontant betalning är särskilt stor, varför man inte ser någon anledning att nu frånga förfarandet med beredskapslån.

SIND konstaterar att det primära syftet med beredskapslån och garantier är att kompensera företagen för utförda beredskapstjänster. Man anser att en mer direkt kompensation för tjänsterna förefaller välmotiverad och tillstyrker därför förslaget liksom att där också inkludera ersättning för avtalade investeringar som företagen måste finansiera genom lån i bank.

SIND påpekar dock att ÖEF även i ett system med kontanter-sättning kommer att vara tvingad att finansiera vissa ärenden med hög risknivå och att andelen kreditförluster i den då kvarvarande portföljen kommer att bli större än för närvarande. Man bedömer att den föreslagna förändringen inte är negativ för företagen.

RRV, som särskilt granskat förslaget till förändrad ersättningsform, konstaterar att denna kan medföra förenklingar av administrationen, vilket bör kunna ge möjligheter till ökade insatser i förberedelsearbetet. Man konstaterar härvid att ett ändrat system ger ökad möjlighet till ett formellt upphandlingsförfarande av beredskapstjänsterna, vilket dels ger bättre beslutsunderlag inför avtalsskrivandet, dels minskar riskerna för att något företag får konkurrensfördelar.

RRV pekar även på risken med att en övergång till ett kontantbetalningssystem kan medföra att statens rättsliga ställning gentemot berörda företag försvagas. RRV anser därför att avtalen bör utformas så att staten vid en konkurs inte blir ersättningsskyldig för annat än utförda tjänster, dvs. att betalning sker mot fullgjord prestation. Kreditgarantier förordas framför förskott.

En förändring från lån till kontant ersättning tillstyrks av *Beklädnadsarbetarnas förbund*, som förutsätter att företagen kompenseras för merkostnader som uppstår då företagen tvingas ta lån för att kunna finansiera avtalade åtgärder, samt av *Svensk Industriförening* och av *Industriförbundet*.

Revisorernas förslag

- 1 Genomförd granskning
- 2 Revisorernas överväganden
 - 2.1 Kontrollstation
 - 2.2 Utökad kontroll av hur avtalen följs
 - 2.3 Ändrad ersättningsform för beredskapstjänster
- 3 Hemställan

Bilaga

- 1 Rapporten
 - 1.1 Bakgrund och syfte
 - 1.2 Lån m. m. för beredskapsåtgärder
 - 1.3 Beredskapslån och beredskapsgarantier
 - 1.4 Beklädnadsbyråns handläggning av låneärenden
 - 1.5 Uppföljning av ett antal lånefall
 - 1.6 Granskning av beklädnadsbyråns utbetalnings- och kontrollrutiner
 - 1.7 Överväganden och förslag
- 2 Remissyttrandena
 - 2.1 Allmänna synpunkter på rapporten
 - 2.2 Justeringar och kompletteringar av beklädnadsbyråns handläggningsrutiner
 - 2.3Handledning om beredskapslån
 - 2.4 Kontrollstation
 - 2.5 Kontroll av avtalen
 - 2.6 Förändrat ersättningssystem för beredskapstjänster

1985/86: 8

Riksdagens revisorers förslag om skatt på fartygsbränsle

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av systemet för beskattning av brännolja (motorbrännolja, eldningsolja och bunkerolja) för fartygsdrift. För nämnda bränsle medges befrielse från allmän energiskatt och s. k. särskild avgift, såvida fartyget inte används för fritidsändamål eller annat privat ändamål. Den som, utan att vara registrerad som skattskyldig enligt lagen om allmän energiskatt, vill köpa brännolja utan skatt och särskild avgift har att avge försäkran om att bränslet skall användas för skatte- och avgiftsbefriat ändamål.

Revisorernas granskning har sammanfattningsvis visat att nuvarande beskattningssystem inte medger någon effektiv kontroll och att ordningen med manuellt hanterade försäkringar om bränslets användning är administrativt tungrodd. Mot den bakgrunden föreslås

att förutsättningarna utreds för att ersätta nuvarande system för beskattning av brännolja för fartygsdrift med en ordning som genom anknytning till befintliga eller kommande fartygsregister förbättrar kontrollmöjligheterna och förenklar skatteadministrationen.

I ärendet har sammanställts en granskningsrapport som remissbehandlats. En sammanfattning av rapporten och remissutfallet är som *bilaga* fogad till denna skrivelse.

1 Genomförd granskning

På brännolja (motorbrännolja, eldningsolja och bunkerolja) för användning i fartyg utgår allmän energiskatt och s. k. särskild avgift om fartyget används för fritidsändamål eller annat privat ändamål. Den sammanlagda skatte- och avgiftsbelastningen utgör 529 kr. per kubikmeter. Vid annan användning, dvs. i yrkesmässiga sammanhang, får fartyg framföras med skatte- och avgiftsfri brännolja.

Den som inte är registrerad som skattskyldig hos riksskatteverket får enligt gällande bestämmelser köpa skatte- och avgiftsfritt bränsle endast mot att han avger en försäkran om att bränslet skall användas för skatte- och avgiftsbefriat ändamål. En sådan försäkran skall avges vid varje köptillfälle eller för högst ett kalenderår.

Fram till utgången av april månad 1983 var brännolja för drift av fartyg befriad från allmän energiskatt, oavsett fartygstyp och transportändamål. Nämnda år beslutade emellertid riksdagen att fritidsanvändning eller an-

nan privat användning av fartyg inte längre skulle berättiga till skattebefrielse (prop. 1982/83: 99, SkU 1982/83: 37, rskr 1982/83: 234). Vid påföljande riksmöte infördes motsvarande begränsningsregel i fråga om den särskilda avgiften.

I granskningsrapporten redovisas beskattningssystemet så som det praktiskt hanteras i distributionskedjan. Vidare redogörs för gällande bestämmelser om fartygsregistrering såväl som för ett i oktober 1984 avlämnat förslag till ett nytt register för båtar. För närvarande gäller enligt sjölagen att i princip alla skepp – dvs. fartyg med en största längd av minst tolv meter och en största bredd av minst fyra meter – skall vara införda i skeppsregistret. Vidare gäller att i princip alla yrkesmässigt nyttjade båtar om minst sex meters längd skall vara införda i båtregistret. Härtill ges vissa möjligheter till frivillig registrering av andra båtar, t. ex. fritidsbåtar. I skepps- och båtregistren skall finnas en mängd olika uppgifter om fartyget och dess ägare m. m. Bl. a. skall finnas särskilda identifieringsuppgifter, dvs. fartygets registerbeteckning och uppgift om fartygets art, som ger besked om användningssättet. Av artbeteckningen framgår i regel t. ex. om fartyget är avsett för fritidsbruk. Enligt det nya förslaget till båtregister skall i princip alla båtar om minst fem meters längd eller med en minsta motorstyrka om 13 kW registreras.

I granskningsärendet har huvudvikten lagts vid en närmare analys av beskattningssystemets funktion från kontrollsynpunkt och från administrativ synpunkt. I förstnämnda avseendet konstaterar granskningsrapporten sammanfattningsvis att det i dag inte förekommer någon egentlig kontroll över användningen av skatte- och avgiftsfritt försäld bränsle för fartygsdrift. Systemet bygger helt och hållet på tilltro till att de som avger försäkringar om bränslets användning verkligen är berättigade till förmånen och att de lever upp till sina "på heder och samvete" avgivna deklARATIONER. Med andra ord, uttalas det, torde mindre nogräknade förbrukare utan större risk för upptäckt kunna använda skatte- och avgiftsfritt bränsle för skattepliktigt ändamål, t. ex. för att köra dieseldriven bil, traktor eller motorredskap eller för uppvärmningsändamål alternativt för fartygsdrift i fritidssammanhang. Vid tillkomsten av nu gällande regler uttalade skatteutskottet att systemet med s.k. igenkänningssignaler (registerbeteckningar) för fartyg i yrkesmässigt bruk torde bidra till att underlätta kontrollen. Denna kontrollmöjlighet torde inte ha utnyttjats.

Vid granskningen har framkommit att oljebolagen uppfattar systemet med försäkringar som byråkratiskt och tungrovt. Mycket tid får läggas ned på att kräva in försäkringar, särskilt inför varje nytt kalenderår. Kontrollen av att det finns försäkringar som svarar mot skatte- och avgiftsfria leveranser samt åtgärder med anledning av felaktigheter är tidsödande och betungande. Som särskilt besvärligt uppfattas systemet vid tredjepartsförhållanden, dvs. då oljebolaget levererar bränsle till förbrukare via återförsäljare eller annan mellanhand, eftersom bolaget då oftast saknar kännedom om den slutlige konsumenten.

Bland innehavarna till s.k. båtstationer är systemet en källa till irritation. Personalen anser det vara obehagligt att tvingas utföra ett slags myndighetsuppgift då det gäller att avgöra om en kund skall betala skatt

och avgift på inköpt bränsle eller ej. Man tvingas hantera blanketter i en ofta stressig situation och för de mest obetydliga volymer.

Tidigare utgjorde leveranserna till fiskeförsäljningsföreningarna ett bekymmer för oljebolagen. Då skulle nämligen varje föreningsmedlem avkrävas en försäkran. Det visade sig emellertid i det närmaste ogörligt att få systemet att fungera. I det läget beslöt riksskatteverket medge ett enklare förfarande. Numera räcker det sålunda med att föreningen tillställer oljebolaget en kollektiv försäkran för all till föreningen levererad brännolja, samtidigt som föreningen själv infordrar och förvarar individuella försäkringar från sina medlemmar. I rapporten konstateras i detta sammanhang att förfarandet torde strida mot förarbetena till gällande regler. I propositionen (1982/83:99) uttalade nämligen statsrådet att, när skattefriheten slopades för fritidsbåtar, systemet med individuella försäkringar skulle kunna tillämpas i avsedd utsträckning för övriga fartyg.

Sammanfattningsvis sägs i granskningsrapporten att systemet med försäkringar synes skapa merarbete och försvåra distributionen av fartygsbränsle, samtidigt som värdet med systemet är tvivelaktigt.

Enligt de regler som gäller i dag är det det faktiska användningssättet vid varje enskilt tillfälle som avgör om fartygsbränsle i form av brännolja skall beskattas och avgiftsbeläggas eller ej. Denna gränsdragning, sägs i rapporten, är omöjlig från kontrollsynpunkt. En bestämmelse, vars efterlevnad inte kan kontrolleras, bör utmönstras.

I granskningsrapporten har skisserats ett alternativ till nu tillämpade, mindre lyckade gränsdragningsprincip. Den tänkta ordningen skulle innebära att ett fartygs inregistrerade användningssätt, så som det har dokumenterats i befintliga fartygsregister, skall avgöra frågan om skatteplikt eller skattebefrielse. Med bibehållande av nuvarande huvudprincip, enligt vilken fritidsbruk eller annat privatbruk skall beskattas, skulle endast fartyg vars inregistrerade artbeteckning utvisar yrkesmässigt bruk få tankas och drivas med skatte- och avgiftsfritt bränsle.

Fördelarna med denna ordning är enligt rapporten följande. För det första kan inget tvivel behöva uppstå huruvida skatte- och avgiftsbefrielse i visst fall skall komma i fråga. För det andra bortfaller den i praktiken omöjliga uppgiften att kontrollera i vilket syfte en fartygsresa företas. För det tredje finns möjligheter att sammanställa ADB-listor om varje enskilt fartygs inköp av skatte- och avgiftsfritt bränsle.

I granskningsrapporten redovisas en förhållandevis noggrann genomgång av distributionsvägarna för marinbränsle och den skatteadministrativa hanteringen i distributionssystemet. Syftet med genomgången har varit bl. a. att undersöka förutsättningarna för att slopa kravet på försäkringar om bränslets användning som villkor för köp av skatte- och avgiftsfritt bränsle. Analysen synes visa att sådana förutsättningar föreligger eller kan tillskapas med vissa mindre modifieringar, bl. a. i fråga om registrering som skattskyldiga av vissa mellanhänder.

Enligt de bestämmelser som riksdagen fastställde år 1983 är det endast yrkesmässig fartygsdrift som berättigar till befrielse från allmän energiskatt och s.k. särskild avgift på brännolja. Den valda gränsdragningen innebär att det faktiska ändamålet med varje enskild fartygsresa skall avgöra frågan om skatte- och avgiftsbefrielse. Denna avgränsning är, sägs det i rapporten, omöjlig från kontrollsynpunkt. Någon kontroll av att det privata nyttjandet sker med beskattat bränsle förekommer inte, planeras inte och torde heller inte vara praktiskt möjligt.

Riksskatteverket instämmer i sitt yttrande över granskningsrapporten i rapportens beskrivning av vilka svagheter som vidlåder nuvarande regler. Svenska Petroleum Institutet anser att rapporten ger en utmärkt beskrivning av de olägenheter som följer med nuvarande beskattningssystem. Sveriges Fiskares Riksförbund stödjer rapportens bedömning att nuvarande system bör förenklas och göras mer kontrollerbart. Endast en remissinstans, nämligen Stockholms Läns Fiskförsäljning Ek. För., anser nuvarande ordning acceptabel från kontrollsynpunkt. Från föreningens sida förekommer ingen försäljning till fritidsbåtar. Vidare sägs att det eventuella olagliga utnyttjande som kan förekomma bland fiskare med dieseldriven bil eller fritidsbåt säkert inte är av någon större omfattning.

Enligt revisorernas uppfattning har granskningen på ett övertygande sätt påvisat bristerna i kontrollhänseende hos nuvarande beskattningsregler. Även om det inte finns skäl att tro att missbruket är av någon större omfattning får inte ett beskattningssystem, som fallet synes vara här, vara så utformat att det praktiskt taget utesluter möjligheten av en effektiv kontroll.

En stor del av det administrativa arbetet i samband med den allmänna energiskatten och den särskilda avgiften för oljeprodukter och kol åligger de skattskyldiga själva, dvs. främst oljebolagen samt större förbrukare och återförsäljare men också i vissa fall icke skattskyldiga återförsäljare.

De administrativa uppgifterna omfattar moment som skatteberäkning, uppbörd och kontroll. Vid granskningen har framkommit att oljebolagen uppfattar systemet som byråkratiskt och tidsödande. Innehavare av båtstationer i skärgården har uttryckt starkt missnöje över att tvingas utföra vad de uppfattar som myndighetsuppgifter i samband med brännoljaeförsäljningen. Sammanfattningsvis synes systemet med försäkringar enligt granskningsrapporten skapa merarbete och försvåra bränsledistributionen.

Flertalet remissinstanser, bl. a. riksskatteverket, delar rapportens slutsats om behovet av förbättringar. Revisorerna konstaterar med tillfredsställelse att det bland inblandade parter finns en gemensam syn på problemen och en vilja att få förenklingar till stånd.

I granskningsrapporten föreslås en ny ordning som anknyter till befintliga ADB-baserade register över skepp och båtar. Enligt förslaget skall – med bibehållande av principen om att fritidsbruk och annat privatbruk skall beskattas – endast fartyg, vars inregistrerade s.k. arbteteckning anger annat användningssätt än privatbruk, få framföras med skatte- och avgiftsfri brännolja.

De åsyftade fartygsregistren har närmare beskrivits i granskningsrapporten. Enligt där redovisade, muntligt inhämtade uppgifter torde registren fylla höga krav på fullständighet i den meningen att registreringspliktiga fartyg också är registrerade. Registrerade uppgifters tillförlitlighet och aktualitet torde också vara tillfredsställande. Artregistreringen bedömdes vara så utförd och av sådan kvalitet att det med hjälp av denna vore möjligt att med acceptabel precision skilja fartyg för yrkesmässigt bruk från skepp och båtar för fritidsändamål.

I avgivna remissyttranden framträder en delvis annan bild i fråga om artuppgifterna i fartygsregistren. Sjöfartsregistret hävdar bl. a. att flera artbeteckningar kan hänföras under såväl privat som yrkesmässig drift. Riksskatteverket uttalar att förslaget i granskningsrapporten om att göra skattefriheten beroende av fartygets huvudsakliga användning sådan den kommer till uttryck i fartygsregistrens artbeteckning, står och faller med uppgifternas tillförlitlighet. Verket ifrågasätter att nuvarande rutiner inom sjöfartsregistret för kontroll av uppgifterna är sådana att artbeteckningarna kan läggas till grund för beskattningsändamål. Även om problemet med tillförlitligheten löses krävs enligt verket ytterligare överväganden innan lagstiftningen kan ändras. Också Sveriges Fiskares Riksförbund uttalar tvivel rörande artbeteckningarnas tillförlitlighet. Enligt förbundet ägs ett betydande antal mindre båtar med distriktsbeteckning av icke yrkesfiskare och används för fritidsändamål.

Revisorerna vill för sin del uttala följande. Under remissbehandlingen av granskningsrapporten har ingen kritik riktats mot förslaget som sådant att knyta förmånen av skatte- och avgiftsbefrielse till fartygsregistren så som närmare har utvecklats i rapporten. Däremot förefaller det uppenbart att artangivelserna i fartygsregistren i dag inte har den precision som måste krävas i sammanhanget. Svagheter härvidlag tycks inte bara vara av det slag som antyds i granskningsrapporten, nämligen att användningssättet beträffande ett fartyg kan ändras utan att artbeteckningen ändras på motsvarande sätt. Dessutom förekommer det uppenbarligen fel av mer systematisk art, fel som innebär att fartyg för fritidsbruk inte åsatts en artbeteckning där termen "fritids-" ingår utan i stället en beteckning som inte alls ger någon ledning för bedömning av om fartyget används yrkesmässigt eller ej. Revisorerna anser att båda typerna av fel kan och bör rättas till. Skall det vara någon mening med artuppgifterna måste dessa – alldeles oavsett den nya tänkta användningen – vara aktuella. Dessutom förefaller det revisorerna meningslöst att begreppet "fritids-" utnyttjas för att beteckna fartygsart om det inte sker konsekvent. Revisorerna vill i sammanhanget nämna att det under hand inhämtats att också sjöfartsverkets fartygssektion är betjänt av artbeteckningar som utvisar om ett fartyg nyttjas yrkesmässigt eller ej.

Ett förslag till nytt båtregister bereds för närvarande inom jordbruksdepartementet. Revisorerna vill peka på att detta register föreslås innehålla uppgift om användningen, dvs. "om båten används yrkesmässigt till befordran av gods eller passagerare, till bogsering eller bärgning eller till uthyrning till allmänheten". Kommer det nya båtregistret till stånd med bibehållande av den citerade bestämmelsen tillgodose revisorernas öns-

kemål beträffande båtregistreringen. I en sådan situation bör enligt revisorernas mening skeppsregistret rustas upp på motsvarande sätt.

Sveriges Fiskares Riksförbund hävdar, som tidigare nämnts, att ett betydande antal mindre fiskerifartyg med distriktsbeteckning ägs av icke yrkesfiskare och huvudsakligen används för fritidsändamål (dessa fartyg har en arbeteckning som inte utvisar sistnämnda användningssätt). Förbundet anser att om ett nytt system skall få avsedd effekt – att undanta fritidsfartyg från skattelättnader – bör innehav av licens för yrkesfiske utgöra förutsättning för tilldelning av skatte- och avgiftsfri brännolja.

Revisorerna har med anledning av yttrandet inhämtat kompletterande upplysningar från fiskeristyrelsen. Styrelsen har bekräftat att innehav av distriktsbeteckning inte utgör garanti för att ett fiskerifartyg används yrkesmässigt. Enligt styrelsen återfinns det stora flertalet yrkesfiskare i styrelsens licensregister. Utanför står dock ett mindre antal fiskare, vars verksamhet inte omfattas av kvoteringsbestämmelser eller statligt stöd.

Revisorerna vill för sin del peka på att fiskeristyrelsens register över licensierade yrkesfiskare bör vara en utmärkt källa för arbetet med att skilja ut yrkesmässigt nyttjade fartyg från fiskerifartyg för fritidsbruk. Det fåtal yrkesfiskare som står utanför licensregistret borde utan större besvär kunna "fångas in" genom särskild utredning.

Sammanfattningsvis anser revisorerna att de brister i fartygsregistren som redovisats i några av remissyttrandena inte är av den art och omfattning att de inte kan rättas till. Därför föreslår revisorerna att de närmare förutsättningarna utreds för att ändra bestämmelserna så, att endast fartyg, vars inregistrerade arbeteckning utvisar annat användningssätt än fritidsbruk, skall få tankas och drivas med skatte- och avgiftsfri brännolja.

Kan den skisserade anknytningen till befintliga – eller kommande – fartygsregister genomföras uppnås en rad fördelar, såsom revisorerna ser saken. För det första bortfaller den i praktiken omöjliga uppgiften att kontrollera i vilket syfte en fartygsresa företas. För det andra behöver tvivel aldrig uppstå huruvida skatte- och avgiftsbefrielse i ett visst fall skall komma i fråga. För det tredje finns möjligheter att – om så önskas – framställa ADB-lagrade uppgifter om varje enskilt fartygs inköp av skatte- och avgiftsfritt bränsle. Det kan exempelvis vara intressant att stickprovsvis jämföra ett fartygs skatte- och avgiftsfria inköp mot ägarens inkomst- och skatteförhållanden.

I granskningsrapporten redovisas en relativt detaljerad genomgång av kedjan för distribution av fartygsbränsle inkl. den skatteadministrativa hanteringen i de olika leden. Syftet med genomgången har varit att utröna förutsättningarna för att med bibehållen eller helst förbättrad säkerhet kunna slopa systemet med försäkringar om bränslets användning. Enligt rapporten kan så ske under förutsättning av smärre modifieringar beträffande vissa kategorier av återförsäljare och deras kunder. Sålunda föreslås att så många fiskeriförsäljningsföreningar som möjligt registreras som skattskyldiga hos riksskatteverket. Beträffande s. k. mindre bunkeråterförsäljare bör, enligt rapporten, övervägas om inte också dessa kan registreras som skattskyldiga. I fråga om båtstationerna bör en ordning övervägas som innebär att båtstationernas kunder alltid måste köpa brännolja inkl.

skatt och avgift. De kunder som bedriver yrkesmässig verksamhet har då att hos riksskatteverket begära restitution av erlagd skatt och avgift. Med denna ordning skulle båtstationernas personal avlastas uppgiften att fungera som något slags skattekontrollörer, vilket enligt inhämtade uppgifter vållar stark irritation.

Under förutsättning att problemet med artbeteckningarna kan lösas tillstyrker riksskatteverket att kravet på försäkrans vid köp från vid verket registrerade återförsäljare slopas. För ett slopande av samma krav vid köp från icke registrerade säljare talar enligt riksskatteverket bl. a. att privata subjekt avlastas skatteadministrativa uppgifter (vilket i och för sig är önskvärt). Mot ett slopande talar å andra sidan att riksskatteverkets egen administration ökar i takt med ett växande antal restitutionsärenden. Denna verkan kan dock lindras om flera återförsäljare registreras hos riksskatteverket som skattskyldiga. En sådan registrering är enligt verket möjlig i fråga om fiskeförsäljningsföreningar, skeppsmäklare och bunkeråterförsäljare. Men här till kan komma att krävas att antalet återbetalningar per tidsperiod begränsas och/eller att nedre beloppsgränser för återbetalning införs.

Stockholms Läns Fiskförsäljning Ek. För. anser att nuvarande ordning med en kollektiv årsförsäkrans, utfärdad av föreningen för all levererad olja, fungerar väl. Försäljning sker enligt föreningen uteslutande till yrkesfiskare. Användningen av skattefri brännolja i dieslbilar eller fritidsbåtar är säkerligen inte av någon stor omfattning. Att begära in individuella försäkringar från medlemmar och andra kunder skulle innebära onödig byråkrati. Föreningen avvisar också tanken på att registrera fiskeförsäljningsföreningar och av dem begära in uppgifter om levererade volymer. Det skulle bli mycket arbetskrävande att samla in kontantnotor från försäljningen till den stora kundkategori som utgörs av fiskare som inte är medlemmar i föreningen.

Revisorerna noterar med tillfredsställelse att riksskatteverket inte har något emot att slopa kravet på försäkrans vid köp från vid riksskatteverket registrerade återförsäljare. De negativa följder som riksskatteverket anger om samma åtgärd vidtas beträffande köp från icke registrerade säljare förefaller till stor del kunna undgås om – som verket självt anger – flera återförsäljare registreras som skattskyldiga samt om eventuellt vissa begränsningar vidtas i fråga om antalet återbetalningar och minsta återbetalningspliktiga belopp.

I fråga om yttrandet från Stockholms Läns Fiskförsäljning Ek. För. kan revisorerna förstå att föreningen anser nuvarande praxis med kollektiv försäkrans administrativt smidig. Revisorerna har emellertid svårt att föreställa sig hur en förening för hundratals kunders rakning kan göra utfästelser om hur den skatte- och avgiftsfria brännoljan kommer att användas, särskilt som – vilket framgår av yttrandet – en stor del av leveranserna går till yrkesfiskare som inte är medlemmar i föreningen. Dessutom vill revisorerna ånyo peka på att nuvarande ordning med kollektiva försäkringar synes strida mot förarbetena till gällande bestämmelser. Även om eventuellt förekommande missbruk som föreningen hävdar säkert inte är av någon större omfattning kan det inte accepteras att nuvarande ordning i

praktiken utesluter nästan varje möjlighet till kontroll. Revisorerna förordar därför att så många fiskeförsäljningsföreningar som möjligt liksom vissa andra av riksskatteverket nämnda återförsäljare registreras som skattskyldiga.

De s. k. båtstationernas ställning i det skatteadministrativa sammanhanget är ett bekymmer. Att nuvarande ordning inte är tillfredsställande framgår klart av granskningen. I rapporten har föreslagits att båtstationerna – som de själva önskar – skall sluta med att sälja skatte- och avgiftsfri brännolja över huvud taget och att kunderna i förekommande fall skall hänvisas till riksskatteverket för restitution.

Revisorerna har för sin del förståelse för att t. ex. yrkesfiskare, som är hänvisade till privata oljehandlare för sina leveranser, hamnar i ett sämre läge än de som utnyttjar fiskeförsäljningsföreningarnas tjänster. Det bör därför i det fortsatta utredningsarbetet övervägas om man bör välja det alternativ som föreslagits i granskningsrapporten eller det alternativ som riksskatteverket aktualiserat, nämligen att låta även icke registrerade oljehandlare sälja skatte- och avgiftsfritt mot bevis om yrkesmässighet och sedan begära återbetalning hos riksskatteverket.

3 Hemställan

Riksdagens revisorer hemställer

beträffande *skatt på fartygsbränsle*

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om en ändrad ordning för beskattning av brännolja för fartygsdrift.

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

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichef Göran Hagbergh, byråchef Rolf Jensen och byrådirektör Gunnar Järnebeck (föredragande).

Stockholm den 7 november 1985

På riksdagens revisorers vägnar

Allan Åkerlind

Gunnar Järnebeck

Sammanfattning av rapport 1984/85: 4 om skatt på fartygsbränsle och över rapporten avgivna remissyttranden

1 Rapporten

Fartyg är den sammanfattande benämningen på dels skepp – som har en största längd på minst tolv meter och en största bredd på minst fyra meter – och dels båtar.

Motordrivna fartyg utnyttjar som bränsle vanligen brännolja (motorbrännolja, eldningsolja, bunkerolja) eller bensin.

På brännolja utgår enligt huvudregeln dels allmän energiskatt med för närvarande 411 kr. per m³, dels särskild avgift med 118 kr. per m³. Bensin belastas av bensinskatt och särskild avgift med för närvarande totalt 2 kr. 33 öre per liter.

Fartygsbränsle i form av bensin beskattas fullt ut. För motorbrännolja för fartygsdrift föreligger däremot rätt till skatte- och avgiftsbefrielse såvida fartyget inte används för fritidsändamål eller annat privat ändamål. Denna gränsdragning, som infördes år 1983, innebär, så som den är utformad, att det är det faktiska användningssättet vid varje enskilt tillfälle som avgör om fartyg skall få framföras med skatte- och avgiftsfri brännolja eller ej.

Den som vill köpa brännolja utan skatt och avgift har att avge försäkran om att bränslet skall användas för ändamål som medför skatte- och avgiftsbefrielse. Försäkringar kan avse ett enskilt inköpstillfälle eller ett kalenderår. Skulle bränslet sedan helt eller delvis användas för annat ändamål inträder skyldighet för förbrukaren att själv till riksskatteverket betala in motsvarande skatt och avgift.

I enlighet med en av revisorerna godkänd förstudie i ämnet har olägenheterna med det refererade beskattningssystemet närmare kartlagts. Syftet med granskningen har varit att ge revisorerna underlag för en bedömning av frågan om nuvarande system bör ersättas av en ordning som förbättrar kontrollmöjligheterna och förenklar den skatteadministrativa hanteringen.

Granskningen kan sammanfattningsvis sägas ha bekräftat misstankarna om att nuvarande beskattningssystem inte medger någon effektiv kontroll och att systemet med manuellt hanterade försäkringar om bränslets användning är tungrovt och illa anpassat till moderna distributions- och redovisningsrutiner.

Mot denna bakgrund har en i förstudien väckt idé utvecklats vidare, nämligen tanken på att ersätta nuvarande princip för gränsdragning mellan "yrkesmässighet" och "fritidsändamål" vid bedömning av frågan om skattefrihet och skatteplikt med en ordning som baseras på varje fartygs inregistrerade användningssätt. I rapporten föreslås sålunda att endast fartyg vars s.k. arbteteckning enligt skepps- och bätregistren anger annat

användningssätt än fritidsbruk skall få framföras med skatte- och avgiftsfri brännolja.

Denna ordning synes bättre än den nuvarande ägnad att förhindra missbruk av skatte- och avgiftsfriheten. Dessutom torde anknytningen till befintliga fartygsregister ge betydligt bättre möjligheter än i dag till kontroll, nämligen genom en ADB-baserad registrering av skatte- och avgiftsfria bränsleinköp med fördelning på fartyg och ägare. Därmed kan också det omvittnat tungrodda och tidsödande systemet med manuellt hanterade försäkringar – vars värde kan sättas i fråga – utmönstras. I det sammanhanget föreslås vissa modifieringar i fråga om bl. a. registrering enligt lagen om allmän energiskatt.

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten (1984/85: 4) Skatt på fartygsbränsle har lämnats av riksskatteverket, Stockholms tingsrätt (sjöfartsregistret), Petroleumhandelns Riksförbund, Stockholms Läns Fiskförsäljning Ek. För., Svenska Petroleum Institutet och Sveriges Fiskares Riksförbund. Sveriges Redareförening har beretts tillfälle men avstått från att yttra sig över rapporten.

2.1 Allmänt

Vissa principiella synpunkter på beskattningsområdet framförs av *riksskatteverket*. Verket hänvisar till vad som uttalas i rapporten, nämligen att grundprincipen är att all energi beskattas, att undantag gjorts för bl. a. bränsle som förbrukas i fartyg samt att från detta undantag i sin tur gjorts ett undantag för sjöfartsförbrukning för privata ändamål. Verket framhåller att de nämnda undantagsreglerna inte är skatterättsligt betingade. Därför skulle det vara principiellt riktigare att beskatta all sjöfart – och annan samfärdsel – utan avdragsrätt. Eventuellt samhälleligt stöd borde ges på annat sätt än via skattelagstiftningen. Riksskatteverket säger sig på den korta tid som stått verket till buds inte ha kunnat presentera något genomarbetat förslag som på detta område skulle åstadkomma den förenkling av skattesystemet som i första hand är att föredra.

Riksskatteverket tar också upp den i granskningsrapporten avvisade tanken på att återgå till att medge skattefrihet för all fartygsdrift. Tungt vagande administrativa skäl talar mot en sådan lösning, hävdar verket, och hänvisar harvidlag till vad som anförs i rapporten.

Ett komplicerande förhållande som sammanhänger med tanken på att skattebelägga all sjöfart aktualiseras av *Svenska Petroleum Institutet*. Enligt institutet består omkring 75% av leveranserna till sjöfarten av bunkers för utrikes sjöfart. En beskattning av dessa ter sig helt orealistisk, eftersom bunkerinköpen i så fall till största delen skulle flyttas till utlandet. Ej heller en skattebeläggning av den inrikes sjöfarten är enligt institutet genomförbar, bl. a. eftersom det visat sig omöjligt att avgränsa inrikes bunkers från utrikes.

När riksskatteverket, trots principiella invändningar, finner det nödvändigt att behålla undantagsregler för fartygsbränsle, anser verket det så mycket mer angeläget att reglerna kan göras så klara och enkla som möjligt, såväl i administrativt hänseende som från kontrollsynpunkt. Verket instämmer i rapportens beskrivning av vilka svagheter som vidlåder nuvarande regler och delar slutsatsen att det är angeläget att åstadkomma en förbättring.

Svenska Petroleum Institutet anser att rapporten ger "en god sammanfattning" av beskattningsreglerna och den praktiska hanteringen av beskattningssystemet. Rapporten ger också "en utmärkt beskrivning" av de olägenheter som följer med nuvarande beskattningssystem. Vidare anser institutet framlagda förslag "synnerligen välgrundade". Om de genomfördes skulle möjligheterna till effektiv kontroll starkt förbättras och nuvarande administrativa krångel väsentligt reduceras.

Petroleumhandelns Riksförbund anser att den nuvarande hanteringen av försäkran för skattefri försäljning av motorbrännolja är "tidsödande, kostnadskrävande och osmidig". *Sveriges Fiskares Riksförbund* säger sig dela bedömningen att nuvarande system bör ersättas av en mer lätthanterlig och kontrollerbar ordning.

Som enda remissinstans anser *Stockholms Läns Fiskförsäljning Ek. För.* att nuvarande ordning fungerar tillfredsställande.

2.3 Förslaget om anknytning av skatte- och avgiftsfrihetsvillkoret till fartygsregistren

Riksskatteverket erinrar om att det nu är ändamålet vid varje enskilt förbrukningstillfälle som avgör om skattefrihet föreligger eller ej. Icke desto mindre torde det enligt verkets mening ha varit lagstiftarens avsikt att "typiska fritidshästar inte skall få framföras med obeskattat bränsle". Det bör därför kunna godtas att reglerna ändras på ett sätt som i praktiken medför att skattebördan på det hela taget får bäras av samma subjekt som för närvarande, om förändringen innebär förbättringar i vad gäller kontroll- och administrationsarbetet.

Men, fortsätter riksskatteverket, den föreslagna anknytningen till skepps- och båtregistren fungerar bara om artbeteckningarna i registren är tillförlitliga. Verket ifrågasätter att så är fallet. Det är för verket okänt vilka villkor som ställs för att ett fartyg skall åsättas en "yrkesmässig" artbeteckning och erinrar om att registren har upprättats för helt andra ändamål än att fungera som kontrollinstrument i beskattningssammanhang.

Sjöfartsregistret kan genom sitt yttrande sägas bekräfta riksskatteverkets farhågor. Artbeteckningarna tjänar andra syften än att utgöra grund för bedömning av "yrkesmässigheten". Enligt sjöfartsregistret kan vidare flera artbeteckningar hänföras under såväl yrkesmässig som privat användning. Därför krävs i många fall ytterligare utredning för att avgöra hur ett registrerat fartyg används. Sådan kompletterande utredning kan bl. a. grundas på distriktsbeteckning för fartyg eller på uppgifter i skeppsakt rörande stämpelskatteplikt. Inget av nämnda utredningskomplement är dock invändningsfritt.

Sveriges Fiskares Riksförbund hävdar i sitt yttrande att ett betydande antal fiskefartyg med distriktsbeteckning – och därmed en artbeteckning som indikerar yrkesmässig användning – huvudsakligen används i fritids-sammanhang. Av detta skäl bör för fiskefartygens del fiskeristyrelsens s. k. licensregister utgöra grund för bedömning av vilka fiskefartyg som skall få drivas med skatte- och avgiftsfri brännolja.

Utöver skepsis rörande artbeteckningarnas tillförlitlighet uttalar *riks-skatteverket* viss tveksamhet beträffande en mer principiell fråga, nämligen om granskningen av uppgifter av betydelse i skattesammanhang kan åläggas en myndighet med helt andra uppgifter, dvs. sjöfartsregistret.

Sjöfartsregistret erinrar om vissa praktiska begränsningar avseende tillgången till registeruppgifter. Vid sjöfartsregistret tillgänglig datautrustning kan sålunda inte producera andra förteckningar över fartygen än fullständiga registerutdrag. Manuellt framställda utdrag med mer begränsat innehåll kan inte utföras med nuvarande resurser. Sådana förteckningar kan däremot erhållas från DAFA efter framställning till domstolsverket. På motsvarande sätt kan också framställas datalistor med samma innehåll som registerutdrag från sjöfartsregistret. Det finns dessutom möjlighet att efter tillstånd från domstolsverket ansluta terminalutrustning för uppgiftspresentation.

Svenska Petroleum Institutet betonar att förteckningar från sjöfartsregistret måste komma med bestämda intervall och några dagar innan intagna ändringar träder i kraft.

2.4 Förslaget om att slopa kravet på försäkran om bränslets användning

Enligt *riksskatteverket* är ett grundläggande villkor för att kravet på försäkran skall kunna slopas att artbeteckningarna i fartygsregistren är tillförlitliga. Kan befarade problem rörande artbeteckningarna lösas tillstyrker riksskatteverket att kravet på försäkran slopas vid köp från säljare som är registrerade som skattskyldiga hos verket. För att slopa kravet på försäkran vid köp även från icke registrerade säljare talar enligt verket bl. a. att detta skulle innebära minskad administration hos oljebolagen m. fl. Riksskatteverket är i princip positivt inställt till att privata subjekt avlastas skatteadministrativt arbete som egentligen bara är av värde för myndigheterna. Mot att slopa kravet på försäkran talar att administrationen hos riksskatteverket ökar genom ett växande antal restitutionsärenden. Denna effekt kan dock lindras om flera säljare registreras som skattskyldiga hos riksskatteverket. Detta är i och för sig möjligt i fråga om fiskeförsäljningsföreningar, skeppsmäklare och bunkeråterförsäljare. Men härutöver kan av praktiska skäl krävas begränsningar i fråga om antalet återbetalningar per tidsenhet och/eller minsta återbetalningspliktiga belopp.

Svenska Petroleum Institutet är odelat positivt till tanken på att slopa kravet på försäkran om bränslets användning. Även *Petroleumhandels Riksförbund* ser positivt på förslaget. Enligt riksförbundet bör åtgärder vidtas i enlighet med i rapporten framförda tankegångar, så att våra medlemmar befrias från de pålagor nuvarande rutiner innebär. *Sveriges*

Fiskares Riksförbund säger mer allmänt att nuvarande ordning bör förenklas till ett mer lätthanterligt och kontrollerbart system. *Stockholms Läns Fiskförsäljning Ek. För.* anser som tidigare nämnts att nuvarande system med s. k. stående kollektiv årsförsäkrans fungerar väl.

Redog. 1986/87:2

2.5 Övriga synpunkter

Riksskatteverket erinrar om det nya förslaget till båtregister och anser det viktigt att kontrollnivån på detta register blir acceptabel om förslaget genomförs. Vidare betonas vikten av att riksskatteverket får ta aktiv del i det fortsatta utredningsarbete som kan bli följden av revisorernas förslag.

Riksskatteverket nämner avslutningsvis att ett alternativ till i granskningsrapporten diskuterade förslag kan vara att låta även icke hos riksskatteverket registrerade säljare avyttra bränsle utan påföring av skatt och avgift mot bevis om "yrkesmässighet" och sedan i förekommande fall begära restitution hos riksskatteverket.

Sveriges Fiskares Riksförbund påpekar att fiskeförsäljningsföreningar som inte blir registrerade som skattskyldiga hos riksskatteverket kommer att hamna i ett sämre läge än för närvarande, eftersom deras medlemmar enligt i rapporten förda tankegångar skulle behöva begära restitution hos riksskatteverket. Enligt förbundet är det därför angeläget att så många fiskeförsäljningsföreningar som möjligt registreras. Vidare bör på platser där ingen förening finns även privata oljehandlare kunna registreras som skattskyldiga för att inte kunder som är yrkesfiskare skall diskrimineras.

Stockholms Läns Fiskförsäljning Ek. För. har motsatt åsikt. Förslaget om att registrera fiskeförsäljningsföreningar är enligt yttrandet orealistiskt. Det skulle nämligen bl. a. krävas alldeles för mycket arbete för att få fram tankningsvolymen för den stora kundgrupp som utgörs av icke medlemmar som betalar kontant.

Revisorernas förslag

- 1 Genomförd granskning
- 2 Revisorernas överväganden
- 3 Hemställan

Bilaga

- 1 Rapporten
- 2 Remissyttrandena
 - 2.1 Allmänt
 - 2.2 Synpunkter på nuvarande beskattningssystem
 - 2.3 Förslaget om anknytning av skatte- och avgiftsfrihetsvillkoret till fartygsregistren
 - 2.4 Förslaget om att slopa kravet på försäkran om bränslets användning
 - 2.5 Övriga synpunkter

Förslag till riksdagen

1985/86: 16

Redog. 1986/87:2

Bilaga 4

Riksdagens revisorers förslag angående lokalanvändning vid myndigheter med eget lokalhållningsansvar

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av i vilken omfattning och på vilka villkor ett antal myndigheter med eget lokalhållningsansvar upplåter lokaler för fritidsändamål och andra personalvårdsändamål.

Granskningen har gett revisorerna anledning ifrågasätta vissa upplåtelsers överensstämmelse med av statsmakterna fattade beslut samt rimligheten av konstaterade stora variationer mellan myndigheterna i fråga om det personalvårdsbetingade lokalstödet.

Revisorerna föreslår

att riksdagen hos regeringen begär en översyn av problem sammanhängande med statliga myndigheters upplåtelser av lokaler för personalvårdsändamål.

att översynen tar upp de frågor som revisorerna aktualiserat, bl. a. i vilken omfattning statliga myndigheter kan stödja semesterverksamhet och annan fritidsverksamhet i egna och andra, t. ex. personalägda anläggningar, vidare rätten för myndigheter att inrätta och driva specialanläggningar för idrott och motion samt affärsverkens ställning i berörda frågor.

att översynen resulterar i vissa grundläggande principer för myndigheternas personalvårdsbetingade lokalstöd.

I ärendet har sammanställts en granskningsrapport som remissbehandlats. En sammanfattning av rapporten och remissutfallet är som *bilaga* fogad till denna skrivelse.

I Genomförd granskning

År 1981 godkände riksdagen av regeringen förordade riktlinjer för en systematisk avveckling av statligt förvaltade uthyrningsbostäder (prop. 1980/81: 158, CU 1980/81: 35, rskr. 1980/81: 361). I fråga om fritidsbostäder innebar beslutet att myndigheterna noggrant skulle pröva om det fanns skäl att fortsätta uthyrningsverksamheten. Prövningen skulle ske med utgångspunkt i att fritidsbostäderna – om inte särskilda skäl talade däremot – skulle alternativutnyttjas, säljas eller rivas. Eventuellt fortsatt uthyrning borde ske enligt allfärsmässiga principer och så att statsverket inte drabbades av extra kostnader för underhåll och förvaltning.

I ett tidigare granskningsärende angående användningen av avbemannade fyr- och lotsplatser uppmärksammade riksdagens revisorer att sjö-

fartsverket på ett antal platser hyrde ut bostäder för fritidsändamål, såväl till verkets egen personal som till andra. I sin skrivelse till riksdagen i ärendet (förs. 1983/84: 18) sade sig revisorerna för sin del inte vilja ta ställning till lämpligheten av denna uthyrningsverksamhet, bl. a. därför att samlad kunskap saknades om motsvarande förhållanden vid andra statliga myndigheter. Däremot ansåg revisorerna det vara olämpligt att uthyrningen skedde på villkor som otvivelaktigt innebar en inte oväsentlig subvention. Hyressättningen syntes dessutom strida mot uttalandet i den ovan nämnda propositionen 1980/81: 158, nämligen att uthyrningen – om sådan skulle förekomma – borde ske enligt affärsmässiga principer och utan extra kostnader för statsverket. Revisorerna utgick från att en påbörjad översyn inom sjöfartsverket av hyressättningen skulle leda till åsyftat resultat, nämligen en anpassning till förhållandena på den öppna marknaden.

Mot bakgrunden av iakttagelserna i det ovan nämnda granskningsärendet har revisorerna undersökt i vilken omfattning och på vilka villkor vissa andra myndigheter med eget lokalhållningsansvar upplåter lokaler för personalvårdsändamål av olika slag.

Granskningen har omfattat sex affärsdrivande verk, nämligen postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), luftfartsverket, statens vattenfallsverk och affärsverket FFV, samt två andra myndigheter, vägverket och tullverket.

En stor del av faktaunderlaget har insamlats genom en enkät till de nämnda myndigheterna. Trots vissa konstaterade eller befarade brister i underlaget har det bedömts möjligt att därur dra vissa generella slutsatser.

Vid fem av de undersökta myndigheterna, nämligen postverket, SJ, vägverket, luftfartsverket och tullverket, upplåts bostäder för fritidsändamål.

Riksdagens uttalande år 1981 angående uthyrning av fritidsbostäder har inte föranlett någon av dessa myndigheter att avveckla verksamheten. Enligt granskningsrapporten har de uppenbarligen alla ansett att de särskilda skäl som riksdagen krävde för fortsatt uthyrning kunnat återopas i just deras fall. Dessa särskilda skäl är som regel enbart personalens behov av rekreation. I rapporten ifrågasätts om normala rekreationsbehov för personalen utgör ett sådant motiv för fortsatt uthyrning som riksdagen avsåg i 1981 års avvecklingsbeslut. I så fall, framhålls det, skulle ju bara undantagsvis skäl finnas att avveckla verksamheten, vilket inte rimligen kan ha varit meningen.

Sammanfattningsvis konstateras i rapporten att uthyrningen av fritidsbostäder vid postverket och tullverket subventioneras utöver att upplåtelseerna till de personalorganisationer som driver verksamheten sker hyresfritt. Därmed kan det ifrågasättas om verksamheten bedrivs i enlighet med 1981 års riksdagsbeslut, enligt vilket uthyrningen inte bör orsaka statsverket extra kostnader. I sammanhanget betonas dock att postverkets stöd består av specialdestinerade medel ur Postverkets Understöds-kassa. Huruvida SJ:s upplåtelser till den s. k. semesterstugerörelsen står i samklang med riksdagsbeslutet är mera en tolkningsfråga. Enligt rapporten råder nämligen tveksamhet om hur riksdagens uttalande om de ekonomiska

föresättningsarna skall tolkas. Om uttalandet innebär att det räcker med att statsverket inte har några merkostnader för verksamheten torde ingen kritik kunna riktas mot SJ på denna punkt.

Men vid SJ förekommer också uthyrning vid föreningsägda anläggningar. De två organisationerna Järnvägsanställdas Helykterhetsförbund (JHF) och Svenska Järnvägsmännens Semesterhemsförening (SJS), som driver ett antal semesterhem runt om i landet, får båda ekonomiskt stöd från SJ och åtnjuter dessutom förmånen av hyresfria kanslilokaler. Om från förvaltningsrevisionella synpunkter invändningar kan resas mot det stöd postverkets och tullverkets semesterhemsverksamhet får borde enligt rapporten samma kritik kunna riktas mot SJ:s stöd till JHF och SJS. I båda fallen bedrivs ju samma typ av verksamhet, och i båda fallen medför verksamheten extra kostnader för statsverket.

I rapporten ifrågasätts också om det är en uppgift för statliga myndigheter att inrätta och bidra till driften av motions- och idrottshallar för personalen. Sådana anläggningar finns åtminstone vid SJ och vattenfallsverket. I sammanhanget erinras om att regeringen vid sin prövning av lokalprogram är synnerligen restriktiv på denna punkt. Dessutom hänvisas till vissa statsrådsuttalanden enligt vilka byggande och drift av idrotts- och motionsanläggningar är främst en primärkommunal uppgift.

Omfattningen av det personalvårdsbetingade lokalstödet varierar starkt mellan de granskade myndigheterna. Dessa variationer kan enligt rapporten ifrågasättas från rättvisesynpunkt. Samtidigt inses att någon millimeterättvisa inte kan skipas på detta område lika litet som i fråga om andra förmåner av fringe benefit-karaktär. Härtill kommer att önskemål om större rättvisa kan komma i konflikt med den klart skönjbara utvecklingen under senare år mot minskad detaljreglering av myndigheternas interna verksamhet.

Mot bakgrunden av bl. a. bristen på centrala bestämmelser, variationerna i sättet att tolka dem som finns samt de konstaterade skillnaderna i omfattningen av de statsanställdas tillgång till lokaler för fritids- och föreningsverksamhet föreslås i rapporten en översyn av problemområdet. Denna översyn bör behandla alla de frågor som har aktualiserats i rapporten, dvs. bl. a. rätten för myndigheter att stödja ren semesterhemsverksamhet i egna resp. personalägda anläggningar. En annan fråga gäller i vilken mån myndigheter skall få uppföra och driva specialanläggningar för idrott och motion. I sammanhanget bör övervägas huruvida affärsverken skall tillerkännas en särställning i fråga om rätten att med lokaler stödja förenings- och fritidsverksamhet. Av intresse är också – framhålls i rapporten – frågan i vad mån myndigheter kan upplåta för den ordinarie verksamheten obehövliga lokaler till personalföreningar, även om villkoren kolliderar med strikt ekonomiska principer. Behovet av centrala riktlinjer för personalvårdsbetingat lokalstöd bör övervägas.

2 Revisorernas överväganden

I samband med riksdagsbeslutet år 1981 om en avveckling av statliga uthyrningsbostäder (prop. 1980/81: 158, CU 1980/81: 35, rskr 1980/81: 361) uttalades att myndigheter med uthyrning av fritidsbostäder bara om särskilda skäl förelåg borde fortsätta med sådan verksamhet. Riksdagens revisorer har genom en enkätundersökning sökt kartlägga i vilken omfattning och på vilka villkor sex affärsdrivande verk och två andra myndigheter med eget lokalhållningsansvar upplåter lokaler för fritidsändamål och andra personalvårdsändamål. Granskningen har visat att verksamheten vid fem av myndigheterna fortgår i ungefärligen samma omfattning som före riksdagsbeslutet.

I granskningsrapporten ifrågasätts om det skäl som i flertalet fall åberopas – personalens behov av rekreation – är ett sådant motiv som riksdagen kan ha avsett i 1981 års beslut. I så fall skulle ju bara undantagsvis anledning finnas att avveckla verksamheten, något som rimligen inte kan ha varit meningen.

I yttrandena över granskningsrapporten görs inga allvarligare försök att bemöta detta resonemang. I så gott som samtliga remissvar framhålls i stället mera allmänt verksamhetens stora personalpolitiska värde. Statens arbetsgivarverk hävdar att trivselfrämjande åtgärder är betydligt ovanligare inom den statliga sektorn än inom andra delar av arbetsmarknaden. TCO-S/ST anser uthyrningsverksamheten vara en "ytterst angelägen del" av statens personalpolitik. I yttrandet hänvisar TCO-S/ST också till uttalanden i den personalpolitiska propositionen 1984/85: 219, enligt vilka staten som arbetsgivare bör visa vägen och bilda mönster för arbetsmarknaden i övrigt.

Revisorerna vill för sin del på intet sätt underkänna de personalsociala motiven för fortsatt uthyrning av fritidsbostäder. Men med utgångspunkt i den uppgift revisorerna primärt har, nämligen att granska hur statsmakternas beslut verkställs i statsförvaltningen, måste revisorerna icke desto mindre ifrågasätta om uthyrningsverksamheten står i samklang med statsmakternas uttalande i frågan år 1981. Om personalens behov av rekreation och liknande personalsociala motiv vore ett sådant särskilt skäl som riksdagen avsåg skulle ju – som sägs i rapporten – endast undantagsvis finnas anledning att avveckla verksamheten. Även om uttrycket "särskilda skäl" onekligen ger visst tolkningsutrymme kan detta rimligtvis inte ha varit riksdagens avsikt.

I granskningsrapporten konstateras att vissa myndigheter subventionerar semesterhems- och fritidshusverksamhet, genom ekonomiska bidrag och andra förmåner. Lämpligheten av dessa subventioner sätts i fråga. I samband med riksdagens avvecklingsbeslut år 1981 uttalades nämligen att fortsatt uthyrning av fritidsbostäder – om sådan skall förekomma – bör ske "enligt affärsmässiga principer och så att statsverket inte drabbas av extra kostnader för underhåll och förvaltning".

Detta uttalande mot subventionering kommenteras inte närmare i remissyttrandena. Vägverket betonar dock att intäkterna från dess uthyrningsverksamhet skall täcka alla med verksamheten förenade kostnader.

således även kapitalkostnader. Av postverkets och SJ:s remissvar framgår att dessa myndigheter anser verksamheten så viktig att den förtjänar ekonomiskt stöd.

Revisorerna kan för sin del väl förstå bevekelsegrunderna för att stödja uthyrningsverksamheten. Samtidigt går det inte att komma ifrån att stödet rimmar illa med statsmakternas principuttalande år 1981. Revisorerna vill också fästa uppmärksamheten på att föredragande statsrådet i propositionen angående kronoholmarnas framtida disposition (1985/86: 110) erinrar om detta uttalande (S. 14). Propositionen är daterad så sent som i februari 1986 varför hänvisningen måste sägas uttrycka regeringens aktuella inställning i frågan.

Revisorerna finner det vidare anmärkningsvärt att ett par av de granskade myndigheterna tillåter sig förhållandevis frikostiga subventioner medan som nämnts vägverket ambitiöst söker tillse att hyresintäkterna inte bara täcker underhålls- och förvaltningskostnader utan också förräntar i fastigheterna nedlagt kapital. Eftersom de förstnämnda myndigheterna är affärsdrivande verk måste revisorerna ställa sig frågan om affärsverken skall tillerkännas en särställning i fråga om rätten att stödja nu behandlad verksamhet. Något sådant förutsattes i vart fall inte i samband med 1981 års avvecklingsbeslut.

I sammanhanget vill revisorerna fästa uppmärksamheten på att riksdagens principuttalande år 1981 synes något oklart och därför kan ha gett upphov till varierande tolkningar. Bortsett från ordet "bör" – som medger varierande grad av följsamhet – ryms en viss osäkerhet i uttrycket "enligt affärsmässiga principer och så att statsverket inte drabbas av extra kostnader för underhåll och förvaltning". Såsom påtalades i granskningsrapporten synes uttryckets första del "affärsmässiga principer" medföra krav på att verksamheten skall ge bästa möjliga ekonomiska resultat. Å andra sidan tycks uttryckets senare del indikera att det räcker med att verksamheten bär sina egna kostnader.

I granskningsrapporten konstateras att myndigheterna i varierande utsträckning upplåter lokaler för fritidsverksamhet av kollektiv natur. Lokaler kan vara specialutformade för sin uppgift. Exempel härpå är idrotts- och motionshallar som finns vid vissa myndigheter. Det ifrågasätts om det är en uppgift för statliga myndigheter att inrätta och bidra till driften av sådana lokaler. I sammanhanget refereras till ett statsrådsuttalande enligt vilket stöd till idrottsutövning i form av idrottsanläggningar i första hand är en primärkommunal angelägenhet och inte en uppgift för staten som arbetsgivare. Det erinras också om att regeringen vid sin prövning av lokalprogram i samband med projektering av nya statliga byggnader är synnerligen restriktiv i fråga om lokaler för idrotts- och motionsverksamhet.

Arbetsgivarverket – som har en allmänt positiv inställning till lokalupplåtelser för personalvårdsändamål – menar att dyrbara specialanläggningar för inomhusidrott inte är något som staten som arbetsgivare skall engagera sig i. SJ finner det märkligt att rapporten fäster så stort avseende vid det refererade statsrådsuttalandet om kommunernas ansvar för idrottsanläggningar. Enligt SJ tycks det tvärtom ha utbildats en praxis att större statliga arbetsplatser förses med mer eller mindre exklusiva motionsan-

läggningar. Som exempel nämns riksdagen, riksbanken och departementen, som alla har uppfört eller renoverat sina lokaler under den senaste tioårsperioden. SJ påpekar att verkets sporthall i Göteborg ursprungligen uppfördes för ett helt annat ändamål och sedan successivt har anpassats för sitt nuvarande ändamål.

Att såsom SJ påpekar bl. a. riksdagen, riksbanken och departementen utrustats med motionsanläggningar kan naturligtvis inte bestridas. Säkert kan fler exempel anföras på myndigheter som fått sådana faciliteter. Emellertid vill revisorerna inte gå med på att dessa exempel skulle avspeglade en allmän praxis. Tvärtom tror revisorerna att de utgör undantag från regeln. SJ:s påpekande fäster dock uppmärksamheten på att kriterier för när staten skall uppföra och driva motionsanläggningar för sin personal saknas.

Långt ifrån all förenings- och fritidsverksamhet kräver dyrbara specialanläggningar. Tvärtom kan många aktiviteter utövas i mer ordinära utrymmen. Revisorerna vill här erinra om att regeringen i ett cirkulär (1973: 643) uppmuntrar myndigheterna att på olika sätt stödja den föreningsverksamhet som förekommer vid myndigheterna, exempelvis genom att upplåta sina lokaler för sammanträden eller andra sammankomster.

I granskningsrapporten noteras att vissa av de granskade myndigheterna bedriver en förhållandevis omfattande upplåtelseverksamhet medan det vid andra myndigheter knappast alls förekommer upplåtelser av lokaler för personalvårdsändamål. Även om det av uppenbara skäl lätt inses att ingen millimeterrättvisa här är möjlig ställs i rapporten frågan om de konstaterade variationerna är rimliga.

Statens arbetsgivarverk menar att en reglering för att tillgodose långtgående rättvisekrav inte torde kunna uppnås. Eftersom förutsättningarna är olika finns risk för att personalvårdsbetingat lokalstöd inte alls skulle kunna förekomma. SACO/SR ifrågasätter starkt om det är möjligt eller ens önskvärt med likformighet på området; omfattningen bör bestämmas av verksledningen och personalorganisationerna vid varje enskild myndighet. TCO-S/ST anser att de myndigheter som i dag inte har lämpliga lokaler för personalvård bör ges sådana möjligheter, t. ex. genom att de får ta del av det totala utbudet på orten. Frågan måste också beaktas vid ny-, om- och tillbyggnation. SF anser också att möjligheterna borde utsträckas till att omfatta fler statsanställda.

I granskningsrapporten uttalas att krav på mer likartade villkor för statsanställda i det nu behandlade avseendet kan komma att kollidera med den klart skönjbara utvecklingen mot ökad handlingsfrihet för de enskilda myndigheterna i fråga om rätten att fritt förfoga över sina resurser. Detta argument återopas också i vissa remissyttranden. Bl. a. säger postverket att regeringen styr verket genom servicemål och avkastningskrav. Som affärsföretag vill postverket självt – inom ramen för sin personalpolitik och i samverkan med personalorganisationerna – utforma sin egen lokalstödspolitik enligt samma regler som gäller för andra företag. En central reglering mot ökad likformighet stämmer enligt arbetsgivarverket inte med dagens strävan mot ökad avreglering och förenkling och inte heller med den "sektoriserade avtalsbild" som staten eftersträvar.

Såsom uttalades i granskningsrapporten anser revisorerna det inte möjligt att från de förvaltningsrevisionella aspekter, vilka revisorerna i första hand har att beakta, uttrycka bestämda uppfattningar om den lämpliga avvägningen mellan i och för sig välmotiverade önskemål om ökad likformighet och varje myndighets rätt att själv förfoga över sina lokalstödsresurser. Revisorerna kan dock inte komma ifrån reflexionen att personalsociala och andra personalpolitiska motiv inte gärna kan åberopas *bara* av de myndigheter som av historiska skäl och av tradition har möjligheter att i dag upplåta lokaler för personalvårdsändamål, t. ex. fritidsbostäder. Två av de tillfrågade fackliga organisationerna, TCO-S/ST och SF, har ju också uttalat sig för att fler statsanställda skall få åtnjuta sådana förmåner, genom en utbyggnad och/eller en bättre fördelning av resurserna.

Arbetsgivarverket hävdar som nämnts att en reglering i syfte att uppnå en jämnare fördelning inte stämmer med en av staten eftersträvad "sektoriserad avtalsbild". Revisorerna har inhämtat att bakom detta uttryck ligger en nyligen antagen avtalsstrategi. Enligt denna skall det statliga avtalsområdet delas upp i sektorer. Inom varje sektor skall man eftersträva en viss homogenitet medan sektorerna sinsemellan skall tillåtas avvika väsentligt från varandra. Enligt den indelning man för närvarande arbetar med skall affärsverken utgöra en gemensam sektor. Mot bakgrunden av att granskningen har påvisat stora variationer mellan olika affärsverk har revisorerna svårt att förstå arbetsgivarverkets argumentering på denna punkt.

Revisorerna har i det föregående redovisat vissa förhållanden rörande statliga myndigheters upplåtelser av och stöd till lokaler för personalvårdsändamål av olika slag. Dessa kan punktvis sammanfattas enligt följande.

- År 1981 uttalade statsmakterna att om inte "särskilda skäl" talade däremot skulle statliga myndigheter upphöra med uthyrning av fritidsbostäder. Trots detta fortsätter verksamheten vid de granskade myndigheterna i ungefärligen oförändrad omfattning.

- I samband med 1981 års avvecklingsbeslut uttalades att eventuellt fortsatt uthyrning borde ske "enligt affärsmässiga principer och så att statsverket inte drabbas av extra kostnader för underhåll och förvaltning". Granskningen har visat att subventionering förekommer. I detta avseende likställs stöd till föreningsägda semesterhemsanläggningar.

- Uttrycket "affärsmässiga principer och så att statsverket inte drabbas av extra kostnader ..." är oklart till sin innebörd och ger utrymme för varierande tolkningar.

- Det förefaller oklart under vilka förutsättningar idrotts- och motionshallar och liknande specialanläggningar kan inrättas vid statliga myndigheter.

- Upplåtelser av myndighetslokaler för förenings- och fritidsverksamhet har statsmakternas uttryckliga stöd.

- Personalvårdsbetingat lokalstöd är betydligt vanligare vid vissa myndigheter än vid andra. Frågan kan ställas om åberopade personalsociala motiv är relevanta bara vid myndigheter som av historiska skäl och av tradition har goda möjligheter till lokalstöd.

- Strävanden att åstadkomma större rättvisa i fråga om statsanställdas

möjligheter till lokalstöd kan dock kollidera med utvecklingen mot ökad handlingsfrihet för den enskilda myndigheten genom ökad målstyrning och minskad detaljreglering.

Några av de ovan redovisade omständigheterna åberopades i granskningsrapporten som argument för ett förslag om en samlad översyn av problemområdet. I samband därmed borde behovet av centrala riktlinjer övervägas.

Detta förslag har bemötts kallsinnigt av remissinstanserna. Den enda positiva reaktionen kommer från SF som välkomnar en översyn, dock bara om denna syftar till att undersöka möjligheterna till en ytterligare utbyggnad. Arbetsgivarverket anser att inga andra centrala riktlinjer behövs än ett klarläggande av att lokalupplåtelser kan vara en lämplig personalpolitisk insats.

Bakom den negativa inställningen till förslaget om en översyn tror sig revisorerna kunna spåra oro dels över att statsmakterna skall detaljreglera verksamheten, dels också över att myndigheter som generöst upplåter lokaler för personalvårdsändamål skall få vidkännas nedskärningar.

Revisorerna anser för sin del att granskningen påvisat en rad oklarheter vilka väl motiverar en översyn av problemområdet. Till förebyggande av missförstånd måste betonas att revisorerna inte tar ställning till den lämpliga omfattningen av det personalvårdsbetingade lokalstödet. Revisorerna efterlyser inte heller någon centraliserad detaljreglering av dessa frågor. Däremot menar revisorerna att det finns behov av vissa grundläggande principer på området. På något sätt måste nämligen "karta och terräng" bringas att stämma bättre överens än i dag, vilket innebär att 1981 års riksdagsbeslut kan komma att justeras. Av skriftligt redovisade principer skall framgå i vad mån statliga myndigheter har rätt att ge personalvårdsbetingat lokalstöd, exempelvis genom att upplåta lokaler, genom att tillämpa förmånliga villkor eller genom direkta eller indirekta subventioner. Den översyn som nu föreslås skall ha som främsta uppgift att utarbeta förslag till sådana grundläggande principer. I sammanhanget måste övervägas huruvida affärsverken som mer självständiga myndigheter skall tillerkännas en särställning i fråga om rätten att ge lokalstöd för personalvårdsändamål. En annan viktig uppgift blir att överväga om de konstaterade, förhållandevis stora skillnaderna mellan myndigheterna i fråga om personalens tillgång till lokaler för fritidsändamål är rimliga.

3 Hemställan

Redog. 1986/87:2

Med hänvisning till det anförda hemställer revisorerna

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har anført om en översyn av principerna för statliga myndigheters lokalstöd för personalvårdsändamål.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Wiggo Komstedt (m), Börje Stensson (fp), Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Birgitta Rydle (m), Torsten Karlsson (s), Hans Lindblad (fp), Olle Aulin (m), Bengt Silfverstrand (s), Rune Jonsson (s), Olle Grahn (fp) och Maja Bäckström (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och byrådirektören Gunnar Järnebeck (föredragande).

Stockholm den 30 maj 1986

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Gunnar Järnebeck

Sammanfattning av rapport 1985/86: 3 om lokalanvändning vid myndigheter med eget lokalhållningsansvar samt över rapporten avgivna remissyttranden

1 Rapporten

Riksdagens revisorer har undersökt i vilken omfattning och på vilka villkor myndigheter med eget lokalhållningsansvar upplåter lokaler för personalvårdsändamål.

Granskningen har omfattat åtta myndigheter, nämligen postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), vägverket, luftfartsverket, tullverket, statens vattenfallsverk och affärsverket FFV. Samtliga myndigheter utom vägverket och tullverket är affärsdrivande verk.

Merparten av faktaunderlaget har insamlats genom en enkät till de nämnda myndigheterna. Vid tre av dessa, nämligen SJ, luftfartsverket och statens vattenfallsverk, har enkäten besvarats av ett antal organisatoriska enheter med självständigt lokalhållningsansvar. Eftersom myndigheternas centralförvaltningar inte har ansett sig kunna göra någon meningsfull sammanställning av delsvaren har totalantalet enkätsvar blivit betydligt större än antalet granskade myndigheter. Detta förhållande, jämte det faktum att myndigheterna – eller enheter inom dessa – delvis tolkat frågorna olika eller besvarat frågorna med varierande grad av noggrannhet, har försvärat kartläggningsarbetet. Därmed kan också vissa relevanta fakta i sammanhanget ha lämnats obeaktade. Det har dock bedömts möjligt att dra vissa generella slutsatser av materialet.

Ett avsnitt i rapporten har ägnats åt myndigheternas bestånd av uthyrningsbostäder för permanentbruk. År 1981 beslöt riksdagen om en i princip total avveckling av statens bestånd av permanentbostäder. Avvecklingen skulle ske enligt särskilt uppgjorda planer och genomföras så snabbt som det av bl. a. administrativa skäl var möjligt. I rapporten konstateras att avvecklingsbeslutet fått till följd att bostadsbeståndet under de år som gått minskat kraftigt, inom de granskade myndigheterna med totalt ca en tredjedel. Emellertid finns det ingen möjlighet att med objektiva metoder avgöra om den konstaterade avvecklingstakten är acceptabel eller ej. Skälet härtill är att riksdagsbeslutet inte stipulerade någon tidsgräns, då avvecklingen skulle vara genomförd och att de av myndigheterna på regeringens uppdrag utarbetade avvecklingsplanerna bara undantagsvis tidsbestämmer avvecklingen eller etapper av denna. Samtidigt framhålls i rapporten att bostadsavveckling är en komplicerad procedur som inbegriper sociala hänsynstaganden, säkerhetshänsyn, fastighetsbildnings-

problem och marknadsmässiga förhållanden m. m. och att den därmed måste få ta viss tid. Härtill kan läggas — vilket också förutsågs i riksdagsbeslutet — att någon total avveckling av olika skäl inte är vare sig lämplig eller möjlig och att staten därför kommer att ha kvar ett visst bostadsbestånd även i framtiden.

Vid fem av de granskade myndigheterna upplåts bostäder för fritidsändamål. De myndigheter som är engagerade på området är postverket, SJ, vägverket, luftfartsverket och tullverket.

I riksdagens avvecklingsbeslut år 1981 uttalades att myndigheterna nog skulle pröva om det fanns skäl att fortsätta uthyrningsverksamheten. Om inte "särskilda skäl" talade däremot skulle fritidsbostäderna alternativt nyttjas, säljas eller rivas. Eventuellt fortsatt uthyrning borde ske enligt affärsmässiga principer och så att staten inte drabbades av extra kostnader för underhåll och förvaltning.

Riksdagens uttalande har inte föranlett någon av de fem nämnda myndigheterna att avveckla verksamheten. Alla har uppenbarligen ansett att de "särskilda skäl" som riksdagen krävde kunnat åberopas i just deras fall. Dessa "särskilda skäl" är i flertalet fall personalens behov av rekreation, något som också kan utläsas av myndigheternas yttranden över det utredningsbetänkande som föregick riksdagens beslut. Endast luftfartsverket har åberopat andra skäl, nämligen bostädernas läge inom områden som är eller kan väntas bli bullerstörda eller som kan behöva tas i anspråk för framtida utbyggnad av flygplats. I rapporten ifrågasätts om normala rekreationsbehov för personalen utgör sådana "särskilda skäl" för fortsatt uthyrning som riksdagen avsåg i 1981 års beslut. I så fall skulle ju bara undantagsvis skäl finnas att avveckla verksamheten, vilket inte rimligen kan ha varit meningen.

Uthyrning av fritidsbostäder förekommer i olika former och på varierande villkor.

Luftfartsverket upplåter sina fritidshus direkt till hyresgästen, dvs. vanligen en anställd inom verket. Uthyrningen ger intäkter i storleksordningen 130 000 kr. per år men uppges orsaka enbart marginella kostnader för verket. Därmed kan det enligt rapporten hävdas att verket uppfyller kravet på att uthyrningen inte skall försäkra statsverket extra kostnader för underhåll och förvaltning.

Uthyrning av fritidsbostäder via en personalsammanslutning förekommer vid postverket, SJ, vägverket och tullverket.

Postverket äger tre fastigheter som förvaltas av Postpersonalens semesterhemsförening som i sin tur hyr ut rum och lägenheter till främst anställda inom verket. Upplåtelseerna till föreningen sker hyresfritt. Dessutom får föreningen ekonomiskt stöd från Postverkets Understöds-kassa. År 1984 uppgick bidraget till 1 150 000 kr.

Vid fem av SJ:s banregioner bedrivs uthyrning av fritidsbostäder via en semesterstugerörelse. SJ kräver ingen hyra för upplåtelseerna men i gengäld får de stiftelser som driver verksamheten svara för i stort sett alla kostnader.

Vägverket äger 26 fritidshus runt om i landet. Dessa disponeras av Vägverkets Fritidsförbund (VVFF) för uthyrning till i första hand vägver-

kets personal. Verksamheten drivs med stöd av ett regeringsmedgivande av år 1970. Vägverkets regionala förvaltningar svarar för tillsyn och skötsel av stugorna medan VVFF disponerar dem samt sköter marknadsföring och inbokning. Vägverket sköter också den ekonomiska redovisningen. För sina insatser betingar sig verket ett arvode som motsvarar 5% av de årliga hyresintäkterna. Avsikten är att hyresintäkterna skall täcka samtliga kostnader. Orsaken till att så inte var fallet år 1984 är enligt verket att vissa större kostnader inte periodiserades, vilket rätteligen borde ha skett.

Tullverket upplåter ett antal byggnader till Tulltjänstemännens semesterhemskommitté, som utses av Svenska Tulltjänstemannaförbundet. Kommittén hyr ut lägenheter och rum till svenska men också utländska tulltjänstemän med familjer. Tullverket upplåter fastigheterna hyresfritt – med något mindre undantag – och svarar dessutom för yttre underhåll. För övriga kostnader svarar kommittén. För verksamheten får kommittén ett årligt bidrag från tullverket. År 1984 uppgick stödet till 60 000 kr.

Sammanfattningsvis konstateras i rapporten att uthyrningen av fritidsbostäder vid postverket och tullverket subventioneras utöver vad som följer av att upplåtelseerna till resp. personalsammanslutning sker hyresfritt. Det kan därmed ifrågasättas om verksamheten bedrivs i enlighet med 1981 års riksdagsbeslut. Till bilden hör dock att postverkets stöd består av specialdestinerade medel ur understödskassan. Huruvida SJ:s upplåtelser till semesterstugerörelsen står i samklang med riksdagsbeslutet är mera en tolkningsfråga. Enligt rapporten råder nämligen tveksamhet om hur riksdagens uttalande om de ekonomiska förutsättningarna skall tolkas. Å ena sidan antyder begreppet "affärsmässiga principer" att myndigheten skall sträva efter bästa möjliga ekonomiska resultat av upplåtelseerna. Men å den andra sidan tycks uttalandets senare del visa att det räcker om verksamheten inte vållar statsverket några merkostnader. Med denna senare tolkning torde ingen kritik kunna riktas mot SJ beträffande de ekonomiska villkoren för semesterstugerörelsen. Inte heller mot vägverkets uthyrningsverksamhet torde några invändningar kunna resas i fråga om de ekonomiska villkoren, dock med reservation för att 1984 års resultat på grund av utebliven periodisering av vissa kostnader är missvisande, vilket ju verket havdar.

I rapporten redovisas också den uthyrning vid föreningsägda anläggningar som förekommer vid SJ. Sälunda äger Järnvägsanställdas Helnykterhetsförbund (JHF) två semesterhem medan Svenska Järnvägsmännens Semesterhemsförening (SJS) har verksamhet på sex orter i landet. Båda dessa organisationer får ekonomiskt stöd från SJ. Bidragen uppgår för innevarande verksamhetsår till drygt 400 000 kr. resp. drygt 1 600 000 kr. Dessutom åtnjuter organisationerna förmånen av hyresfria kanslilokaler i Stockholm. Vissa av organisationernas anläggningar utgör gåvor från SJ eller annat järnvägsföretag. För några byggnationer har också staten tillskjutit beredskapsmedel.

I rapporten uttalas att om från förvaltningsrevisionella utgångspunkter invändningar kan resas mot det stöd som postverkets och tullverkets semesterhemsverksamhet får borde samma kritik kunna riktas mot SJ:s stöd till JHF och SJS. I båda fallen bedrivs ju samma typ av verksamhet och i båda fallen medför verksamheten "extra kostnader" för statsverket.

Det kan alltså ifrågasättas om stödgivningen till JHF och SJS står i överensstämmelse med riksdagens uttalande år 1981.

I varierande omfattning upplåter de granskade myndigheterna lokaler för fritidsverksamhet av kollektiv natur. Det kan vara fråga om specialutformade lokaler för idrott och motion. Exempelvis upplåter SJ en sporthall i Göteborg till idrottsföreningar som är anslutna till Svenska Järnvägsmänens Fritidsförbund (SvJF), medan statens vattenfallsverk har motionshallar vid Ringhals och i Räcksta. SJ bidrar till driften av sin sporthall medan Vattenfalls motionshallar drivs helt med statliga medel. En annan typ av lokaler som upplåts för personalvårdsändamål är sådana som tidigare fyllt en funktion i myndighetens ordinarie verksamhet men som av olika skäl blivit obehövliga. Sådana upplåtelser förefaller vara vanligast vid SJ där SvJF-anslutna föreningar och avdelningar inom JHF men också SJS hyresfritt får disponera banvaktsstugor och stationshus eller andra lokaler mot att de själva svarar för i princip alla kostnader. Slutligen förekommer det säkerligen överallt att personalsammanslutningar får disponera myndighetens "ordinarie" lokaler på tider då de annars skulle ha stått tomma.

Mot bakgrunden av en i rapporten refererad praxis – enligt vilken regeringen vid sin prövning av lokalprogram är synnerligen restriktiv i fråga om motionshallar och liknande anläggningar vid förvaltningsbyggnader – samt vissa statsrådsuttalanden ifrågasätts om det verkligen är en uppgift för statliga myndigheter såsom t. ex. Vattenfall och SJ att inrätta och bidra till driften av idrotts- och motionshallar för sin personal. Upplåtelser av "överblivna" lokaler borde enligt rapporten kunna accepteras om någon annan disposition, t. ex. alternativ användning i ordinarie verksamhet, försäljning eller rivning, inte är realistiska alternativ. Att myndigheterna låter personalen disponera sina ordinarie lokaler på tider då de inte utnyttjas av myndigheten torde vara helt invändningsfritt; här hänvisas till ett cirkulär (SFS 1973:643) i vilket regeringen till och med uppmantrar myndigheterna att på bl. a. detta sätt stödja personalens fritidsverksamhet.

I rapporten konstateras att omfattningen av det personalvårdsbetingade lokalstödet varierar starkt mellan de granskade myndigheterna. Sålunda är främst SJ starkt engagerat på området medan t. ex. televerket och affärsverket FFV enligt sina enkätsvar intar en betydligt striktare hållning. I rapporten ställs frågan om det från rättvisesynpunkt kan vara rimligt att exempelvis en SJ-anställd i Göteborg genom sin anställning får tillgång till lokaler för en mängd fritids- och föreningsaktiviteter samt dessutom under längre sammanhängande ledighet och på fribiljett kan åka till någon av de SJ-anknutna semesterhemsanläggningarna och bo där på förmånliga villkor, allt medan hans televerksanställda granne saknar dessa möjligheter. Båda personerna är ju statsanställda och båda kan med hänsyn till sina arbetsförhållanden ha samma behov av avkoppling och fritidsaktiviteter. Samtidigt inses lätt att någon millimeterrättvisa inte kan skipas på detta område lika litet som i fråga om andra personalvårdsförmåner av fringe benefit-karaktär. Härtill kommer att krav på mer likartade villkor för statsanställda kan kollidera med den klart skönjbara utvecklingen under senare år mot ökad handlingsfrihet för de enskilda myndigheterna i fråga om disposition av tilldelade resurser.

Enligt rapporten finns det inga möjligheter att inom ramen för ett förvaltningsrevisionellt granskningsuppdrag uttrycka bestämda uppfattningar om den lämpliga avvägningen mellan å ena sidan kraven på ökad likformighet och – å den andra – frihet för den enskilda myndigheten att i samarbete med personalen utforma sitt eget lokalstöd.

Emellertid synes de konstaterade stora skillnaderna rörande tillgången på personalvårdsbetingat lokalstöd, vidare bristen på centrala regler och variationer i sättet att tolka dem som finns motivera en samlad översyn av problemområdet.

Den i rapporten föreslagna översynen bör behandla alla de frågor som har aktualiserats i rapporten, dvs. bl. a. rätten för myndigheter att stödja semesterhems- och fritidsstugeverksamhet i egna resp. personalägda anläggningar. En annan fråga gäller i vilken mån myndigheter med eget lokalhållningsansvar skall få uppföra och driva specialanläggningar för personalens idrotts- och motionsverksamhet. I sammanhanget bör enligt förslaget övervägas huruvida affärsdrivande verk skall tillerkännas en särställning i fråga om rätten att ge lokalstöd för personalvårdsändamål. Av intresse är vidare frågan i vad mån myndigheter kan upplåta "överblivna" lokaler till personalföreningar, även på villkor som kolliderar med strikt ekonomiska principer. Behovet av centrala riktlinjer för lokalstöd till personalvård bör övervägas.

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten Lokalanvändning vid myndigheter med eget lokalhållningsansvar (1985/86:3) har avgetts av postverket, statens järnvägar (SJ), vägverket, byggnadsstyrelsen, statens arbetsgivarverk (SAV), TCO-S/Statstjänstemannaförbundet (ST), Centralorganisationen SACO/SR och Statsanställdas Förbund (SF). Televerket har i brev till revisorerna åberopat sitt svar på revisorernas enkät och meddelat att rapporten inte föranleder något ytterligare yttrande. TCO-S har som sitt eget remissvar bifogat ett yttrande från ST. Landsorganisationen i Sverige (LO) har avstått från att yttra sig över rapporten men hänvisar till yttrandet från SF.

2.1 Allmänt om värdet av en god personalvård

Postverket framhåller att verket inte bör ses som en myndighet utan som ett affärs- och serviceföretag. Eftersom verket är ett personalintensivt företag med ca 63 500 anställda krävs en bra personalpolitik. Till personalpolitiken hör ett aktivt intresse för personalens fritidsaktiviteter. I verkets personalpolitiska program sägs att verket skall stödja verksamhet "som främjar samhörighet, välbefinnande och en aktiv fritid". I linje med denna programförklaring ger verket ekonomiskt stöd till semesterhemsverksamhet och lokaler för olika föreningsaktiviteter samt för motion och idrott. Stödet bidrar till att stärka företagets effektivitet, vilket är särskilt viktigt i ett serviceföretag där den enskilde tjänstemannen på ett avgörande sätt kan påverka resultatet.

SJ anser att personalvårdande åtgärder, inte minst sådana av friskvårds-karaktär, är en nödvändighet. Flertalet *SJ*-anställda har uppgifter av betydelse för trafiksäkerheten. Det är därför av stor betydelse för den anställdes fysiska och psykiska hälsa att fritiden utnyttjas på ett lämpligt sätt. Ett fritidsengagemang tillsammans med kolleger kan vidare betyda att den anställda knyts fastare till företaget. Därmed minskar avgångsbenägenheten vilket kan betyda väsentliga besparingar i fråga om rekryterings- och utbildningskostnader.

En grundläggande förutsättning för en fungerande fritidsverksamhet är enligt *SJ* tillgången på lämpliga lokaler. Tyvärr är det långt ifrån självklart att kommunerna anser det vara en primär kommunal uppgift att ordna lokaler till företagsanknuten fritidsverksamhet. *SJ* tar konsekvenserna av denna verklighet och hjälper föreningar med lokaler enligt särskilt fastställda interna föreskrifter.

Vägverket säger i sitt yttrande att kraven på förvaltningar och deras personal successivt ökar. Det är då viktigt att man samtidigt kan behålla instrument vid sidan av avtalsreglerade löne- och anställningsvillkor, t. ex. fritidsbostäder. Fritidsstugeverksamheten inom *vägverket* har visat sig ha ett mycket stort personalpolitiskt värde.

Enligt *SAV* förekommer trivselbefrämjande personalvårdsinsatser av det slag som rapporten behandlar i betydligt mindre utsträckning inom den statliga sektorn än inom övriga delar av arbetsmarknaden. Detta förhållande borde staten som arbetsgivare uppmärksamma. Det är *SAV:s* uppfattning att åtgärder av det behandlade slaget värdesätts mer än som motsvarar de ekonomiska kostnaderna.

TCO-SIST anser att det bör ligga i varje myndighets intresse att värna om sin personal och ge förutsättningar för personalen att må bra för att myndigheten skall bli så effektiv som möjligt och nå målen för sin verksamhet. Det är också från social synpunkt viktigt att personalen kan träffas efter arbetstiden och utöva olika former av fritidsaktiviteter. Dessa befrämjar den sociala sammanhållningen och kan fylla en viktig funktion i fråga om kamratstödande verksamhet. Vidare sägs att investeringar i förebyggande hälsovård blir alltmer betydelsefulla och utan tvivel är lönsamma. Inom den privata sektorn har man betydligt bättre förstått vikten av satsningar på fritidsaktiviteter av olika slag. *TCO-S/ST* anser att de förmåner som de statsanställda får del av genom att utnyttja uthyrningsbostäder, fritidsbostäder och lokaler för fritidsverksamhet är en mycket positiv och ytterst angelägen del av statens personalpolitik.

SACO/SR säger sig ha en allmänt positiv inställning till lokaler för personalens fritid. I det sammanhanget aktualiserar organisationen också frågan om lokaler för företagshälsovården. Det är sålunda av största betydelse att Statshälsans lokalbehov kan tillgodoses.

SF har uppfattningen att de förekommande slagen av lokalstöd inom vissa statliga verk har en stor och betydelsefull uppgift att fylla. Detta stöd utgör ett bra inslag i den personalvårdande verksamheten.

I granskningsrapporten konstateras stora variationer mellan de undersökta myndigheterna i fråga om omfattningen av det personalvårdsbetingade lokalstödet. Rimligheten av dessa skillnader ifrågasätts.

Byggnadsstyrelsen hänvisar i sitt yttrande till de riktlinjer som regeringen har utfärdat för planering vid nybyggnad av kontorslokaler för statlig förvaltning. Dessa riktlinjer, som tillämpas inom byggnadsstyrelsens lokalhållningsområde, omfattar bl. a. också personalutrymmen, t. ex. hygienutrymmen, vilrum och matrum. Av riktlinjerna framgår att beslut om anordnande av motionslokaler fattas i varje särskilt fall av regeringen i samband med projekteringsuppdrag. Härutöver sägs bara att ett av sammanträdesrummen skall utformas så att det kan förse med läsbara skåp och användas även som expeditiionslokal för fackföreningar och andra personalföreningar.

SAV anser att en central partsreglering med syfte att tillgodose långtgående rättvisekrav så att förhållandena blir i stort sett lika för alla statsanställda inte torde kunna uppnås. Med en sådan målsättning är risken stor för att insatser av detta värdefulla slag inte alls skall kunna förekomma.

TCO-S/ST menar att de myndigheter som i dag inte har lokaler "över" som personalen kan utnyttja för personalvårdsändamål skall ges dessa möjligheter. Så kan ske t. ex. genom att de får ta del av det utbud som finns hos andra myndigheter på samma ort. Frågan måste också beaktas i samband med ny-, om- och tillbyggnation.

SACO/SR ifrågasätter "starkt" om det över huvud taget är möjligt eller önskvärt med likformighet på detta område. Enligt organisationens uppfattning bör lokaler upplåtas i den utsträckning som verksamheten och personalorganisationerna vid varje myndighet finner det motiverat.

SF säger sig vara väl medvetet om de stora variationerna. Förklaringen får sökas långt tillbaka i tiden. Förbundets uppfattning är att det personalvårdsbetingade lokalstödet är så värdefullt att möjligheterna borde utsträckas till att omfatta fler statligt anställda.

2.3 Behovet av centrala riktlinjer

Enligt granskningsrapporten bör i samband med den föreslagna översynen av lokalstödsfrågorna behovet av centrala riktlinjer för verksamheten beaktas.

Postverket framhåller att styrningen av verket sker genom att regeringen fastställer servicemål och avkastningskrav. Som affärsföretag skall postverket – inom ramen för sin personalpolitik och i samverkan med arbetsstagarorganisationerna – ha frihet att utforma sitt eget lokalstöd enligt samma riktlinjer som andra företag.

Vägverket anser att ytterligare riktlinjer från statsmakternas sida inte ligger i linje med den uttalade strävan att minska onödig detaljstyrning av myndigheternas interna verksamhet.

SJ ansluter sig till de uttalanden som redovisas i rapporten rörande strävanden mot utökad målstyrning och större handlingsfrihet för resp.

affärsverk. Personalvårdande åtgärder bör därmed enligt SJ:s uppfattning vara en intern fråga för resp. verk. Den nu aktuella frågan om lokalanvändning samt allmänt hållna krav på likställdhet för alla statsanställda bör inte få ha ett avgörande inflytande på personalvården inom SJ. Något behov av centrala riktlinjer inom området finns ej.

SAV anser bl. a. att en central reglering inte stämmer med vare sig dagens strävan mot en ökad avreglering och förenkling eller den sektoriiserade statliga avtalsbild som staten eftersträvar. Det föreligger inga andra behov av centrala riktlinjer inom området än ett klarläggande av att lokalupplåtelser för personalvårdsändamål kan vara lämpliga insatser.

2.4 Förslaget om en översyn

Förslaget om en översyn av det personalvårdsbetingade lokalstödet avstyrks av samtliga remissinstanser utom SF. Detta förbund välkomnar en översyn från såväl personalpolitiska som personalvårdande synpunkter, dock bara om syftet med översynen är att undersöka om ytterligare lokalstödmöjligheter kan åstadkommas. De instanser som avstyrker förslaget hänvisar i allmänhet till att en ökad detaljreglering av myndigheternas verksamhet inte är önskvärd.

2.5 Vissa övriga synpunkter

Postverket påpekar att det ekonomiska stödet från Postens Understöds-kassa till verkets semesterhemsverksamhet inte utgör driftmedel i vanlig bemärkelse. Dessutom påpekas att semesterhemmen också nyttjas för postala kurser och konferenser.

Vägverket uppger att vissa fritidsbostäder också används i driften som vaktbostäder eller för övernattnig. Vidare sägs att bostäderna visserligen i första hand hyrs ut till verkets egen personal men att även andra statsanställda har möjlighet att utnyttja förmånen.

SAV hävdar som nämnts ovan att det personalvårdsbetingade lokalstödet vardesatts mer än som motsvarar kostnaderna. I det sammanhanget anser verket att även effekter av rationaliseringar och andra produktivtetsförbättringar bör kunna återföras till personalen, t. ex. som förmåner av nu behandlat slag.

SJ erinrar om att verket utöver vad som meddelades i svaret på revisorernas enkät förvaltar ett antal f. d. banvaktstugor och andra byggnader som hyrs ut för fritidsändamål direkt till hyresgästen. Regelmässigt svarar hyresgästen för alla kostnader för drift och underhåll.

I fråga om de fritidshus som upplåts till personalföreningar påpekar SJ att en inte oväsentlig del av underhållet utförs av medlemmarna genom ideellt arbete. Genom att underhållet sköts kontinuerligt behåller byggnaderna sitt realvärde.

När det gäller de föreningsägda fritidsanläggningarna förekommer det enligt yttrandet visst samarbete med postverket vars personal har tillgång till anläggningarna på samma villkor som SJ-anställda. Anläggningarna utnyttjas också till viss del för intern verksutbildning.

Redog. 1986/87:2

I fråga om den SJ-ägda sporthall i Göteborg som omnämns i rapporten uppger SJ att denna hall ursprungligen uppfördes som utställningshall till SJ:s 100-årsjubileum år 1956. Firandet inställdes emellertid och hallen har därefter successivt anpassats för sitt nuvarande ändamål. Vissa utrymmen i hallen disponeras av SJ för tjänstebruk. Hallens läge vid en godsterminal och vid trafikerade spår bedöms omöjliggöra en försäljning av mark och byggnader.

Innehållsförteckning

Redog. 1986/87:2

Revisorernas förslag

- 1 Genomförd granskning
- 2 Revisorernas överväganden
- 3 Hemställan

Bilaga

- 1 Rapporten
- 2 Remissyttrandena
 - 2.1 Allmänt om värdet av en god personalvård
 - 2.2 Lokalstödet från rättvisesynpunkt
 - 2.3 Behovet av centrala riktlinjer
 - 2.4 Förslaget om en översyn
 - 2.5 Vissa övriga synpunkter

1985/86:17

Riksdagens revisorers förslag angående statens utgifter för bidragsförskott, m.m.

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning angående statens utgifter för bidragsförskott.

Revisorernas granskning har visat att det nuvarande regelsystemet för underhållsbidrag och bidragsförskott ger onödigt höga och alltmer ökande utgifter för staten. Revisorerna har vidare funnit att regelsystemet inte överensstämmer med de mål som finns formulerade för 1978 års beslut om en underhållsreform. Dessutom föreligger bristande samordning främst mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen på väsentliga punkter. Slutligen medför systemet en tungrodd administration. Mot denna bakgrund föreslås

att frågan om ett nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar utreds och att därvid även föräldrabalkens förbehållsregler m.m. ses över

att i avvaktan på resultatet av det föreslagna utredningsarbetet vissa kortsiktiga åtgärder, som sänker utgifterna och eliminerar eller minskar några av de konstaterade bristerna i nuvarande system, övervägs.

Som ett första led i granskningen upprättades rapporten (1983/84:9) Statens utgifter för bidragsförskott, allmänna delen. Rapporten var avsedd att utgöra underlag för uppläggningsarbetet.

Den därefter genomförda granskningen har redovisats i fyra rapporter, nämligen

- rapport (1984/85:5) Statens utgifter för bidragsförskott – 1979 års underhållsreform, bakgrund och utveckling,
- rapport (1984/85:6) Statens utgifter för bidragsförskott – ekonomiska konsekvenser av 1979 års underhållsreform,
- rapport (1984/85:7) Statens utgifter för bidragsförskott – handläggningen av bidragsförskottsärenden och
- rapport (1985/86:1) Internationell jämförelse av regelsystem för underhåll till barn.

I *bilaga 1* till denna skrivelse sammanfattas gällande regler för underhållsbidrag och bidragsförskott. En sammanfattning av rapporterna redovisas i *bilaga 2*. Rapporterna 1984/85:5-7 har remissbehandlats. En sammanfattning av avgivna remissyttranden redovisas i *bilaga 3*. I *bilaga 4* redovisas i korthet uppläggningsarbetet i en i granskningsärendet genomförd enkätundersökning till försäkringskassorna.

1 Genomförd granskning

Bidragförskott infördes ursprungligen år 1937 i form av förskott på ett fastställt underhållsbidrag.

Riksdagens revisorer har flera gånger tidigare granskat bidragsförskottsverksamheten. I berättelsen för verksamhetsåret 1939/40 framhöll revisorerna bl. a. att det var önskvärt att tillskapa regler för kravhanteringen. I revisorernas verksamhetsberättelse avlämnad år 1962 uttalade revisorerna att det var önskvärt med statistik som kunde belysa verksamheten bättre samt att det var angeläget att söka en administrativt enklare utformning.

År 1964 förändrades bidragsförskottssystemet på ett genomgripande sätt genom att rätten till bidragsförskott i princip gjordes oberoende av dels om underhållsbidrag fastställts eller ej, dels storleken av fastställt bidrag upp till en viss nivå. Därigenom blev barnen till separerade föräldrar garanterade ett regelbundet ekonomiskt minimistöd.

År 1978 (prop. 1978/79:12, LU 1978/79:9, SoU 1978/79:2y, rskr. 1978/79:99) beslutade riksdagen om en genomgripande reform av reglerna om underhållsskyldigheten mot barn.

Budgetåret 1979/80 uppgick statens utgifter för bidragsförskott till 759 milj.kr. netto. Budgetåret 1984/85 var statens nettoutgift för bidragsförskottssystemet ca 1,5 miljarder kronor. Därtill kommer administrationskostnaderna.

Bakgrunden till revisorernas beslut år 1983 att granska statens utgifter för bidragsförskott var en förstudie som visade att statsutgifterna för bidragsförskott ökat betydligt under senare år, att redovisningen till riksdagen av statens utgifter och fordringar var ofullständig och att utfallet av kravverksamheten borde förbättras.

Under det inledande granskningsarbetet framkom flera förhållanden som motiverade en utökad granskningsinsats. Dessa var bl.a.

- oklarheter angående orsakerna till de konstaterade utgiftsökningarna,
- ett från olika håll manifesterat behov av en utvärdering av den underhållsreform som riksdagen fattat beslut om år 1978,
- osäkerhet i då befintliga bedömningar beträffande utgifterna för administrationen av underhålls- och bidragsförskottsärenden och
- önskemål att få närmare kännedom om hur andra länder med likartade förhållanden löst motsvarande problem.

Det fortsatta granskningsarbetet finns dokumenterat i fyra granskningsrapporter, som i korthet visar följande.

I *granskningsrapporten 1984/85:6* redovisas statens utgifter för bidragsförskott budgetåren 1979/80-1983/84 och en analys av de ekonomiska konsekvenserna av den år 1978 beslutade underhållsreformen.

För budgetåret 1983/84 utbetalades för 257 000 barn 1 980 milj. kr. i bidragsförskott. Detta är en ökning med 743 milj.kr. eller 60% jämfört med budgetåret 1979/80, medan de belopp som utgjorde förskotterade underhållsbidrag och som således skall återbetalas av de underhållsskyldiga endast steg med 177 milj. kr., eller 26% för samma period. Statens nettoutgift för bidragsförskotten uppgick 1983/84 till 1 322 milj. kr. mot 759 milj. kr. fyra år tidigare – en ökning med 563 milj. kr. eller 74%. Detta innebär att den

andel staten får bära av utbetalda bidragsförskott under perioden ökade från 61 till 67%.

Det genomsnittliga underhållsbidraget har i stort sett legat på en oförändrad nivå sedan år 1981, samtidigt som bidragsförskottsnivån stigit i takt med basbeloppsförändringarna. Detta har fått till följd att det s.k. utfyllnadsbidraget kommit att utgöra en allt större andel av de utbetalda bidragsförskotten. Totalt kostade utfyllnadsbidragen staten ca 1.1 miljarder kronor budgetåret 1983/84.

Granskningen har bringat klarhet i de bakomliggande faktorerna till statens ökande åtaganden för bidragsförskotten. Därvid har framkommit att 1979 års lagändringar om att underhållsskyldigheten inte längre skall vara ovillkorlig utan beroende av föräldrarnas ekonomiska förmåga i kombination med de utfärdade tillämpningsreglerna är den största orsaken till statens alltmer ökade utgifter för bidragsförskotten under senare år. Även införandet av regeln om en i förhållande till basbeloppsförändringen begränsad uppräknings av underhållsbidragen till barn har medfört ökade utgifter för staten.

Vidare har framkommit att tunga utgiftsposter i systemet är de efter år 1964 vid olika tidpunkter genomförda höjningarna av bidragsförskottsnivån samt automatiken i bidragsförskottssystemet genom dess anknytning till basbeloppsförändringarna.

I *granskningsrapporten 1984/85:5* redovisas en analys av målen för och bakgrunden till underhållsreformen samt en utvärdering av huruvida målen uppfyllts.

Ett huvudsyfte med reformen var att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga som har svag ekonomi. De beslutade åtgärderna skulle enligt propositionen knappast komma att försämra de underhållsberättigade barnens situation i en utsträckning som inte kunde anses godtagbar eftersom de alltid var garanterade en minsta underhållsstandard genom de allmänna barnbidragen och rätten till bidragsförskott. Ett annat mål var att få till stånd en mera enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna. Granskningen har visat att det är mycket tveksamt om dessa syften har uppnåtts.

I granskningsrapporten konstateras att den statistik och det övriga beslutsunderlag som redovisats i förarbetena till reformen är mycket bristfälligt. Beslutsunderlag saknades på viktiga punkter bl.a. vad beträffar antalet underhållsskyldiga som skulle beröras av reformen, innebörden av begreppet "svag ekonomi", adekvat statistik över underhållsskyldigas och vårdnadshavares förhållanden samt en beräkning av hur statens utgifter skulle påverkas av reformen. Vidare konstateras att trots att reformens målsättning rörde underhållsskyldiga med svag ekonomi riktade sig reformen till stor del mot samtliga underhållsskyldiga.

Under granskningen har ytterligare material rörande underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden i mitten av 1970-talet tagits fram. Huvudresultatet är att de underhållsskyldigas ekonomiska situation överlag var något bättre än vårdnadshavarnas och att den i huvudsak generellt verkande underhållsreformen med lindring för alla underhållsskyldiga därför inte var motiverad. På 1980-talet tycks dock det ekonomiska förspånet för de underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet ha

krympt. Nu tillgänglig statistik över underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden är dock mera osäker än den som förelåg i mitten av 1970-talet. För att få fram lämpligt beslutsunderlag inför en eventuell omprövning av det gällande systemet föreslås i rapporten följande åtgärder. Bättre statistikmaterial bör tas fram utvisande underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden och levnadsstandard jämfört med andra föräldrars. Vidare bör olika målgrupper för statliga stödåtgärder på detta område identifieras. Slutligen bör innebörden i enhetlighetsmålet prövas.

I *granskningsrapporten 1984/85:7* redovisas juridiska och administrativa konsekvenser av bidragsförskottssystemets utformning samt handläggningskostnaderna för verksamheten. Inom ramen för granskningen i denna del har en enkät om bidragsförskottsverksamheten genomförts. Enkäten har rört dels vilka personalresurser försäkringskassorna under budgetåret 1983/84 tagit i anspråk för bidragsförskottsverksamheten och dels tillämpningen av regelsystemet i vissa hänseenden under år 1984.

Granskningen visar att bidragsförskottssystemet har stora brister av såväl principiell som praktisk natur. Systemet är också mycket kostsamt att administrera. I rapporten redovisas den bristande samordningen mellan rätten till bidragsförskott enligt bidragsförskottslagen och rätten till underhållsbidrag enligt föräldrabalken. Således kan bidragsförskott utgå till barn som på grund av att de är självförsörjande inte har rätt till underhållsbidrag. Vidare kan bidragsförskott med utfyllnadsbidrag utgå även om vårdnadshavaren har tillräckliga inkomster att försörja barnet. Den bristande samordningen mellan de båda lagkomplexen manifesteras också i att skyldigheten att betala underhållsbidraget till försäkringskassan när bidragsförskott utgått kan vara mindre omfattande än skyldigheten att betala direkt till barnet.

Lagreglerna medför också dubbelarbete mellan försäkringskassorna å ena sidan och domstolar, advokater och socialnämnder å den andra. Försäkringskassorna måste nämligen vid ansökan om bidragsförskott bl. a. kontrollera att det fastställda underhållsbidraget inte är för lågt eftersom ett för lågt underhållsbidrag medför att staten får betala ut ett för högt utfyllnadsbidrag. För att förhindra detta kan försäkringskassan i uppenbara fall vägra utfyllnadsbidrag.

Genom riksdagens beslut år 1978 förkortades preskriptionstiden för fordran på underhållsbidrag från tio till tre år. Till följd därav preskriberades budgetåret 1979/80 ca 300 milj. kr. Därefter preskriberas årligen ca 140 milj. kr. I granskningsrapporten konstateras att i vart fall när staten är fordringsägare kan motiven för en så kort preskriptionstid inte anses relevanta, bl. a. därför att den underhållsskyldige har möjlighet att få kraveftergift.

Endast 12% av förskottade underhållsbidrag erläggs av de underhållsskyldiga i rätt tid, dvs. senast på förfallodagen. Staten kan beräknas förlora omkring 50 milj. kr. årligen på sena betalningar beräknat efter en ränta om 13%.

Granskningen har visat att försäkringskassornas administration av bidragsförskottssystemet är kostsam. Lönekostnaden inkl. sociala avgifter uppgick budgetåret 1983/84 enligt bidragsförskottsenkäten till 117 milj. kr.¹

¹ Exkl. utlandsavdelningen vid Stockholms läns allmänna försäkringskassa

Produktiviteten hos kassorna, mätt i antal bidragsberättigade barn per helårsarbetare, har minskat med nästan 30% mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84. En produktivitetsförbättring skulle kunna uppnås vid en centralisering av de beslut som i dag fattas på lokalkontoren. Av rapporten framgår att besparingen vid en sådan centralisering kan uppskattas till 10 milj. kr. årligen, även med bibehållande av en omfattande service på lokalkontoren.

I rapporten konstateras att bristerna i det nuvarande systemet är så väsentliga att ett åtgärdande av dem inom ramen för systemet med all sannolikhet skulle göra detta ännu krångligare och svårare att tillämpa. Huvudförslaget i rapporten är därför att man bör överväga om inte ett helt nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar vore en bättre lösning. I rapporten presenteras också vissa förslag till kort-siktiga lösningar inom ramen för det nuvarande systemet.

I *granskningsrapporten 1985/86:1* görs en internationell jämförelse av regelsystem för underhåll till barn. Främst jämförs regelsystemen i Danmark, Finland och Norge med det svenska.

I alla de jämförda länderna skall underhållsbidrag betalas av föräldrar som inte bor tillsammans med sina barn. Metoden att beräkna underhållsbidrag varierar. I Danmark och Norge läggs tyngdpunkten på ett normalbidrag (ett av staten fastställt belopp, som i princip inte underskrids), i andra länder utgör underhållsbidraget en viss procent av den underhållsskyldiges inkomst. Det svenska systemet däremot innebär en individualiserad beräkningsmetod, där grundsynen är att barnets behov skall täckas av föräldrarna gemensamt efter förmåga.

Behovsprövning av bidragsförskottet sker i vissa av de jämförda länderna gentemot barnets inkomster, däremot inte gentemot vårdnadshavarens inkomster, något som enligt rekommendationer från Europarådet bör kunna ske. För att i någon mån differentiera det statliga stödet efter behoven har man i Finland två olika bidragsförskottsnivåer; en högre för ensamboende vårdnadshavare och en lägre för vårdnadshavare som är gifta eller sammanboende.

Kraveftergift kan beviljas i samtliga jämförda länder. Den svenska eftergiftsregeln tycks dock vara mer liberal gentemot de underhållsskyldiga än de andra ländernas.

Den svenska preskriptionstiden, 3 år, är mycket kort jämfört med förhållandena i de jämförda länderna. I Norge och Finland är preskriptionstiden 10 år och i Danmark 20 år.

Enligt rapporten tycks de svenska reglerna för statligt stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar vara mer generösa än de som gäller i övriga jämförda nordiska länder.

2 Revisorernas överväganden

I det följande beskrivs varför det nuvarande regelsystemet för underhållsbidrag och bidragsförskott ger onödigt höga och alltmer ökande utgifter för staten. Revisorerna har funnit att regelsystemet inte överensstämmer med de mål som finns formulerade för 1978 års beslut om en underhållsreform.

Vidare föreligger bristande samordning främst mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen på väsentliga punkter. Slutligen medför systemet en tungrodd administration.

Enligt revisorernas bedömning är bristerna i systemet så väsentliga att ett åtgärdande av dem inom ramen för nuvarande system skulle göra detta ännu krångligare och svårare att tillämpa. Revisorernas huvudförslag är därför att man bör utreda ett nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar. I avvaktan på resultatet av en sådan utredning bör enligt revisorernas mening vissa kortsiktiga åtgärder övervägas.

2.1 Nuvarande system

2.1.1 Betydande utgifter och kostnader

Totalt uppgick utbetalningarna av bidragsförskott till 1 980 milj.kr. budgetåret 1983/84, varav förskotterade underhållsbidrag utgjorde 845 milj. kr. och utfyllnadsbidragen – som i sin helhet bekostas av staten – 1 135 milj. kr. En jämförelse med budgetåret 1979/80 visar att utbetalningarna av bidragsförskott då uppgick till 1 237 milj. kr., varav förskotterade underhållsbidrag utgjorde 668 milj. kr. och utfyllnadsbidragen 569 milj.kr.

Det har i granskningsärendet konstaterats att 1978 års beslut om en underhållsreform medfört *betydande utgiftsökningar* för staten, nämligen med 74% under perioden 1979/80-1983/84. Bl.a. innebar förkortningen från tio till tre år av preskriptionstiden för underhållsbidrag att 300 milj.kr. av utestående fordringar på underhållsbidrag preskriberades i januari 1980 till följd av de nya bestämmelserna. Fr.o.m budgetåret 1980/81 preskriberas årligen ca 140 milj. kr. av statens utestående fordringar på underhållsbidrag, vilka uppgår till ca 900 milj. kr. Ca 75% av statens utgifter för förskotterade underhållsbidrag återbetalas av de underhållsskyldiga. Statens räntekostnader för förskott som inte återbetalats i rätt tid uppgår lågt räknat till 50 milj. kr. om året. Vidare innebär den begränsade uppräknningen av underhållsbidrag i förhållande till basbeloppsförändringen en merutgift om ca 20-50 milj. kr./år för utfyllnadsbidragen beroende på storleken av basbeloppsförändringen. Likaså medför regeln att endast en viss andel av de underhållsskyldigas överskott¹ skall tas i anspråk för underhållsbidrag, den s.k. reduceringsregeln, dryga utgifter för staten. Beräkningar som gjorts visar att en höjning av det genomsnittliga uttaget inom bidragsförskottssystemet från nuvarande 65% av överskottet till 75 eller 85% rent teoretiskt skulle kunna minska statens utgifter för bidragsförskotten med 116 resp. 233 milj. kr./år.

Även de vid olika tidpunkter genomförda höjningarna av bidragsförskottsnivån har i stor utsträckning bidragit till att öka utgifterna för bidragsförskotten. Så t.ex. skulle ett uttag om 40% av basbeloppet i stället för nu gällande uttag om 41% ha minskat statens utbetalningar av utfyllnadsbidrag med ca 50 milj.kr. budgetåret 1983/84.

¹ Överskottet är det belopp som kan tas i anspråk för underhåll till barn efter det att den underhållsskyldige fått förbehålla vissa belopp av sin inkomst för sin egen och sin familjs försörjning.

Likaså medför automatiken i bidragsförskottssystemet till följd av basbellopsförändringar stora utgiftsökningar för staten. För budgetåret 1983/84 uppgick dessa till 130 milj. kr., varav 27 milj. kr. avsåg förskotterade underhållsbidrag och 103 milj. kr. utfyllnadsbidrag.

Administrationskostnaderna för bidragsförskottssystemet uppgår till ca 150 milj. kr. per år.

Den främsta orsaken till statens ökade utgifter för bidragsförskotten under senare år är en lagändring rörande skyldigheten att betala underhållsbidrag till barn som innebar att underhållsskyldigheten inte längre skulle vara ovillkorlig utan bero av föräldrarnas ekonomiska förhållanden. De nya principerna för föräldrarnas underhållsskyldighet, som kom att gälla fr.o.m. den 1 juli år 1979, har fått sin största betydelse när det gäller att bestämma underhållsbidrag. Den underhållsskyldige får vid underhållsbidragets fastställande förbehålla vissa belopp av sin inkomst – ett *förbehållsbelopp* – för sin egen och sin familjs försörjning medan återstoden – överskottet – i princip får tas i anspråk för underhållsbidrag.

Konsekvenserna av denna lagändring tillsammans med de därav följande tillämpningsreglerna, främst reduceringsregeln, har påverkat statens utgifter för bidragsförskotten i så motto att förskotterade underhållsbidrag utgör en allt mindre andel av de totala utbetalningarna av bidragsförskotten samtidigt som utfyllnadsbidragen svarar för en allt större andel. Förklaringen till detta är den – relativt sett – sjunkande nivån på det genomsnittliga underhållsbidraget till barn inom bidragsförskottssystemet. För år 1984 har även för första gången kunnat konstateras en sänkning i kronor räknat. Med tanke på att en sänkning av det genomsnittliga underhållsbidraget inom bidragsförskottssystemet med tio kronor medför en ökning av statsutgifterna med i runda tal 30 milj. kr./år torde en sådan fortsatt utveckling på sikt öka de statliga utgifterna för bidragsförskotten i betydande omfattning.

Den konstaterade sjunkande nivån på det genomsnittliga underhållsbidraget till barn inom bidragsförskottssystemet torde i stor utsträckning gå att härleda till den stora ökningen av antalet underhållsbidrag som fastställts till 0 kr. till följd av att den underhållsskyldige ansetts sakna förmåga att utge bidrag. Antalet 0-avtal har mer än fördubblats sedan reformen infördes och svarar idag för ca en femtedel av alla underhållsbidrag inom bidragsförskottssystemet. Räknat på 1986 års bidragsförskottsnivå uppgår statens utgifter för 0-avtalen till drygt 500 milj. kr./år.

Av granskningen har bl. a. framkommit att en underhållsskyldig med hemmamake och två hemmavarande barn i enlighet med gällande förbehållsregler måste ha inkomster på mer än 160 000 kr./år för att över huvud taget anses ha förmåga att betala underhållsbidrag till ett barn. Revisorerna ställer sig tveksamma till förbehållsregler som ger sådana resultat.

Av de remissinstanser som valt att kommentera föräldrabalkens förbehållsregler är det endast socialstyrelsen som anser att förbehållsbeloppen i vissa fall är för låga.

Så t.ex. menar riksförsäkringsverket att många hushåll måste klara sin försörjning på en lägre standard än den som beräkningen av underhållsbidrag utgår ifrån.

En annan synpunkt som också förts fram av remissinstanserna i samband

med diskussionen av föräldrabalkens förbehållsregler, är behovet av en översyn av de olika förbehålls- och existensminimireglerna. Denna översyn menar riks försäkringsverket bör även innefatta en kritisk granskning av de belopp som bör anses utgöra skäligen levnadskostnader för olika typer av bostadshåll. Försäkringskassaförbundet anser vidare att möjligheten att fastställa ett lägre förbehållsbelopp för makar och sammanboende bör utredas.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen och av yttrandena när det gäller storleken på gällande förbehåll vid underhållsbidragens fastställande anser revisorerna att i en samlad översyn av statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar bör ingå att se över såväl föräldrabalkens förbehållsregler som normbeloppen för skälig bostadskostnad enligt de allmänna råden¹. Vid denna översyn bör separerade och sammanlevande föräldrars försörjningsförmåga jämföras.

Enligt lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag skall underhållsbidrag till barn ändras den 1 februari varje år om basbeloppet med minst 5% över- eller understiger det basbelopp som låg till grund för senaste ändring. Underhållsbidraget räknas upp med ett procenttal som utgör 7/10 av den procentuella basbeloppsförändringen. Bidragsförskottsbeloppen, som utgör 41% av basbeloppet, räknas upp den 1 februari varje år och följer således hela basbeloppsförändringen.

Revisorerna har konstaterat att den årliga *indexuppräknings* av bidragsförskotten medför stora utgiftsökningar. För budgetåret 1983/84 har dessa beräknats till 103 milj. kr. för utfyllnadsbidragen och till 27 milj. kr. för underhållsbidragen.

Orsakerna till de stora utgiftsökningarna till följd av basbeloppsförändringar är dels den begränsade uppräknings av underhållsbidragen, dels den stora ökningen av antalet underhållsbidrag som fastställs till 0 kr. Effekten på statsutgifterna till följd av 7/10-regeln blir självfallet att utfyllnadsbidraget kommer att utgöra en allt större andel av det totala bidragsförskottet, vars nivå stiger i takt med basbeloppsförändringarna. I en yttersta förlängning av en sådan regel kommer naturligtvis underhållsbidraget så småningom att utgöra endast en obetydlig andel av det totala bidragsförskottet. När det gäller underhållsbidrag som är fastställda till 0 kr. utgör hela bidragsförskottet utfyllnadsbidrag och varje höjning av detta till följd av basbeloppsförändringar bekostas således i sin helhet av staten.

Riks försäkringsverkets inställning i denna fråga är att indexregleringen inom underhållsbidrags- och bidragsförskottssystemet bör diskuteras förutsettningslöst. Vidare, menar verket, bör frågan diskuteras huruvida indexuppräkningsarna bör ske med utgångspunkt i prisutvecklingen, löneutvecklingen eller med hjälp av något annat mått. Socialstyrelsen anser att det finns skäl att utreda om indexregleringen av bidragsförskottet generellt borde begränsas. En jämförelse kunde därvid göras med vad sammanlevande föräldrar disponerar till försörjningen av barnen och hur dessa belopp förändras.

Revisorerna anser att i en samlad översyn av statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar bör det även ingå att se över

¹ Allmänna råd från socialstyrelsen 1982:1 och riks försäkringsverket 1982:2

reglerna för indexuppräknings för såväl underhållsbidrag som bidragsförskott.

Redog. 1986/87:2

2.1.2 Bakgrunden till 1978 års reformbeslut

Ett huvudsyfte med 1978 års beslut om en underhållsreform var att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi. Ett annat mål var att få till stånd en mera enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna.

Revisorerna har funnit att de regler i underhållsreformen som syftade till att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi vilade på ett ofullständigt beslutsunderlag. Det saknades bl.a. kostnadsberäkningar inför reformen. Vidare brister det i överensstämmelsen mellan målsättningen för reformen, nämligen att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi, och reformens faktiska utformning med lindring för alla underhållsskyldiga. Begreppet "svag ekonomi" har inte heller definierats i beslutsunderlaget inför reformen. Slutligen visade beslutsunderlaget som förelåg år 1978 att de underhållsskyldigas ekonomiska situation överlag var något bättre än vårdnadshavarnas. Reformen och regelsystemet, vilka medfört ökande statliga utgifter, är därför svåra att motivera.

Beträffande en utvärdering av underhållsreformen visar revisorernas granskning att det är mycket tveksamt huruvida huvudsyftet med underhållsreformen – en mildrad underhållsbörda för underhållsskyldiga med svag ekonomi – uppnått. Beträffande enhetlighetsmålet kan konstateras att reformen har gett större förutsättningar för en mer enhetlig tillämpning av lagstiftningen om underhållsbidrag än tidigare, men att möjligheterna att på vissa punkter göra skönmässiga bedömningar ändå förefaller vara så stora att man ej säkert kan uttala sig om huruvida syftet med reformen är uppnått på denna punkt.

Remissinstanserna instämmer i stort sett i ovanstående kritiska synpunkter som framförts i rapporten 1984/85:5. Flera remissinstanser har särskilt betonat att det framför allt är de underhållsskyldiga med god ekonomi som gynnats av reformen. Revisorerna vill framhålla att det är viktigt att reformer, såsom den år 1978 beslutade underhållsreformen, baseras på tillräckligt informationsunderlag samt att relevanta kostnadsberäkningar presenteras innan riksdagen fattar ett reformbeslut.

2.1.3 Grundläggande brister i bidragsförskottssystemet

I rapporten 1984/85:7 konstateras att bidragsförskottssystemet har grundläggande brister. Dessa är att hänföra till bristande samordning mellan bidragsförskottslagen och föräldrabalken resp. den lagstiftning som reglerar betalningsskyldighet för fordringar i allmänhet. Härtill kommer att administrationskostnaderna för bidragsförskottsverksamheten stigit snabbt de senaste åren och att administrationen av verksamheten synes vara uppbyggd på ett sådant sätt att onödigt höga handläggningskostnader uppstår.

Ett barn har enligt föräldrabalken endast rätt till underhållsbidrag om barnet behöver det, dvs. en *behovsprövning* görs. Vid den bedömningen tas

hänsyn till barnets inkomster och tillgångar. Barnets behov fördelas mellan föräldrarna i relation till deras inbördes försörjningsförmåga. Detta innebär att barnets behov av underhållsbidrag från den underhållsskyldige vägs mot barnets egen och vårdnadshavarens försörjningsförmåga. Rätt till bidragsförskott däremot föreligger i princip så snart barnet inte lever tillsammans med båda sina föräldrar.

Flertalet remissinstanser, bl.a. riksförsäkringsverket och socialstyrelsen, har förordat att bidragsförskott endast skall utgå efter behovsprövning, i första hand mot både barnets och vårdnadshavarens inkomster. Vissa remissinstanser har dock varnat för de administrativa problem som skulle uppstå vid en behovsprövning.

Revisorerna vill framhålla att den fördelning av underhållsbördan mellan barnet och dess föräldrar som gjorts i föräldrabalken får anses väl avvägd. Det grundläggande problemet är alltså att bidragsförskott med utfyllnadsbidrag kan utgå trots att behov av motsvarande belopp i underhållsbidrag inte föreligger. Detta är inte en tillfredsställande ordning. Revisorerna ställer sig därför positiva till att behovsprövning införs. Denna kan utformas på olika sätt beroende på om den sker inom ramen för det nuvarande bidragsförskottssystemet eller i ett nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar. Vi återkommer här till i avsnitt 2.3.3.

Den *avtalsfrihet* som råder beträffande underhållsbidrag nödvändiggör, enligt revisorernas uppfattning, den nuvarande omfattande kontrollen av underhållsbidragen på försäkringskassornas lokalkontor. Bidragsförskottets konstruktion medför nämligen, såsom bl.a. riksförsäkringsverket anför, stora risker för att underhållsbidrag fastställs till för låga belopp. Socialstyrelsen föreslår bl.a. att mål om underhållsbidrag görs indispositiva. Förslaget innebär att den hävdvunna avtalsfriheten tas bort och att alla underhållsbidrag fastställs av allmän domstol. Såvitt revisorerna kan bedöma skulle detta i mycket betydande grad öka det allmännas arbete med fastställande av underhållsbidrag. En sådan lösning kan inte förordas. I stället får andra vägar sökas för att eliminera nackdelen med avtalsfriheten inom bidragsförskottssystemet, nämligen risken att en omotiverat stor del av kostnaden för barnet får bäras av staten.

Försäkringskassorna har, enligt rapporten 1984/85:7, ingen eller endast en vag uppfattning om omfattningen av *missbruket* av bidragsförskottssystemet. Detta är, anser revisorerna, bekymmersamt eftersom bidragsförskottssystemets konstruktion och förutsättningarna för rätten till bidragsförskott är sådana att systemet lätt kan missbrukas.

För underhållsskyldiga i bidragsförskottssystemet kan *skyldigheten att betala underhållsbidrag* till försäkringskassan vara mindre omfattande än motsvarande skyldighet att betala direkt till barnet. Detta sammanhänger med dels reglerna om prövning av den underhållsskyldiges betalningsförmåga och dels reglerna om kraveftergift i bidragsförskottssystemet. Motsvarande regler saknas i föräldrabalken. Här till kommer att försäkringskassans inbetalningsservice (inbetalningsavier m.m.) är avgiftsfri för den underhållsskyldige och att eventuell skuld inte är belagd med ränta. Till skillnad från såväl riksförsäkringsverket som socialstyrelsen anser revisorerna att det

finns risk att underhållsskyldiga söker sig in i bidragsförskottssystemet genom att fingera betalningsförsummelse för att få del av systemets fördelar. Revisorerna noterar att försäkringskassorna, som arbetar praktiskt med bidragsförskottssystemet och som yttrat sig i denna fråga, delar revisorernas uppfattning.

I rapporten 1984/85:7 framförs bl.a. förslag om att betalningsförmågeprövningen skall tas bort och att eftergiftsmöjligheten i princip skall begränsas till fall där underhållsbidraget jämkats nedåt.

Vad gäller betalningsförmågeprövningen och eftergiftsinstitutet ställer sig Stockholms läns allmänna försäkringskassa uttryckligen positiv till förslagen medan de två andra försäkringskassorna, som yttrat sig, har en tveksam resp. negativ inställning.

Riksförsäkringsverket vill behålla den sociala grundsynen på kravverksamheten men anser att det borde i högre grad ankomma på de underhållsskyldiga att styrka betalningsförmågan i stället för att låta förmågeprövningen ex officio åvila försäkringskassorna. Verket föreslår därför att i ärenden, där underhållsbidraget fastställts enligt nu gällande regler, skall försäkringskassan presumera att rätt bidrag fastställts. Innebörden av förslaget är att det skall ligga på den underhållsskyldige att i tillämpliga fall visa att han saknar förmåga att betala underhållsbidraget. Verket anför att förslaget kan genomföras utan lagändring men anser att det kan vara lämpligt att den förändrade handläggningen sker med det stöd som en ändrad författningstext erbjuder.

Familjelagssakkunniga slutligen anser förslagen i rapporten helt oacceptabla och menar att de träffar livsnerven i det nuvarande systemet och riskerar att föra återkraven tillbaka till de förhållanden som rådde tidigare då stora skulder lagrades för en del underhållsskyldiga.

Revisorernas grundinställning är att en skuld för underhållsbidrag i största möjliga utsträckning bör likställas med andra skulder. Med denna utgångspunkt bör betalningsskyldigheten inte vara olika beroende på om underhållsbidraget skall betalas till försäkringskassan eller till barnet. Riksförsäkringsverkets förslag om ändrade rutiner vid prövningen av den underhållsskyldiges betalningsförmåga är alltså ett steg i rätt riktning. Revisorerna återkommer här till under avsnittet 2.3.6.

Vad gäller eftergiftsreglerna är att märka att de nu gällande reglerna för underhållsbidragets fastställande bl.a. är avsedda att garantera att den underhållsskyldige har förmåga att betala underhållsbidraget. Den av familjelagssakkunniga befarade situationen bör alltså med hänsyn till gällande reglers utformning inte kunna uppstå. Detta gäller särskilt som preskriptionstiden, även efter den förlängning till fem år som nedan föreslås, är kort och preskriptionsavbrott inte tillåts till skillnad från vad som gällde före år 1979. Revisorerna anser att även eftergiftsreglerna bör bli föremål för prövning i den föreslagna utredningen.

Det är, som socialstyrelsen påpekat i sitt remissvar, tänkbart att en inskränkning i möjligheten att få eftergift skulle komma att medföra en ökad belastning på den kommunala ekonomin i form av fler socialbidragsfall. Revisorerna anser att det är uppenbart att en avvägning här måste ske mellan intresset att få till stånd en effektiv kravhantering och intresset att rent all-

mänt undvika s.k. rundgång. Revisorerna vill dock här erinra om att den underhållsskyldige under alla omständigheter har rätt till förbehållsbelopp för levnadskostnader enligt utsökningsbalkens regler. Dessa spörsmål bör övervägas av den föreslagna utredningen.

Administrationskostnaderna för bidragsförskottsverksamheten vid försäkringskassorna har i nominella belopp fördubblats mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84. Sistnämnda budgetår uppgick lönekostnaden på försäkringskassorna enligt uppgift från riksförsäkringsverket till 104,6 milj. kr. och enligt bidragsförskottsenkäten till 117 milj. kr. Kostnader för kontorsutrymmen, skrivmateriel m.m. tillkommer om en fullständig kostnadsberäkning skall göras. Kostnaden härför har i annat sammanhang uppskattats till 40% av den direkta lönekostnaden.

Man kan också mäta utvecklingen med hjälp av produktivitetsmättet antal bidragsförskottsberättigade barn per helårsarbetare. Mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84 har produktiviteten mätt på detta sätt sjunkit med nära 30%.

Revisorerna vill framhålla att produktivetsberäkningen gjorts på grundval av uppgifter från riksförsäkringsverket och inte på grundval av uppgifter hämtade ur bidragsförskottsenkäten, som vissa remissinstanser felaktigt uppfattat. Det är enligt revisorernas mening, och såsom även vissa försäkringskassor ansett, en svaghet i varje produktivetsanalys att kvalitén i det utförda arbetet inte beaktas. Att härav dra slutsatsen att mätningar av produktiviteten och jämförelser över tiden är ointressanta eller värdelösa vore emellertid att gå alltför långt. I föreliggande fall, där inga väsentliga regeländringar inträffat under jämförelseperioden, bortsett från att gemensam vårdnad blev huvudprincip från den 1 juli 1983, bör en relevant jämförelse kunna göras.

Det är i och för sig möjligt att en del av produktivetsminskningen, såsom vissa försäkringskassor påpekat, har sin grund i att arbetsmängden ökat utan att antalet barn ökat i motsvarande grad och i att kvalitén på det utförda arbetet stigit. Detta undandrar sig revisorernas bedömning. Revisorerna anser därför att det är angeläget att riksförsäkringsverket, som i sitt remissvar över huvud taget inte kommenterat produktivetsminskningen, åläggs att närmare undersöka orsakerna till denna. Detta bör kunna ske i anslutning till den föreslagna utredningen.

Enligt bidragsförskottsenkäten avsatte lokalkontoren budgetåret 1983/84 betydligt mer personal (genomsnittligt 40%) för bidragsförskottsverksamheten än vad riksförsäkringsverket vid medelstillelningen förutsatt. Riksförsäkringsverket har en personaldimensioneringsnorm för bidragsförskottsverksamheten på lokalkontoren. De lokalkontor som enligt normen bör satsa minst två helårsarbetare med bidragsförskottsärenden (8% av samtliga lokalkontor) har en markant högre produktivitet och däremot svarande lägre ärendekostnad än övriga kontor som har ett mindre antal ärenden. Det framstår enligt rapporten som sannolikt att en årlig besparing på 25% (10 milj. kr.) på lokalkontorens lönekostnader vore möjlig att uppnå om handläggningen av bidragsförskottsärendena centraliserades till centralkontoren, även med bibehållande av en omfattande service på lokalkontoren.

Riksförsäkringsverket har i sitt remissvar uttalat den principiella uppfatt-

ningen att decentralisering bör drivas så långt det är praktiskt möjligt. Verket kan därför inte ställa sig bakom ett centraliseringsförslag trots att detta kan medföra kostnadsbesparingar. Verket framhåller även att administrationen av olika stödformer inte kan ses isolerade från varandra utan att en helhetssyn måste anläggas. Därvid måste beaktas att servicen till allmänheten förutsätter att det finns ett väl fungerande nät av lokalkontor. Också försäkringskassaförbundet är negativt till en centralisering av bidragsförskottsverksamheten. Bland de försäkringskassor som yttrat sig är meningarna delade. Flera kassor framför dock att varje försäkringskassa bör ges frihet att efter de lokala förhållandena organisera bidragsförskottsverksamheten.

Revisorerna är bekymrade över den kraftiga prioriteringen av bidragsförskottsärendena på lokalkontoren som, såsom framgår av riks-försäkringsverkets remissvar, måste antas ske på bekostnad av annan verksamhet. Revisorerna anser också att den bristande kostnadsuppföljningen, som visat sig i diskrepansen mellan personalanslag och faktiskt sysselsatt personal, och de stora ekonomiska besparingar som synes kunna göras vid en mer koncentrerad organisation av bidragsförskottsverksamheten utgör skäl för att på nytt pröva organisationsfrågorna. Dessa kan lösas på olika sätt beroende på om det nuvarande bidragsförskottssystemet i huvudsak behålls eller om ett nytt system införs. Revisorerna anser att organisationsfrågorna bör ägnas särskild uppmärksamhet i den föreslagna utredningen.

I rapporten 1984/85:7 dras slutsatsen att det inte är möjligt att eliminera bristerna i det nuvarande systemet utan att göra detta ännu krångligare och svårare att tillämpa. Därför föreslås i rapporten att ett *helt nytt system* för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar bör införas.

Flertalet remissinstanser är mycket kritiska till det nuvarande bidragsförskottssystemet och har också mottagit förslaget om ett nytt system positivt. Flera remissinstanser har haft synpunkter på det kommande utredningsarbetet. Revisorernas överväganden i denna del redovisas i avsnittet 2.2.

Hela problemkomplexet om bidragsförskottslagens samordning med föräldrabalken, där vi här endast berört de mest grundläggande frågorna, måste bli föremål för noggranna överväganden i den föreslagna utredningen.

2.2 Förslag till utredning av ett nytt system

2.2.1 Allmänt om målsättningen

Enligt revisorernas mening bör en reform på detta område ha barnen som utgångspunkt. Därvid anser revisorerna att man bör sträva mot att alla barn – oavsett föräldrarnas samlevnadsform – i möjligaste mån likställs, såväl vad gäller föräldrarnas ekonomiska ansvar som statens bidrag till barnens försörjning.

Barnfamiljer där föräldrarna endast har gemensamma barn kallas här för kärnfamiljer, andra familjer med två vuxna för blandfamiljer och familjer med en vuxen för enförälderfamiljer. I betänkandet Ensamföräldrarna och deras barn (SOU 1983:51) uppskattas antalet kärnfamiljer till 780 000, anta-

let blandfamiljer till 120 000 och antalet enförälderfamiljer till 200 000 (år 1980).

Ett enkelt sätt att tillgodose såväl barnens ekonomiska trygghet som olika rättvisaspekter vore införandet av ett så stort allmänt barnstöd att det täcker minimikostnaden för barnet. Därigenom skulle samhället garantera en minimistandard för alla barn. Standard utöver denna schabloniserade miniminivå, skulle då bli en fråga helt mellan föräldrarna. Med en sådan ansats skulle behovet av ett statligt engagemang vad gäller underhållsbidrag och bidragsförskott praktiskt taget bortfalla. Vi kan därför i princip hålla med familjelagssakkunniga som i sitt remissyttrande pekar på att man bör utreda de grundläggande principerna för samhällsstöd till barn och att man därvid bör undersöka om inte bidragsförskottet kan avskaffas och ersättas med t.ex. barnbidrag. I ett sådant system, menar familjelagssakkunniga, skulle riksdagen ha lättare att kontrollera anslagna medel. Även TCO framför att underhållsbidrag och bidragsförskott inte kan ses isolerade från andra typer av familjepolitiskt stöd och att ett starkare generellt stöd till barnfamiljerna bland annat skulle minska trycket på bidragsförskottssystemet. TCO förespråkar en generell lösning.

Revisorerna delar uppfattningen att ett väsentligt utökat allmänt barnstöd hade kunnat lösa många av de diskuterade problemen. Revisorerna anser dock att en sådan lösning nu är orealistisk med hänsyn till bl.a. de mycket stora krav den skulle ställa på statsbudgeten.

Revisorerna anser att beträffande *separerade föräldrar som själva kan försörja sina barn* har utfyllnadsbidraget kunnat utnyttjas på ett sätt som inneburit en relativ orättvisa mot kärnfamiljerna. I den förstnämnda gruppen finns det vårdnadshavare med tillräckliga inkomster – med hänsyn tagen till underhållsbidraget – för att försörja sina barn samt barn med tillräckliga inkomster för att försörja sig själva. Även i dessa fall utgår i det nuvarande systemet utfyllnadsbidrag upp till bidragsförskottsnivån. Även i sådana fall där vårdnadshavaren visserligen inte själv kan försörja barnen men tillsammans med en ny make/sambo har en sådan familjesituation att barnen skulle kunna försörjas utgår idag utfyllnadsbidrag som en direkt följd av underhållsbidragets storlek. Trots att styvföräldern enligt föräldrabalken kan ha en viss underhållsskyldighet mot makens barn, erhålls utfyllnadsbidrag. Vi anser att det nuvarande bidragsförskottssystemet på dessa punkter omotiverat gör en ekonomisk åtskillnad mellan barn till separerade föräldrar och barn i kärnfamilj.

Beträffande *separerade föräldrar som i sin nya familjesituation inte själva kan försörja sina barn* finns det uppenbarligen ett behov av ekonomiskt stöd. Vi ifrågasätter dock om stödformerna för denna grupp bör vara andra än de som gäller för kärnfamiljer med försörjningssvårigheter.

Den grundsyn på föräldrarnas ansvar som föräldrabalken ger uttryck för anser vi inte böra ifrågasättas i detta sammanhang. Föräldrabalkens rättsuppfattning medför att varje separation mellan två föräldrar nödvändiggör en individuell prövning av vad resp. förälder kan bidra med till barnens försörjning.

Revisorernas granskning har påvisat några grundläggande problem som måste lösas i ett framtida system för statens stöd till barn, som inte lever till-

måste lösas i ett framtida system för statens stöd till barn, som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar. Vi har också konstaterat betydande administrativa problem vad gäller statens engagemang på detta område.

Mot denna bakgrund har revisorerna nedan skisserat vissa möjligheter att angripa dessa problem i den föreslagna utredningen. Tre huvudpunkter berörs, nämligen storleken av underhållsbidragen, betalningen av underhållsbidragen samt frågan om hur samhället kan tillgodose de barn vars föräldrar inte själva kan försörja dem.

2.2.2 Utredningsfrågor

Ett av huvudproblemen i det nuvarande systemet är att det genomsnittliga underhållsbidraget är så lågt att det för närvarande inte täcker mer än en mindre del av barnens försörjning samtidigt som statens kostnader för utfyllnadsbidragen alltmera ökar. Granskningen har gett vid handen att det regelsystem, som resulterar i ett lågt genomsnittligt underhållsbidrag, till vissa delar inte kan motiveras.

Vårt förslag till utredning av ett nytt system inbegriper därför – med bibehållande av grundprinciperna enligt föräldrabalken – en översyn av förhållsreglerna i föräldrabalken jämte därtill hörande anvisningar. Utredningen bör även inbegripa en prövning av huruvida fördelarna med det nuvarande umgängesavdraget är större än nackdelarna. Självfallet bör de konstaterade problemen med bristande samordning mellan den nuvarande bidragsförskottslagstiftningen och föräldrabalken övervägas.

Med en inriktning mot jämställdhet mellan den underhållsskyldiges hemmavarande resp. underhållsbidragsberättigade barn bör man utreda fördelningen av den underhållsskyldiges ekonomiska resurser. Frågan är om resurserna såsom nu i första hand bör förbehållas hemmavarande barn eller om det bör delas lika mellan samtliga barn.

Det andra huvudproblemet är att underhållsbidrag inte alltid betalas av de underhållsskyldiga. Som tidigare har redovisats var det bara en liten del – 12% – av de förskottade underhållsbidragen som betalades i rätt tid. Ca 40% av betalningarna gjordes först efter tvångsåtgärder, främst införsel.

Revisorerna anser mot denna bakgrund att ett system i vilket man kan garantera alla berörda barn deras underhållsbidrag uppenbarligen fyller ett stort behov. Vi förordar därför ett system med förskott på det fastställda underhållsbidraget upp till en viss nivå. Ett sådant förskott kan kallas underhållsförskott. När underhållsbidrag inte är fastställt eller är fastställt till 0 kr. och förskott således inte är aktuellt, bör särskilda åtgärder övervägas för de vårdnadshavare som inte själva kan försörja sina barn (se nedan).

I ett system med enbart förskott på underhållsbidrag skulle statens utgifter för de nuvarande utfyllnadsbidragen på drygt 1 miljard kronor bortfalla. I ett sådant system måste man emellertid räkna med att underhållsbidragen höjs. Statens utgifter för förskottade underhållsbidrag kommer då att öka och besparingarna att bli mindre än de angivna. I ett sådant förskottssystem skulle de flesta av de grundläggande principiella brister som har konstaterats i det nuvarande bidragsförskottssystemet elimineras eller minska.

Med hänsyn till den låga graden av frivillig betalning från de underhålls-

skyldigas sida inom det nuvarande bidragsförskottssystemet bör man i en utredning om ett nytt system överväga att räntebelägga de underhållsskyldigas skulder. För att minska statens kostnader bör utredningen också inbegripa frågan om en begränsning av eftergiftsmöjligheterna och ett förbud mot riktade betalningar.

Det tredje huvudproblemet är att vissa separerade föräldrar – liksom vissa föräldrar i kärnfamiljer – inte har möjlighet att försörja sina barn. Enligt den statistik som ensamförälderkommittén tagit fram är det framför allt barn till ensamboende vårdnadshavare som är en ekonomiskt sett utsatt grupp. De ensamboende vårdnadshavarna består till övervägande del av kvinnor, vilka genomsnittligt har sämre inkomster än män.

Revisorerna anser därför att den föreslagna utredningen bör ta upp frågan om ett selektivt stödsystem för de barn vars föräldrar inte själva kan försörja dem. Det bör utredas om samma stödsystem kan utnyttjas oberoende av vilken familjetyp som är berörd, dvs. kärnfamilj, blandfamilj eller ensamförälderfamilj. Exempel på existerande offentliga selektiva stödsystem är bostadsbidragssystemet och den kommunala socialtjänsten. Vi anser att utredningen förutsättningslöst bör pröva existerande stödformer för de föräldrar som inte själva kan försörja sina barn. Borttagandet av utfyllnadsbidraget ger förutsättningar för finansieringen av ett ökat selektivt stöd till barn.

I rapportsammanfattningarna i *bilaga 2* pekas på vissa väsentliga utredningsbehov beträffande det nuvarande bidragsförskottssystemet, t.ex. frågan om behovsprövning av utfyllnadsbidraget mot vårdnadshavarnas inkomster. En annan sådan utredningsfråga gäller den årliga indexuppräkningsindexeringen av såväl underhållsbidrag som bidragsförskott. Mot bakgrunden av att revisorerna konstaterat att indexuppräkningsindexeringen av bidragsförskotten medför stora utgiftsökningar, bör man utreda huruvida indexuppräkningsindexeringen bör ske med utgångspunkt i prisutvecklingen, löneutvecklingen eller med hjälp av något annat mått. Vidare bör ytterligare prövning göras av om statens fordringar på underhållsbidrag, liksom flertalet av statens fordringar, bör handläggas som allmänt mål vid kronofogdemyndigheterna. Vad gäller dessa frågor måste utredningsbehovet bedömas med hänsyn till den inriktning den föreslagna utredningen om ett nytt system får. I utredningsarbetet bör även beaktas hur olika lösningar påverkar administrationskostnaderna och riskerna för missbruk.

2.3 Förslag till kortsiktiga åtgärder

I granskningsärendet har framkommit att små förändringar i bidragsförskottsnivån, med avseende på såväl förskotterade underhållsbidrag som utfyllnadsbidrag, påverkar statens utgifter för bidragsförskotten i stor omfattning. Mot denna bakgrund finner revisorerna skäl att föreslå vissa omedelbara förändringar inom det nuvarande bidragsförskottssystemet i syfte att nedbringa utgifterna för bidragsförskotten. Vad revisorerna då i första hand vill föreslå i avvaktan på ett nytt system är en översyn av de allmänna råden i fråga om reduceringsregeln samt en prövning av förutsättningarna för en

sänkning av nuvarande bidragsförskottsnivå. Vidare bör vissa andra förändringar göras i regelsystemet i syfte att minska bristerna i det nuvarande bidragsförskottssystemet.

Redog. 1986/87:2

2.3.1 Reduceringsregeln

Regeln att endast en viss andel av den underhållsskyldiges överskott skall tas i anspråk för underhåll är – enligt revisorernas förmenande – en regel som saknar direkt stöd i lag och delvis även i grunderna för lagstiftningen. Resultatet av en undersökning som gjorts vid Stockholms läns allmänna försäkringskassa i september år 1984 tyder på att denna regel tillämpas generellt och vid överskott som ligger såväl över som under bidragsförskottsnivån. Denna praxis torde vara en direkt följd av riktlinjernas utformning i de allmänna råden från socialstyrelsen och riksförsäkringsverket. Enligt dessa rekommenderar socialstyrelsen att den sammanlagda underhållsbördan i regel begränsas till 60% av överskottet när det gäller ett barn, 70% när det gäller två barn och 80% när det gäller tre eller flera barn, varvid såväl hemmavarande som bidragsberättigade barn räknas.

Denna regel medför också betydande åtaganden för staten. Så t.ex. skulle en höjning av det genomsnittliga uttaget inom bidragsförskottssystemet från nuvarande 65% av överskottet till 75 resp. 85% rent teoretiskt kunna minska statens utgifter för bidragsförskotten med 116 resp. 233 milj. kr./år. I beräkningarna har då hänsyn tagits till att reduceringsregeln inte kommer till användning i de fall underhållsbidraget är fastställt till 0 kr. eller till belopp överstigande bidragsförskottsnivån. En förändring av reduktionen torde i praktiken få full effekt på statsutgifterna först efter tre till fem år.

Regeln att endast låta en viss andel av överskottet tas i anspråk för underhåll har nära samband med frågan om förbehållsbeloppen, vilket också flera remissinstanser påpekat. Så t.ex. anser Stockholms läns allmänna försäkringskassa det vanskligt att diskutera det reducerade överskottet utan att samtidigt diskutera förbehållsbeloppen och speciellt de särskilda förbehållsbeloppen. Exempel på särskilda förbehåll är arbetsresor med egen bil m.m. Ett flertal kassor menar dock att ett större ianspråktagande av överskottet för underhållsbidrag bör kunna göras. Försäkringskassaförbundet anser bl.a. att överskottet i sin helhet bör tas i anspråk för barnets behov av underhållsbidrag.

Socialstyrelsen menar att regeln tillkom i syfte att vara en spärr mot alltför höga uttag och inte är att betrakta som en generell regel. Härvid pekar dock revisorernas undersökningsresultat i annan riktning, dvs. att praxis blivit att denna regel tillämpas generellt och vid överskott som ligger såväl över som under bidragsförskottsnivån. Socialstyrelsen framhåller i denna fråga nödvändigheten av att bibehålla en gräns för vad som kan tas ut av överskottet. I annat fall, menar styrelsen, skulle situationen till stor del bli densamma som före ändringen i lagstiftningen år 1979.

Till detta vill revisorerna endast tillägga att situationen inte kan bli som före år 1979. Reglerna om förbehållsbelopp som tillkom genom reformen förhindrar detta.

Riksförsäkringsverket anser att andra metoder än en generell höjning av

uttagsprocenten kan diskuteras. Dessa frågor bör dock enligt verkets mening noggrant övervägas innan några ändringar genomförs. Verket menar bl.a. att en metod som tar den underhållsskyldiges hela överskott i anspråk skulle innebära ett ökat antal jämkningar och ett väsentligt merarbete för försäkringskassorna, övriga inblandade myndigheter och berörda enskilda.

Revisorerna är väl medvetna om att förbehållsreglerna och reduceringen av överskottet har nära samband med varandra. Revisorerna är dock av den uppfattningen att det är angeläget med en översyn av de allmänna råden i fråga om reduceringsregeln i syfte att få denna utformad i enlighet med grunderna för lagstiftningen för 1978 års beslut om en underhållsreform.

2.3.2 Bidragsförskottsnivån

När underhållsreformen genomfördes år 1979 var såväl bidragsförskottsnivån som förbehållsbeloppet för hemmavarande barn 40% av basbeloppet. I samband med att beräkningsgrunderna för ändring av basbeloppet ändrades år 1981 höjdes bidragsförskottsnivån till 41% av basbeloppet fr.o.m den 1 juli 1981. Den för år 1986 gällande bidragsförskottsnivån om 41% av basbeloppet motsvarar 796 kr./mån. och skall i princip motsvara den underhållsskyldiges andel av barnets försörjning. Om vi gör ett antagande om att vårdnadshavaren kan bidra med lika mycket blir det sammanlagda beloppet till barnets försörjning ca 1 600 kr./mån., tillsammans med det allmänna barnbidraget nära 2 000 kr./mån. Det måste antas att få sammanlevande föräldrar har möjlighet att avsätta ett så stort belopp till försörjningen av varje barn. Revisorerna ifrågasätter därför bidragsförskottets storlek.

Vidare finns det anledning ifrågasätta varför bidragsförskottet skall utgöra 41% av basbeloppet när förbehållsbeloppet för hemmavarande barn är 40% av basbeloppet. Revisorerna vill i detta sammanhang påminna om att beräkningsgrunderna för ändring av basbeloppet har ändrats ytterligare en gång sedan år 1981. De nu gällande reglerna för beräkning av basbeloppet är desamma som gällde före år 1981, varför det tidigare motivet för höjningen från 40 till 41% bortfallit.

Socialstyrelsen anser att det finns skäl att göra en förutsättningslös utredning om nivån på bidragsförskottet. Det kan också finnas skäl att differentiera bidragsförskottets belopp med hänsyn till barnets ålder. Umeå kommun menar att storleken på bidragsförskotten kan ifrågasättas om man jämför med den ekonomiska standard som sammanlevande föräldrar kan ha för sina barn. Även andra remissinstanser har haft liknande synpunkter.

En sänkning av bidragsförskottsnivån skulle minska antalet barn inom bidragsförskottssystemet och få en direkt besparingseffekt på statens utgifter för bidragsförskotten. Räknat på 1986 års basbelopp skulle en sänkning av nivån från 41 till 40% av basbeloppet minska utgifterna för staten med nära 60 milj.kr./år. Det månatliga bidragsförskottet skulle minska med 19 kr. – från nuvarande 796 kr. till 777 kr. I syfte att mildra effekten av en sådan åtgärd för vårdnadshavaren borde en sänkning av nivån enligt revisorernas mening lämpligen kunna genomföras i samband med en höjning av det allmänna barnbidraget.

En sänkning av bidragsförskottsnivån från 41 till 40% innebär att anpass-

ningen till barnpensionens regler försvagas. Revisorerna anser dock att anpassningen av bidragsförskottsnivån till föräldrabalkens förbehållsregler bör komma i första rummet. En förändring av det bidragsförskott som utgår i förhållande till båda föräldrarna eller när barnet är berättigat till barnpension, finner därför revisorerna inte anledning att föreslå i detta sammanhang.

2.3.3 Behovsprövning

I avsnitt 2.1.3 har revisorerna anfört att en av de grundläggande bristerna i bidragsförskottssystemet är att bidragsförskott kan utgå trots att barnet saknar behov av underhållsbidrag.

Riksförsäkringsverket föreslår¹ att en behovsprövning av rätten till bidragsförskott mot barnets inkomster införs. Riksförsäkringsverket räknar med att 8 000 barn skall beröras av den föreslagna regeländringen. Besparingen uppskattas av verket bli 35 milj.kr. årligen. Arton nya tjänster kommer enligt riksförsäkringsverket att behövas för att klara av det administrativa merarbetet. Verket anser att förändringarna kan införas i januari 1987.

Revisorernas grundinställning till behovsprövning inom bidragsförskottssystemet är som tidigare framgått positiv. Revisorerna känner dock en viss tveksamhet till att på detta sätt ytterligare komplicera regelsystemet i avvaktan på resultatet av den utredning som föreslås. Eftersom riksförsäkringsverket förklarat att den av verket förordade behovsprövningen kan införas redan i januari 1987 och då den härav föranledda besparingen är anseelig är revisorerna dock beredda att i princip ställa sig bakom förslaget.

Revisorerna vill emellertid inte i detta sammanhang ta ställning till hur behovsprövningen bör utformas. Revisorerna ifrågasätter dock mot bakgrund av andra förenklingar som här föreslås huruvida en ytterligare utökning av antalet tjänster för bidragsförskottsverksamheten på försäkringskassorna är nödvändig.

2.3.4 Delgivning av beslut om bidragsförskott

Under tiden fram till dess att den underhållsskyldige delgetts beslutet att barnet beviljats bidragsförskott kan inga exekutiva indrivningsåtgärder vidtagas beroende på att skyldigheten att betala underhållsbidraget till försäkringskassan inträder först då delgivning av beslutet skett. I avvaktan på delgivning växer därför den underhållsskyldiges skuld till försäkringskassan.

I rapporten 1984/85:7 föreslås att övergången av betalningsskyldigheten regleras på motsvarande sätt som i 29 § skuldebrevslagen. Detta skulle innebära att den underhållsskyldiges betalningsskyldighet gentemot försäkringskassan inträder när underhållsbidraget förfaller till betalning och motsvarande bidragsförskott har utbetalats. Delgivning av beslutet om bidragsförskott skulle alltså inte krävas. Om emellertid den underhållsskyldige skulle betala till barnet kommer betalningen att räknas honom till godo om han

¹ Framställdan 1985-12-19 till regeringen ang vissa ändringar i lagen om allmän försäkring och till denna angränsande områden.

inte kände till eller hade anledning att förmoda att betalningen skulle ha skett till försäkringskassan. I sistnämnda fall kan försäkringskassan redan med gällande lagstiftning återkräva vad vårdnadshavaren fått för mycket.

Flertalet remissinstanser stöder det i rapporten framställda förslaget. Riksskatteverket anför att en ändring välkomnas då delgivningsskyldigheten för betydande olägenheter i kronofogdemyndigheternas verksamhet. Riksförsäkringsverket tycks inte dela riksskatteverkets uppfattning. Av verkets yttrande kan möjligen utläsas att man vill helt ta bort kravet på delgivning. Detta skulle lämna frågorna om betalningsskyldighetens övergång och om en i god tro gjord betalning oreglerade. Det är, anser revisorerna, möjligt att skuldebrevslagens regler om överlåtelse av fordran i 29 § skuldebrevslagen då skulle tillämpas analogt. Revisorerna anser dock att en uttrycklig reglering i bidragsförskottslagen är att föredra och förordar därför den i rapporten föreslagna lösningen.

2.3.5 Utbetalningsdagen

Bidragsförskott utbetalas den 20:e i månaden före den månad förskottet avser. Utbetalningen är samordnad med utbetalningen av barnbidrag, vilket sparar portokostnader för staten. Den förskottsvisa utbetalningen av bidragsförskott orsakar vissa problem om rätten till bidragsförskott upphör eller förändras under perioden den 20:e till den sista i varje månad.

Det finns, anser revisorerna, ingen principiell anledning till att bidragsförskottet skall utbetalas innan motsvarande underhållsbidrag förfallit till betalning. Vidare är det angeläget att hålla statens portokostnader nere genom att utbetalning av bidragsförskott och barnbidrag sker samtidigt. Revisorerna förordar därför, i likhet med riksförsäkringsverket, att utbetalningen av bidragsförskott i stället görs den månad förskottet avser.

Såsom riksskatteverket framhållit uppstår då svårigheter vid indrivningen av underhållsbidraget. Dessa kan, såsom också riksförsäkringsverket påpekat, lösas genom att rätten till det varje månad förfallande underhållsbidraget övergår till försäkringskassan på underhållsbidragets förfallodag i stället för som nu först när motsvarande bidragsförskott betalats ut.

Revisorerna anser att det bör övervägas om det är möjligt att ändra utbetalningsdagen på angivet sätt. De övergångssvårigheter som då uppstår torde kunna lösas.

2.3.6 Prövningen av den underhållsskyldiges betalningsförmåga

Som framgått i avsnitt 2.1.3 är revisorerna positiva till de begränsningar i försäkringskassornas skyldighet att pröva den underhållsskyldiges betalningsförmåga som riksförsäkringsverket föreslagit. Revisorerna anser dock att de nya rutinerna bör gälla samtliga underhållsskyldiga. Detta gäller i vart fall efter det att – om det är fråga om ett underhållsbidrag som fastställts enligt äldre regler – betalningsförmågan prövats en första gång. Någon ytterligare prövning på initiativ av försäkringskassan torde, enligt revisorernas uppfattning, inte vara erforderlig. Revisorerna anser att de nya regler som

blir en följd av förslaget och som främst är av administrativ karaktär bör kunna börja gälla så snart anvisningarna omarbetats. Redog. 1986/87:2

2.3.7 Effektivare kravrutiner

Med de nuvarande handläggningsrutinerna tar det minst 2,5 månader från det att den underhållsskyldige försitter förfallodagen för ett visst underhållsbidrag till dess att ärendet överlämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning. Den tidskrävande handläggningen beror på att den underhållsskyldige erhåller ytterligare en påminnelse och en betalningsanmaning utöver inbetalningsavin innan andra åtgärder vidtas. Aviseringarna är inte avgiftsbelagda.

Revisorerna föreslår att riksförsäkringsverket ändrar sina rutiner så att betalningspåminnelse och betalningsanmaning sker samtidigt, varigenom hela förfarandet tar en månad kortare tid. Det bör också göras fördelaktigare för den underhållsskyldige att betala i rätt tid samtidigt som den underhållsskyldige vid bristande betalning själv bör få bidra till en del av de kostnader som orsakas härav. Revisorerna förordar därför att en påminnelseavgift införs.

2.3.8 Preskriptionstiden

I rapporten 1984/85:7 har diskuterats om preskriptionstiden avseende skuld för obetalda underhållsbidrag bör förlängas. En förlängning av preskriptionstiden kan beträffande förskottade underhållsbidrag beräknas medföra en ökad återbetalning om 4-17 milj.kr. per år. Ökningens storlek är främst beroende på om tiden för införsel förlängs i motsvarande mån. Riksförsäkringsverket, som anser att den nuvarande treåriga preskriptionstiden kan otillbörligt utnyttjas, anser att preskriptionstiden skall förlängas till fem år. Familjelagssakkunniga och socialstyrelsen är negativa till en förlängning. Socialstyrelsen anför som skäl härför bl. a. en treårig preskriptionstid i 36 § socialtjänstlagen. I nämnda lagrum anges dock en talefrist och inte en preskriptionstid.

Revisorerna anser som ovan framgått att en skuld för underhållsbidrag i princip bör likställas med andra skulder. Den korta preskriptionstiden i förening med att preskriptionsavbrott inte tillåts verkar i motsatt riktning. Revisorerna anser att preskriptionstiden bör förlängas till fem år.

2.3.9 Införsel

Införsel i lön är enligt rapporten den vanligaste exekutiva indrivningsåtgärden vad gäller underhållsbidrag. Införsel kan ske för en skuld som är högst 3 år gammal. Bl.a. arbetslöshetsersättning och utbildningsbidrag är till skillnad från t.ex. sjukpenning undantagna från införsel.

Riksförsäkringsverket, som förordar en femårig införseltid, har föreslagit¹ att samtliga de ersättningar – bl.a. de ovannämnda – som om-

¹ Hemställan 1985-12-19 till regeringen ang vissa ändringar i lagen om allmän försäkring och till denna angränsande författningar.

nämns i 11 kap. 2§ lagen (1962:381) om allmän försäkring bör få tas i anspråk för införsel. Enligt riksförsäkringsverket skulle detta medföra en årlig utgiftsminskning för staten om 6,5 mil.j.kr.

För att en femårig preskriptionstid även skall medföra förbättrat indrivningsresultat torde krävas motsvarande införseltid. Revisorerna ställer sig därför positiva till den av riksförsäkringsverket föreslagna förlängningen av införseltiden till fem år. Revisorerna förordar även att införsel tillåts i arbetslöshetsersättning och andra löneliknande ersättningar.

2.3.10 Umgängesavdraget

Umgängesavdrag enligt föräldrabalken är ett avdrag som i vissa fall får göras på underhållsbidraget när den underhållsskyldige har haft barnet hos sig. Vårdnadshavaren drabbas av motsvarande avdrag på bidragsförskottet. Syftet med umgängesavdraget är att underlätta den underhållsskyldiges umgänge med barnet. Detta syfte kan inte uppfyllas vad gäller underhållsskyldiga med svag ekonomi. Om nämligen underhållsbidraget är fastställt till 0 kr. kan inget avdrag göras.

Reglerna om umgängesavdrag i föräldrabalken och i bidragsförskottslagen är inte i alla delar samordnade och administrationen av avdraget är otymlig. År 1984 uppgick umgängesavdraget sammanlagt till 2,5 mil.j.kr. medan administrationskostnaden var 1,4 mil.j.kr. Möjligheten att få umgängesavdrag utnyttjades av 13 000 underhållsskyldiga (6,8%). Det genomsnittliga avdraget var 194 kr. medan administrationskostnaden uppgick till 109 kr. per underhållsskyldig.

Remissinstansernas syn på umgängesavdraget varierar mycket. Genomgående är dock att försäkringskassorna, där beslut om avdrag fattas, har en mer negativ syn på avdragsrätten än de remissinstanser, som i likhet med riksförsäkringsverket och socialstyrelsen, bedömer avdraget utifrån mer principiella ståndpunkter.

Revisorerna vill här peka på att det vid granskningen visat sig att umgängesavdraget, i stället för att underlätta umgänget med barnet, kan orsaka ytterligare konflikter mellan föräldrarna och sålunda motverka sitt syfte. Å andra sidan är revisorerna också medvetna om att rätten till avdrag kan ha gjort det möjligt för vissa föräldrar att komma överens om ett avdrag som annars hade uteblivit. Det är möjligt, anser revisorerna, att dessa problem bäst löses genom att frågan om kostnaden för umgänge med barnet regleras i underhållsavtalet i stället för i samband med varje umgängesperiod.

Revisorerna är inte beredda att ta ställning till om umgängesavdraget bör vara kvar och vilken form avdraget i sådana fall bör ha. Detta bör bli en fråga för den föreslagna utredningen. Vissa åtgärder bör dock enligt revisorernas mening omedelbart vidtagas. Sålunda bör rätten till umgängesavdrag enligt föräldrabalken samordnas med rätten till avdrag enligt bidragsförskottslagen. Vidare bör administrationen av avdragen förenklas genom att, såsom riksförsäkringsverket föreslår, den underhållsskyldiges centralkontor blir behörigt att fatta beslut såväl om avdrag på underhållsbidraget som på bidragsförskottet.

Budgetåret 1984/85 var statens nettoutgift för bidragsförskottssystemet ca 1,5 miljarder kronor, exkl. administrationskostnaderna. Den ekonomiska analysen har visat att de tunga utgiftsposterna i systemet hänför sig till regeländringarna på grund av riksdagens beslut år 1978 om en underhållsreform. Därtill kommer utgifter på grund av höjningen av bidragsförskottsnivån år 1981. Automatiken i bidragsförskottssystemet genom basbeloppsförändringar m.m. har också betydelse för statens utgifter liksom administrationskostnaderna.

Det nuvarande systemet baseras på regler i föräldrabalken och bidragsförskottslagen m.m. (se *bilaga 1*). Regelsystemet ändrades väsentligt genom 1978 års beslut om en underhållsreform, vilken i huvudsak trädde i kraft år 1979. Reformens huvudsyfte var att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi. Ett annat syfte var att få till stånd en mer enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågor. Kostnadsberäkningar för genomförandet av reformen saknades vid beslutet.

Revisorernas kritik mot det nuvarande systemet för underhållsbidrag och bidragsförskott riktas mot de brister i lagstiftningen och i viss mån i tillämpningen av lagarna, som medfört onödigt höga och alltmer ökande utgifter för staten. Bristerna i lagstiftningen gäller i första hand den bristande överensstämmelsen mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen. Den mest uppenbara bristen är att ett barn kan ha rätt till fullt bidragsförskott (796 kr. i månaden fr.o.m. februari 1986) trots att underhållsbidrag inte utgår, därför att barnet saknar behov av underhållsbidrag, t.ex. på grund av eget förvärvsarbete. Även i sådana fall då vårdnadshavaren själv har möjlighet att försörja barnet, utgår bidragsförskott med utfyllnadsbidrag som en automatisk följd av ett lågt eller obefintligt underhållsbidrag.

Vidare medför regeln att endast en viss andel av de underhållsskyldigas överskott tas i anspråk för underhållsbidrag (reduceringsregeln) stora utgifter för staten. Till följd av socialstyrelsens rekommendation är den nuvarande tillämpningen av lagstiftningen mer generös mot de underhållsskyldiga än vad grunderna för lagstiftningen anger.

Underhållsreformen medförde vissa förändringar vilka – trots den selektiva målsättningen för reformen – mildrade bördan generellt för de underhållsskyldiga samt medförde ökade utgifter för staten. Begränsningen av indexuppräknings av underhållsbidraget till 7/10 av den procentuella basbeloppshöjningen, sänkningen av preskriptionstiden från tio till tre år samt införandet av umgängesavdrag utgör exempel på generell ekonomisk lindring för samtliga underhållsskyldiga.

Grundorsaken till utgiftsökningen är att det nuvarande regelsystemet medfört att det genomsnittliga underhållsbidraget inom bidragsförskottssystemet i stort sett legat på en oförändrad nivå sedan år 1981, samtidigt som bidragsförskottsnivån stigit i takt med basbeloppsförändringarna. Detta innebär att de underhållsskyldiga i allt mindre grad bidrar till barnens försörjning samtidigt som utfyllnadsbidragen, det statliga stödet, ökar.

Bidragsförskottet medför således höga utgifter för staten. Dessa måste vägas mot systemets samlade för- och nackdelar. Såsom beskrivits förefaller

dock delar av det nuvarande regelsystemet och motsvarande kostnader inte motsvaras av faktiskt konstaterade och generella behov. Granskningen har visat att barnen till vissa grupper av separerade föräldrar får ett – jämfört med andra familjer i samma ekonomiska situation – svårmotiverat stöd av staten. Vidare har granskningen visat att de underhållsskyldiga, vilkas underhållsbörda skulle lindras enligt 1978 års beslut om en underhållsreform, överlag hade en något bättre ekonomisk situation än vårdnadshavarna.

Utöver de utgifter som ovan relaterats medför administrationen av systemet alltmer ökande utgifter. Således har försäkringskassornas nominella lönekostnader för bidragsförskottsverksamheten fördubblats mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84. Samtidigt har produktiviteten mätt i antal bidragsberättigade barn per helårsarbetare sjunkit med 30%.

Revisorerna har på grundval av bidragsförskottsenkäten konstaterat att försäkringskassornas lokalkontor budgetåret 1983/84 avsatte betydligt mer personal för bidragsförskottsverksamheten än vad riksförsäkringsverket vid medelstillelningen förutsatt. Vidare pekar resultatet av enkäten på att bidragsförskottsverksamheten vid de små lokalkontoren kostade betydligt mer per ärende än vid de stora kontoren. Det är mot denna bakgrund bedömningen av fördelar och nackdelar med olika former av koncentration av verksamheten måste göras.

Den komplicerade regeluppbyggnaden har fört med sig att berörda föräldrar har svårt att kontrollera rimligheten av ett fastställt underhållsbidrag. Detta är, anser revisorerna liksom flera remissinstanser, en ytterligare nackdel med det nuvarande systemet.

Revisorernas granskning har vidare visat att det svenska systemet för underhållsbidrag och bidragsförskott är mer generöst mot den underhållsskyldige än våra grannländers system. Detta gäller bl.a. möjligheten att fastställa låga underhållsbidrag, de socialt präglade kraveftergiftsreglerna och den korta preskriptionstiden på tre år.

I rapporten 1984/85:7 dras slutsatsen att det nuvarande bidragsförskottssystemet – mot bakgrunden av de beskrivna bristerna – inte kan korrigeras på ett lämpligt sätt utan bör övervägas i grunden. Denna slutsats biträds i stort sett av remissinstanserna. Inför en sådan total omprövning av systemet har i rapporten 1984/85:5 föreslagits att visst beslutsunderlag bör tas fram. Förslaget, vilket till övervägande delen biträts av remissinstanserna, gäller följande åtgärder. Bättre statistikmaterial bör tas fram utvisande underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden och levnadsstandard jämfört med andra föräldrar. Vidare bör olika målgrupper för statliga stödåtgärder på detta område identifieras samt innebörden i enhetlighetsmålet prövas.

Revisorerna förordar således att man i första hand utreder ett helt nytt system för statens stöd till barn som inte lever med båda sina föräldrar. Denna utredning bör även inbegripa en översyn av vissa delar av föräldrabalken. I avvaktan på resultatet av det föreslagna utredningsarbetet bör vissa kort-siktiga åtgärder, som eliminerar eller minskar några av de konstaterade bristerna i nuvarande system, övervägas.

Beträffande utredningen om ett nytt system utgår revisorerna från tre övergripande principer, nämligen

att en reform på detta område har barnen som utgångspunkt,
att alla barn – oavsett föräldrarnas samlevnadsform – i möjligaste mån lik-
 ställs och

att föräldrabalkens grundsyn att underhållet beräknas med hänsyn till bar-
 nets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga bibehålls.

Beträffande utredningens inriktning föreslår revisorerna

att ett nytt stödsystem samordnas med föräldrabalken,

att stöd av den typ som det nuvarande utfyllnadsbidraget utgör inte bör
 utgå till barn vars föräldrar kan försörja dem eller till barn som kan försörja
 sig själva,

att stöd till barn vars föräldrar inte själva kan försörja dem i princip skall
 vara oberoende av föräldrarnas samlevnadsform,

att föräldrabalkens regler om förbehållsbelopp m.m. jämte därtill höran-
 de anvisningar, fördelningen av underhållsskyldigas resurser mellan hemma-
 varande och underhållsberättigade barn samt umgängesavdraget ses över,

att ett system med enbart förskott på det fastställda underhållsbidraget
 upp till en viss nivå övervägs,

att ett selektivt ekonomiskt stöd till de barn vars föräldrar inte själva kan
 försörja dem övervägs,

att skuld för underhållsbidrag i största möjliga utsträckning jämföras med
 andra skulder,

att metoden för indexuppräknings av underhållsbidrag m.m. ses över,

att frågan prövas huruvida statens återkrav av förskottade underhålls-
 bidrag skall handläggas som allmänt mål vid kronofogdemyndigheterna,

att samtidigt som olika lösningar för ett nytt system övervägs, administra-
 tionskostnaderna och riskerna för missbruk beaktas och

att utredningen genomförs så att ett fullständigt beslutsunderlag med re-
 levanta kostnadsberäkningar kan presenteras för riksdagen.

Beträffande de kortsiktiga åtgärderna föreslår revisorerna

att socialstyrelsens rekommendation i de allmänna råden ses över i syfte
 att utforma reduceringsregeln i enlighet med grunderna för lagstiftningen,

att en sänkning av bidragsförskottsnivån från 41% till 40% av basbeloppet
 övervägs,

att behovsprövning mot barnets inkomster övervägs inom bidragsför-
 skottssystemet,

att den underhållsskyldiges skyldighet att betala underhållsbidrag till för-
 säkringskassan räknas från och med tidpunkten för bidragsförskottsbeslutet,

att det bör åvila de underhållsskyldiga att i tillämpliga fall styrka sin brist-
 ande förmåga att betala underhållsbidrag,

att utbetalning av bidragsförskott skall göras den månad förskottet avser,

att kravrutinerna ändras så att betalningspåminnelse och betalningsanma-
 ning sker samtidigt,

att påminnelseavgift införs,

att preskriptionstiden förlängs till fem år,

att införseltiden förlängs till fem år,

att införsel tillåts i arbetslöshetsersättning och vissa andra löneliknande er-
 sättningar,

att rätten till umgängesavdrag enligt föräldrabalken samordnas med rätten till umgängesavdrag enligt bidragsförskottslagen,

att den underhållsskyldiges centralkontor blir behörigt att fatta beslut såväl om umgängesavdrag på underhållsbidraget som på bidragsförskottet och

att de administrativa rutinerna ses över i samband med att regeländringar övervägs.

3 Hemställan

Riksdagens revisorer hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anför

1. *beträffande en utredning om statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar och om föräldrabalkens förbehållsregler m.m.*

2. *beträffande kortsiktiga åtgärder avseende reglerna för underhållsbidrag och bidragsförskott.*

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

Vid ärendets slutliga handläggning har viciare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh samt t.f. byråchefen Karl-Olov Hedler, revisionsdirektören Susanne Gaje, byrådirektören Susanne Lindstedt och hovrättsfiskalen Cecilia Stawström, de fyra sistnämnda föredragande.

Stockholm den 13 mars 1986

På riksdagens revisorers vägnar

John Johnsson

Karl-Olov Hedler

NUVARANDE REGLER FÖR UNDERHÅLLSBIDRAG OCH BIDRAGSFÖRSKOTT

1 Gällande lagar m. m.

Föräldrars underhållsskyldighet mot barn regleras i föräldrabalkens 7 kapitel (balken omtryckt 1983: 485). Ändring av underhållsbidrag till barn regleras i lagen (1966: 680) om ändring av vissa underhållsbidrag (ändrad senast 1981: 1192).

Bestämmelser om bidragsförskott finns i lagen (1964: 143) om bidragsförskott (omtryckt 1976: 277, ändrad senast 1984: 1098). Bestämmelser om förlängt bidragsförskott återfinns i lagen (1984: 1095) om förlängt bidragsförskott för studerande och bestämmelser om ett särskilt stöd motsvarande bidragsförskott till ensamstående adoptivföräldrar i lagen (1984: 1096) om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn. Vidare finns föreskrifter i förordningen (1984: 1102) om bidragsförskott, förlängt bidragsförskott för studerande och särskilt bidrag till vissa adoptivbarn. I riksförsäkringsverkets kungörelse (RFFS 1985: 1) finns föreskrifter för verkställigheten av lagen om bidragsförskott, lagen om förlängt bidragsförskott för studerande och lagen om särskilt bidrag till vissa adoptivbarn.

Reglerna om underhållsbidrag, bidragsförskott m. m. ändrades väsentligt genom beslut av riksdagen i december 1978 (prop. 1978/79: 12, LU 1978/79: 9, SoU 1978/79: 2y, rskr. 1978/79: 99). Huvuddelen av reformen trädde i kraft den 1 juli 1979. I samband med 1979 års reform fick socialstyrelsen och riksförsäkringsverket i uppdrag att ge ut riktlinjer för socialförvaltningarnas och försäkringskassornas tillämpning av de nya bestämmelserna. Dessa riktlinjer skulle fortlöpande ses över. Socialstyrelsen och riksförsäkringsverket har utarbetat den gemensamma publikationen Underhållsbidrag och bidragsförskott – Allmänna råd från socialstyrelsen 1982: 1 och riksförsäkringsverket 1982: 2.

Sedan socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets allmänna råd gavs ut år 1982 har det efter hand aktualiserats behov av justeringar på vissa punkter. Mot denna bakgrund och med hänsyn till de lagändringar inom bidragsförskottsområdet som trädde i kraft vid årsskiftet 1984–1985 har socialstyrelsen efter samråd med riksförsäkringsverket givit ut Information till handläggare av underhållsärenden, kompletteringar och förtydliganden till Allmänna råd.¹ samt Ändringar och tillägg till Allmänna råd från Socialstyrelsen 1982: 1 och Riksförsäkringsverket 1982: 2 om underhållsbidrag och bidragsförskott.²

¹ Socialstyrelsens meddelandeblad 3/83.

² Socialstyrelsens meddelandeblad 3/85.

2 Underhållsskyldighet och underhållsbidrag

Ett huvudsyfte med 1979 års reform var att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi. Ett annat syfte var att få till stånd en mer enhetlig bedömning av frågor om underhållsbidrag.

De nu gällande bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet mot barn i föräldrabalkens 7 kapitel, innebär i huvuddrag följande.

Föräldrarna skall svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. När föräldrarnas underhållsskyldighet bestäms skall hänsyn tas till barnets egna inkomster och tillgångar samt till barnets sociala förmåner. Föräldrarna skall sinsemellan ta del i kostnaderna för barnets underhåll, var och en efter sin förmåga. Föräldrarnas underhållsskyldighet upphör när barnet fyller 18 år, men den kan förslängas så länge skolgången pågår, dock längst intill dess barnet fyller 21 år.

Om föräldrarna inte sammanbor skall den förälder som inte har vårdnaden om barnet och inte heller varaktigt bor tillsammans med barnet betala underhållsbidrag. Detsamma gäller vid gemensam vårdnad om barnet varaktigt bor tillsammans med endast en av föräldrarna.

Underhållsbidrag fastställs genom dom eller avtal. Föräldrarna har full avtalsfrihet, vilket innebär att de – om de är överens – fritt kan avtala om underhållsbidraget. Om föräldrarna inte är överens kan frågan om underhållsbidrag till barnet prövas i allmän domstol. Dom eller avtal om underhållsbidrag kan jämkas av rätten, om andring i förhållandena föranleder det. Avtal om underhåll kan också jämkas av rätten, om avtalet är oskäligt med hänsyn till omständigheterna vid dess tillkomst och förhållandena i övrigt. Vidare kan ett löpande underhållsbidrag omprövas efter sex år utan att någon ändring av förhållandena inträtt.

Genom reformen upphävdes regeln om underhållsskyldighetens ovillkorlighet. Denna lagändring har sin största praktiska betydelse när det gäller bestämmandet av underhållsbidrag. När underhållsbidrag till barnet bestäms får den underhållsskyldige förbehålla sig ett belopp för eget underhåll, för hemmavarande barn samt i vissa fall för hemmavarande make eller sammanboende. Förbehållsbeloppet skall innefatta alla vanliga levnadskostnader, exkl. bostadskostnaderna, vilka beräknas för sig efter vad som är skäligt.

Förbehållsbeloppet för den underhållsskyldige uppgår till 120 % av basbeloppet enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring, för hemmavarande barn till 40 % av basbeloppet och för hemmavarande make till 60 % av basbeloppet. Med make jämställs annan som den underhållsskyldige varaktigt bor tillsammans med, om de har barn gemensamt. För år 1985 motsvarade 120 % av basbeloppet 2 180 kr/mån, 40 % av basbeloppet 727 kr/mån, och 60 % av basbeloppet 1 090 kr/mån.

Enligt socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets normer för bostadskostnader 1985/86¹ uppgick högsta belopp för skälig bostadskostnad inom Stor-Stockholmsområdet exempelvis till 2 075 kr/mån för 1–2 vuxna och 3 550 kr/mån för 1–2 vuxna + 3 barn.

¹ Socialstyrelsens meddelandeblad nr 38/85.

Reglerna för fastställande av underhållsbidrag innebär i praktiken att man först skall uppskatta och kostnadsberäkna barnets behov. Härefter görs en beräkning av varje förälders nettoinkomst (inkomst efter skatt). Från den underhållsskyldiges nettoinkomst dras förbehållsbelopp för eget och eventuellt även för andra familjemedlemmars försörjning, bostadskostnader samt i vissa fall andra kostnader. Restbeloppet utgör det överskottsbelopp som borde kunna tas i anspråk för underhåll åt barnet. Motsvarande beräkning görs för vårdnadshavaren. Underhållsbidraget erhålls sedan genom att det belopp som har beräknats för barnets behov fördelas proportionellt mellan föräldrarna efter deras resp. överskottsbelopp.

I de fall vårdnadshavaren har en i förhållande till den underhållsskyldige god ekonomi kan beräkningsmetoden medföra att underhållsbidraget bestäms till ett belopp under bidragsförskottsnivån, trots att den underhållsskyldige har förmåga att betala ett högre underhållsbidrag. Detta kallas kvotdelseffekten. I dessa fall utger försäkringskassan idag utfyllnadsbidrag, fastän barnets behov redan är täckt.

En annan konsekvens av beräkningsmetoden är att om t. ex. barnbidraget kraftigt höjs och barnets behov av underhållsbidrag därmed minskar, så ökar automatiskt det statliga stödet i form av utfyllnadsbidrag i de fall underhållsbidraget minskas efter höjningen.

I propositionen framhölls att förslaget inte innebar att någon given andel av det överskott som den underhållsskyldige hade skulle tas i anspråk för underhållsbidrag. I fall då den underhållsskyldiges disponibla inkomst endast obetydligt översteg förbehållsbeloppet borde man dock, med hänvisning till bidragsförskottet, kunna modifiera den förordade beräkningsmetoden så att inte den underhållsskyldiges överskott helt eller nästan helt gick åt för underhållsbidrag.

Socialstyrelsen rekommenderar i de allmänna råden att den sammanlagda underhållsbörden (för hemmavarande och bidragsberättigade barn) i regel begränsas till 60% av överskottet när det gäller ett barn, 70% när det gäller två barn och 80% när det gäller tre eller flera barn, den s. k. reduceringsregeln. Därvid räknas såväl hemmavarande som bidragsberättigade barn. Om den underhållsskyldiges reducerade överskott endast räcker till hemmavarande barns försörjning, kan underhållsbidrag till bidragsberättigade barn inte fastställas.

I socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets allmänna råd rörande underhållsbidrag och bidragsförskott återfinns de riktlinjer som är avsedda att användas som handledning vid beräkning av underhållsbidrag. I förordet till publikationen understryks dock att den slutliga bedömningen alltid måste göras med tanke på vad som är skäligt i det enskilda fallet.

Den underhållsskyldige har rätt till avdrag på underhållsbidraget, s. k. umgängesavdrag, om han eller hon har haft barnet hos sig under en sammanhängande tid av minst fem hela dygn. Avdraget är 1/40 av underhållsbidraget för varje helt dygn som barnet vistats hos föräldern. Avdrag får dock inte göras på underhållsbidrag som belöper på senare tid än sex månader från utgången av den kalendermånad då vistelsen upphörde.

Underhållsbidrag till barn anpassas till kostnadsutvecklingen genom att

det ändras med det procenttal med vilket basbeloppet enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring ändrats, i den mån ändringen uppgår till minst 5 % i förhållande till det basbelopp som låg till grund för den senaste ändringen. Ändringen i bidragsbeloppet begränsas dock till ett procenttal som utgör 7/10 av basbeloppets förändring. Bestämmelserna om detta återfinns i lagen (1966: 680, senast ändrad 1981: 1192) om ändring av vissa underhållsbidrag, den s. k. indexlagen.

Preskriptionstiden för fordran på underhållsbidrag sänktes från tio till tre år genom reformen. Samtidigt förbjöds preskriptionsavbrott, dvs. preskriptionstiden kan inte avbrytas genom t. ex. en erinran om skulden eller ett indrivningsförsök.

3 Bidragsförskott

Lagen (1964: 143) om bidragsförskott har nära samband med bestämmelserna om underhållsbidrag. Bidragsförskottet infördes ursprungligen år 1937 som en samhällsgaranti för utgående underhållsbidrag. Bidragsförskott lämnas såsom ett förskott på ett fastställt underhållsbidrag, när den underhållsskyldige inte fullgör sin betalningsskyldighet. Den nu gällande lagen trädde i kraft 1 juli 1964. Den innebär ett väsentligt förbättrat skydd för barn med separerade föräldrar oavsett om vårdnadshavaren är ensamboende eller sammanboende. Dessa barn garanteras nu, i princip oberoende av om underhållsbidrag fastställts och utan begränsning till det fastställda underhållsbidragets storlek, ett generellt underhåll som – när lagen infördes – motsvarade 25 % av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring.

I det helt övervägande antalet fall, dvs. när endast en förälder är underhållsskyldig och inte bor tillsammans med barnet, utgår bidragsförskott sedan den 1 juli 1981 med 41 % av basbeloppet. När båda föräldrarna är underhållsbidragsskyldiga, dvs. då ingen av dem bor tillsammans med barnet, utgår 62 % (31 + 31 %) av basbeloppet i bidragsförskott. För barn som även är berättigat till barnpension utgår 31 % av basbeloppet i bidragsförskott. Även ytterligare kombinationer finns.

Beslut om bidragsförskott fattas av försäkringskassan efter en kontroll av underhållsbidragets storlek. I vissa fall kan bidragsförskott vägras, bl. a. om vårdnadshavaren uppenbarligen utan giltigt skäl underlåter att vidta eller medverka till åtgärder för att få faderskap eller underhållsbidrag till barnet fastställt. Bidragsförskott utgår inte heller när den underhållsskyldige betalar ett underhållsbidrag som uppgår till minst samma belopp som bidragsförskottet eller på annat sätt sörjer för att barnet får motsvarande underhåll.

Om underhållsbidraget är fastställt till ett lägre belopp än 41 resp. 31 % av basbeloppet innefattar utgående bidragsförskott dels det förskotterade underhållsbidraget, dels ett s. k. utfyllnadsbidrag, vilket motsvarar skillnaden mellan det fastställda underhållsbidraget och bidragsförskottsnivån. Utfyllnadsbidraget är ett statligt stöd och något krav på återbetalning av detta riktas inte mot den underhållsskyldige.

Om försäkringskassan skulle finna att underhållsbidraget uppenbarligen

blivit fastställt till ett för lågt belopp i förhållande till vad den underhållsskyldige bör betala i bidrag, utgår inte bidragsförskott med högre belopp än det fastställda underhållsbidraget.

Till den del ett utbetalt bidragsförskott svarar mot fastställt underhållsbidrag inträder försäkringskassan i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den underhållsskyldige. Den underhållsskyldige skall därför, så länge bidragsförskott utgår, till försäkringskassan betala underhållsbidrag motsvarande förskottet.

Om den underhållsskyldige har rätt till umgängesavdrag minskas det underhållsbidrag denne skall betala till försäkringskassan i motsvarande mån. För att avdrag skall kunna beaktas vid återkrav måste den underhållsskyldige anmäla kravet på avdrag till försäkringskassan inom tre månader från utgången av den kalendermånad då vistelsen upphörde. Den underhållsskyldige skall genom intyg av den andre föräldern eller på annat sätt styrka att han eller hon har haft barnet hos sig under den tid som avdraget avser.

Om den underhållsskyldige inte efter förmåga fullgör sin betalningsskyldighet mot försäkringskassan skall kassan söka kräva in sin fordran. Kassan kan i vissa fall besluta att sådan fordran skall efterges helt eller delvis, s. k. kraveftergift. Kassan kan meddela kraveftergift om det är påkallat av ändringar i den underhållsskyldiges ekonomiska förhållanden eller om det framstår som skäligt med hänsyn till den underhållsskyldiges personliga förhållanden eller av annan särskild anledning.

Bidragsförskott utbetalas förskottsvis till och med den månad varunder barnet fyller 18 år. För studerande ungdomar kan förlängt bidragsförskott utgå, dock längst till och med juni månad det år barnet fyller 20 år. Ett särskilt stöd motsvarande bidragsförskott kan även utgå till ensamstående adoptivföräldrar.

Frågor om bidragsförskott handhas av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Försäkringskassorna är organiserade länsvis i centralkontor under vilka ett varierande antal lokalkontor hör. Beslut om bidragsförskott fattas av vårdnadshavarens lokalkontor, medan återkravsfrågor handhas av det centralkontor som den underhållsskyldige tillhör.

SAMMANFATTNINGAR AV RAPPORTERNA 1984/85: 5–7 OCH 1985/86: 1 OM STATENS UTGIFTER FÖR BIDRAGSFÖRSKOTT

I Inledning

Riksdagen beslutade den 13 december 1978 om en reform angående underhåll till barn och frånskilda m. m. (prop. 1978/79: 12, LU 1978/79:9, SoU 1978/79: 2y, rskr. 1978/79:99). De i propositionen framlagda förslagen var i huvudsak baserade på familjelagssakkunnigas betänkande (SOU 1977: 37) Underhåll till barn och frånskilda. Målsättningen för reformen var följande:

- att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga som har svag ekonomi och
- att få till stånd en något mera enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna och tillgodose vissa särskilda reformkrav från riksdagens sida.

Underhållsreformen år 1979 innebar en genomgripande ändring av reglerna om underhållsskyldigheten mot barn. De ändringar som genomfördes för att bl. a. mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga och som direkt eller indirekt berörde reglerna om bidragsförskott var sammanfattningsvis följande:

- att underhållsskyldigheten inte skall vara ovillkorlig utan beroende av föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga och barnets behov,
- att underhållsskyldig vid underhållsbidragets fastställande får förbehålla visst belopp för egen del och för eventuellt hemmavarande make eller barn,
- att bidragsförskott skall kunna utgå till särlevande föräldrar med gemensam vårdnad,
- att avdrag får göras på underhållsbidrag för kostnader som uppstår vid umgänge med barnet,
- att preskriptionstiden för krav om underhållsbidrag skall vara tre år i stället för tio,
- att försäkringskassorna lättare skall kunna meddela eftergift – helt eller delvis – för krav på underhållsbidrag och
- att indexhöjningen av underhållsbidraget begränsas till 7/10 av den procentuella basbeloppshöjningen.

Samma år beslutade riksdagen att kommunalskattelagen skulle ändras så att beloppsgränsen för avdrag för underhåll av icke hemmavarande barn vid inkomstbeskattningen skulle höjas från 2 500 kr. till 3 000 kr. (prop. 1978/79:50, SkU 1978/79: 19, rskr. 1978/79: 107).

Höjningen av avdraget för kostnader för utgivna underhållsbidrag vid inkomstbeskattningen skulle, påpekades i propositionen 1978/79: 12, medföra en minskning av skatteintäkterna vid inkomstbeskattningen. Därutöver skulle de föreslagna åtgärderna enligt propositionen sammantaget inte leda till någon större belastning för stat eller kommun.

Totalt uppgick antalet barn med bidragsförskott till ca 257 000 i decem-

ber 1984, vilket är ca 14% av samtliga barn i åldrarna 0–17 år. Den helt övervägande delen, eller 86% av antalet bidragsberättigade barn, uppbär fullt bidragsförskott. Mellan åren 1979 och 1984 ökade antalet barn inom bidragsförskottssystemet med 15%.

Bakgrunden till den genomförda granskningen är bl. a. att staten får stå för en allt större andel av de totala utgifterna för barnen. Orsaken till detta är utfyllnadsbidragens växande andel av bidragsförskotten till följd av den genomsnittligt sett sjunkande underhållsbidragsnivån inom bidragsförskottssystemet. Andelen av de belopp som betalades tillbaka av de underhållsskyldiga utgjorde budgetåret 1979/80 ca 39% av de totala utbetalningarna av bidragsförskott. Andelen hade minskat till 33% budgetåret 1983/84.

Som ett första led i den nu ifrågavarande granskningen har i rapporten (1983/84: 9) Statens utgifter för bidragsförskott, allmänna delen, lämnats en redovisning för reglerna om underhållsbidrag till barn, bidragsförskott, statens utgifter för bidragsförskotten och administrationskostnaderna för regelsystemet. Dessutom lämnas i rapporten förslag till uppläggningsav det fortsatta granskningsarbetet.

Resultatet av den nu avslutade granskningen har redovisats i ytterligare fyra rapporter, nämligen

- rapport (1984/85: 5) Statens utgifter för bidragsförskott – 1979 års underhållsreform, bakgrund och utveckling,
- rapport (1984/85: 6) Statens utgifter för bidragsförskott – ekonomiska konsekvenser av 1979 års underhållsreform,
- rapport (1984/85: 7) Statens utgifter för bidragsförskott – handläggningen av bidragsförskottsärenden och
- rapport (1985/86: 1) Statens utgifter för bidragsförskott – internationell jämförelse av regelsystem för underhåll till barn.

I det följande redovisas sammanfattningar av de fyra sistnämnda rapporterna.

2 1979 års underhållsreform, bakgrund och utveckling (Rapport 1984/85: 5)

2.1 Riksdagsbeslutet

Huvudsyftet med 1978 års riksdagsbeslut om underhåll till barn och frånskilda m. m. (prop. 1978/79: 12, LU 1978/79: 9, SoU 1978/79: 2y, rskr. 1978/79: 99) var att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi. Andra mål var att få till stånd en något mera enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna och att tillgodose särskilda reformkrav från riksdagens sida.¹

Något motsvarande mål för stöd till vårdnadshavare med svag ekonomi fanns inte formulerat. Däremot nämndes i propositionen att de beslutade åtgärderna knappast skulle komma att försämra de underhållsberättigade barnens situation i en utsträckning som inte kunde anses godtagbar. Genom de allmänna barnbidragen och rätten till bidragsförskott var barnen alltid garanterade en minsta underhållsstandard.

Innebörden av 1979 års underhållsreform var att de underhållsskyldiga kunde ta på sig en mindre andel, medan staten och vårdnadshavarna tog på sig en större andel av de aktuella barnens försörjning. Vårdnadshavarnas ekonomiska situation försämrades genom vissa av åtgärderna, nämligen dels genom införande av umgängesavdrag, dels – vad gäller vårdnadshavare utanför bidragsförskottssystemet – genom att underhållsbidraget räknas upp med endast 7/10 av förändringen av basbeloppet om minst 5%.

Ett stort antal remissinstanser hade yttrat sig över familjelagsakkunnigas förslag, vilket låg till grund för prop. 1978/79: 12. Många remissinstanser välkomnade de sakkunnigas förslag att lätta bördan för de underhållsskyldiga. Andra remissinstanser ansåg att de underhållsberättigades situation ej tillräckligt beaktats. Enligt bl. a. kommunförbundet, riksskatteverket och flera kvinnoföreningar borde man ha uppmärksammat båda parternas (underhållsskyldiga och vårdnadshavare) ekonomiska förhållanden inför en reform av det skisserade slaget. Hovrätten för Nedre Norrland uttryckte också en tveksamhet till grunden för reformen, nämligen om man på det underlag som hade presenterats av de sakkunniga verkligen kunde dra de slutsatser som de sakkunniga kommit fram till beträffande behovet av förändringar. Enligt Svea hovrätt kunde det ifrågasättas om tiden var mogen för ett system där ansvaret för underhållsbidrag till barn vars föräldrar ej sammanbodde i högre grad än dittills överfördes från de underhållsskyldiga till samhället.

Föredragande departementschefen noterade i propositionen (1978/79: 12) att en kommitté (S 1977: 16) tillkallats för att se över samhällets stöd till föräldrar som inte lever tillsammans. I direktiven (1977: 104) framhölls att samhällsutvecklingen hade ändrat förutsättningarna för existerande former

¹ Bidragsförskott skall kunna utgå om båda föräldrarna har vårdnaden om barnet, men barnet varaktigt bor tillsammans med endast en förälder. Underhållsskyldig skall kunna få nedsättning av underhållsbidraget med hänsyn till kostnader för visst umgänge med barnet.

av stöd till de sårbara föräldrarna och aktualiserat samhällsinsatser i delvis andra former. Utgångspunkten för kommitténs överväganden borde vara att stödet riktades till barnen.

Det förefaller som om tillkallandet av den nämnda kommittén (ensamförälderkommittén) tagits till intäkt för att inte vidare gå in på vårdnadshavarnas och barnens ekonomiska situation i propositionen 1978/79: 12. Föredragande departementschefen anförde att med tanke på ensamförälderkommitténs arbete skulle det vara olyckligt att genast tillföra bidragsförskottsinstitutet nya och viktiga rättsliga moment som med stor sannolikhet skulle leda till att allt flera skulle anlita systemet.

Hänvisningen till ensamförälderkommitténs arbete gör det förståeligt att riksdagen år 1978 främst såg till de underhållsskyldigas förhållanden. Med facit i handen – att ensamförälderkommitténs arbete hittills inte lett till mer än ett par punktvisa förbättringar för vårdnadshavare och barn¹ – synes det än mer angeläget att betona att i det partsförhållande som gäller för underhållsskyldiga och vårdnadshavare måste båda parter ekonomiska situation redovisas innan ett korrekt beslut att stödja den ena parten kan fattas.

Vi har i likhet med flera remissinstanser som yttrat sig över familjelags-sakkunnigas förslag funnit att den statistik och det övriga beslutsunderlag som redovisats i förarbetena till reformen var mycket bristfälligt. En jämförande analys av underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden, standard, förekomst av svaga grupper etc. saknades med undantag för en kortfattad beskrivning i propositionen av vissa forskningsresultat vid Uppsala universitets juridiska institution. Den för familjelags-sakkunnigas räkning utförda undersökningen (redovisad i SOU 1975: 24, Tre sociologiska rapporter) rörde endast situationen för gifta par som stod i begrepp att skilja sig, ej situationen för samtliga underhållsskyldiga och vårdnadshavare.

2.1.1 Ny bedömning av 1970-talets material beträffande de underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas situation

Med hänsyn till att bristande redovisning inte alltid behöver bero på bristande bakgrundsmaterial inför ett beslut har vi själva försökt att rekonstruera allt material angående underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden som var tillgängligt vid beslutstidpunkten år 1978.

I det följande anges vilket beslutsunderlag som var tillgängligt och i vilka avseenden adekvata uppgifter saknats vid den tidpunkt då reformen – en mildrad underhållsbörda för underhållsskyldiga med svag ekonomi – beslutades.

Information om antalet underhållsskyldiga med svag ekonomi saknades. Precisering av begreppet "svag ekonomi" saknades.

¹ Stöd till barn som adopterats av ensamstående (prop. 1984/85:39 delvis, SoU 1984/85:6, rskr. 1984/85:66). Förlängt bidragsförskott för studerande (prop. 1984/85:39 delvis, SoU 1984/85:10, rskr. 1984/85:67).

Det huvudsakliga *ekonomisk-statistiska underlaget för beslutet* i riksdagen härrörde från en urvalsundersökning, utförd vid juridiska institutionen vid universitetet i Uppsala. Undersökningen avsåg ett riksrepresentativt slumpurval av dels frånskilda par för vilka äktenskapsskillnad meddelades år 1971, dels ogifta föräldrar som fick barn år 1971 och som inte sammanbodde med varandra år 1975.

Endast en mycket liten del av urvalsundersökningens totala material redovisades i propositionen 1978/79: 12, trots att materialet skulle ha kunnat förmedla väsentlig information om underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas ekonomiska förhållanden.

I propositionen redovisades inte heller resultaten från de undersökningar vid tingsrätter och allmänna advokatbyråer, som familjelagssakkunniga låtit utföra.

Urvalsundersökningen vid Uppsala universitet och familjelagssakkunnigas undersökningar förefaller ha varit de enda undersökningarna som medger jämförelse av underhållsskyldigas och vårdnadshavares förhållanden vid mitten av 1970-talet.

Beträffande ekonomin visade *urvalsundersökningen från Uppsala universitet* att underhållsskyldiga – oavsett om de var frånskilda eller ogifta – hade högre bruttoinkomster än motsvarande vårdnadshavare (se *tabell 2.1*).

Tabell 2.1 Skattepliktiga bruttoinkomster för år 1975 (resp. år 1974 för underhållsskyldiga i gruppen ogifta), kr.

	Frånskilda föräldrar		Ogifta föräldrar		Samtliga- inkomsttagare (statistisk årsbok)
	Underhålls- skyldiga	Vårdnads- havare	Underhålls- skyldiga	Vårdnads- havare	
Medianinkomst	42 000	30 000	33 000	28 000	31 300
Genomsnittlig inkomst	43 000	29 000	31 000	25 000	33 800

Av tabellen framgår att de underhållsskyldiga hade högre skattepliktig bruttoinkomst än vårdnadshavarna. I gruppen frånskilda låg inkomsterna högre än i gruppen ogifta för såväl underhållsskyldiga som vårdnadshavare. Detta kan bl. a. förklaras med att föräldrarna i gruppen frånskilda genomsnittligt sett var äldre än i gruppen ogifta. Jämfört med samtliga inkomsttagare i Sverige hade frånskilda underhållsskyldiga högre inkomster än genomsnittet och vårdnadshavarna lägre inkomster än genomsnittet.

För de av de underhållsskyldiga och av vårdnadshavarna i urvalsundersökningen som bildat ny familj var familjeinkomsten (medianvärdet) för familjen med en underhållsskyldig större eller lika stor som för vårdnadshavarfamiljen. Som exempel kan nämnas att familjeinkomsten år 1975 för frånskilda underhållsskyldiga som var sammanboende men ej hade hemmavarande barn uppgick till 85 000 kr. medan familjeinkomsten för frånskilda vårdnadshavare som var sammanboende och hade ett hemmavarande barn uppgick till 77 000 kr.

I urvalsundersökningen var i 94% av fallen den underhållsskyldige en man. Inkomstskillnaderna mellan underhållsskyldiga och vårdnadshavare torde spegla inkomstskillnaderna mellan män och kvinnor. Det kan i sammanhanget påpekas att de frånskilda underhållsskyldiga i urvalsundersökningen i 34% av fallen hade hemmavarande barn att försörja, medan vårdnadshavarna definitionsmässigt i 100% av fallen hade barn att försörja.

Vidare visade urvalsundersökningen att betydligt större andel av vårdnadshavarna än de underhållsskyldiga hade *bostadstillägg*. Någon större skillnad mellan underhållsskyldigas och vårdnadshavares behov av *socialhjälp* förefaller inte ha förelegat. För de ogifta föräldrarna förekom socialhjälp dock något oftare hos vårdnadshavarna (30%) än hos de underhållsskyldiga (22%).

Familjelagssakkunnigas undersökningar vid tingsrätter och allmänna advokatbyråer visade att männen som stod i begrepp att skilja sig hade betydligt högre inkomster (medianvärden) än kvinnorna. Delundersökningen av äktenskapsskillnadsdomar visade att (bland barnfamiljerna) mannen ensam skulle utge underhållsbidrag i 80% av fallen och hustrun ensam i 5% av fallen. I de fall uppgift om inkomsten förelåg var medianinkomsten för män 28 400 kr. och för kvinnor 12 600 kr. Om de som över huvud taget inte hade inkomst frånräknades blev medianvärdet för män 29 900 kr. och för kvinnor 19 000 kr.

Familjelagssakkunnigas undersökningar gav alltså viss information om den ekonomiska och i någon mån sociala situationen för gifta par, som stod i begrepp att skilja sig. Inför en reform syftande till att påverka underhållsskyldigas ekonomiska förhållanden borde även ha funnits behov av information rörande den ekonomiska situationen för underhållsskyldiga och vårdnadshavare som redan lever åtskilda sedan kortare eller längre tid tillbaka samt rörande den ekonomiska situationen för ogifta isärlevande föräldrar.

Information om underhållsskyldigas resp. vårdnadshavares totala *tillgångar resp. skulder* saknades inför reformen. En typ av skuld, nämligen skuld för underhållsbidrag till barn fanns dock statistiskt belagd.

Andra indikatorer på den ekonomiska situationen, såsom bostadsförhållanden, tillgång till TV, bil etc. är ett mått på den ekonomiska förmågan men är också ett uttryck för de enskildas preferenser. Eftersom dessa mått ändå förekommer, har en begränsad redovisning gjorts i revisorernas rapport. Materialet som härrör från 1970 års familjeundersökning visade bl. a. att i fråga om TV-innehav var de frånskilda manliga icke-vårdnadshavarna sämst tillgodosedda av alla familjetyper. Beträffande tillgång till bil var de frånskilda kvinnliga vårdnadshavarna sämst ställda av alla familjetyper.

Enligt flera motioner till riksdagen i mitten på 1970-talet kunde underhållsbidragen till icke hemmavarande barn vara så höga att den underhållsskyldige hade en svår ekonomisk situation. Enligt motionen 1975/76: 545 kunde det därför vara *svårt eller omöjligt för den underhållsskyldige att bilda ny familj*. Motionärerna önskade en reform av reglerna för fastställande av underhållsbidrag. Lagutskottet (LU 1975/76: 33) delade

motionärernas uppfattning men uttalade att en sådan reform inte kunde genomföras utan en mera ingående undersökning.

Urvalsundersökningen från Uppsala visade dock att de underhållsskyldiga i högre grad än vårdnadshavarna var sammanboende eller gifta ett par år efter det att underhållsskyldighet inträtt. De frånskilda underhållsskyldiga var gifta/sammanboende i 54% av fallen, medan de frånskilda resp. ogifta vårdnadshavarna var gifta/sammanboende i 42 resp. 28% av fallen. Man kan möjligen ställa upp hypotesen att det fanns större ekonomiska och sociala hinder för vårdnadshavarna att gifta om sig/bli sammanboende på nytt än för de underhållsskyldiga. Mot denna bakgrund kan det vara svårt att förstå att man i riksdagen enbart behandlade de underhållsskyldigas svårigheter att bilda ny familj.

Beträffande beslutsunderlaget för 1979 års underhållsreform är slutsatsen i revisorernas rapport att det mot bakgrund av tillgängligt material inte fanns grund för att anse att de underhållsskyldiga i jämförelse med vårdnadshavarna överlag hade en så svår ekonomisk situation att en generell ekonomisk lindring borde eftersträvas för hela gruppen underhållsskyldiga. Begränsningen av den årliga höjningen av underhållsbidraget till 7/10 av den procentuella basbeloppshöjningen, sänkningen av preskriptionstiden från tio till tre år och införandet av umgängesavdrag utgör exempel på generell ekonomisk lindring. Var tanken å andra sidan att enbart stödja underhållsskyldiga med svag ekonomi (som målsättningen för reformen ordamässigt anger) borde denna grupp ha definierats och reformen utformats så att stödet kanaliserats till den avsedda målgruppen.

I rapporten betonas att det inte finns något klart orsakssamband mellan separation/skilsmässa och dålig ekonomi. En tänkbar orsakskedja är att man kan få dålig ekonomi på grund av sin skilsmässa, t. ex. genom dyr bostad och minskade stordriftsfördelar i hushållet. En annan tänkbar orsakskedja är att en dålig ekonomisk (och social) situation kan bidra till en separation/skilsmässa.

Kan det vidare ha varit så att de socialt utslagna underhållsskyldiga inte i första hand var utslagna på grund av en dålig ekonomi utan på grund av övriga omständigheter kring separationen? Var i så fall 1979 års generellt verkande underhållsreform den ekonomiskt sett bästa vägen att hjälpa dessa människor? Kunde utslagningen ha mötts med mera selektiva åtgärder (t. ex. alkoholrådgivning, psykologhjälp)?

Sammanfattningsvis konstateras i rapporten att ett fullgott beslutsunderlag beträffande såväl de underhållsskyldigas som vårdnadshavarnas ekonomiska förhållanden skulle ha gett beslutsfattarna möjligheter att identifiera de underhållsskyldiga och vårdnadshavare som hade svag ekonomi och därmed större möjlighet att utforma adekvata mål och medel.

I rapporten konstateras därutöver att det från revisionssynpunkt är ytterst otillfredsställande att varken familjelagssakkunniga, regeringen eller riksdagen ansett sig ha behov av kostnadsberäkningar inför en så omfattande reform som 1979 års underhållsreform.

Reformens andra huvudsyfte var att få till stånd en något mera enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna. En sammanfattande kommentar till de under 1970-talet gjorda undersökningarna är att de klart visar att praxis för beräkning av underhållsbidrag var ojämn i mitten på 1970-talet. Många av remissinstanserna som yttrat sig över familjelagssakkunnigas betänkande ansåg det angeläget att snabbt få fram en ändrad lagstiftning. De framhöll särskilt vikten av att få fram enhetliga normer för bedömning av underhållsskyldigheten mot barn.

2.2 1979 års reform i 1980-talets belysning

I rapporten konstateras att de underhållsskyldigas ekonomiska förhållanden omkring år 1975, jämförda med vårdnadshavarnas, inte motiverade det stöd till samtliga underhållsskyldiga som 1979 års reform innebar.

Emellertid kan det vara så att även om reformen inte var motiverad på 1970-talet skulle den kunna vara motiverad idag. Vi har därför försökt att undersöka förhållandena under 1980-talet i vad gäller de faktorer som aktualiserades på 1970-talet. Genomgången visade emellertid på ett tidigt stadium att material som medger en jämförelse mellan underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden föreligger i endast mycket begränsad omfattning. Vi har därför genom riksförsäkringsverkets försorg tagit fram statistik över de sjukpenninggrundande inkomsterna för olika kategorier underhållsskyldiga och vårdnadshavare (föräldrapar) med gemensamma barn i bidragsförskottssystemet. I rapporten har också gjorts ett försök att precisera ett par alternativa gränser för "svag ekonomi". Dessutom har specialbearbetning gjorts av visst material som av institutionen för socialt arbete vid universitetet i Umeå tagits fram för ensamförälder-kommitténs räkning.

2.2.1 De underhållsskyldiga och vårdnadshavarnas situation på 1980-talet

Sammanfattningsvis redovisas i rapporten följande om läget och utvecklingen på 1980-talet.

Antalet underhållsskyldiga och vårdnadshavare som ingår i bidragsförskottssystemet uppgick i mitten av år 1984 till 188 000 resp. 186 600 personer. Information om antalet övriga underhållsskyldiga och vårdnadshavare saknas. Fortfarande saknas statistik om antalet underhållsskyldiga och vårdnadshavare med svag ekonomi.

Ett försök har gjorts att precisera *begreppet svag ekonomi* som antas bero inte bara på en låg inkomst utan även på försörjningsbördan. Vi har försöksvis definierat svag ekonomi på två alternativa sätt. Enligt den första definitionen innebär svag ekonomi att en underhållsskyldig eller vårdnadshavare med barn inom bidragsförskottssystemet inte har den bruttoinkomst per år som efter inverkan av skatt och underhållsbidrag motsvarar riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum. För t. ex. en underhållsskyldig ensamboende person i Stockholm med ett underhållsbidrag på 500 kr./mån. var det — med tillämpande av existensminiminormerna — år

1984 nödvändigt med en bruttoinkomst på ca 61 000 kr. för att inte anses ha svag ekonomi. Enligt den andra definitionen innebär svag ekonomi att en underhållsskyldig eller vårdnadshavare med barn inom bidragsförskottssystemet inte har den bruttoinkomst per år som efter inverkan av skatt och underhållsbidrag motsvarar socialstyrelsens norm för skälig levnadsnivå. För t. ex. en underhållsskyldig ensamboende person i Stockholm med ett underhållsbidrag på 500 kr./mån. var det – med tillämpande av socialstyrelsens norm – år 1984 nödvändigt med en bruttoinkomst på ca 66 000 kr. för att inte anses ha svag ekonomi. Vi får då två olika gränser för svag ekonomi.

Gränsen för svag ekonomi för underhållsskyldiga skulle ha kunnat sättas högre, såsom t. ex. i efterhand kan konstateras vid beräkning av underhållsbidrag. Vi har dock valt ovannämnda två alternativa gränser som allmänt gäller utanför bidragsförskotts-underhållsbidragsområdet. Därigenom faller blickpunkten på de underhållsskyldiga och vårdnadshavare som enligt allmän uppfattning har oacceptabla ekonomiska förhållanden.

Svag-ekonomi-beräkningarna vilar på många förenklande förutsättningar, varför några exakta slutsatser ej kan dras av materialet. Bl. a. har bedömningen begränsats till det fall när en ensamboende underhållsskyldig och en ensamboende vårdnadshavare har ett gemensamt barn inom bidragsförskottssystemet.

Såsom kan förväntas medför en höjning av ett underhållsbidrag att den underhållsskyldiga förälderns bruttoinkomst måste öka för att han/hon ej skall hamna under gränsen för svag ekonomi (enligt båda normerna). Såsom också kan förväntas påverkas över huvud taget inte vårdnadshavarens nödvändiga bruttoinkomst (för att undvika svag ekonomi) av underhållsbidragets storlek så länge underhållsbidraget ligger lägre än nivån för helt bidragsförskott.

De faktiska genomsnittliga sjukpenninggrundande inkomsterna för underhållsskyldiga och vårdnadshavare, indelade i grupper efter underhållsbidragets storlek, har satts i relation till den framräknade gränsen för svag ekonomi för resp. grupp. Resultatet av dessa beräkningar är att för ensamboende underhållsskyldiga med ett barn i bidragsförskottssystemet och för vårdnadshavare i ett enföräldrahushåll med ett barn i bidragsförskottssystemet tycks *den ekonomiska situationen – genomsnittligt sett – väsentligt ha försämrats från år 1981 till år 1984* inom samtliga underhållsbidragsgrupper och enligt såväl existensminiminormen som socialbidragsnormen.

Beträffande ekonomin visar statistik från riksförsäkringsverket att *de underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet har en genomsnittligt sett högre sjukpenninggrundande inkomst (SGI) än vårdnadshavarna* (70488 kr. resp. 60242 kr. år 1983). Från år 1980 till år 1983 har de underhållsskyldigas "försprång" minskat. Skälet är att vårdnadshavarnas SGI har ökat kraftigare, relativt sett, än de underhållsskyldigas.

Information om underhållsskyldigas resp. vårdnadshavares totala *tillgångar resp. skulder* saknas även för 1980-talet. En typ av skuld, nämligen skuld för underhållsbidrag till barn, finns dock statistiskt belagd.

Vårdnadshavarna förefaller – beroende på regelsystemet – ha ett större utbyte av *bostadsbidragen* än de underhållsskyldiga.

Beträffande socialbidrag och andra indikatorer på den ekonomiska situationen (som t. ex. bostadsförhållanden, kapitalvaruinnehav) föreligger inte statistik som medger jämförelse mellan underhållsskyldiga och vårdnadshavare.

I två undersökningar som avser att svara på frågan huruvida underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi verkligen har blivit mildrad genom 1979 års reform redovisas stor tveksamhet om den åsyftade lindringen uppnåtts.

Den ena undersökningen gjordes år 1982 på juridiska institutionen vid Uppsala universitet. I uppsatsen Storleken på underhållsbidrag till barn, en jämförelse av praxis före och bestämning efter 1978 års lagstiftning av Bo-Göran Jansson redovisas att i det stora flertalet exempel gav en bestämning av underhållsbidraget enligt tidigare och nu gällande regler mycket likartat resultat.

Beträffande syftet att mildra underhållsbördan drar författaren slutsatsen att väldigt få exempel tydde på sådana konsekvenser.

Vidare har sociala institutionen vid universitetet i Umeå i samverkan med ensamförälderkommittén år 1980 vänt sig till försäkringskassorna med en enkät rörande den ekonomiska situationen för de underhållsskyldiga som är med i bidragsförskottssystemet. Enligt tre fjärdedelar av försäkringskassorna hade kraven sänkts för underhållsskyldiga med höga bostadskostnader¹ och/eller hemmamaake och hemmavarande barn. En allmän uppfattning var att vävlavlönade underhållsskyldiga med höga ränteavdrag kom lindrigt undan.

Även på frågan om de nya riktlinjerna hade medfört en ökad ekonomisk belastning för någon kategori underhållsskyldiga var svaren samstämmiga. Nästan hälften pekade här på ensamboende underhållsskyldiga med låga bostadskostnader. En majoritet ansåg att låg- och medelinkomsttagare med små möjligheter att åberopa avdrag hade fått en ökad underhållsbörda.

Med utgångspunkt i det nu redovisade materialet för 1980-talets första hälft kan vi sammanfattningsvis notera att bättre beslutsunderlag än det nu tillgängliga, främst i form av officiell statistik, fordras för en fullgod bedömning av de underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas ekonomiska och sociala förhållanden.

Utan ett sådant underlag är det svårt att ta ställning till olika alternativa ansatser för ett stöd. "Ökat stöd till de barn vars föräldrar inte förmår försörja dem på en minimistandard" är exempel på en generell ansats. Inte heller kan mer selektivt inriktade förslag mot den mindre grupp underhållsskyldiga (och vårdnadshavare) som är ekonomiskt/socialt utslagna utformas utan bättre bakgrundsmaterial.

¹ Ett tak för bostadskostnadens inverkan på underhållsbidrag infördes i början av 1980-talet (vår anmärkning)

2.2.2 Mera enhetlig bedömning på 1980-talet?

Beträffande det andra syftet med reformen, en något mera enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna, redovisar man i ett par undersökningar, företagna på 1980-talet, stor tveksamhet inför frågan om några förbättringar kommit till stånd. Även om 1979 års reform givit bättre förutsättningar för en mer enhetlig tillämpning av underhållsbidragsreglerna, förefaller ändå de skönsmässiga inslagen vara så stora att man ej säkert kan uttala sig om huruvida syftet med reformen uppnåtts.

En sådan undersökning har gjorts vid högskolan i Örebro, institutionen för juridik. Uppsatsen *Underhåll, en bedömningsfråga?* skrevs år 1981 av Sven-Erik Andersson, Ronnie Björkrot och Stellan Dahlqvist under handledaren Roland Haglund.

Syftet var att beskriva hur stort bedömningsutrymme som en enskild handläggare har när han/hon gör förslag till avtal om underhållsbidrag inom socialförvaltningens ram. Den metod författarna valde för att åskådliggöra bedömningsutrymmet bestod i att de konstruerade två fiktiva fall. För vardera fallet beräknades underhållsbidraget två gånger. Vid den första beräkningen strävade de efter att erhålla ett så lågt underhåll som möjligt, dvs. på de punkter som medgav en bedömning så gjordes en sådan med målet att gynna den underhållsskyldige. Vid den andra beräkningen bedömdes punkterna så att barnet gynnades.

I *fall 1* kom författarna fram till ett intervall för underhållsbidraget på 410–625 kr. per månad. Differensen beror på hur man bedömde den underhållsskyldiges bostadskostnader resp. kostnaderna för hans umgängesresor.

I *fall 2* kom författarna fram till ett intervall för underhållsbidraget på 0–502 kr. per månad. Differensen beror främst på om man bedömde att den underhållsskyldiges nya partner hade att hjälpa till med den ekonomiska försörjningen av familjen genom att ta ett lämpligt och möjligt arbete. Partners förvärvsarbete skulle leda till att kostnaderna för bostad, uppehälle och nytt gemensamt barn fördelades på två inkomsttagare samt att barnomsorgskostnader för parets nya barn tillkom i beräkningen.

Därefter tog författarna kontakt med socialförvaltningarna i Hällefors, Köping och Örebro och lät en handläggare på resp. förvaltning göra en beräkning av underhållsbidraget utifrån de förutsättningar som fanns i de två konstruerade fallen.

De underhållsbidrag som erhöles från dessa handläggares beräkningar hamnade i följande två intervall: 625–790 kr. (fall 1) resp. 0–575 kr. per månad (fall 2).

Rapportens slutsats i denna del är att det är tveksamt om den genomförda reformen uppfyller enhetlighetssyftet. Ökad enhetlighet i bedömningen av underhållsbidragsfrågor tycks inte kunna uppnås med hjälp av förfinade regler och därtill måste man tillgripa en avslutande skälighetsbedömning.

2.3 Rapportens slutsatser

Redog. 1986/87:2

Det beslutsunderlag som förelåg år 1978 var ofullständigt och motiverade inte den i huvudsak generellt verkande underhållsreformen med lindring för alla underhållsskyldiga.

Sålunda brister det i överensstämmelsen mellan målsättningen för reformen, nämligen att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi, och reformens faktiska utformning med lindring för alla underhållsskyldiga.

Trots att reformen riktade sig till underhållsskyldiga med svag ekonomi, har begreppet "svag ekonomi" inte definierats i beslutsunderlaget inför reformen.

Beslutsunderlaget som förelåg år 1978 visade att de underhållsskyldigas ekonomiska situation överlag varit något bättre än vårdnadshavarnas. Detta borde ha lett till en närmare analys av förhållandena; t. ex. ställts mot det material som pekar på social utslagning (spritmissbruk, en hög dödlighet m. m.) för en viss andel av de underhållsskyldiga. Huruvida motsvarande reform skulle vara motiverad på 1980-talet kan vi i dagsläget knappast uttala oss om, dels på grund av brist på officiell statistik om underhållsskyldiga och vårdnadshavare, dels på grund av osäkerhet om jämförelsegruppernas ekonomi.

Anmärkningsvärt är att statens kostnader för reformen aldrig beräknades.

Beträffande syftet att nå en något mera enhetlig bedömning vid beräkning av underhållsbidrag var det uppenbarligen motiverat med en reform. Det är dock tveksamt om den genomförda reformen uppfyller syftet. För att få fram lämpligt beslutsmaterial för en eventuell omprövning av det gällande systemet bör enligt rapporten följande åtgärder vidtas.

- Statistikmaterial utvisande underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden och levnadsstandard – jämfört med andra föräldrars – bör tas fram.
- Arbete i syfte att i konkreta termer identifiera olika målgrupper för statliga stödåtgärder på detta område bör initieras.
- Innebörden av enhetlighetsmålet bör prövas.

3 Ekonomiska konsekvenser av 1979 års underhållsreform (Rapport 1984/85: 6)

3.1 Inledning

I rapporten (1984/85: 6) angående de ekonomiska konsekvenserna av 1979 års underhållsreform redovisas statens utgifter för bidragsförskotten budgetåren 1979/80 – 1983/84. För bl. a. budgetåret 1983/84 görs en analys av utgiftsposterna i syfte att redovisa olika utgiftsposter i systemet samt storleken av dessa. Härvid redovisas utgifter som beror på automatiken i systemet, utgifter som är att härleda till 1979 års underhållsreform samt utgifter till följd av genomförda höjningar av bidragsförskottsnivån från bl. a. 40 till 41% av basbeloppet.

Då kostnadsberäkningar för genomförandet av 1979 års underhållsreform inte finns redovisade i propositionen 1978/79: 12 om underhåll till barn och frånskilda m. m. har en jämförelse mellan faktiskt och beräknat kostnadsutfall för reformen inte kunnat göras.

I redovisningen av de ekonomiska konsekvenserna görs analysen av statens utgifter för bidragsförskotten enligt det regelsystem som trädde i kraft den 1 januari resp. den 1 juli år 1979 resp. den 1 januari år 1980. I redovisningen ingår således inte de lagändringar som trädde i kraft fr. o. m. år 1985 och som också påverkar statens utgifter för bidragsförskotten. De senare lagändringarna avser i det ena fallet riksdagens beslut om förlängt bidragsförskott efter 18 års ålder till studerande vilket fullt utbyggt – enligt propositionen 1984/85: 39 om utformningen av det ökade stödet till barnfamiljerna – beräknas kosta ca 50 milj. kr. för helt år, räknat på 1984 års basbelopp. I det andra fallet avses riksdagens beslut om ett särskilt stöd till barn som adopterats av ensamstående föräldrar. Detta särskilda stöd skall uppgå till ett belopp som motsvarar bidragsförskottet och beräknas – enligt samma proposition – kosta ca 3 milj. kr. för helt år, räknat på 1984 års basbelopp.

Inför den följande ekonomiska redovisningen bör framhållas att redovisningen av barns och vuxnas förhållanden och behov vid olika tidpunkter endast avser förhållanden och behov som går att mäta i ekonomiska termer. Huruvida en underhållsskyldig upplever en förbättring eller en försämring av förhållandet till sina barn efter 1979 års underhållsreform eller hur vårdnadshavaren upplever sin situation genom det ökade ansvaret och den praktiska omsorgen om barnen efter en skilsmässa är naturligtvis faktorer som påverkar föräldrarnas och barnens sociala situation men som inte omfattas av granskningen.

3.2 Statens utgifter för bidragsförskott (exkl. adm. kostn.)

För budgetåret 1983/84 utbetalades 1 980 milj. kr. i bidragsförskott, vilket är en ökning med 743 milj. kr. eller 60% från budgetåret 1979/80. Av det budgetåret 1983/84 utbetalade beloppet utgjorde 1 135 milj. kr. utfyllnadsbidag och 845 milj. kr. förskott med återbetalningsskyldighet för de under-

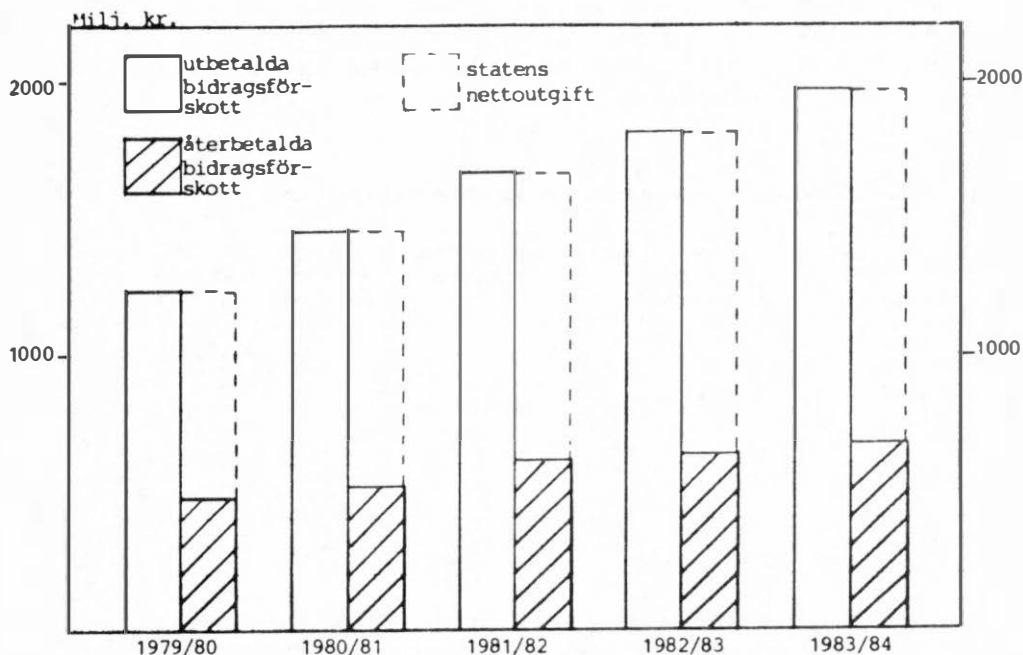
hållsskyldiga. Sistnämnda belopp hade under jämförelseperioden ökat med 177 milj. kr. eller 26%. Denna utveckling innebär naturligtvis en minskning av andelen debiterade belopp i förhållande till utbetalade belopp, under föreliggande period från 54% 1979/80 till 43% budgetåret 1983/84.

Statens utgifter för bidragsförskott, brutto och netto, debiterade och återbetalda belopp och olika relativtal för budgetåren 1979/80–1983/84 redovisas i *tabell 3:1* och *diagram 3:1*.

Tabell 3:1 Utbetalda bidragsförskott samt återbetalda och debiterade förskott budgetåren 1979/80–1983/84

Budgetår	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84
Utbetalda belopp, milj. kr.	1 237	1 442	1 667	1 812	1 980
Återbetalda belopp, milj. kr.	478	558	615	648	658
Statens nettoutgift, milj. kr.	759	884	1 052	1 164	1 322
Debiterade belopp, milj. kr.	668	747	801	837	845
Återbetalda belopp i % av					
a) debiterade belopp	72 %	75 %	77 %	77 %	78 %
b) utbetalda belopp	39 %	39 %	37 %	36 %	33 %

Av tabellen framgår att återbetalda belopp under perioden ökat från 478 milj. kr. till 658 milj. kr. (med 38%). Mot denna utveckling kan ställas förändringen i statens nettoutgifter från 759 milj. kr. till 1 322 milj. kr. (74%). Av tabellen framgår vidare att andelen återbetalda belopp i procent av debiterade belopp ökat något från 72% budgetåret 1979/80 till 78% 1983/84 samtidigt som deras andel av totalt utbetalda belopp minskat från 39 till 33 %. Statens andel av de totala utgifterna för bidragsförskott ökade således från 61 till 67%. Relationerna mellan utbetalda och återbetalda bidragsförskott samt statens nettoutgifter kan också utläsas ur *diagram 3:1*.



Totalt uppgick antalet barn med bidragsförskott till ca 257 000 i december 1984, vilket är ca 14% av samtliga barn i åldrarna 0–17 år. Den helt övervägande delen, eller 86% av antalet bidragsberättigade barn uppbär fullt bidragsförskott. I denna grupp ingår dels de fall där försäkringskassan förskotterar underhållsbidrag som motsvarar eller är lägre än bidragsförskottsnivån dels de fall där underhållsbidraget är fastställt till 0 kr. Om underhållsbidraget är fastställt till ett lägre belopp än bidragsförskottsnivån betalar staten även ut utfyllnadsbidrag upp till bidragsförskottsnivån utan krav på den underhållsskyldige i denna del. I 14% av fallen betalar den underhållsskyldige fastställt underhållsbidrag direkt till barnet (vårdnadshavaren). I fråga om dessa barn betalar försäkringskassan endast ut utfyllnadsbidrag.

Storleken av det genomsnittliga underhållsbidraget som fastställs för barn inom bidragsförskottssystemet har varit nära nog oförändrat sedan år 1981. Medianvärdet har i stort sett legat på en oförändrad nivå om 350 kr./mån., medan medelvärdet stigit med ett tiotal kronor och uppgick till drygt 330 kr./mån. i december år 1983.

Genom att det genomsnittliga underhållsbidraget i stort sett legat på en oförändrad nivå samtidigt som bidragsförskottsnivån stigit i takt med basbeloppsförändringarna, har det s. k. utfyllnadsbidraget kommit att utgöra en allt större andel av de utbetalda bidragsförskotten. Det genomsnittliga utfyllnadsbidraget, som i sin helhet bekostas av staten, utgjorde 46% av det månatliga bidragsförskottsbeloppet om 591 kr. år 1981 medan det för år 1983 svarade för hälften av bidragsförskottsbeloppet om 663 kr. Antalet

underhållsbidrag som fastställts till 0 kr. har mer än fördubblats sedan reformen genomfördes och utgjorde år 1983 ca 20% av samtliga underhållsbidrag inom bidragsförskottssystemet.

Anledningen till att andelen återbetalda belopp i förhållande till debiterade belopp ökat från 72% budgetåret 1979/80 till 78% budgetåret 1983/84 kan naturligtvis diskuteras. Det kan vara ett uttryck för att betalningsviljan eller betalningsförmågan hos de underhållsskyldiga ökat eller en avspeglning av effekterna av 1979 års underhållsreform, nämligen att fastställda underhållsbidrag bättre anpassats till de underhållsskyldigas betalningsförmåga.

Det bör här påpekas att återbetalning ett budgetår av förskottrade underhållsbidrag kan avse utbetalningar som är att hänföra till närmast tre föregående budgetår. Dessa betalningsrörelser avseende återbetalda och debiterade förskott tenderar emellertid att ske tämligen jämnt, sett över ett antal år. Vi har dock utifrån särskilt framtagna statistik från riksförsäkringsverket analyserat hur de faktiska återbetalningarna av förskottrade underhållsbidrag fördelar sig över tiden och därvid funnit att återbetalningstakten är högst i början av en återbetalningsperiod – mer än 50% betalas tillbaka inom ett år efter det att fordran uppstod. Därefter sjunker återbetalningstakten mycket kraftigt för att under år tre, dvs. året som närmast föregår preskriptionsåret, endast uppgå till 2–3% av de debiterade beloppen av förskottrade underhållsbidrag.

Beräkningar har gjorts för redovisning av hur beloppen för debiterade underhållsbidrag slutligt fördelar sig på återbetalning, preskription och eftergift. De visar att ca 73% återbetalas, 8% efterges och 19% preskriberas. Av det återbetalade beloppet avser ca 58% frivilliga inbetalningar, 35% införsel, ca 1% utmätning av lön eller egendom samt ca 6% utmätning av överskjutande skatt.

De bakomliggande faktorerna till att statens åtagande för bidragsförskotten ökar skall vi försöka klargöra genom att i ekonomiska termer visa hur förändringar inom systemet påverkar statens utgifter för bidragsförskotten.

Vi inleder med att visa storleken av de i systemet inbyggda automatiska utgiftsökningarna, varefter de ekonomiska konsekvenserna av 1979 års underhållsreform belyses. Därutöver kommer avslutningsvis att redovisas i hur stor utsträckning som statens åtagande växer vid en höjning av bidragsförskottsnivån från bl. a. 40 till 41% av basbeloppet.

3.2.1 Utgifter till följd av automatiken i bidragsförskottssystemet

I det följande lämnas först en redovisning för utgiftsökningarna till följd av ökningen av antalet barn med bidragsförskott och utgiftsökningarna till följd av basbeloppsförändringar, s. k. fullständig automatik. Inom ramen för bidragsförskottssystemet kan man naturligtvis utöka automatikbegreppet till att även omfatta andra faktorer som ökar statens utgifter utan att regelsystemet ändras.

Totalt ökade antalet barn med bidragsförskott under budgetåret 1983/84 med 3 468 eller i genomsnitt med 289 barn per månad. Med hänsyn tagen

till bidragsförskottsform, genomsnittligt underhållsbidrag resp. utfyllnadsbidrag för de nytilkommande barnen kan statens direkta utgifter i form av utfyllnadsbidrag för de nya barnen beräknas uppgå till 11 milj. kr. för budgetåret 1983/84. Även utbetalningarna av förskotterade underhållsbidrag ökar till följd av att nya barn tillkommer i systemet. För budgetåret 1983/84 beräknas ökningen av förskotterade underhållsbidrag för de nya barnen uppgå till 7 milj. kr.

Till följd av basbeloppsförändringarna mellan åren 1982 och 1983, resp. mellan åren 1983 och 1984 ökade statens utgifter för utfyllnadsbidragen med 103 milj. kr. budgetåret 1983/84. Även utbetalningarna av förskotterade underhållsbidrag ökar till följd av att basbeloppet ändras. För budgetåret 1983/84 beräknas ökningen av förskotterade underhållsbidrag till följd av basbeloppsförändringarna 1982–1983 resp. 1983–1984 uppgå till 27 milj. kr.

3.2.2 Utgifter till följd av 1979 års underhållsreform

3.2.2.1 Begränsningen av underhållsbidragens uppräknung

En av de regeländringar som genomfördes i samband med reformen i syfte att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi var reduceringen av den årliga höjningen av underhållsbidraget till 7/10 av den procentuella basbeloppshöjningen. Bakgrunden till regeländringen var bl. a. att indexuppräkningarna medfört kännbara påfrestningar för många underhållsskyldiga. De kostnadsaspekter som framfördes i propositionen med anledning av denna lagändring var bl. a. att denna åtgärd genom sin generella karaktär kunde, möjligen mer än de övriga åtgärderna, vara ägnad att medföra ett bortfall av återbetalningarna av bidragsförskottsbeloppen, och att bortfallet givetvis blev beroende av hur basbeloppet utvecklades i framtiden.

Enligt lagen (1966:680) om ändring av vissa underhållsbidrag, den s. k. indexlagen, skall underhållsbidrag till barn ändras den 1 februari varje år om basbeloppet med minst 5% över- eller understiger det basbelopp som låg till grund för senaste ändring. Bidragsbeloppet ändras med ett procenttal som utgör 7/10 av den procentuella basbeloppsförändringen. Är procenttalet för ändring av bidragsbeloppet brutet, avrundas det till närmast lägre hela procenttal.

Som lagen är uppbyggd påverkas utgifterna för staten i tre avseenden, nämligen förutom genom 7/10-regeln, genom 5%-regeln och genom avrundningsregeln.

Beräkningar som gjorts vid olika basbeloppsförändringar har gett vid handen att staten får svara för en betydligt större andel av de ökade utbetalningarna vid nuvarande regelsystem än vid en följsamhet av underhållsbidragen till basbeloppsförändringarna. Sammantaget kan – beroende på storleken av basbeloppsförändringarna – statens utbetalningar av utfyllnadsbidragen bli 20–50 milj. kr. lägre om underhållsbidragen följer de faktiska basbeloppsförändringarna.

Även om 5%-regeln och avrundningsregeln inte är att härleda till 1979 års underhållsreform vill vi ändå fästa uppmärksamheten på hur dessa lagregler påverkar statens utgifter för bidragsförskotten.

Så t. ex. utgjorde utgifterna för 5 %-regeln 39 milj. kr. budgetåret 1983/84 – räknat på utfyllnadsbidragen. Dessa hade varit 19 milj. kr. lägre om underhållsbidragen räknats upp med den faktiska basbeloppshöjningen om 4,6% mellan åren 1983 och 1984.

När det gäller avrundningsregeln framgår det av rapporten att vid en antagen basbeloppsförändring om 7,0% skall – enligt lagen om ändring av vissa underhållsbidrag – underhållsbidragen ändras med 7/10 av höjningen, som ger 4,9% och som avrundas till närmast lägre hela procenttal som är 4,0%. Denna avrundningsregel innebär i detta exempel en ökad merutgift om 10 milj. kr. för utfyllnadsbidragen.

3.2.2.2 Konsekvenserna av förbehållsreglerna

En av de mest betydelsefulla regeländringar som genomfördes i samband med 1979 års underhållsreform var regeln om att underhållsskyldigheten inte längre skulle vara ovillkorlig utan beroende av föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga och barnets behov. Denna lagändring fick sin största praktiska betydelse när det gäller bestämmandet av underhållsbidrag genom att den underhållsskyldige fick möjlighet att förbehålla en viss del av sin inkomst för sin egen och sin familjs försörjning.

I vårt granskningsuppdrag har vi – i likhet med vad som framfördes i propositionen 1978/79: 12 – inte kunnat uppskatta de budgetmässiga konsekvenserna av just denna del av reformen. En ansats blir då att i stället redovisa hur förbehållsbeloppen påverkar den underhållsskyldiges betalningsförmåga och därmed underhållsbidragets storlek. Utifrån detta och vad som framkommer av denna analys lämnas underlag till en bedömning av de materiella reglernas inverkan på underhållsbidragens storlek och därmed statens utgifter för bidragsförskotten.

Analysen har gjorts så att man kan följa en underhållsskyldig i en given familjesituation för åren 1980, 1983 och 1985 – med beaktande av gällande förbehållsbelopp för resp. år. Syftet har varit att klargöra vid vilka inkomstnivåer den underhållsskyldige har förmåga att betala underhållsbidrag av viss storlek, för att därefter jämföra dessa med de inkomstnivåer i förhållande till underhållsbidragets storlek för underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet som gällde för åren 1980 och 1983.

I den följande inkomstanalysen, som således redovisar *betalningsförmågan för underhållsskyldiga utifrån gällande regler om förbehåll*, har utgångspunkten varit att förbehåll kan göras för högsta godtagbara bostadskostnad samt att den s. k. reduceringsregeln tillämpats. Denna regel innebär att när underhållsbidrag skall fastställas begränsas underhållsbördan till 60% av överskottet om det är fråga om ett barn, till 70% vid två barn och till 80% vid tre barn. När reduceringsregeln inte tillämpas har således 100% av överskottet kunnat utnyttjas för uttagande av underhållsbidrag. Genom att ha utgångspunkten i tillämpning av reduceringsregeln resp. den högsta godtagbara bostadskostnaden erhålls den potentiella, eller snarare maximala, inkomstgräns som de materiella reglerna resp. riktlinjerna tillåter.

Av inkomstanalysen, som baseras på gällande förbehållsbelopp för resp.

år, har framkommit att för en ensamstående underhållsskyldig inträdde år 1980 förmåga att över huvud taget kunna börja betala underhållsbidrag vid en årsinkomst om 51 000 kr. År 1985 var motsvarande belopp 75 300 kr. Förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott till ett barn låg för motsvarande år vid inkomsterna 69 000 kr. resp. 102 000 kr., vilket framgår av *tabell 3:2*.

Tabell 3:2 Betalningsförmåga för ensamstående underhållsskyldig vid förbehåll för högsta godtagbara bostadskostnad och vid tillämpning av den s. k. reduceringsregeln. Bruttoinkomst per år.

Betalningsförmåga	1980 kr/år	1983 kr/år	1985 kr/år
Förmåga inträder att kunna börja betala underhållsbidrag till			
– ett barn	51 000	69 600	75 300
– två barn	51 000	69 600	75 300
– tre barn	51 000	69 600	75 300
Förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett <i>halvt</i> bidragsförskott till			
– ett barn	58 200	79 800	85 800
– två barn	63 000	87 000	94 200
– tre barn	65 400	91 200	99 000
Förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett <i>helt</i> bidragsförskott till			
– ett barn	69 000	94 200	102 000
– två barn	82 800	114 000	118 800
– tre barn	93 000	127 800	132 600

Såsom framgår av tabellen krävdes det mycket stora inkomstökningar för att den underhållsskyldige skulle kunna upprätthålla oförändrad betalningsförmåga mellan jämförelseåren. För att den underhållsskyldige skulle kunna betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott såväl år 1980 som år 1985 till ett, två eller tre barn krävdes en inkomstökning om 43–48%, eller uttryckt i absoluta tal 33 000–40 000 kr.

För att få underlag till en bedömning av om detta kan anses motsvara den verkliga löneutvecklingen har tillgänglig statistik om löneindex för industriarbetare tagits fram för åren 1980 och 1983. Denna statistik ger vid handen att en industriarbetarlön steg med mellan 18 och 25% under perioden november 1980 till november 1983. Inkomstanalysen, som baseras på gällande förbehållsbelopp för motsvarande år, visar att en ensamstående underhållsskyldig hade förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott till ett barn vid en årsinkomst om 94 200 kr. år 1983. Jämfört med år 1980 är detta en ökning med 25 200 kr. eller 37%.

För att upprätthålla oförändrad betalningsförmåga krävdes – utifrån beräkningarna om gällande förbehållsbelopp – en löneutveckling mellan åren 1980 och 1983 som var 10–16% högre än för en industriarbetare. Även vid underhållsskyldighet gentemot två och tre barn var förhållandet i stort sett detsamma, likaså när det gäller den gräns då förmåga inträdde att över huvud taget kunna betala underhållsbidrag, resp. att betala underhållsbidrag motsvarande ett halvt bidragsförskott till ett, två eller tre barn.

En jämförelse av förbehållsbeloppens utveckling mellan åren 1980 och

1985 visar att förbehållsbeloppet för egen del resp. för hemmavarande makes eller barns del ökat med 35% under jämförelseperioden medan normbeloppen för genomsnittligt resp. högsta godtagbara bostadskostnad ökat med mer än 50%. Denna utveckling har således medfört att bostadskostnaden utgör en allt större andel av de sammanlagda förbehållsbeloppens storlek.

Av intresse kan vara att jämföra de maximala förbehållsbelopp för bostadskostnad som angavs i familjelagssakkunnigas förslag till nytt återkravssystem för underhållsskyldiga med bidragsförskott med de belopp som anges som gränsvärden i dag. Av en sådan jämförelse torde man få en anvisning om bostadskostnadens utveckling och dess betydelse för underhållsbidragets fastställande. Således var högsta godtagbara bostadskostnad för ensamstående underhållsskyldig 7200 kr. år 1977 jämfört med 25200 kr. år 1985. Sett i relation till inkomstnivån för att över huvud taget kunna börja betala underhållsbidrag utgjorde högsta godtagbara bostadskostnad 27% av denna inkomst år 1977 resp. 33% år 1985. Om detta avspeglar den faktiska bostadskostnadsutvecklingen mellan åren eller om beräkningssättet för högsta godtagbara bostadskostnad skiljer sig mellan familjelagssakkunniga och de nu gällande allmänna råden från riksförsäkringsverket och socialstyrelsen ligger inte inom ramen för denna utredning att analysera. Vi får begränsa oss till att enbart konstatera dessa förhållanden.

I det följande redovisas den underhållsskyldiges betalningsförmåga sett utifrån beräkningarna om gällande förbehållsbelopp för ytterligare två familjetyper vid högsta godtagbara bostadskostnad och med tillämpning av den s. k. reduceringsregeln. Redovisningen av betalningsförmågan för övriga familjetyper återfinns i rapporten 1984/85: 6, Ekonomiska konsekvenser av 1979 års underhållsreform, avsnitt 5.2.1. I rapporten redovisas också betalningsförmågan för olika familjetyper vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad liksom när reduceringsregeln inte tillämpats vid underhållsbidragets fastställande.

För underhållsskyldig med två hemmavarande barn och förvärvsarbetande make inträdde förmåga att över huvud taget kunna börja betala underhållsbidrag vid en årsinkomst om 54600 kr. år 1980 jämfört med 78900 kr. år 1985. Förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott till ett barn låg för motsvarande år vid inkomsterna 73800 kr. resp. 105000 kr. Även för denna familjetyp krävdes en relativt hög inkomst av den underhållsskyldige för att ha förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott till ett barn, trots antagandet att denne endast gjort förbehåll för halva bostadskostnaden och de hemmavarande barnens halva behov.

För underhållsskyldig med två hemmavarande barn och hemmamake inträdde förmåga att över huvud taget kunna börja betala underhållsbidrag vid en årsinkomst om 142800 kr. år 1980 resp. 162900 kr. år 1985. Förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott till ett barn låg för motsvarande år vid inkomsterna 199200 resp. 204000 kr. För denna familjetyp, som omfattar en underhållsskyldig med rätt att göra förbehåll för hemmamake och två hemmavarande barn, krävs redan bety-

dande inkomster för att ha förmåga att över huvud taget kunna börja betala underhållsbidrag. Detta medför således att utfyllnadsbidrag kan utgå och staten har att utge dessa vid inkomster för den underhållsskyldige som överstiger 200 000 kr./år.

Vi har nu redovisat vilka inkomster resp. inkomstökningar som fordras för att en underhållsskyldig – oavsett om denne ingår i bidragsförskottssystemet eller inte – skall kunna betala underhållsbidrag av viss storlek i olika familjesituationer. Nästa steg i analysen är att försöka ge en bild av *inkomstnivå och inkomstutveckling för underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet* för bedömning av vilken betydelse förbehållsbeloppen har. I detta syfte har beräkningar gjorts utifrån dels riks försäkringsverkets officiella statistik om bidragsförskott, dels av riks försäkringsverket särskilt framtagen statistik för revisorernas räkning.

I statistiken, som bl. a. omfattar inkomstuppgifter för underhållsskyldiga och vårdnadshavare i december åren 1980 och 1983, har en fördelning gjorts med hänsyn till underhållsbidragets storlek och den genomsnittliga årsinkomsten vid resp. tidpunkt. Det inkomstmateriel som riks försäkringsverket har att tillgå och som statistiken bygger på är underhållsskyldigas och vårdnadshavares uppgifter om den sjukpenninggrundande inkomsten för resp. år. Dessa uppgifter om inkomstnivå resp. inkomstökningar ligger således till grund för den jämförelse av betalningsförmågan för underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet med den betalningsförmåga för underhållsskyldiga som redovisats ovan och som bygger på inkomster som beräknats utifrån gällande förbehållsbelopp för december år 1980 resp. december år 1983.

Mot bakgrund av vissa begränsningar i statistikunderlaget har jämförelsen inriktats på förhållandena för ensamstående underhållsskyldiga. Denna kategori underhållsskyldiga torde dock vara den helt övervägande kategorin av underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet, vilket vi delvis fått bekräftat av en undersökning som gjorts inom Stor-Stockholmsområdet. Av denna undersökning framkom att ca 80% av de underhållsskyldiga mot vilka ansökan om bidragsförskott riktats i september 1984 inte hade hemmavarande barn. Hur inkomststrukturen för andra familjetyper än ensamstående underhållsskyldiga ser ut kan vi således – med utgångspunkt i den statistik som finns att tillgå – inte helt överblicka. I de fall materialet lämnat utrymme för tolkningar i sådan riktning, har uppgifter om detta tagits fram och redovisats i det följande.

Vi vet att den genomsnittliga underhållsbidragsnivån för underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet i det närmaste varit oförändrad under en följd av år. Mellan år 1980 och år 1983 steg det genomsnittliga underhållsbidraget med 4%. Om vi däremot jämför det genomsnittliga underhållsbidraget för underhållsskyldiga som såväl år 1980 som år 1983 fanns inom bidragsförskottssystemet blir bilden en annan. För denna identiska population steg det genomsnittliga underhållsbidraget med 11%, vilket i stort motsvarar den förändring av underhållsbidragen som erhålls om bestämmelserna enligt lagen (1966: 680) om ändring av vissa underhållsbidrag tillämpas.

En jämförelse av faktiska och utifrån förbehållsreglerna beräknade inkomstnivåer visar att den genomsnittliga inkomsten för ensamstående underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet med ett bidragsberättigat barn mellan år 1980 och år 1983 steg med 27% vid förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott. Motsvarande ökning för den – i enlighet med förbehållsreglerna – beräknade inkomsten var ca 30% vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad, resp. 37% vid förbehåll för högsta godtagbara bostadskostnad. I faktiska belopp var inkomstökningen för de ensamstående underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet 16 800 kr., vilket i stort sett motsvarar den inkomstökning som fordrades för att upprätthålla oförändrad betalningsförmåga i enlighet med inkomstberäkningarna vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad och tillämpning av reduceringsregeln. Vid förbehåll för högsta godtagbara bostadskostnad var motsvarande ökning 25 200 kr.

Sammanfattande kan sägas att de genomsnittliga inkomsterna vid förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett halvt resp. ett helt bidragsförskott för ensamstående underhållsskyldiga med ett bidragsberättigat barn inom bidragsförskottssystemet i stort sett låg i nivå med de – i enlighet med förbehållsreglerna – beräknade inkomsterna vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad och med tillämpning av reduceringsregeln.

För en ensamstående underhållsskyldig med två bidragsberättigade barn var bilden delvis en annan. Vid förmåga att för varje barn betala underhållsbidrag motsvarande ett halvt bidragsförskott låg den genomsnittliga inkomsten för de underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet år 1983 på ca 70 000 kr., dvs. i nivå med den – i enlighet med förbehållsreglerna – beräknade inkomsten vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad och med tillämpning av reduceringsregeln. Vid ett helt bidragsförskott låg däremot den genomsnittliga inkomsten ca 10 000 kr. under den inkomst som erhöles vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad och med tillämpning av reduceringsregeln.

I fråga om ensamstående underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet med tre bidragsberättigade barn kan nämnas att vid gränsen för att kunna betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott var den genomsnittliga inkomsten 85 200 kr. år 1983. Detta var en inkomstnivå som klart understeg de inkomster som räknats fram utifrån förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad vid såväl med som utan tillämpning av reduceringsregeln.

Underhållsskyldiga med bidragsskyldighet gentemot tre barn kan alltså betala underhållsbidrag motsvarande fullt bidragsförskott trots att de enligt förbehållsreglerna egentligen inte skulle ha förmåga till detta. Orsaken kan vara att de underhållsskyldiga har haft en lägre faktisk bostadskostnad än normbeloppet för genomsnittlig bostadskostnad eller lägre levnadsomkostnader än vad som motsvarar 120% av basbeloppet. Här bör påpekas att bostadsbidrag som den underhållsskyldige kan vara berättigad till inte beaktats för de inkomstgränser som beräknats utifrån gällande förbehållsbelopp år 1980 resp. år 1983.

Om vi gör ett antagande om att det utgått ett bostadsbidrag om 500

kr./mån. och lägger detta till den genomsnittliga inkomsten om 85 200 kr. för en ensamstående underhållsskyldig med tre bidragsberättigade barn, erhålls en inkomst om 91 200 kr., vilket motsvarar den inkomst man får fram vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad och vid ett uttag av hela inkomstöverskottet vid underhållsbidragets fastställande. Det bör dock tilläggas att underhållsskyldiga med bidragsskyldighet gentemot tre barn och som betalar underhållsbidrag motsvarande fullt bidragsförskott till dessa endast utgör en obetydlig andel, ca 3 % av samtliga underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet.

Om vi skall sammanfattande kommentera och fästa uppmärksamheten på vad som framkommit av analysen av inkomstnivåerna för ensamstående underhållsskyldiga, bör det i första hand pekas på att de genomsnittliga inkomsterna år 1983 för ensamstående underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet med bidragsskyldighet gentemot ett barn i stort sett sammanföll med de inkomster som erhållits utifrån beräkningarna vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad och tillämpning av reduceringsregeln. Detta gällde vid förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande såväl ett helt som ett halvt bidragsförskott. Vid bidragsskyldighet gentemot två eller tre barn gällde motsvarande förhållande vid förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett halvt bidragsförskott. Vid förmåga att betala underhållsbidrag motsvarande ett helt bidragsförskott var de genomsnittliga inkomsterna i dessa fall närmare den inkomstnivå – beräknad utifrån förbehållsreglerna – som erhöles då reduceringsregeln inte tillämpades.

Analysen visar också att inkomstutvecklingen mellan år 1980 och år 1983 för ensamstående underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet i stort sett motsvarade löneutvecklingen för en industriarbetare för motsvarande år.

Av analysen framgår också att den procentuella basbeloppsförändringen och därmed förändringen i förbehållsbeloppens storlek var lägre än inkomstutvecklingen för de ensamstående underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet, medan normbeloppens procentuella förändring för såväl genomsnittlig som högsta godtagbara bostadskostnad klart översteg den procentuella inkomstutvecklingen för de underhållsskyldiga inom systemet.

För analys av statens utgifter för bidragsförskott är det angeläget att känna till antalet s. k. 0-avtal. Inom ramen för gällande regelsystem utgår fullt bidragsförskott till 22 % av de bidragsberättigade barnen utan krav gentemot den underhållsskyldige om återbetalning, dvs. hela bidragsförskottet utgör utfyllnadsbidrag. I dessa fall är underhållsbidraget 0 kr. antingen beroende på att den underhållsskyldige saknar ekonomisk förmåga (19 %) eller att faderskapsutredning pågår resp. att faderskapet inte gått att fastställa (3 %). Förhållandena avser juni månad år 1984. Jämfört med juni år 1980 har antalet underhållsbidrag som fastställts till 0 kr. ökat från 22 900 till 48 600 i juni 1984, vilket är mer än en fördubbling.

Antalet barn för vilka fullt bidragsförskott utgått till följd av att faderskapsutredning pågått eller att faderskapet inte gått att fastställa har varit tämligen konstant eller ca 8 000 per år de senaste fem åren.

Totalt uppgick budgetåret 1983/84 statens utgifter för underhållsbidrag som var fastställda till 0 kr. till 374 milj. kr. och för underhållsbidrag med faderskapsutredning etc. till 65 milj. kr. Jämfört med budgetåret 1981/82 är detta en ökning med 129 resp. 5 milj. kr. Statens nettoutgift för bidragsförskotten ökade mellan motsvarande år med 270 milj. kr., vilket således ger vid handen att hälften av denna ökning faller på 0-avtalen.

Statens utgifter för bidragsförskott har alltså stigit betydligt under senare år. En del av förklaringen härtill ligger i att nivån på det genomsnittliga underhållsbidraget för underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet varit oförändrad, vilket i sin tur bl. a. torde förklaras av den kraftiga ökningen av 0-avtalen under senare år. För år 1984 ökade antalet 0-avtal med närmare 4900, vilket är ca 1 900 mer än nettoökningen av antalet barn med bidragsförskott.

Vi har också funnit att de genomsnittliga inkomsterna för bl. a. ensamstående underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet i stort sett överensstämmer med de inkomster som erhållits utifrån beräkningar om gällande förbehållsbelopp för år 1980 och år 1983.

Den genomsnittliga årsinkomsten för underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet med 0-avtal var 53 000 kr. år 1983. Denna årsinkomst kan jämföras med motsvarande som erhållits utifrån beräkningar om gällande förbehållsbelopp för ensamstående underhållsskyldiga för år 1983. Om förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad medgavs så låg förmågan att kunna börja betala underhållsbidrag vid 54 600 kr. Här har reduceringsregeln inte någon praktisk betydelse. Utifrån dessa beräkningar har också framkommit att det fordrades inkomster vid motsvarande förmåga om ca 100 000 kr. eller mer då den underhållsskyldige hade hemmaka och ett eller två hemmavarande barn.

En fördelning av inkomsterna över olika inkomstintervall för underhållsskyldiga med 0-avtal inom bidragsförskottssystemet visar att det förekommer mycket höga inkomster för denna kategori underhållsskyldiga. För det högsta inkomstintervallet som redovisas i rapporten – en årsinkomst om 150 000 kr. eller mer – var den genomsnittliga årsinkomsten 170 100 kr. för år 1983. Detta belopp kan naturligtvis förefalla väl högt, men utifrån vad som framkommit av den på gällande förbehållsbelopp baserade inkomstkalkylen för motsvarande år, så inträdde inkomstgränsen för att kunna börja betala underhållsbidrag vid 171 600 kr. för en underhållsskyldig med hemmaka och två hemmavarande barn och med förbehåll för högsta godtagbara bostadskostnad.

En fördelning av inkomsterna över olika inkomstintervall för vårdnadshavare inom bidragsförskottssystemet som har bidragsberättigade barn för vilka underhållsbidraget är fastställt till 0 kr. visar att det även här förekommer mycket höga inkomster.

Utifrån vad som framkommit av redovisningen i det föregående lämnas nu några exempel på hur bl. a. förändringar i förbehållsbeloppens storlek resp. den tillämpade reduceringsregeln inverkar på den underhållsskyldiges betalningsförmåga.

För följande två exempel antar vi att basbeloppet och den genomsnittliga resp. högsta godtagbara bostadskostnaden förändras mellan åren 1985 och

1986 med ett årligt genomsnitt som motsvarar förändringen av basbeloppet och bostadskostnaden mellan år 1980 och år 1983 samt att skatteuttaget förblir oförändrat. Då måste en ensamstående underhållsskyldig med bidragsskyldighet gentemot ett barn och med en årsinkomst om 75 000 kr. öka sin inkomst med ca 11 % vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad, resp. med ca 14 % vid förbehåll för högsta godtagbara bostadskostnad, för att år 1986 kunna betala ett lika stort underhållsbidrag som år 1985.

Om samma underhållsskyldige har en årsinkomst om ca 100 000 kr. år 1985 blir motsvarande beräknade inkomstökningar ca 8 resp. ca 10 %. I detta fall krävs dock förmodligen inte en inkomstökning om 8 resp. 10 % för att den underhållsskyldige skall kunna betala ett lika stort underhållsbidrag år 1986 som år 1985. Det beror på att det reducerade överskottet, som skall tas i anspråk för underhållsbidrag, kan komma att vara större än det fastställda underhållsbidraget. Härmed finns visst utrymme för att låta detta extra överskott i första hand gå till underhåll.

I rapporten redovisas olika exempel på hur bostadskostnad och reduceringsregel inverkar på den underhållsskyldiges betalningsförmåga. I dessa exempel utgår man från en genomsnittlig årsinkomst om 70 500 kr. för samtliga underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet år 1983 samt ett genomsnittligt underhållsbidrag för dessa om 332 kr. per månad. Vidare utgår vi ifrån dels att betalningsförmågan för den underhållsskyldige kan beräknas utifrån förbehåll för genomsnittlig resp. högsta godtagbara bostadskostnad enligt de allmänna råden för år 1983 dels utifrån en – efter ett underhållsbidrag om 332 kr. per månad – framräknad teoretisk bostadskostnad. Med detta som utgångspunkt kan vi bl. a. visa hur olika nivåer i bostadskostnaden får effekter på den underhållsskyldiges betalningsförmåga och därmed på underhållsbidragets storlek.

För en ensamstående underhållsskyldig med bidragsskyldighet gentemot ett barn blir i dessa exempel den teoretiskt framräknade bostadskostnaden 1 585 kr./mån. vid förmåga att betala ett underhållsbidrag om 332 kr./mån. Vid förbehåll för genomsnittlig bostadskostnad, som år 1983 uppgick till 1 275 kr./mån. enligt de allmänna råden, hade motsvarande underhållsskyldig förmåga att betala ett underhållsbidrag om 518 kr./mån. Bostadskostnaden i det senare fallet är 310 kr. lägre än i det förra, vilket medför en ökad betalningsförmåga om 186 kr. vid ett uttag om 60 % av överskottet. Vid förbehåll för högsta godtagbara bostadskostnad blir överskottet 40 kr./mån. och det reducerade överskottet 24 kr./mån., vilket förmodligen torde leda till att underhållsbidraget kommer att fastställas till 0 kr.

Utifrån vissa givna antaganden har beräkningar i rapporten gjorts i syfte att fästa uppmärksamheten på hur reduceringsregeln påverkar statens utgifter för bidragsförskott.

Vi utgår ifrån de faktiska förhållandena i december år 1983, dvs. att det fanns ca 253 800 barn med bidragsförskott, att det genomsnittliga underhållsbidraget till dessa var 332 kr./mån. samt att en andel om 65 % av överskottet i genomsnitt togs i anspråk för underhåll. Om i stället hela överskottet togs i anspråk för underhållsbidrag skulle statens utgifter för utfyllnadsbidragen rent teoretiskt kunna minska med 545 milj. kr. per år.

Detta skulle motsvaras av en höjning av det genomsnittliga underhållsbidraget med 179 kr./mån. I motsvarande omfattning skulle utbetalningarna av förskotterade underhållsbidrag, dvs. debiteringen, öka. Vi vet dock att ca 25 % av förskotterade underhållsbidrag inte kommer att återbetalas av de underhållsskyldiga, vilket i detta exempel således får som konsekvens en återbetalning med ca 410 milj. kr./år.

I praktiken torde det inte vara realistiskt att kalkylera med en höjning av det genomsnittliga underhållsbidraget med 179 kr./mån. och inte heller med att 75 % av förskotterade underhållsbidrag skulle komma att återbetalas när hela överskottet tas i anspråk för underhåll. Om 75 % eller 85 % av överskottet i genomsnitt skulle tas i anspråk för underhåll skulle vid de angivna förutsättningarna statens utgifter teoretiskt kunna minska med 116 resp. 233 milj. kr. per år, vilket framgår av sammanställningen nedan. I detta sammanhang bör påminnas om att familjelagssakkunniga pekade på att det avgörande för kostnaderna vid en liberalisering av återkraven var vilken nivå man bestämde för vad som skulle förbehållas den underhållsskyldige och vad som skulle tas ut av överskottet.

	Ökning av det genomsnittliga underhållsbidraget kr./mån.	Minskade utbetal- ningar av utfyll- nadsbidrag milj. kr./år	Ökade utbetalningar av förskotterade underhållsbidrag milj. kr./år	Minskade ut- gifter för staten milj. kr./år
100 % av överskottet tas i anspråk för UHB ¹	+179	-545	+545	-409
95 % - " -	+153	-466	+466	-349
90 % - " -	+128	-390	+390	-292
85 % - " -	+102	-311	+311	-233
80 % - " -	+ 77	-235	+235	-176
75 % - " -	+ 51	-155	+155	-116
70 % - " -	+ 26	- 79	+ 79	- 59
65 % - " -	+ 0	0	0	0

¹ Underhållsbidrag

3.2.2.3 Förkortningen av preskriptionstiden

Förkortningen av preskriptionstiden från tio till tre år innebar att ca 300 milj. kr. av utestående fordringar på bidragsförskott preskriberades i januari år 1980. Totalt för budgetåret 1979/80 preskriberades 371 milj. kr. Därefter har fordringar på ca 70 milj. kr. preskriberats per halvår, eller mellan 136 och 144 milj. kr. per budgetår. Utifrån vissa antaganden kan statens utgifter beräknas bli 4–17 milj. kr. lägre per budgetår vid en förlängning av preskriptionstiden från tre till tio år.

3.2.2.4 Eftergift, gemensam vårdnad och umgängesavdrag

Genom 1979 års underhållsreform ändrades eftergiftsinstitutet på så sätt att försäkringskassorna lättare skulle kunna meddela eftergift. Summan av de årligen beviljade kraveftergifterna har uppgått till ca 70 milj. kr. fr. o. m. budgetåret 1980/81.

Lagändringarna som gällde rätten till bidragsförskott vid gemensam vårdnad samt rätten att göra avdrag på underhållsbidraget för kostnader som uppstår vid umgänge med barnet infördes också i samband med 1979 års underhållsreform. Dessa lagändringar har dock inte behandlats särskilt i rapporten. Där har endast gjorts en beräkning av utgifterna för år 1983. Denna visar att utbetalningarna av utfyllnadsbidrag resp. förskottade underhållsbidrag till särlevande föräldrar med gemensam vårdnad uppgick till vardera ca 76 milj. kr. och det sammanlagda umgängesavdraget som beviljades underhållsskyldiga till ca 2,5 milj. kr.

3.2.3 Utgifter till följd av höjningen av bidragsförskottsnivån

I den följande analysen redovisas de budgetmässiga konsekvenserna vid olika antaganden om bidragsförskottsnivån med avseende på den andel av basbeloppet som bidragsförskottet skall utgöra. Denna andel har ändrats vid fyra tillfällen sedan bidragsförskottslagens tillkomst år 1964.

Den nu gällande lagen (1964: 143) om bidragsförskott trädde i kraft 1 juli 1964. Lagen innebar ett väsentligt förbättrat skydd till barn med ensamstående föräldrar. Dessa barn garanterades då ett generellt underhåll som i princip motsvarade 25% av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Föredragande departementschefen anförde i propositionen (1964: 70) med förslag om lag om bidragsförskott m. m. att bidragsförskottets storlek borde anpassas efter barnpensionens regler. Bidragsförskottets belopp borde alltså anknyta till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring och i princip utgöra 25% av basbeloppet. Förelåg rätt till bidragsförskott i förhållande till båda föräldrarna, borde förskottet utgöra 17,5% av basbeloppet för vardera föräldern eller tillsammans 35%. Om barnet åtnjöt barnpension från folkpensioneringen – 25% av basbeloppet – borde bidragsförskottet utgöra 10%.

Bidragsförskottslagen har senare ändrats vid flera tillfällen, senast den 1 juli år 1981. Ändringen innebar att bidragsförskotten – i likhet med barnpensionerna – bestämdes till 41% av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring och till 62% (31 + 31) i de fall bidragsförskott utgick i förhållande till båda föräldrarna. Om barnet var berättigat till barnpension fastställdes nivån till 31% av basbeloppet. Dessa höjningar genomfördes för att ge kompensation för den något långsammare utvecklingen av basbeloppet, enligt de nya beräkningsgrunderna för ändring av basbeloppet.

En redovisning av de budgetmässiga konsekvenserna vid olika antaganden om bidragsförskottsnivån med avseende på den andel av basbeloppet som bidragsförskottet skall utgöra, visar att vid ett uttag om 40% av basbeloppet i stället för nu gällande uttag om 41% skulle utbetalningarna av utfyllnadsbidragen blivit 995 milj. kr. i stället för 1 045 milj. kr. för budgetåret 1983/84, dvs. 50 milj. kr. lägre. Vid ett uttag om 30% skulle utbetalningarna av utfyllnadsbidragen uppgått till 494 milj. kr., och vid ett uttag om 25% till 243 milj. kr., dvs. 551 resp. 802 milj. kr. lägre än vid ett uttag om 41% av basbeloppet. För varje procentenhet med vilket uttaget av bidragsförskottet förändras påverkas utbetalningarna av utfyllnadsbidragen. Så skulle t. ex. vid ett uttag om 40% av basbeloppet bidragsförskotts-

nivån vara 17 kr. lägre per månad än vid ett uttag om 41 % av basbeloppet och minska statens utgifter med ca 50 milj. kr. räknat på 1984 års basbelopp.

Redog. 1986/87:2

Även här, och i likhet med vad som framkommit av analyser i tidigare avsnitt i rapporten, framgår att små förändringar i bidragsförskottsnivån, med avseende på såväl förskotterade underhållsbidrag som utfyllnadsbidrag, påverkar statens utgifter för bidragsförskotten i stor omfattning.

3.3 Rapportens slutsatser

Av den ekonomiska analysen har framkommit att utgifter till följd av regeländringar på grund av 1979 års underhållsreform samt de efter år 1964 vid olika tidpunkter genomförda höjningarna av bidragsförskottsnivån är de tunga utgiftsposterna i systemet. När det gäller utgifter till följd av automaten i bidragsförskottssystemet utgör basbeloppsförändringarna den kostsamma utgiftsposten.

Dessa slutsatser grundas främst på följande konstateranden.

- Lagändringarna innebärande att underhållsskyldigheten inte skall vara ovillkorlig utan beroende av föräldrarnas ekonomiska förmåga och barnets behov, samt att den underhållsskyldige vid underhållsbidragets fastställande får förbehålla visst belopp för egen del och för eventuellt hemmavarande make eller barn, är tillsammans med de därav följande tillämpningsreglerna, den största orsaken till statens alltmer ökade utgifter för bidragsförskotten under senare år. Bakgrunden är följande.
 - Inkomstutvecklingen (mätt med den sjukpenninggrundande inkomsten) för underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet har varit lägre än den sammanlagda förändringen av förbehållsbeloppen – varav bostadskostnaden utgör en allt större andel – vilket medfört att de underhållsskyldigas förmåga, beräknad utifrån gällande regler om förbehåll, successivt minskat och statens åtaganden i form av utfyllnadsbidrag i motsvarande grad kontinuerligt ökat.
 - Tillämpningsregeln om att endast en viss andel av den underhållsskyldiges överskott skall tas i anspråk för underhållsbidrag medför ökade utgifter för staten. Till exempel skulle en höjning av det genomsnittliga uttaget av tillgängligt överskott inom bidragsförskottssystemet från 65 till 80 % resp. från 65 till 85 % teoretiskt kunna minska statens årliga utgifter med upp till ca 175 resp. ca 235 milj. kr.
 - Ett uttag om exempelvis 35 resp. 40 % av basbeloppet i stället för nu gällande uttag om 41 % skulle ha minskat statens utbetalningar av utfyllnadsbidrag med i runda tal 300 resp. 50 milj. kr. budgetåret 1983/84.
 - Av statens totala utbetalningar av bidragsförskott budgetåret 1983/84 utgjorde utbetalningar av förskotterade underhållsbidrag och utfyllnadsbidrag till följd av basbeloppsförändringar 27 resp. 103 milj. kr.

4 Handläggningen av bidragsförskottsärenden (Rapport 1984/85: 7)

4.1 Inledning

I rapporten 1984/85: 7 granskas vissa konsekvenser av bidragsförskottssystemets utformning liksom även hur bidragsförskottssystemet i olika avseenden fungerar i praktiken. Syftet är att visa hur de olika regelsystemen för underhållsbidrag och bidragsförskott samverkar och påverkar handläggningen av bidragsförskott. Samtidigt pekas på vissa detaljer där små förändringar av regelsystemet kan förenkla handläggningen. Även handläggningskostnaderna för bidragsförskott belyses.

Administrationn av bidragsförskottssystemet handhas av landets 26 allmänna försäkringskassor. Dessa är organiserade länsvis i centralkontor under vilka hör ett varierande antal lokalkontor, sammanlagt 455 stycken. På det lokalkontor som vårdnadshavaren tillhör handläggs frågor som rör barnet och vårdnadshavaren. Här beviljas t. ex. bidragsförskott. På det centralkontor som den underhållsskyldige tillhör handläggs återkraven mot denne. En mindre del av centralkontorens resurser används för rådgivning till och tillsyn över lokalkontoren och även utbildning av lokalkontorspersonal. Varje ärende är sålunda ständigt aktuellt dels på vårdnadshavarens lokalkontor, dels på den underhållsskyldiges centralkontor.

En enkät angående försäkringskassornas bidragsförskottsverksamhet har genomförts. Enkäten har rört dels vilka personalresurser försäkringskassorna under budgetåret 1983/84 disponerat för bidragsförskottsverksamheten, dels tillämpningen av regelsystemet i vissa hänseenden under år 1984.

4.2 Sambandet mellan underhållsbidrag och bidragsförskott

Samordningen mellan rätten till bidragsförskott och rätten till underhållsbidrag har stora brister. Rätten till bidragsförskott är i princip oberoende av såväl den underhållsskyldiges betalningsförmåga som underhållsbidragets storlek. Bidragsförskott utgår vidare utan behovsprövning mot barnets eller vårdnadshavarens ekonomi. Underhållsbidrag utgår däremot endast om barnet har behov av det.

Ett barn kan alltså ha rätt till bidragsförskott trots att det saknar rätt till underhållsbidrag eftersom det är självförsörjande. En ökning av sociala förmåner, t. ex. barnbidrag, minskar också i princip barnets behov av underhållsbidrag. Om bidragsförskottet är oförändrat ökar utfyllnadsbidraget och härigenom statens utgifter för bidragsförskott.

Ett lågt underhållsbidrag kan också bero på att vårdnadshavarens inkomst är hög och den underhållsskyldiges låg, eftersom den totala försörjningsbördan enligt föräldrabalken fördelas mellan föräldrarna efter deras inbördes förmåga. Ett underhållsbidrag kan därför jämkas nedåt om vårdnadshavarens inkomst ökat. Bidragsförskottet påverkas dock inte vilket innebär att utfyllnadsbidraget stiger och det trots att föräldrarnas sammanlagda försörjningsförmåga ökat.

Rätten till förlängt bidragsförskott för studerande påverkas av vid vilken tidpunkt under året den studerande är född. Förskottet utgår längst till och med juni månad det år han eller hon fyller 20 år, dvs. när barnet är mellan 19 1/2 och 20 1/2 år gammalt. Barnets rätt till underhållsbidrag kan däremot kvarstå tills barnet fyller 21 år. Underhållsbidrag för tiden efter barnets 18-årsdag får inte mot den underhållsskyldiges bestridande bestämmas innan det kan tillförlitligt bedömas om underhållsskyldighet föreligger.

4.3 Avtalsfrihet och spärregler

Ett barns föräldrar kan ingå avtal om underhållsbidrag åt barnet på de villkor de själva bestämmer. De kan även låta domstol avgöra underhållsfrågan. Även då har emellertid föräldrarna stora möjligheter att styra prövningen. Mål om underhållsbidrag är nämligen dispositiva. I sådana mål disponerar parterna över processen på så sätt att domstolen är bunden vid de yrkanden och medgivanden som parterna gör. Domstolen tar heller inga egna initiativ för att komplettera processmaterialet, dvs. det underlag som parterna tar fram för domstolens bedömning.

Skäligheten i fastställt underhållsbidrag skall alltid, alltså även om domstol fastställt underhållet, prövas av försäkringskassan när bidragsförskott söks. Kassan tillämpar då officialprincipen. Denna innebär att kassan kontrollerar och – om så är erforderligt – införskaffar uppgifter om parternas ekonomi. Beroende på de olika handläggningssätten kan domstolen och försäkringskassan komma till helt olika resultat trots att ingen av dem förfarit felaktigt.

Parternas möjligheter att råda över utgången i underhållsmål skiljer sig inte från vad som gäller i andra dispositiva mål. Vid rättsförhållanden i allmänhet föreligger emellertid normalt en intressekonflikt mellan parterna som – oavsett om de ingår avtal eller för tvisten till domstol – gör dem obenägna att medverka till ett för dem själva ofördelaktigt avtal eller en ofördelaktig dom. Vad gäller underhållsbidrag under bidragsförskottsnivån har emellertid denna intressekonflikt satts ur spel, eftersom ingen av parterna har intresse av ett högt underhållsbidrag så länge detta i vart fall ligger under bidragsförskottsnivån.

I avtalsfriheten ingår även rätten att underlåta att träffa avtal. Härifrån finns emellertid ett undantag. När föräldrarna inte är gifta skall socialnämnd sörja för att faderskap till barn fastställs och se till att barnet tillförsäkras underhåll. Socialnämnden torde dock utnyttja sin talerätt främst i de fall där barnets föräldrar inte sammanbor och där den utpekade mannen bestrider faderskapet och/eller vägrar att betala underhållsbidrag.

För att missbruk av utfyllnadsbidraget skall kunna stävjas har vissa spärregler införts i bidragsförskottslagen. Det befarades nämligen i propositionen 1964:70 att systemets konstruktion skulle kunna leda till en minskning i vårdnadshavarens benägenhet att utverka underhållsbidrag eller största möjliga bidrag av den underhållsskyldige. Det allmänna skulle således kunna åsamkas kostnader utan en häremot svarande återbetalningsskyldighet för den underhållsskyldige. Utfyllnadsbidrag skall därför vägras om det fastställda underhållsbidraget uppenbarligen understiger

vad den underhållsskyldige bör betala i underhållsbidrag. Bidragsförskott skall vägras om vårdnadshavaren uppenbarligen utan giltigt skäl underlåter att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidrag eller faderskap fastställt.

En följd av spärreglerna är att försäkringskassan, innan bidragsförskott beviljas, i varje enskilt fall måste kontrollera att underhållsbidraget är rimligt. Kassans kontroller kan dock vara översiktliga, då bidrag endast kan vägras i uppenbara fall.

Möjligheten att vägra utfyllnadsbidrag skall enligt förarbetena till bidragsförskottslagen utnyttjas restriktivt. Försäkringskassorna accepterar normalt ett upp till 100–149 kr. för lågt underhållsbidrag. Det kan noteras att om underhållsbidragen inom bidragsförskottssystemet genomsnittligt är 10 kr. för låga, innebär detta ökade utgifter för utfyllnadsbidrag för staten med omkring 30 milj. kr. årligen.

I propositionen 1978/79: 12 synes man ha räknat med att försäkringskassorna skall begära att barnets vårdnadshavare skall medverka till att underhållsbidraget jämkas uppåt när barnets behov ökat på grund av att det blivit äldre. En sådan begäran om jämkning framställs dock endast undantagsvis. En vägran att medverka kan medföra att utfyllnadsbidraget dras in.

Ett barn kan i vissa fall ställas utan såväl underhållsbidrag som bidragsförskott. Teoretiskt kan detta inträffa även om vårdnadshavaren efter bästa förmåga medverkat vid fastställandet av underhållsbidraget. Enligt riksförsäkringsverket krävs dock att en ingående utredning företas innan försäkringskassan kan vägra bidragsförskott.

4.4 Umgängesavdraget

Umgängesavdraget är ett avdrag som den underhållsskyldige får göra på underhållsbidraget när han haft barnet hos sig.

Avdrag sker enligt huvudregeln från det månatliga underhållsbidraget med 1/40 per dygn, som barnets vistelse varar, under förutsättning att vistelsen varat minst fem hela dygn i följd. Föräldrarna kan även i avtal – eller i dom – bestämma att avdrag skall utgå för kortare tid än fem dagar.

Det är också möjligt, om än sällan förekommande, att underhållsbidraget sätts lägre än vad som eljest skulle ha skett på grund av det planerade umgänget mellan barnet och den underhållsskyldige. Ett sådant avtal kallas nettoavtal medan ett avtal där de ekonomiska konsekvenserna av umgänget inte berörs kallas bruttoavtal.

I 4a§ bidragsförskottslagen finns en mot föräldrabalkens huvudregel svarande reglering av avdragsrätten vid barnets vistelse hos den underhållsskyldige. Denna innebär vid nettoavtal att bidragsförskott inte utgår för den del av avtalet som motsvarar umgänget. Vid bruttoavtal har den underhållsskyldige rätt att göra avdrag på underhållsbidraget enligt huvudregeln i föräldrabalken. I dessa fall utbetalas inte det kronbelopp av bidragsförskottet till vårdnadshavaren som motsvarar umgängesavdraget.

Vid den indexuppräknings som enligt lag sker av underhållsbidrag, blir utfallet olika beroende på om det rör sig om ett netto- eller ett bruttoavtal.

Regleringen i bidragsförskottslagen innebär att umgängesavdraget blir stort vid höga underhållsbidrag, litet vid små och inget alls då underhållsbidrag inte utgår. Om underhållsbidraget är 0 kr. kommer barnet och vårdnadshavaren alltså inte att drabbas av avdragsrätten utan fullt bidragsförskott utgår trots umgänget. Om däremot underhållsbidraget är lika högt som bidragsförskottet kommer avdraget per dygn att uppgå till 1/40 av detta eller år 1985 till 18 kr. Reglerna slår olika också för de underhållsskyldiga. Ett högt underhållsbidrag medför nämligen för den underhållsskyldige att han kan tillgodogöra sig ett högt umgängesavdrag medan den underhållsskyldige som saknar förmåga att utge underhållsbidrag då också måste klara kostnaden för umgänget själv.

Ensamförälderkommittén har för att råda bot på dessa förhållanden föreslagit att umgängesavdraget normalt skall uppgå till 1/40 av bidragsförskottet per dygn och att vårdnadshavaren skall få vidkännas motsvarande avdrag. Därutöver har kommittén föreslagit att ett särskilt umgängesbidrag skall kunna utgå till den underhållsskyldige i vissa fall.

Inom bidragsförskottssystemet ges inte möjlighet till avdrag för kortare tids umgänge än fem dygn. Vidare förlorar den underhållsskyldige rätten till avdrag om han inte anmäler umgänget inom tre månader. Enligt föräldrabalken däremot kvarstår avdragsrätten så länge det finns ett obetalt underhållsbidrag som avser tid högst sex månader efter umgänget. Dessa skillnader orsakar problem främst vid indrivning av underhållsbidrag.

Innan umgängesavdrag får göras måste den underhållsskyldige styrka att han haft barnet hos sig. Detta sker enklast genom ett intyg från den andre föräldern. Om denne inte vill medverka kan intyg i stället ges av en granne eller annan som känner till förhållandena. I sistnämnda fall måste kassan göra en utredning om barnets vistelse innan umgängesavdrag kan beviljas. Konflikter mellan föräldrarna med anledning av umgängesavdraget är inte ovanliga. Det måste dock anmärkas att det, som nedan framgår, begärs avdrag för umgängeskostnader för endast några få procent av barnen i bidragsförskottssystemet. I övriga fall där villkoren för avdrag är uppfyllda sköter föräldrarna själva detta eller bryr sig inte om avdrag. Det kan alltså tänkas att konflikter mellan föräldrarna leder till att avdrag begärs och att dessa föräldrapar därför är överrepresenterade i den grupp som försäkringskassan kommer i kontakt med.

Vid handläggningen inom kassan skall umgängesavdraget beaktas både vid utbetalningen av bidragsförskott och i kravverksamheten. Detta kräver omständliga rutiner.

År 1984 utbetalades 2,5 milj. kr. i umgängesavdrag. Handläggningskostnaderna uppgick till 1,4 milj. kr. motsvarande 56% av de totala avdragsbeloppen. Endast en liten del av de underhållsskyldiga inom bidragsförskottssystemet, 6,8%, utnyttjar sin rätt till umgängesavdrag. Det genomsnittliga sammanlagda avdraget per underhållsskyldig under år 1984 kan beräknas till 194 kr. och den genomsnittliga administrationskostnaden till 109 kr. per underhållsskyldig.

De höga administrationskostnader som umgängesavdraget förorsakar framstår knappast som försvarliga om man ser till de små belopp avdraget i regel uppgår till. Avdraget har vidare en konstruktion som kan upplevas

som orättvis av både vårdnadshavare och underhållsskyldiga. Umgängesavdraget kan också tjäna som katalysator för konflikter mellan föräldrarna.

De flesta föräldrar som inte klarar av att lösa ekonomiska frågor om barnet efter separationen finns sannolikt redan i dag i bidragsförskottssystemet. Ett borttagande av rätten till umgängesavdrag i föräldrabalken skulle därför endast beröra ca 4% av samtliga underhållsskyldiga med i genomsnitt ett avdrag år 1984 på 194 kr. per underhållsskyldig. Det kan däremot ställa sig svårt att ta bort umgängesavdraget enbart i bidragsförskottslagen och inte i föräldrabalken, då detta skulle öka olikheterna i avdragsrätt mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen.

4.5 Delgivning av beslut om bidragsförskott

Delgivning med den underhållsskyldige av ett beslut om bidragsförskott medför dels att tiden för besvär över beslutet börjar löpa och dels att den underhållsskyldige inte längre kan betala underhållsbidraget direkt till barnet med befriande verkan.

Försäkringskassan inträder i barnets rätt till underhållsbidraget så snart ett mot underhållsbidraget svarande bidragsförskott utbetalas. Den underhållsskyldiges skyldighet att betala direkt till kassan inträder däremot först när denne har delgetts bidragsförskottsbeslutet. Vad nu sagts gäller även beslut om förlängt bidragsförskott. Konsekvensen av denna reglering är att varken försäkringskassan eller barnet kan få en ansökan om indrivning bifallen under perioden mellan beslutet och delgivningen av beslutet.

Kravet på delgivning enligt bidragsförskottslagen är mer långtgående än vad som vanligen gäller vid överlåtelse i fordringsförhållanden av motsvarande slag. Det orsakar i praktiken problem i de fall den underhållsskyldige inte betalar underhållsbidraget och medvetet håller sig undan. Problemet kan lösas genom en reglering i bidragsförskottslagen motsvarande den i 29§ skuldebrevlagen. Motsvarande bör även gälla för förlängt bidragsförskott. Enligt skuldebrevlagen 29§, som generellt sett torde vara tillämplig på underhållsavtal, gäller beträffande enkla skuldebrev att gäldenären inte kan freda sig mot krav från den nye borgenären om han visste eller hade skälig anledning att misstänka att överlåtelse av fordran skett. Om däremot gäldenären i god tro betalar till den tidigare borgenären räknas betalningen honom till godo. Det ligger alltså i den nye borgenärens intresse att underätta gäldenären om överlåtelser.

Försäkringskassans delgivningsskyldighet påverkas inte av den här skisserade lösningen. Delgivning av beslutet kommer alltjämt att vara en förutsättning för att besvärstiden skall börja löpa.

Kassorna delger i första hand beslut om bidragsförskott genom översändande av brev innehållande beslutet och ett delgivningskvitto som skall undertecknas och återsändas. Försäkringskassorna är enligt en uttrycklig bestämmelse i 19§ bidragsförskottslagen förhindrade att utnyttja de delgivningssätt som normalt står till buds om någon saknar känt hemvist eller om det kan antagas att han avvikit eller eljest håller sig undan. Kungörelsedelgivning (annonsering i pressen) och s. k. spikning (handlingen fäst på den underhållsskyldiges dörr eller läggs i dennes brevlåda) kan alltså inte användas.

Förfallodagen för underhållsbidrag avseende en viss månad är den sista i månaden innan. Bidragsförskottet utbetalas emellertid redan den 20:e i sistnämnda månad, medan alltså försäkringskassan träder in i barnets rätt till underhållsbidraget först den sista i månaden. Denna tidsdifferens medför ett räntebortfall för staten som teoretiskt kan beräknas till drygt 3 milj. kr.

Om barn och underhållsskyldig förälder flyttat ihop efter den 20:e, dvs. sedan bidragsförskott utbetalats, har försäkringskassan inte möjlighet att kräva in underhållsbidraget för den kommande månaden eftersom underhållsbidrag inte skall betalas när barnet och den underhållsskyldige sammanlever.

Återkrav av bidragsförskottet kan endast ske om vårdnadshavaren förorsakat utbetalningen obehörigen, vilket ej är fallet om föräldrarnas flyttbeslut fattades efter utbetalningen. Kassan måste emellertid alltid göra en utredning för att få underlag för beslutet att underlåta återkrav.

Det finns ingen principiell anledning till att bidragsförskottet skall betalas ut innan underhållsbidraget skulle ha betalats. Utbetalningarna av bidragsförskott och barnbidrag är emellertid samordnade till den 20:e i varje månad, vilket beräknas spara omkring 2,8 milj. kr. i portokostnader under år 1985.

En utbetalning av bidragsförskottet den 20:e i bidragsmånaden skulle i stället medföra en teoretisk ränteintäkt för 20 dagar med 6 milj. kr. årligen. Med hänsyn till de underhållsskyldigas betalningsfrekvens är dock en mer realistisk uppskattning att staten skulle få en ränteintäkt på ca 1 milj. kr. årligen. Dessutom skulle besparingar göras på utredningssidan och på bidragsförskott som inte behöver betalas ut. En sådan förändring skulle dock förutsätta *antingen* att underhållsbidrag förfaller till betalning redan den 20:e i månaden innan den månad bidraget avser (ändring i föräldrabalken) *eller* att den underhållsskyldiges betalningsskyldighet till försäkringskassan inträder på underhållsbidragets förfallodag även om motsvarande bidragsförskott då inte utbetalats. En omläggning kan medföra vissa övergångsproblem. Dessa torde dock gå att lösa.

4.7 Återkrav och preskription

4.7.1 Synen på skulden på underhållsbidrag

Skyldigheten att betala ett fastställt underhållsbidrag till barnet är absolut. Den underhållsskyldige kan alltså inte freda sig mot barnets krav på underhållsbidrag genom att påstå att han inte kan betala. Underhållsbidraget kan drivas in oavsett den underhållsskyldiges betalningsförmåga, dock med de begränsningar som föranleds av utsökningsbalkens regler om förbehållsbelopp för levnadskostnader. För att undvika betalningsskyldighet är den underhållsskyldige hänvisad till att genom dom eller avtal få underhållsbidraget jämkat. I det rättsliga förhållandet mellan barnet och den underhållsskyldige saknas också eftergiftsinstitutet.

Om däremot barnet har beviljats bidragsförskott och den underhållsskyld-

dige därför är betalningsskyldig mot försäkringskassan, är betalningsskyldigheten inte längre ovillkorlig utan enligt bidragsförskottslagen beroende av den underhållsskyldiges sociala och ekonomiska förhållanden. Den absoluta skyldigheten att betala har ersatts av en skyldighet att betala efter förmåga.

Det kan framstå som lockande för underhållsskyldiga att fingera betalningsförsummelse för att komma i åtnjutande av bidragsförskottssystemets fördelar både vad gäller service och den trygghet reglerna för återkrav och kraveftergift erbjuder vid eventuella framtida betalningssvårigheter.

Skuld till staten för obetalda underhållsbidrag löper dessutom utan ränta och försäkringskassans service är kostnadsfri.

4.7.2 Betalningsförmågan i krav- och eftergiftssammanhang

Det ankommer på försäkringskassan att avgöra om den underhållsskyldige fullgör betalningsskyldigheten efter förmåga, vilket innebär att kassan måste göra en utredning om orsaken till den bristande betalningen. Enligt riksförsäkringsverket skall denna förmågeprövning i princip ske fortlöpande allt eftersom underhållsbidragen förfaller till betalning.

Av propositionen 1978/79: 12 framgår att den underhållsskyldiges betalningsförmåga i krav- och eftergiftssammanhang skall bestämmas med ledning av de riktlinjer som gäller vid fastställande av underhållsbidrag. Vissa skillnader finns dock. Någon reduktion av överskottet skall inte ske. Inte heller behöver barnets behov av underhållsbidrag prövas och vårdnadshavarens ekonomi lämnas helt utanför.

Effekten av beräkningssättet blir att mindre förändringar till det sämre i den underhållsskyldiges ekonomi inte påverkar skyldigheten att betala det fastställda underhållsbidraget, eftersom underhållsbidraget bör ha fastställts till högst 80% av överskottet.

Underhållsskyldiga kan komma att behandlas olika beroende på om de vid betalningssvårigheter kontaktar kassan eller ej. En underhållsskyldig som kontaktar kassan och får sin betalningsförmåga omprövad, får ett förbehållsbelopp som beräknats efter föräldrabalkens regler om fastställande av underhållsbidrag. En underhållsskyldig som är passiv får däremot nöja sig med utsökningsbalkens som regel mindre förmånliga förbehållsregler.

Om underhållsbidraget bestämts till ett högre belopp än bidragsförskottet och den underhållsskyldiges betalningsförmåga av försäkringskassan bestämts till ett lägre belopp än förskottet kommer den underhållsskyldige likväl att bli betalningsskyldig mot barnet för skillnaden mellan underhållsbidraget och bidragsförskottet.

4.7.3 Eftergift

Försäkringskassan kan – antingen efter ansökan av den underhållsskyldige eller ex officio – bevilja den underhållsskyldige eftergift av kravet på förskotterade underhållsbidrag. Eftergift kan helt eller delvis medges om

det är påkallat av ändring i den underhållsskyldiges ekonomiska förhållanden eller om det eljest framstår som skäligt med hänsyn till den underhållsskyldiges personliga förhållanden eller annan särskild anledning. Budgetåret 1983/84 eftergavs 70 milj. kr.

I propositionen 1978/79: 12 betonas att eftergift inte skall ses som ett alternativ till jämkning. Den underhållsskyldige bör i stället uppmanas att försöka få underhållsbidraget jämkat. Med hänsyn till utformningen av nuvarande regler kan man dock förmoda att det kan vara svårt att åstadkomma den önskade aktiviteten hos den underhållsskyldige. Dennes passivitet i jämningshänseende får ofta samma resultat, dvs. han får betala ett mindre belopp än det fastställda underhållsbidraget. Arbetsinsatsen för försäkringskassan torde däremot bli större genom återkommande betalningsförmåge- och eftergiftsprövningar.

4.7.4 Preskription

Genom 1979 års underhållsreform förkortades preskriptionstiden för obetalda underhållsbidrag från tio till tre år. Samtidigt togs möjligheten till preskriptionsavbrott bort. Budgetåret 1983/84 preskriberades 144 milj. kr.

Det främsta skälet till förkortningen av preskriptionstiden var enligt propositionen 1978/79: 12 att underhållsskulder för vissa underhållsskyldiga medförde betydande sociala påfrestningar. Höga skulder kunde också medföra ökat betalningsmotstånd. Dessutom fanns det skäl att söka undvika tvister kring äldre rättsförhållanden och att bespara myndigheterna tidskrävande och ofta resultatlösa indrivningsåtgärder. Bl. a. dessa synpunkter vägdes i propositionen mot barnets rätt till det obetalda underhållsbidraget. Härom anfördes att underhållsfordringar skiljer sig från flertalet andra fordringar genom sin starka inriktning på ett aktuellt behov. Det allmänna säkrar även i de flesta fall barnets uppehälle genom bidragsförskott.

Mot vad som anförts i propositionen kan anföras att det finns ett uppenbart intresse för såväl barnet som staten av att erhålla underhållsbidraget också i efterhand. Om barnet inte har bidragsförskott eller om underhållsbidraget överstiger bidragsförskottsnivån, medför det uteblivna underhållsbidraget en standardsänkning för barnet och i sämsta fall en skuldsättning för vårdnadshavaren. Om å andra sidan bidragsförskott utgår, utgör underhållsbidraget egentligen inte längre medel för barnets löpande försörjning. Dessa har ju redan utbetalats i form av bidragsförskott. Ur statens synvinkel blir det då mer betydelsefullt att försäkringskassans fordran på underhållsbidrag betalas än när den betalas.

Vid en omprövning av preskriptionstiden bör en avvägning göras mellan preskriptionstidens längd och möjligheterna att bevilja eftergift. Vidare bör hänsyn tas till att betalningsfrekvensen i slutet av den nuvarande preskriptionstiden är mycket låg.

Kostnaden för kravverksamheten kan enligt centralkontorens egna uppgifter i bidragsförskottsenkäten för budgetåret 1983/84 beräknas till omkring 46 milj. kr. Det återbetalda beloppet uppgick under samma period till 658 milj. kr. Budgetåret 1983/84 gjordes 58,3% av inbetalningarna frivilligt, dvs. antingen spontant eller efter påminnelse eller annan åtgärd från försäkringskassan, medan 41,7% återbetalades först efter tvångsåtgärder. Av tvångsåtgärderna avsåg 35,1% införsel, 0,9% utmätning av egendom m. m. och 5,7% utmätning av överskjutande skatt.

Även om betalningar som sker utan exekutiva åtgärder betecknas *frivilliga* är det bara en liten del – 12% – av de förskottade underhållsbidragen som betalas i rätt tid. Övriga frivilliga betalningar sker antingen för sent eller först efter det att kassan vidtagit någon kravåtgärd eller senast på kronofogdens anmodan innan exekutiva åtgärder vidtas.

Innan ett kravärende överlämnas till kronofogdemyndigheten tillställs den underhållsskyldige en inbetalningsavi före förfallodagen, en påminnelse en månad senare samt en betalningsanmaning ytterligare en månad senare. Efter det att reaktionen på betalningsanmaningen avvaktats överlämnas ärendet till kronofogdemyndigheten. Detta torde alltså kunna ske tidigast 2 1/2 månad efter förfallodagen för underhållsbidraget.

Om underhållsbidraget betalas frivilligt kan den underhållsskyldige rikta betalningen, dvs. ange att den avser t. ex. det underhållsbidrag som närmast skall förfalla, och härigenom uppnå att en äldre skuld preskriberas. Om den underhållsskyldige inte riktat betalningen sker avräkning mot den äldsta skulden. Antalet riktade betalningar torde enligt riks-försäkringsverket uppgå till ca 2 500 per år.

De *tvångsåtgärder* som kan tillgripas om den underhållsskyldige inte betalar underhållsbidraget är införsel och utmätning. Åtgärderna verkställs av kronofogdemyndigheten efter ansökan av försäkringskassan om bidragsförskott utgår.

För införsel får tas i anspråk bl. a. lön och vissa löneliknande inkomster såsom pension och livränta samt sjukpenning. Däremot får bl. a. arbetslöshetsersättning, arbetmarknadsutbildningsbidrag och utbildningsbidrag inte tas i anspråk. Frågan om att vidga möjligheterna till införsel är för närvarande under övervägande inom regeringskansliet.

Försäkringskassans arbete med införselärenden utförs i första hand i samband med att den underhållsskyldiges betalningsförmåga provas och resultatlösa försök görs att förmå den underhållsskyldige att betala frivilligt.

Utmätning för underhållsbidrag används huvudsakligen då det blir fråga om att ta i anspråk den betalningsskyldiges överskjutande skatt. Detta torde sammanhånga med att en förutsättning för utmätning eljest är att den underhållsskyldige har utmättningsbara tillgångar. I sällsynta fall kan även utmätning i lön förekomma.

4.7.6 Allmänt eller enskilt mål

Försäkringskassans krav på underhållsbidrag behandlas av kronofogdemyndigheterna vid indrivning som enskilt mål¹. I sådana mål vidtar kronofogdemyndigheten endast den indrivningsåtgärd som ansökan avser. Statens fordran på t. ex. obetalda skatter är däremot ett allmänt mål¹. I sådana mål är kronofogdemyndigheten sökandens företrädare och övertar därmed ansvaret för att genom olika åtgärder driva in hela beloppet.

Konsekvensen av skillnaden mellan enskilda och allmänna mål är bl. a. att ett ärende angående underhållsbidrag återsänds till försäkringskassan när den begärda åtgärden vidtagits oavsett om åtgärden medfört att skulden reglerats eller ej. Kassan måste då överväga vilken ny indrivningsåtgärd som kan vara lämplig. Härigenom uppstår ett visst merarbete jämfört med att kronofogdemyndigheten vid allmänna mål behåller ärendet till dess att skulden betalats eller preskriberats. Vissa uppgifter tyder dock på att merarbetet är av begränsad omfattning.

Om försäkringskassans fordran på underhållsbidrag handlades som allmänt mål skulle kronofogdemyndigheten bättre kunna prioritera indrivningen från varje gäldenär. Vidare skulle även lagen (1985: 146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter kunna göras tillämplig. Avräkningslagen innebär i princip att det allmänna inte skall behöva betala ut skatte- eller avgiftsbelopp till någon som står i skuld till staten för t. ex. skatter, avgifter eller böter.

Ensamförälderkommittén har ansett att denna fråga bör utredas närmare. Detta är en uppfattning som vi kan instämma i. En sådan utredning bör dock inte avse endast de principiella skillnaderna mellan de båda olika typerna av mål och vad detta har för konsekvenser. Ett försök bör också göras att uppskatta indrivningsresultatet i förhållande till nedlagda kostnader i det ena eller andra fallet.

4.7.7 Räntor och avgifter

Som tidigare nämnts medför utbetalningen av bidragsförskott tio dagar innan underhållsbidrag förfaller till betalning att staten åsamkas räntekostnader om ca 3 milj. kr. om året.

Vad avser för sent återbetalade underhållsbidrag uppgår statens ränteförluster till ca 53 milj. kr. per år. Huvuddelen av räntekostnaderna hänförs till tiden fr. o. m. åttdra halvåret efter det halvår utbetalningarna avser, då fordringsbeloppen visserligen inte är så stora men tidsfaktorn betyder desto mer.

Den underhållsskyldige har vissa servicefördelar av att låta försäkringskassan förskottera underhållsbidragen (inbetalningsavier etc). Underlåtenhet att betala vid utsänt krav på förskottrade underhållsbidrag medför inte heller att någon avgift eller dröjsmålsränta måste betalas. Detta leder i praktiken till att den underhållsskyldige kan låta sådana krav komma i sista hand.

¹ Jfr 1 kap. 6 § utsökningsbalken

Antalet aviseringar, påminnelser och betalningsanmaningar från riks-försäkringsverket eller försäkringskassorna som direkt eller slutligt sänds till de underhållsskyldiga är ca 750 000 per år. Om en avgift på 10 kr. debiterades för varje sådan försändelse skulle det ge staten en årlig kostnadsersättning av mellan 5 och 7,5 milj. kr. beroende på hur stor andel av de underhållsskyldiga som slutligen betalar.

Det skulle vara rimligt att debitera dröjsmålsränta enligt förordning (1975: 1318) om dröjsmålsränta på statliga fordringar eller reglerna i räntelagen (1975: 635) eller förordningen (1981: 475) om ränta på statens kapital.

Dröjsmålsräntan enligt räntelagen uppgick i augusti 1985 till 18,5 %. Tillämpades förordningen om statens utlåningsränta på statens fordringar på för sent inbetalade underhållsbidrag skulle det budgetåret 1984/85 innebära att en årsränta av 13 % skulle debiteras.

De ränteintäkter staten skulle kunna erhålla genom att räntebelägga underhållsfordringar skulle teoretiskt kunna uppgå till drygt 50 milj. kr. vid räntenivån 13 %. Detta under förutsättning av oförändrad struktur för återbetalningarna samt att dröjsmålsränta faktiskt erläggs av alla gäldenärer som fullgör försenade betalningar. Detta är dock inte ett helt realistiskt antagande.

Ett system med avgifter för aviseringar, påminnelser och betalningsanmaningar till de underhållsskyldiga skulle tillsammans med en beläggning av bidragsskulderna med dröjsmålsränta kanske i gynnsamma fall kunna tillföra statsverket inkomster av storleksordningen 50 milj. kr. per år. Räntebekänning av statens fordran på underhållsbidrag skulle dock bli mycket komplicerad. Om problemen går att lösa till en rimlig kostnad går inte att bedöma utan särskild utredning.

4.8 Centralkontorens kontroll av underhållsbidraget

En stickprovskontroll av lokalkontorens beslut ingår i varje centralkontors arbetsuppgifter enligt riks-försäkringsverkets instruktion. Kontrollen skall utföras av vårdnadshavarens centralkontor. Därjämte kontrollerar den underhållsskyldiges centralkontor underhållsbidraget. Denna kontroll, som rutinmässigt utförs av 24 av de 30 centralkontoren (80 %), saknar däremot stöd i kassornas instruktion. Det framstår i och för sig som sannolikt att centralkontoren här anser sig inte kontrollera underhållsbidragets skälighet utan den underhållsskyldiges betalningsförmåga. Denna kontroll bör dock kunna anstå till dess att bristande betalning konstaterats. Härigenom undviks onödigt arbete.

Orsaken till den omfattande kontrollen är enligt underhandsuppgifter från riks-försäkringsverket att felfrekvensen i lokalkontorens beslut är hög. Det är uppenbart att kontrollerna i sådana fall är svåra att undvika.

4.9 Missbruk av bidragsförskottssystemet

Missbruk av systemet förekommer i princip i två olika former. Antingen bor barnet och den underhållsskyldige i realiteten tillsammans eller överenskommer föräldrarna om ett för lågt underhållsbidrag, vilket medför att barnet får ett för högt utfyllnadsbidrag.

Antalet fall av misstänkt sammanboende som varit aktuella under 1984 har av lokalkontoren uppgetts till sammanlagt 2 754 och av centralkontoren till 768. Detta kan jämföras med att det under 1984 fanns 257 000 barn och 189 000 underhållsskyldiga i bidragsförskottssystemet. Utifrån denna synpunkt skulle missbruket kunna bedömas närmast som negligerbart.

Lokalkontorens svar varierar mycket kraftigt. Enstaka lokalkontor svarar för en anmärkningsvärt stor del av de uppgivna fallen. Av centralkontoren har tre stycken över huvud taget inte besvarat frågan om antalet fall av misstänkt sammanboende. Samtidigt har ett annat centralkontor uppgett att man normalt upptäcker sammanboendefallen i samband med kravarbete, som ju handhas av centralkontoren. Slutligen har 129 lokalkontor (28 %) och 12 centralkontor (40 %) ingen uppfattning om hur missbruksfrekvensen förändrats under år 1984.

Den rimliga förklaringen härtill är att försäkringskassorna som regel helt saknar eller har endast en vag uppfattning om missbrukets omfattning. Detta måste anses allvarligt, särskilt då systemet i nu berört hänseende är svårkontrollerbart och därför ger möjlighet till missbruk.

Vid misstänkt sammanboende utreder lokalkontoret frågan och beslutar om bidragsförskottet skall dras in. Det är däremot centralkontoret som prövar om utgivet bidragsförskott skall återkrävas och om ärendet skall polisanmälans.

Det är svårt att se några bärande skäl till den nuvarande arbetsfördelningen mellan central- och lokalkontoren. Det måste ifrågasättas om inte lokalkontoren bör kunna anförtros att även besluta om återkrav och polis-anmälan. Den nuvarande ordningen medför dubbelarbete genom att fler personer nödvändigtvis måste sätta sig in i och pröva varje ärende.

Polisanmälningar sker mycket sällan, då kassorna vanligen inte anser sig kunna bevisa att sammanboende faktiskt föreligger. Det får här anses naturligt och ändamålsenligt att kassan gör utredningen vid misstänkt bedrägeri. Denna utredning erfordras dessutom som nyss framgått av flera skäl. Om bevisningen är tillräcklig för åtal bör emellertid i vanlig ordning prövas av en åklagare och inte av försäkringskassan.

4.10 Försäkringskassans handläggningstid

Ett bidragsförskottsärende handläggs normalt på ca 25 dagar. För landsortskontoren är tidsåtgången i medeltal 23 dagar och för storstadskontoren 32 dagar. Skillnaden i medeltid mellan landsorts- och storstadskontor är alltså nio dagar. Vidare är andelen ärenden med extremt lång handläggningstid (48 dagar eller mer) påfallande stor i storstäderna medan andelen ärenden med kort handläggningstid (mindre än 14 dagar) där är liten.

4.11 Administrationskostnaderna för bidragsförskottsverksamheten

I förevarande avsnitt skall vi peka på vilka faktorer som kan vara av betydelse för kostnadssammanhangen i bidragsförskottsverksamheten. Grunden för den följande redovisningen utgörs dels av uppgifter från

riksförsäkringsverket, dels av uppgifter ur den tidigare nämnda bidragsförskottsenkäten (jfr. avsnitt 4.1).

Begrepp som används i det följande är *ärendekvot*, som här definierats som antalet ärenden per helårsarbetare, och *ärendekostnad*, som här är definierat som lönekostnad inkl. sociala avgifter per ärende. En hög ärendekvot innebär således att ärendekostnaden är låg. Vidare är *antalet ärenden* på lokalkontoren definierat som summan av antalet nybeviljade bidragsförskott, antalet avslag och antalet indragningar under budgetåret 1983/84. För centralkontorens del har antalet ärenden definierats som antalet underhållsskyldiga.

Det bör här noteras att vi i fortsättningen endast diskuterar lönekostnaden för bidragsförskottsverksamheten. I andra sammanhang har man räknat med ett påslag på 40% av lönekostnad inkl. sociala avgifter för att täcka lokaler, telefon och material m. m.

Utlandsavdelningen vid Stockholms läns allmänna försäkringskassa, som motsvarar ett centralkontor, handlägger ärenden där den underhållsskyldige är bosatt utomlands. Dessa ärenden har en speciell karaktär och ingår därför inte i enkätundersökningen.

4.11.1 Kostnadsutvecklingen

Den totala lönekostnaden för bidragsförskottsverksamheten (*inkl. utlandsavdelningen*) har enligt riksförsäkringsverkets uppgifter fördubblats mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84. Antalet helårsarbetare har ökat från 555 till 837, dvs. med 51% medan antalet bidragsberättigade barn ökat med endast 8%. Antalet bidragsberättigade barn per helårsarbetare uppgick budgetåret 1980/81 till 426 jämfört med 305 budgetåret 1983/84, vilket innebär en produktivitetsminskning med 28%. Utvecklingen är för år illustreras i *tabell 4.1*.

Tabell 4.1 Kostnadsutvecklingen för bidragsförskottsverksamheten budgetåren 1980/81–1983/84 i förhållande till antalet bidragsberättigade barn

Budgetår	Antal helårsarbetare		Lönekostnad inkl. sociala avgifter		Lönekostnad per bidragsberättigat barn		Antal bidragsberättigade barn per helårsarb.	
	antal	index	milj. kr.	index	kr.	index	antal	index
1980/81	555	100	52,7	100	223	100	426	100
1981/82	641	115	70,6	134	289	130	381	89
1982/83	712	128	81,9	155	327	147	352	83
1983/84	837	151	104,6	198	410	184	305	72

Källa: Riksförsäkringsverket

Den sammanlagda lönekostnaden för bidragsförskottsverksamheten (*exkl. utlandsavdelningen*) uppgick budgetåret 1983/84 enligt bidragsförskottsenkäten till 117 milj. kr. medan riksförsäkringsverket beräknat samma kostnad till 101 milj. kr. Skillnaden beror huvudsakligen på att lokalkontoren överskred den beräknade personalstyrkan med i genomsnitt 39%. Centralkontoren använde däremot genomsnittligt 5% mindre personal än riksförsäkringsverket beräknat.

Centralkontoren ägnar uppskattningsvis 80% av sina resurser för bidragsförskottsärenden åt kravarbete.

Den genomsnittliga kostnaden per *underhållsskyldig* budgetåret 1983/84 var enligt enkäten 341 kr. och den genomsnittliga ärendekvoten 373. För landsortskontorens del stiger ärendekvoten med ökat antal ärenden. Storstadskontoren har en lägre genomsnittlig ärendekvot (dvs. högre kostnader) än genomsnittet för landsortskontoren.

Tabell 4.2 Genomsnittlig ärendekvot och ärendekostnad (UHS) budgetåret 1983/84 för olika stora centralkontor

Antal handlagda UHS-ärenden per år	Ärendekvot	Ärendekostnad kr.
– 4 499	358	374
4 500 – 5 499	408	323
5 500 –	409	320
Stockholm, Göteborg och Malmö	351	355
Totalt	373	341

Källa: Enkäten

I stor utsträckning kan centralkontoren själva bestämma hur aktivt kontorets kravarbete skall vara. Detta gäller inte endast hur många ärenden som överlämnas till kronofogdemyndigheten och hur många betalningsplaner (amorteringsplaner) som upprättas utan även hur många eftergiftsutredningar som görs. Försäkringskassorna har nämligen själva möjligheten att ta upp frågan om kravförläggning och behöver alltså inte avvakta en ansökan från den underhållsskyldige.

En analys av kravverksamheten visar att en större andel av underhållsbidragen betalas om betalningarna sker utan kronofogdemyndigheternas medverkan. Samband saknas mellan graden av frivillig betalning och ärendekvoten. Vidare är benägenheten att frivilligt betala ungefär densamma oavsett det debiterade beloppets storlek. Ändå var det totala indrivningsresultatet markant sämre för gruppen centralkontor med högst debiterat belopp.

Resultatet skulle kunna peka på att ett effektivt indrivningsarbete inte behöver öka kostnaden för bidragsförskottsverksamheten. Vi ser också att försäkringskassans kravarbete medför resultat i form av att en hög andel frivilliga betalningar leder till ett bättre totalt indrivningsresultat.

Analysen visar genomgående sämre resultat för storstäderna. Det torde alltså inte vara någon tvekan om att bidragsförskottsverksamheten är mer svårarbetad i *storstäderna*. Följdriktigt är också ärendekvoten lägre där än vad som gäller för landsortskontoren.

4.11.3 Lokalkontorens kostnader

De i bidragsförskottssammanhang minsta lokalkontoren behandlade enligt enkäten mindre än fem ärenden under budgetåret 1983/84, medan det största kontoret handlade mer än 1 000 ärenden. Även ärendekostnaden och ärendekvoten varierar kraftigt.

Under budgetåret 1983/84 varierade den genomsnittliga lönekostnaden per ärende mellan 716 kr. och 1 031 kr. och ärendekvoten mellan 129 och 180 för olika stora lokalkontor. Från nivån 100 ärenden per år steg ärendekvoten och minskade lönekostnaderna med ökande antal ärenden.

Förhållandena framgår av *tabell 4.3*.

Tabell 4.3 Antalet bidragsförskottsärenden samt genomsnittlig ärendekvot och ärendekostnad för olika stora lokalkontor budgetåret 1983/84

Antal ärenden	Antal lokalkontor	Genomsnittlig ärendekvot	Genomsnittlig lönekostnad per ärende
– 49	126	129	1 031
50– 99	131	135	966
100– 199	95	129	998
200–299	44	134	970
300–399	22	143	916
400–499	22	159	806
500–	16	180	716
Totalt	456	143	908

Källa: Enkäten

Enligt riks försäkringsverkets normer för personaldimensionering på lokalkontoren erfordras, med den ärendedefinition vi använt i enkäten, 199 ärenden för att sysselsätta en helårsarbetare (normalkvoten). Drygt hälften av lokalkontoren handlägger så få ärenden årligen att de inte bör sysselsätta mer än högst en halv årsarbetare med bidragsförskottsärenden, medan endast ca 8 % av kontoren har tillräckligt många ärenden för två helårsarbetare eller mer. Den genomsnittliga ärendekvoten uppnår inte i något fall normalkvoten. Den genomsnittliga ärendekvoten är 134 om antalet ärenden understiger vad som krävs för att sysselsätta två helårsarbetare. Om antalet ärenden är tillräckligt många för två helårsarbetare eller fler stiger kvoten till 169 eller med 26 %, se *tabell 4.4*.

Tabell 4.4 Genomsnittlig ärendekvot för lokalkontor som enligt riks försäkringsverkets normer bör sysselsätta ett visst antal helårsarbetare

Antal handlagda ärenden budgetåret 1983/84	Genomsnittlig ärendekvot
– 199 (Mindre än en helårsarbetare)	131
200–399 (En-två helårsarbetare)	138
400– (Två eller fler helårsarbetare)	169

Källa: Enkäten

Resultatet pekar på att bidragsförskottsverksamheten vid små kontor är betydligt dyrare än vid stora kontor. Vidare synes det som om betydande kostnadsfördelar uppnås om verksamheten har en sådan omfattning att den kräver minst två helårsarbetare.

Riksrevisionsverket föreslog i revisionsrapporten (1979: 763) att möjligheten skulle prövas att flytta över beviljandet av bidragsförskott till centralkontoren. Syftet var att förbättra effektiviteten. Lokalkontoren skulle endast ha hand om uppgiftsinsamlandet. I den efterföljande utredningens

slutrapport ingick dock inte förslaget. Liknande förslag framfördes i en promemoria 1982-04-23 inom ett rationaliseringsprojekt inom riks försäkringsverket. Förslaget togs emellertid inte heller då med bland de rationaliseringsåtgärder som föreslogs i slutrapporten.

Redog. 1986/87:2

Försäkringskassan i Västernorrlands län begärde i december 1984 att få disponera medel för att på prov få överföra arbetsuppgifterna med bidragsförskott från ett lokalkontor till centralkontorets bidragssektion. I ansökan beräknades personalbehovet för bidragsförskottsverksamheten på samtliga kassans lokalkontor kunna minskas från ca tio årsarbetare till sex eller med 40% om hela bidragsförskottsverksamheten centraliserades. Av den skriftväxling med riks försäkringsverket som föregått ansökan framgår att försäkringskassan i Västernorrland räknade med att uppnå en besparing på åtminstone 25 % på lokalkontorens nu aktuella löneanslag även med bibehållande av en omfattande service på lokalkontoren. Medel har inte beviljats.

Storleken på de uppskattade rationaliseringsvinsterna, 25% på lokalkontorens personalanslag för bidragsförskottsverksamheten, överensstämmer med vad vi funnit vid granskningen av ärendekvoten på olika stora lokalkontor, se tabell 4.4. Som tidigare framgått fann vi en produktivitetsökning på 26% i de fall antalet ärenden på lokalkontoren var tillräckligt många för två helårsarbetare eller mer.

4.12 Rapportens slutsatser

Bidragsförskottssystemet har stora brister av såväl principiell som praktisk natur. Vi vill här särskilt peka på att rätten till bidragsförskott till skillnad från rätten till underhållsbidrag inte är behovsprövad. Vidare är det en brist att den underhållsskyldiges betalningsskyldighet till försäkringskassan kan vara mindre omfattande än betalningsskyldigheten till barnet. Bidragsförskottssystemet innehåller också på en rad punkter mindre lyckade lösningar av huvudsakligen praktiska problem. Slutligen är själva verksamheten organiserad på ett sådant sätt att onödigt höga handläggningskostnader uppstår.

Många av de problem som vi i rapporten redogjort för kan åtgärdas inom ramen för det nuvarande bidragsförskottssystemet. I andra fall kan det finnas anledning att göra vissa punktvisa insatser på utredningssidan för att kunna bedöma om själva systemet eller administrationen av det kan förenklas. Vi anser emellertid inte att en översyn av gällande regler bör förordas i första hand. Orsaken härtill är att bristerna i systemet är så väsentliga att ett åtgärdande av dem inom ramen för systemet med all sannolikhet skulle göra detta än krångligare och svårare att tillämpa. Det bör därför övervägas om inte införande av ett helt nytt system för statens stöd till barn som inte lever tillsammans med båda sina föräldrar vore en bättre lösning.

5 Internationell jämförelse av regelsystem för underhåll till barn (Rapport 1985/86: 1)

5.1 Inledning

I rapporten 1985/86: 1 jämförs olika länders familjerättsliga regler för underhåll till barn, bidragsförskottsregler, regler för indrivning av underhållsbidrag och i viss mån administrativa regler.

Främst har regelsystemen för underhåll till barn i Danmark, Finland och Norge jämförts med det svenska systemet. (Här kallade de nordiska länderna.) Jämförelserna har skett främst ur juridisk synvinkel.

5.2 Den familjerättsliga underhållsskyldigheten

5.2.1 Föräldrars underhållsskyldighet

I samtliga undersökta rättssystem har föräldrarna en skyldighet att försörja sina barn. Detta skall ske genom penningbidrag i de fall en förälder inte bor tillsammans med barnet.

I de nordiska länderna har utvecklingen gått därhän att individen ses som referens i många sammanhang i stället för som tidigare familjen, vilken i vad avser underhållsskyldighet fått till följd en minskad skyldighet för individen att direkt försörja sina barn.

I Sverige skall barnet i första hand försörjas av sina föräldrar. Föräldrars underhållsskyldighet är emellertid endast villkorlig, vilket medför att underhållsbidrag endast behöver betalas om barnet inte kan försörja sig själv och om föräldern har förmåga att betala bidraget efter sina utlägg för egen försörjning. Som subsidiär försörjare står staten.

I de övriga nordiska länderna finns liknande lagregler som i Sverige, dvs. att underhållsskyldigheten är beroende på både barnets behov och föräldrarnas förmåga. När det sedan gäller att fastställa ett underhållsbidrag varierar dock praxis kraftigt mellan länderna. I Danmark har utvecklingen gått mot en i det närmaste absolut underhållsskyldighet vid bidragsfastställelsen, med undantag för de fall där barnet har egen större inkomst.

I fråga om Danmark kan vidare noteras att föräldrarna även har en lagstadgad offentligrättslig underhållsskyldighet gentemot sina barn, dvs. de är gentemot staten skyldiga att försörja sina barn. Denna försörjningsplikt är inte närmare preciserad, men i praxis får den främst betydelse så till vida att barnet vid en behovsprövning inte i ekonomiskt hänseende betraktas som en självständig individ.

Till skillnad mot i Sverige är det i Norge inte möjligt att avtala bort försörjningsplikten, vilket medför att inte heller orealistiskt låga underhållsbidrag tillåts. Som en följd av detta synsätt kan inte underhållsbidrag genom avtal mellan föräldrarna fastställas till ett lägre belopp än det indexreglerade s. k. minstebeloppet. Lägre underhållsbidrag än minstebeloppet kan dock fastställas av fylkesman (administrativ myndighet) eller domstol.

I Sverige anses principen att alla barn i en och samma faktiska familjebildning skall leva på samma standard som självklar. Därför är även en styvförälder underhållsskyldig gentemot ett styvbarn. Underhållsskyldigheten gäller även om parterna inte är gifta, fast då endast i de fall de har barn tillsammans.

En styvförälders underhållsskyldighet medför ingen förändring i den underhållsskyldighet som åligger den biologiske förälder som inte bor tillsammans med sitt barn. Eftersom reglerna om bidragsförskott och barnpension alltid garanterar att underhållsbidrag utbetalas till en viss nivå, får styvföräldrarnas underhållsskyldighet främst betydelse då ekonomin tillåter en standardökning för barnet.

I fråga om underhåll från styvförälder kan aldrig bidragsförskott komma i fråga. Däremot kan underhållsbidrag utdömas i det fall styvföräldern missköter sin försörjningsplikt under den tid han bor tillsammans med barnet och den vårdnadshavande föräldern. Regelns syfte är dock främst att vara normbildande.

I Finland är en styvförälder skyldig att bidra till underhållet av den andra makens barn, såvida barnet omhändertagits för att i deras gemensamma hem eller på annat sätt gemensamt underhållas. Styvföräldrarnas underhållsskyldighet medför dock ingen förändring i den underhållsskyldighet som åligger den biologiske föräldern som inte bor tillsammans med barnet, men det kan observeras att bidragsförskottsbeloppet är lägre om vårdnadshavaren är gift eller sammanbor under äktenskapsliknande förhållanden.

Den danska lagen nämner inget om styvförälders underhållsskyldighet, men i doktrinen har denna tystnad tolkats så att underhållsskyldighet inte föreligger för styvföräldrar. Inte heller i Norge är en styvförälder underhållsskyldig gentemot en makes barn.

Det skall noteras att man i de nordiska länderna ser familjen som en snävare krets än i många andra länder, där anhöriga i både upp- och nedstigande led och syskon kan räknas in i den skara som underhållsskyldighet föreligger gentemot.

5.2.3 Underhållsskyldighetens längd

I alla de nordiska länderna är föräldrarna underhållsskyldiga tills dess barnet blir myndigt, vilket sker när barnet fyller 18 år. Möjlighet finns dock att förlänga underhållsskyldigheten om barnet går i skolan.

I Sverige kan underhållsskyldigheten förlängas om det är fråga om grund- eller gymnasieskola. Barnet måste dock vara under 21 år för att föräldrarna skall kunna vara försörjningspliktiga vid skolgång.

Denna åldersgräns var tidigare även i Danmark 21 år, men den höjdes till 24 år med motiveringen att de krav som samhället ställer på kunskap och utbildning har ökat.

I den finska lagstiftningen finns det ingen högsta åldersgräns för när barnets rätt att erhålla underhåll från sina föräldrar upphör i de fall barnet går i skolan. Föräldrarna är där skyldiga att svara för kostnaderna för barnets utbildning efter det att barnet fyllt 18 år i den utsträckning som kan anses skälig.

5.2.4 Beräkning av underhållsbidragets storlek

I alla de nordiska länderna skall underhållsbidrag betalas av föräldrar som inte bor tillsammans med sina barn efter liknande grundprinciper. Beräkningsmetoderna för underhållsbidraget varierar emellertid betydligt mellan olika länder.

Av de jämförda ländernas olika beräkningspraxis för underhållsbidrag kan en grov indelning i tre olika beräkningsmetoder göras. Den danska och norska metoden med tyngdpunkt på ett normalbidrag, metoden där en viss procent av den underhållsskyldiges inkomst skall utges i underhållsbidrag – som t. ex. används i Wisconsin, USA, och föreslagits i en norsk utredning från 1982 (NOU 1982: 14), samt den svenska och finska metoden där bidraget skall fastställas så att barnets behov täcks av föräldrarna gemensamt efter förmåga. Beräkningsmetoderna är för enkelhets skull nedan kallade normalbidragsmetoden, procentmetoden och individualmetoden.

Föräldrarna kan dock alltid fritt avtala om underhållsbidragets storlek. Ett undantag härifrån finns emellertid i Norge, där föräldrarna som nämnts inte kan avtala om ett lägre belopp än minstebeloppet.

5.2.5 Normalbidragsmetoden

Den mest utpräglade formen av normalbidragsmetoden finns i dansk fastställelsepraxis. Enligt den danska lagtexten skall man emellertid vid beräkningen av underhållsbidragets storlek utgå ifrån barnets behov och föräldrarnas förvärvsförmåga. I praktiken tas det dock ingen hänsyn till om en underhållsskyldig har dåliga ekonomiska förhållanden. Hänsyn tas inte heller till eventuellt bättre ekonomiska förhållanden hos den andre föräldern. Den underhållsskyldige föräldern får alltid betala minst ett normalbidrag i underhåll till barnet, om det inte har egna inkomster.

Ett normalbidrag för en fader är för närvarande 3426 dkr./halvår (571 dkr./mån), medan om den underhållsskyldige är en moder så utgör normalbidraget ett lägre belopp, för närvarande 2280 dkr./halvår (380 dkr./mån).

I de fall barnet har egna inkomster kan underhållsbidraget fastställas till ett lägre belopp än normalbidraget. Underhållsbidraget fastställs i dessa fall till halva normalbidraget om barnet tjänar över 2 1/2 normalbidrag. Skulle barnet tjäna över 3 normalbidrag bortfaller skyldigheten att betala underhållsbidrag helt.

Om en underhållsskyldig tjänar så pass mycket att denne inte kan betraktas som obemedlad, används i praxis normalbidraget som utgångspunkt vid bidragsfastställelsen. Normalbidraget ökas sedan med en viss procentsats, som varierar beroende på den underhållsskyldiges bruttoinkomst och på hur många barn som denne skall försörja.

Även i Norge används ett normalbidrag som utgångspunkt vid bidragsfastställelser. Föräldrarna skall där bära försörjnings- och utbildningsutgifterna för barnet i förhållande till deras ekonomiska villkor och barnets förmåga. Inbördes är föräldrarna skyldiga att efter förmåga täcka barnets underhållskostnader.

Utgångspunkten vid bidragsfastställelsen är att underhållsbidraget skall

beräknas efter skönsmässig värdering på individuell grund, men att bidraget i normalfallet inte skall fastställas till ett lägre belopp än det indexreglerade normalbidraget, som för närvarande är 660 nkr./mån.

Redog. 1986/87:2

5.2.6 Procentmetoden

Procentmetoden används bl. a. i Wisconsin, USA. Underhållsbidrag beräknas enligt en norm med procentsatser av den underhållsskyldiges bruttoinkomst, procentsatser som i avtagande grad ökar med antalet barn. I ett nyligen framlagt lagförslag krävs att domstolarna beräknar underhållsbidrag efter procentsatserna, om det inte är bevisat att resultatet skulle bli oskäligt för barnet eller någon av föräldrarna.

I den norska utredningen från 1982 föreslås att underhållsbidrag skall beräknas efter en metod som är lik den i Wisconsin. Enligt förslaget skall underhållsbidragets storlek beräknas utifrån en procentsats av den underhållsskyldiges pensionsgrundande inkomst. Procentsatserna varierar beroende på antalet barn som skall försörjas. Denna enkla regel för beräkning av underhållsbidrag har dock utvidgats med ett flertal undantag som föreslås medföra skönsmässig fastställelse av underhållsbidraget.

5.2.7 Individualmetoden

Principen vid bidragsberäkningar i Sverige är den att först skall barnets behov beräknas. Därefter beräknas hur mycket varje förälder kan bidra med. Slutligen fördelas barnets beräknade behov mellan föräldrarna efter en avvägning av deras förmåga sinsemellan. Stort utrymme ges för individuella variationer och uppgiftsinhämtningen är omfattande.

Även i Finland skall bidragsberäkningen ske på individuell basis. Föräldrarna skall gemensamt svara för barnets underhåll efter sin förmåga.

5.2.8 Jämförelse av beräkningsmetoderna

Bidragsfastställelser enligt en strikt normalbidragsmetod har den fördelen att de är enkla. Jämfört med de nuvarande svenska underhållsprinciperna – att barnets behov skall täckas av föräldrarna gemensamt efter deras förmåga – medför dock ett införande av en normalbidragsmetod att underhållsskyldigheten inte längre skulle vara villkorlig. Barnets faktiska behov beaktas ej vid bidragsberäkningen, och det tas inte heller hänsyn till den andra makens förmåga att försörja barnet, vilket medför att föräldrarnas solidariska ansvar över sina barns försörjning även det måste överges.

När underhållsbidrag fastställs med hjälp av en procentmetod – vilket även det är en tämligen enkel fastställelse – ses i första hand till den underhållsskyldiges förmåga att betala bidrag, även om barns behov har legat till grund vid valet av de aktuella procentsatsernas storlek. Vid beräkningen tas det inte hänsyn till den andre förälderns försörjningsförmåga. Föräldrarnas solidariska ansvar för sina barns försörjning får således överges vid ett införande av en procentmetod.

I de länder där normalbidragsmetod eller procentmetod används, finns det ett varierande antal undantagssituationer där den enkla huvudregeln frångås och en mer eller mindre skönsmässig fastställelse i stället sker. I de fall undantagssituationerna är många blir den valda metoden närmast att se som en riktlinje.

Den svenska beräkningsmetoden är i sin grund tämligen enkel:

$$\text{Barnets behov} \times \frac{\text{Den underhålls-skyldiges disponibla överskott}}{\text{Föräldrarnas sammanlagda disponibla överskott}} = \text{underhållsbidrag}$$

Den svenska beräkningsmetoden avspeglar väl de familjerättsliga grundprinciperna som nämnts, dvs. att barnets behov skall täckas av föräldrarna gemensamt efter deras förmåga.

Att den svenska bidragsberäkningen har blivit komplicerad beror i första hand inte på valet av beräkningsmetod utan på att de strävanden som gjorts för att uppnå en så rättvis beräkning som möjligt i sin tur medfört att en ingående bedömning av varje inblandad individ måste göras. Vid bidragsberäkningen skall således en mängd omständigheter beaktas. Att införa en procentmetod eller en normalbidragsmetod som riktlinje vid bidragsberäkningen utan att samtidigt göra avkall på denna rättvisesträvan, dvs. att lika många omständigheter skall beaktas som vid nuvarande svenska bidragsberäkning, skulle inte medföra förenklade fastställelser av underhållsbidragen till barn.

Förenkling av bidragsberäkningen uppnår man i första hand inte genom att välja en ny beräkningsmetod utan genom att frångå noggranna individuella bedömningar.

5.3 Bidragsförskott

5.3.1 Bidragsförskottens syften

I Sverige, liksom i Norge och Finland, fyller bidragsförskottssystemet två syften. Det skall dels fungera som ett förskott på fastställt underhållsbidrag, dels garantera barnet en minimistandard oberoende av den underhållsskyldiges försörjningsförmåga.

Det danska bidragsförskottssystemet är teoretiskt ett rent förskottssystem. Denna strikta praxis i Danmark att fastställa underhållsbidraget till åtminstone normalbidraget får dock till följd att barnet nästan alltid kan erhålla normalbidragsbeloppet som förskott vid bristande betalning från den underhållsskyldige. Underhållsreglerna som helhet garanterar således barnet i nästan alla fall en minimistandard som är oberoende av den underhållsskyldiges försörjningsförmåga.

5.3.2 Villkor för att kunna erhålla bidragsförskott

De länder som tillämpar bidragsförskottssystem har mer eller mindre komplicerade regler med förutsättningar som skall vara uppfyllda för att bidragsförskott skall kunna utgå. Av stor principiell betydelse är för Sveriges

del frågan om behovsprövning av bidragsförskottet, då den icke-behovsprovade garantifunktionen hos bidragsförskottet, dvs. utfyllnadsbidraget, står i en grundläggande motsättning till principen att underhållsbidrag till barn skall fastställas med hänsyn till barnets behov och att en avvägning mellan båda föräldarnas förmåga skall ske.

I Danmark och Finland är bidragsförskottet behovsprövat så till vida att det finns en möjlighet för myndigheterna att vägra utgivandet av bidragsförskott, om barnet skulle ha erhållit egna medel till sin försörjning sedan underhållsbidraget fastställdes.

Enligt en rekommendation år 1982 från Europarådet till medlemsländernas regeringar angående bidragsförskottssystem bör bidragsförskott kunna vägras om vårdnadshavaren har tillräckliga finansiella resurser för att täcka barnets behov. Inget av de nordiska länderna har emellertid någon sådan regel. I Finland utbetalas dock bidragsförskottet med ett lägre belopp om vårdnadshavaren är gift eller sammanbor under äktenskapsliknande förhållanden.

Vad avser för lågt fastställda underhållsbidrag vållar dagens svenska regler stora problem för försäkringskassan, då det när bidragsförskott utgår är kassan som har intresse av att underhållsbidraget inte är för lågt fastställt, medan det fortfarande är barnet som är den underhållsskyldiges motpart i en process om underhåll.

Har bidragsförskott utgivits i Finland är det allmänna berättigat att på barnets vägnar föra talan om höjning av underhållsbidraget. I Norge är det i stället ett villkor för att utfyllnadsbidrag skall utgå att det bidragsberättigade barnet förpliktar sig att ansöka om höjning av underhållsbidraget om det allmänna så kräver.

5.3.3 Åldersgränser

I de nordiska länderna kan bidragsförskott erhållas tills dess ett barn fyller 18 år, vilket är samma år som barnet blir myndigt. I Sverige infördes nyligen även möjligheten att erhålla förlängt bidragsförskott för studerande barn som fyllt 18 år. Det förlängda bidragsförskottet utgår dock längst t. o. m. juni månad det år barnet fyller 20 år.

5.3.4 Utbetalningsperioder

Underhållsbidrag skall i Sverige utbetalas i förskott varje månad. Enligt bidragsförskottslagen skall även bidragsförskottet utges i förskott varje månad. Bidragsförskottet utbetalas redan den 20:e varje månad (samtidigt med barnbidraget), dvs. ca 10 dagar innan underhållsbidraget förfaller till betalning, vilket medför ränteförluster för staten, kostnader för utbetalda bidragsförskott som inte svarar mot något underhållsbidrag samt administrationsproblem för försäkringskassorna.

Även i Norge och Finland skall underhållsbidrag betalas i förskott varje månad. I dessa länder behöver det allmänna däremot inte betala ut bidragsförskott innan den 10:e i varje månad.

I Danmark betalas underhållsbidraget normalt halvårsvis i förskott, vil-

ket har medfört att även bidragsförskott normalt utbetalas halvårsvis i förskott.

5.4 Indrivning

Det svenska regelsystemet för indrivning av underhållsbidrag skiljer sig inte i någon större utsträckning från de övriga nordiska ländernas, bortsett från att fängelse inte används i Sverige som påtryckningsmedel. Preskriptionstiden varierar dock kraftigt mellan de olika länderna.

5.4.1 Indrivning via skattemyndigheten

Den norska utredningen från år 1982 föreslår ändringar i det nuvarande norska indrivningssystemet. Utredningen föreslår att det krav det offentliga har gentemot den underhållsskyldige skall indrivas via skattemyndigheterna i samband med och på samma sätt som inbetalning av preliminärskatt. Det privata kravet, dvs. det belopp som överskjuter förskottsbeloppet eller hela underhållsbidraget om ej bidragsförskott utgått, skall däremot indrivas enligt den existerande ordningen för indrivning av allmänna privata krav, dock med vissa särregler. Anledningen till den föreslagna övergången till att utnyttja skattemyndigheterna är att man önskar utnyttja deras effektiva indrivningsorganisation.

Enligt utredningens förslag är det tänkt att trygdekontoren, som i framtiden föreslås administrera bidragsförskotten, skall meddela skattemyndigheterna hur mycket som skall krävas tillbaka av den underhållsskyldiges skuld till staten. Trygdekontoren skall enligt förslaget starta tvångsindrivning direkt efter det att bidragsförskott utbetalats. Den underhållsskyldige ges således ingen möjlighet att betala skulden till staten på frivillig väg.

Vad avser de privata bidragskraven såg utredningen det som ett mål att indrivningsreglerna för dessa krav skall vara så lika som möjligt de som gäller för andra privata krav. Därför föreslås det att den nuvarande speciallagen för indrivning av underhållsbidrag skall upphävas och att den allmänna lagen för indrivning av fordringar i stället skall tillämpas.

Då underhållsbidragen är av stor betydelse för den bidragsberättigades ekonomiska och sociala situation, föreslås dock vissa särregler gentemot andra privata krav för att effektivisera indrivningen. Den viktigaste särregeln är att införsel i lön även fortsättningsvis skall tillåtas för bidragskrav.

Införsel föreslås emellertid bara kunna användas för bidrag som varit förfallna i högst 1 år från det att ansökan om indrivning gjorts. Anledningen till denna tidsbegränsning är att syftet med särregler för underhållsbidrag, dvs. att hänsynen till den bidragsberättigades liv och levnad kräver en snabb och effektiv indrivning, inte gör sig lika starkt gällande efter ett år eller mer. Efter denna tidpunkt behandlas således privata bidragskrav som andra privata krav.

5.4.2 Obligatorisk löneinförsel

Indrivning av underhållsbidrag genom obligatorisk löneinförsel prövas för närvarande i Wisconsin, USA. Är den underhållsskyldige löntagare skall bidraget alltid drivas in genom löneinförsel. Det är för dessa underhållsskyldiga således inte möjligt att betala underhållsbidraget frivilligt med befriande verkan. Domstolen har dock en möjlighet att besluta att obligatorisk löneinförsel inte skall ske, om domstolen anser detta lämpligt med hänsyn till barnets bästa och nöjaktiga arrangemang för barnets försörjning dessutom finns.

När en domstol fastställer ett underhållsbidrag skall den meddela en statlig myndighet om fastställelsen. Den statliga myndigheten kommer sedan att ansvara både för indrivningen och förmedlingen av bidraget. (Det skall noteras att det ej finns något bidragsförskottssystem i Wisconsin.) De som inte är löntagare får själva inbetala underhållsbidraget till myndigheten varje månad.

5.4.3 Ränta

Ränta på förfallna underhållsbidrag som staten förskotterat utgår för närvarande inte i något av de nordiska länderna. Ett förslag att räntebelägga utestående bidragsfordringar är dock för närvarande under övervägande hos den finska regeringen. Även den norska utredningen från år 1982 föreslog en räntebeläggning av utestående bidragsfordringar.

5.4.4 Preskription

Preskriptionstiden för underhållsbidrag varierar i de olika jämförda länderna från tre till tjugo år. Den svenska preskriptionstiden är tre år och möjlighet till preskriptionsavbrott finns ej.

I den danska lagstiftningen är preskriptionstiden olika vad gäller privata och offentliga bidragskrav. Privata bidragskrav preskriberas efter fem år. Offentliga bidragskrav preskriberas dock inte förrän efter tjugo år.

I Finland och Norge gäller en tioårig preskriptionstid. I en finsk utredning från år 1984 (Kommittébet. 1984: 62) föreslås emellertid att preskriptionstiden skall ändras till fem år efter utgången av det år då fordran förfallit till betalning.

5.5 Fastställande av underhållsbidrag

För Sveriges del gäller att underhållsbidrag aldrig kan fastställas av administrativ myndighet. Här fastställs underhållsbidrag i avtal eller i dom av allmän domstol.

I Danmark kan underhållsbidrag ej fastställas av domstol. Alla underhållsbidrag som inte fastställs i avtal skall fastställas av Överöverigheden, som är en statlig myndighet.

Finland har ett system där fastställelsen antingen kan ske genom avtal eller genom dom. Ett avtal skall dock ha godkänts av socialnämnden i

resp. kommun för att bidragsförskott skall kunna beviljas samt för att indrivning av underhållet skall kunna ske.

Underhållsbidrag kan i Norge fastställas genom avtal, genom beslut av fylkesmannen (statlig myndighet) eller i vissa fall genom dom. Den norska utredningen från år 1982 föreslår att fastställelse enbart skall kunna ske av en administrativ myndighet, såvida inte föräldrarna tecknat underhållsavtal.

Den största skillnaden i administrativt hänseende är alltså att det i alla de jämförda nordiska länderna utom i Sverige finns en möjlighet för en administrativ myndighet att fastställa underhållsbidrag till barn.

5.6 Rapportens slutsatser

Våra grannländer tycks brottas med i princip samma problem som finns i Sverige. Som en genomgående tendens – vad avser de i rapporten jämförda reglerna – synes dock gälla att det svenska systemet är något mera generöst från statens sida än de övriga jämförda ländernas system.

SAMMANFATTNING AV REMISSYTTRANDE ÖVER RAPPORTERNA 1984/85: 5—7 OM STATENS UTGIFTER FÖR BIDRAGSFÖRSKOTT

1 Inledning

I granskningsärendet Statens utgifter för bidragsförsäkring har yttranden avgetts av nedan nämnda myndigheter och organisationer över följande delrapporter, nämligen 1979 års underhållsreform, bakgrund och utveckling (1984/85: 5), Ekonomiska konsekvenser av 1979 års underhållsreform (1984/85: 6) och Handläggningen av bidragsförsäkringsärenden (1984/85: 7).

	1984/85: 5	1984/85: 6	1984/85: 7
Socialstyrelsen	X	X	X
Riksförsäkringsverket	X	X	X
Riksskatteverket	X	X	X
Statistiska centralbyrån	X		
Svea hovrätt	X	X	X
Hovrätten för Nedre Norrland	X	X	X
Stockholms tingsrätt	X	X	X
Stockholms läns allmänna försäkringskassa	X	X	X
Malmö allmänna försäkringskassa	X	X	X
Örebro läns allmänna försäkringskassa	X	X	X
Försäkringskassaförbundet	X	X	X
Familjelagssakkunniga	X	X	X
Ludvika kommuns socialförvaltning	X		X
Stockholms kommuns socialförvaltning	X	X	
Umeå kommuns socialförvaltning	X	X	X
Örebro kommuns socialförvaltning	X	X	
Svenska kommunförbundet	X	X	X
Tjänstemännens centralorganisation, TCO	X	X	X
Centralorganisationen SACO/SR			X
Sveriges advokatsamfund	X	X	X
Svenska domareförbundet	X	X	

Försäkringskassaförbundet har till sitt yttrande bilagt yttranden från ytterligare femton försäkringskassor. Centralorganisationen SACO/SR har som eget yttrande bifogat yttrande från JUSEK (Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer). I det följande ges en sammanfattning av yttrandena i den ordning frågorna tas upp i avsnittet Revisorernas överväganden i revisorernas skrivelse till riksdagen.

Först redovisas remissinstansernas mer övergripande och allmänna synpunkter rörande bidragsförsäkringssystemet. Därefter följer de synpunkter som förts fram på konkreta områden.

2 Allmänna synpunkter

Remissinstanserna har överlag pekat på bristerna i nuvarande bidragsförsäkringssystem. Nära nog samtliga tar på olika sätt upp behovet av ytterligare utredningar på området. Vissa pekar härvid på behovet av en övergri-

pande översyn av systemet som kan leda fram till mer grundläggande förändringar medan andra pekar på behovet av förändringar på begränsade områden.

Socialstyrelsen anser att ett helt nytt bidragsförskottssystem i första hand bör övervägas. I andra hand kan bristerna avhjälpas genom en bättre anpassning av bidragsförskottslagen till reglerna i föräldrabalken. Även *riksförsäkringsverket* pekar i sitt remissvar på behovet av förändringar på områden som skulle ge en bättre överensstämmelse mellan de båda regelsystemen. Även ett flertal andra remissmyndigheter pekar på konsekvenserna av kopplingen mellan bidragsförskottslagen och föräldrabalken. Bl. a. menar *familjelagssakkunniga* att ett fortsatt utredande bör styras av en bestämd politisk målsättning att komma bort från denna ordning. *Försäkringskassaförbundet* och flertalet försäkringskassor anser att en ändring av nuvarande bestämmelser bör ske så att försäkringskassans tillämpning bättre överensstämmer med föräldrabalkens anda. Som exempel på en bristande överensstämmelse mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen anförs att barnets behov och dess egna inkomster och tillgångar inte vägs in i kassans beslut om bidragsförskott.

I likhet med socialstyrelsen anser *Stockholms tingsrätt* tillsammans med ett flertal andra remissmyndigheter att ett införande av ett helt nytt bidragsförskottssystem är en önskvärd lösning. Införandet av en sådan reform kan dock ta lång tid varför det är av intresse att vidta åtgärder under tiden i syfte att få bort bristerna i det nuvarande bidragsförskottssystemet.

De kommunala remissmyndigheterna har i stor utsträckning pekat på det komplicerade regelsystemet och hur reformen snarare kommit att gynna höginkomsttagare i stället för låginkomsttagare. Bl. a. föreslår *Ludvika kommun* att en förändring av reformen skall göras så att det blir en allmänt omfattande lagstiftning med enhetliga bedömningar och ett särskilt skydd för utsatta grupper av underhållsskyldiga.

Umeå kommun menar att bristerna i det nuvarande systemet är så stora att marginella förbättringar inte kan anses ge tillräckliga effekter, utan man borde utifrån hittills gjorda erfarenheter genomföra mer grundläggande förändringar. Tvärtemot den ursprungliga målsättningen med reformen tycks, framhåller Umeå kommun, personer med låg standard missgynnas, medan personer med hög standard gynnas. Handläggarna av underhållsärenden i kommunen har frågat sig om det inte vore möjligt att ge alla bidragsberättigade barn ett generellt bidragsförskott och att reglera underhållsskyldigheten via skattesystemet.

Örebro kommun framför liknande tankegångar och konstaterar att underhållsskyldiga med hög inkomst och till synes god ekonomi hamnar på relativt låga underhållsbelopp genom att få förbehålla sig många poster såsom resor, egen bil, hög boendekostnad etc. medan underhållsskyldiga med låg inkomst, låg hyra och inte avdragsgilla lån omvänt tvingas betala ett högt belopp i underhåll. Vidare anser kommunen att de socialt utslagna borde mötas med selektiva insatser i stället för med en generellt verkande underhållsreform.

Svenska kommunförbundet påtalar behovet av förändringar och vidhåller den uppfattning som förbundet framfört i anslutning till ensamförel-

derkommitténs arbete, nämligen att regelsystemet snarast måste förenklas. Vidare framförs i kommunförbundets remissvar uppfattningen att de ekonomiska konsekvenserna av föräldrars särlevnad har fått ett oproportionellt stort utrymme i förhållande till andra sociala konsekvenser som kan behöva uppmärksammas i en sådan situation. Kommunförbundet pekar också på hur underhållsskyldiga med höga bostadskostnader gynnas i de flesta fall medan underhållsskyldiga med låga bostadskostnader missgynnas.

Tjänstemännens centralorganisation, TCO, anser att underhållsbidrag och bidragsförskott inte kan ses isolerade från andra typer av familjepolitiska stöd. TCO menar därvid att som grupp betraktat befinner sig barnfamiljerna, och då i synnerhet de med flera barn, i en sämre ekonomisk situation än många andra grupper i samhället. Det kan därför finnas anledning, fortsätter TCO i sitt yttrande, att öka det generella kontantstödet till barnfamiljerna genom att höja barnbidragen. Ett sådant starkare generellt stöd till barnfamiljerna skulle bl. a. minska trycket på bidragsförskottssystemet.

Stockholms tingsrätt framhåller att det inom systemets ram finns möjlighet att göra inte obetydliga samhälleliga besparingar genom översyn av olika myndigheters rutiner vad gäller samhällets stöd till barn. Tingsrätten pekar härvid på utbetalningsrutinerna för barntillägg och bostadsbidrag samt anser att det uppkommer olägenheter på grund av domstolarnas och försäkringskassornas olika kompetensområden.

3 Statens utgifter för bidragsförskott

Statens stora utgifter och utgiftsökningar för bidragsförskott behandlas främst i rapporterna 1984/85: 6 och 1984/85: 7.

De sakförhållanden som beskrivits har remissinstanserna, förutom på vissa punkter, uttryckligen ansett korrekta eller lämnat utan kommentar.

Flera remissinstanser har emellertid kritiserat att revisorernas rapport endast utrett bidragsförskottshanteringen utifrån ett ekonomiskt perspektiv, vilket enligt vissa instanser bortser från den sociala grundsyn som hittills varit vägledande för myndigheternas handläggning av bidragsförskotten.

I *riksförsäkringsverkets* yttrande över rapport 1984/85: 6 pekar verket bl. a. på att utrymmet för besparingar kan vara mer begränsat än vad beräkningarna i rapporterna ger vid handen. Detta påpekande grundas på en beräkning av utgiftsökningen som verket gör i fast penningvärde för att härigenom visa på den reala kostnadsutvecklingen. Ökningen av underskottet (statens nettoutgift) – uttryckt i 1984 års penningvärde – blir då 21,1 % mellan åren 1978 och 1984, vilket kan jämföras, påpekar riks-försäkringsverket, med det faktum att antalet barn inom bidragsförskottssystemet ökat med 18,5 % under motsvarande period.

Stockholms tingsrätt finner granskningens syfte att nedbringa statens kostnader för bidragsförskotten synnerligen lovvärt. Uttalat eller underförstått pekar rapporterna – enligt tingsrätten – på att målet kan nås genom att öka den underhållsskyldiges betalningsansvar. Här lurar emel-

lertid den faran, anser tingsrätten, att om underhållsbördan blir för tung riskerar man att den underhållsskyldige antingen resignerar och blir ett socialfall eller struntar i att betala; i bägge fallen blir den tänkta vinsten i stället en förlust för det allmänna.

Försäkringskassförbundet anser att analysen av sambandet mellan de politiska intentionerna bakom bidragsförskottsinstitutet och den därmed sammanhängande nödvändigheten av ett relativt finmaskigt regelsystem kommit i skymundan. Detsamma gäller enligt förbundet analysen av hur försämrade reallöner, förändrade vårdnadsformer etc. har påverkat såväl kostnaderna för utgående förskott som för administrationen av bidragsförskottssystemet.

Flertalet remissinstanser har en starkt negativ inställning till det rådande bidragsförskottssystemet. Förslaget att ett helt nytt bidragsförskottssystem bör övervägas har mottagits positivt. Vid fortsatt utredningsarbete poängteras från flera instanser att även andra konsekvenser än rent ekonomiska måste tas i beaktande.

Vad avser möjliga förändringar inom det nuvarande bidragsförskottssystemet har remissinstansernas synpunkter gått isär i många frågor. Det verkar föreligga vissa skillnader mellan de olika instanserna i deras syn på besparingar inom den offentliga verksamheten och hur dessa besparingar skall få påverka den sociala sektorn.

Familjelagssakkunniga menar att det inte är utgiftsökningen för bidragsförskott som det finns anledning att anmärka på utan den omständigheten att denna är undandragen riksdagens kontroll. Detta beror enligt de sakkunniga på att bidragsförskotten är kopplade till de civilrättsliga underhållsbidragen och att summan av utbetalningar automatiskt ökar, när förmågan att betala underhållsbidrag mera allmänt minskar. De sakkunniga anför vidare att det också är denna koppling som medför att reglerna är krångliga och att administrationen av bidragsförskott är tungrodd och kostsam.

Några remissinstanser har kommenterat beräkningarna av statens utgifter för bidragsförskott vid gemensam vårdnad i rapport 1984/85: 6.

Således påpekar *socialstyrelsen* att regeländringarna om gemensam vårdnad helt naturligt medförde att fler barn fördes in i bidragsförskottssystemet och därmed ökade statens utgifter. Genom ändringarna i föräldrabalken rörande den gemensamma vårdnaden kommer allt fler föräldrar att i framtiden behålla den gemensamma vårdnaden även efter en separation, fortsätter socialstyrelsen i sitt yttrande. För att föräldrar med gemensam vårdnad sinsemellan kan reglera underhållsskyldigheten är dessa knappast att betrakta som en särskild grupp. Socialstyrelsen menar dock att reglerna om rätt till bidragsförskott innebär en viss begränsning för föräldrar med gemensam vårdnad på så sätt att bidragsförskott inte utbetalas om barnet flyttar till någon annan än föräldrarna eller om de har delat den faktiska vården lika.

Ett par försäkringskassor har dock framfört vissa synpunkter som ger en antydning om att statens utgifter till följd av den gemensamma vårdnaden även ökat i andra avseenden. *Malmös allmänna försäkringskassa* framhåller bl. a. att antalet ärenden med gemensam vårdnad ökat markant och

att man i dessa ärenden ofta får vidta mer omfattande utredningar för att kunna fastställa hos vem av föräldrarna barnet är stadigvarande bosatt.

Redog. 1986/87:2

4 Förbehållsbeloppen

I rapport 1984/85: 6 om de ekonomiska konsekvenserna av 1979 års underhållsreform, som bl. a. innebär att en förälder vid fastställande av underhållsbidrag får förbehålla sig ett belopp för egna levnadskostnader, anges att denna förändring liksom vissa tillämpningsregler är den främsta orsaken till statens alltmer ökade utgifter för bidragsförskott under senare år.

Socialstyrelsen anser att de sämst ställda underhållsskyldiga i allmänhet fått en lättnad genom införandet av förbehållsbeloppen. Reglerna om förbehåll får också anses generellt innebära att underhållsbidrag inte tas ut till så höga belopp att det inkräktar på den underhållsskyldiges förmåga att försörja sig och sin familj. Styrelsen anser vidare att lagstiftaren var väl medveten om att införandet av bestämmelsen om att den underhållsskyldige har rätt att förbehålla sig ett visst belopp för sin egen och sin familjs försörjning skulle medföra ökade utgifter för bidragsförskotten.

Socialstyrelsen upplyser om att styrelsen och riksförsäkringsverket i gemensam skrivelse till regeringen den 17 september 1982 ansett det önskvärt med en översyn av reglerna i föräldrabalken. De båda myndigheterna är i skrivelsen ense om att förbehållsbeloppet för en förälders egna vanliga levnadskostnader om 120 % av basbeloppet är för lågt och anför vidare följande.

Genom rekommendationen att inte hela överskottet skall tas i anspråk för underhållsbidrag ges en möjlighet att undvika att det i vissa fall skulle bli ett orimligt högt underhållsbidrag. Eftersom denna reducering är relaterad till överskottets storlek, och därmed får större effekt ju större överskottet är, är denna rekommendation inte helt tillfredsställande. *Socialstyrelsen* och riksförsäkringsverket ifrågasätter om inte en höjning av förbehållsbeloppets storlek vore en bättre lösning.

Socialstyrelsen har i yttrandet till revisorerna anfört följande när det gäller förbehållsbeloppens storlek.

— — — När det gäller förbehållsbeloppet 120 % av basbeloppet för egna vanliga levnadskostnader har i propositionen angivits vad som avses täckas med detta belopp. Vid en jämförelse med konsumentverkets beräkningar i Hushållets kostnader kan konstateras att flera poster inte kan täckas genom det lagstadgade förbehållsbeloppet. Bl. a. ger det inte utrymme för fritid, semester och umgänge med barnet — — —

Riksförsäkringsverket har hänvisat till sitt yttrande år 1984 över ensamförälderkommitténs betänkande (SOU 1983: 51) Ensamföräldrarna och deras barn, i vilket verket redovisat en annan syn på förbehållsbeloppens storlek än i ovannämnda skrivelse från 1983.

I yttrandet pekade verket på att det borde ha utretts hur stora levnadskostnader olika familjemedlemmar i ett hushåll kan beräknas ha. Denna fråga var av grundläggande betydelse för bedömningen av underhållsbidra-

gens storlek ansåg verket och ifrågasatte om inte de beräkningar som används – och som ensamförälderkommittén utgick ifrån – är alltför höga.

När det gäller förbehållsbeloppens storlek hänvisar verket till följande beräkningar som gjorts inom riks försäkringsverket.

– – – Hösten 1984 tog riks försäkringsverket fram några exempel på en metod att jämföra ekonomisk förmåga i enförälder- respektive tvåföräldrahushåll med ett till fyra barn. Som utgångspunkt gällde den standard som man anser att barn och vuxna bör få ha när man fastställer underhållsbidrag, dvs. de schabloner som ligger till grund för beräkning av förbehållsbelopp enligt 7 kap. 3 § FB och de normalbelopp för barns levnadskostnader som används vid bedömning av barns behov. Beräkningarna förutsatte att alla vuxna hade en årsinkomst på 80 000 kr. per år.

Exemplen visade att hushåll med mer än två barn inte klarade sin försörjning på denna standard om de hade genomsnittshyror. Så snart familjerna bodde i det nyproducerade lägenhetsbeståndet var det endast familjer med två vuxna och ett barn som klarade sin försörjning med en sådan standard.

Samtliga hushåll med tre och fyra barn hade underskott i sin försörjning redan vid genomsnittshyror. Situationen för hushåll med en vuxen framstod dock här som genomgående bättre än för hushåll med två vuxna – –

Med utgångspunkt i dessa exempel ifrågasatte riks försäkringsverket hösten 1984 om inte schabloner för levnadskostnader som ger sådana resultat som i exemplen är alltför höga. Erfarenhetsmässigt, menade verket, måste många hushåll klara sin försörjning på en lägre standard än den som beräkningen av underhållsbidrag utgår ifrån.

Med hänsyn till att förbehållsbeloppet om 120% av basbeloppet innefattar samtliga vanliga levnadskostnader utom bostadskostnader anser *Försäkringskassaförbundet* att möjligheten att fastställa ett lägre förbehållsbelopp för makar och sammanboende bör utredas. En sådan sänkning av förbehållsbeloppet skulle kunna leda till minskade statsutgifter för bidragsförskotten. Vidare framför förbundet synpunkten att man bör få till stånd en samordning av reglerna för förbehållsbeloppet. Reglerna, menar förbundet, skiftar i dag mellan olika förvaltningar, vilket skapar problem i samband med handläggningen av underhållsbidrag och bidragsförskott.

Stockholms tingsrätt anmärker på att reglerna om förbehållsbelopp enligt tingsrättens erfarenhet medfört att ett ökat antal underhållsskyldiga ansetts sakna förmåga att utge bidrag.

Sveriges advokatsamfund anser att föräldrabalkens 7 kap. 3 § har fått en svårtolkad lydelse, som givit utrymme för socialstyrelsen att i samband med anvisningar för bestämmande av underhållsbidrag ange den andel av överskottet som skall tas i anspråk med olika procenttal beroende på antalet barn. Samfundet menar att det är rimligt att en översyn av lagrummet resulterar i att den underhållsskyldiges verkliga omkostnader och utgifter läggs till grund för det underhållsbidrag som den underhållsskyldige skall utge.

I remissyttrandet över ensamförälderkommitténs betänkande pekade riks försäkringsverket också på att det i dagens samhälle finns många olika

existensminimiregler. Verket understryker återigen i sitt yttrande över rapporten 1984/85: 7 att det behövs en översyn av de olika förbehålls- och existensminimireglerna. Denna översyn bör enligt verkets mening även innefatta en kritisk granskning av de belopp som bör anses utgöra skäligen levnadskostnader för olika typer av hushåll.

Riksskatteverket har bl. a. hänvisat till sitt yttrande över ensamförälder-kommitténs betänkande (SOU 1983: 51). I detta har verket mot bakgrund av kommitténs uttalande om en mer samordnad syn på förbehållsbeloppen m. m. understrukt vikten av att man ser över skattereglerna om existensminimum och extra avdrag för nedsatt skatteförmåga, reglerna om löneexekution samt socialtjänstlagens regler. En sådan översyn kan bl. a. även ta upp frågan varför det familjerättsliga förbehållsbeloppet är knutet till basbeloppet och det exekutionsrättsliga till konsumentprisindex.

5 Indexregleringen

Både underhållsbidragen och bidragsförskotten har en indexreglering med anknytning till basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring, dock av olika utformning. Bl. a. ändras underhållsbidragen med endast sju tiondelar av basbeloppets förändring, som närmare redovisas i rapport 1984/85: 6.

Socialstyrelsen anser liksom tidigare att det inte finns tillräckliga skäl att fråga den år 1979 beslutade begränsningen av uppräknings av underhållsbidragen. Motiveringen anför socialstyrelsen vara följande.

Det kan konstateras att försörjningsförmågan för de bidragsskyldiga genomsnittligt har sjunkit. Den reella löneökningen följer inte ökningen av basbeloppet. En löneökning för den bidragsskyldige medför också en ökning av skatten så att han i själva verket får ut högst 50 % av ökningen. Samtidigt höjs underhållsbidraget i de flesta fall med 70 % av basbeloppshöjningen. Det är därför svårt att utan vidare säga att den lagändring som innebar en sänkning av indexhöjningarna till 7/10 var obefogad.

När det gäller bidragsförskottets storlek anser dock socialstyrelsen att det finns skäl att utreda om indexregleringen av bidragsförskottet generellt borde begränsas. En jämförelse kunde därvid göras med vad en sammanlevande familj disponerar till försörjningen av barnen och hur dessa belopp förändras.

Enligt *riksförsäkringsverkets* mening bör indexregleringen inom underhållsbidrags- och bidragsförskottssystemet diskuteras förutsättningslöst. Verket framför vidare att här borde exempelvis en jämförelse med förhållandena för andra grupper göras. Vidare, menar verket, bör man diskutera frågan om indexuppräkningsarna bör ske med utgångspunkt i prisutvecklingen, löneutvecklingen eller med hjälp av något annat mått.

Regeln om den begränsade höjningen av underhållsbidragen har även tagits upp av *Svenska domareförbundet*, som menar att syftet med denna regel måste vara att nedbringa antalet jämkningar genom att leda till så långt som möjligt samma resultat som en jämkningsprocess skulle ha gjort. *Örebro läns allmänna försäkringskassa* har liknande tankegångar och an-

ser att mot bakgrund av eftersläpningar i löneutvecklingen jämfört med basbeloppshöjningarna under de senaste åren kan man befara att behovet av jämkningar och kraveftergifter skulle öka om indexuppräkningarna av underhållsbidragen skulle följa de faktiska basbeloppsförändringarna.

Familjelagssakkunniga anför att det visst kan sägas att den valda metoden att begränsa indexhöjningarna var diskutabel. Familjelagssakkunniga hade föreslagit en annan metod. Meningen var också att man skulle följa verkningarna av reformen.

6 Bakgrunden till 1978 års beslut om en underhållsreform

Såsom anges och vidare utvecklas i rapport 1984/85: 5 var målet för 1978 års beslut om en underhållsreform främst att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi samt att få till stånd en något mer enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna och tillgodose vissa reformkrav från riksdagens sida. Underlaget för reformen, begreppet "svag ekonomi" m. m. behandlas i rapporten.

6.1 Målsättningen

Kritiken i rapporten 1984/85: 5 av den bristande överensstämmelsen mellan målsättningen för reformen, nämligen att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi, och reformens faktiska utformning med lindring för alla underhållsskyldiga har på ett undantag när mötts av ett starkt gensvar hos remissorganen.

Familjelagssakkunniga hävdar nämligen att de flesta inslagen i 1979 års reform var inriktade på de underhållsskyldiga som levde under svåra ekonomiska förhållanden och att det egentligen bara var begränsningen av indexhöjningarna som kom hela gruppen underhållsskyldiga till del.

Andra remissorgan som berört denna fråga anser att reformen till största delen var en generell reform för samtliga underhållsskyldiga, trots målsättningens inriktning på de underhållsskyldiga med svag ekonomi.

Socialstyrelsen menar att de åtgärder som innebar en generell ekonomisk lindring för de underhållsskyldiga trots allt kunde vara befogade. Bl. a. anges att man på grund av den sjunkande reallöneutvecklingen inte utan vidare kan säga att den generella begränsningen av den årliga indexhöjningen av underhållsbidraget till sju tiondelar av kostnadsutvecklingen var obefogad. Även det generella umgängesavdraget kunde enligt styrelsen vara befogat med hänsyn till hur oerhört viktigt det är för barn att umgås med båda sina föräldrar.

Såväl *socialförvaltningar* som *allmänna försäkringskassor* har utifrån sin egen erfarenhet synpunkter på vad reformen har betytt för de underhållsskyldiga med svag ekonomi.

Örebro socialförvaltning anför följande.

Med de beräkningsgrunder som nu gäller konstateras att underhållsskyldiga med hög inkomst och till synes god ekonomi hamnar på relativt låga

underhållsbelopp, genom att få förbehålla sig många poster såsom resor, egen bil, hög boendekostnad etc. Omvänt tvingas en underhållsskyldig med låg inkomst, med låg hyra och med exempelvis lån, som ej är avdragsgilla, att betala ett högt belopp i underhåll. Detta skapar irritation och orättvisetänkande hos de underhållsskyldiga, vilket framskyttar i kontakten med handläggarna av underhållsären.

Departementschefen ansåg i propositionen att reformen skulle medföra samhällsliga vinster genom att den skulle mildra riskerna för social utslagning av de underhållsskyldiga med särskilt svåra problem. Vad departementschefen då ansåg har emellertid inte, enligt socialförvaltningens mening, förverkligats i praktiken alldenstund reglerna vid beräkning av underhåll blivit generellt verkande för hela gruppen underhållsskyldiga. De socialt utslagna borde mötas med selektiva insatser i stället för en generell verkande underhållsreform, vilket också är revisorernas tankegångar.

Socialnämnden i Ludvika anser att det framför allt är höginkomsttagarna som gynnats av den nya lagstiftningen, bl. a. genom den s. k. kvotdelseffekten som medför att vårdnadshavarens överskott påverkar den andre förälderns skyldighet att betala underhållsbidrag. Staten får gå in med större stöd ju större överskott vårdnadshavaren har i förhållande till den underhållsskyldige.

Angående syftet med reformen anser *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* att för dem med mycket dålig ekonomi och/eller svår social situation har reformen fått avsevärd verkan. Detta har förhoppningsvis medfört att antalet socialt utslagna underhållsskyldiga har minskat vilket man räknade med när ändringarna genomfördes. Däremot är det mer tveksamt om övriga med svag ekonomi verkligen fått det bättre. Försäkringskassan menar att förbättringarna snarare kommit dem till godo som redan har god ekonomi. För vävalvlönade med höga ränteavdrag och stabil social situation medför reformen förmodligen de största lättnaderna, vilket inte var avsikten. Som exempel påpekar kassan att det är ovanligt att domstolar och socialförvaltningar använder sig av möjligheten att göra standardtillägg.

Även *Örebro läns allmänna försäkringskassa* har den erfarenheten att även underhållsskyldiga med relativt god ekonomi har fått en lindring i underhållsbördan bl. a. genom att det vid beräkning av underhållsbidragens storlek görs stora förbehåll för räntor och amorteringar.

Malmö allmänna försäkringskassa säger att man delar uppfattningen att den i huvudsak generellt verkande underhållsreformen för hela gruppen underhållsskyldiga inte har uppfyllt målet som avsetts, nämligen att stödja underhållsskyldiga som har svag ekonomi.

6.2 Mildrad underhållsbörda

6.2.1 Begreppet "svag ekonomi"

I rapporten 1984/85: 5 har också hävdats att trots att reformen riktade sig till underhållsskyldiga med "svag ekonomi" har begreppet svag ekonomi inte definierats i beslutsunderlaget inför reformen. En del remissmyndigheter instämmer i denna kritik.

Socialstyrelsen och *familjelagssakkunniga* anser emellertid att begrep-

pet svag ekonomi har blivit preciserat genom det nya beräkningssättet för underhållsbidrag. Socialstyrelsen anför bl. a. följande.

Den som har en nettoinkomst som understiger eller obetydligt överstiger det totala förbehållsbeloppet anses inte kunna betala underhållsbidrag och får därmed anses ha svag ekonomi. Det hade varit önskvärt med en undersökning av på vilken nivå förbehållsbeloppen borde ligga för att täcka det som i propositionen angavs ingå i vanliga levnadskostnader. En närmare granskning visade redan vid reformens genomförande att samtliga poster beräknade efter konsumentverkets kostnader inte kunde rymmas inom det lagstadgade förbehållsbeloppet. Socialstyrelsen har i kontakter med kommunerna erfarit att bidragsskyldiga många gånger hamnar i nivå med socialbidragstagare.

Endast en remissinstans, *socialstyrelsen*, har synpunkter på förslagen i rapporten till definition av begreppet "svag ekonomi", nämligen anknytning till riksskatteverkets normalbelopp för existensminimum alternativt den av socialstyrelsen rekommenderade normen för skälig levnadsnivå. Socialstyrelsen anser att gränsen för svag ekonomi för de underhållsskyldiga i stället skall bedömas som summan av aktuella förbehållsbelopp för egna och familjemedlemmars levnadskostnader, bostadskostnader osv. Skälet är att denna summa utgör en av beräkningsfaktorerna vid fastställandet av underhållsbidrag. Beträffande vårdnadshavarnas gräns för svag ekonomi har socialstyrelsen däremot inte uttalat sig.

6.2.2 De underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas ekonomi

I rapport 1984/85: 5 kritiserar 1979 års underhållsreform därför att det – mot bakgrunden av det beslutsunderlag som förelåg år 1978 vilket visade att de underhållsskyldigas ekonomiska situation överlag varit något bättre än vårdnadshavarnas – var omotiverat med en generell lindring för alla underhållsskyldiga.

Riksförsäkringsverket tar i detta sammanhang upp ett principiellt argument att det inte är självklart att underhållsskyldiga och vårdnadshavare skall jämföras vad gäller behov av ekonomiskt stöd. Verket anser att riksdag och regering självfallet är fria att sätta olika reformer mot varandra inom ett visst ekonomiskt utrymme.

De flesta remissinstanserna har intet att invända mot kritiken i rapporten att den generella reformen var omotiverad på den grunden att de underhållsskyldigas ekonomi genomsnittligt var bättre än vårdnadshavarnas. *Hovrätten för Nedre Norrland* hade redan i sitt remissvar över familjelags-sakkunnigas betänkande angående underhåll till barn och frånskilda, SOU 1977: 37, ifrågasatt om det redovisade materialet gav fog för de sakkunnigas närmast generella slutsats om de underhållsskyldigas svåra ekonomiska situation. Mot bakgrunden av rapporten vidhåller hovrätten sin uppfattning om materialets ohållbarhet. *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* anför att den ensidiga fokuseringen på de underhållsskyldiga kan ha lett till att lagstiftaren inte uppmärksammat barnens och vårdnadshavarnas situation i tillräckligt hög grad. Som tidigare nämnts uttalade *Ludvika*

socialförvaltning en förmodan att reformen kunde baseras på föräldrad statistik, eftersom de underhållsskyldigas svaga ekonomi hade uppgivits som det verkliga skälet till lagen.

Redog. 1986/87:2

Socialstyrelsen anser att de underhållsskyldigas genomsnittligt högre inkomster inte betyder att de har möjlighet att betala högre underhåll och pekar på att de nya mer sammansatta familjebildningarna gör det svårt att dra generella slutsatser. *Socialstyrelsen* säger vidare att det är självklart att en underhållsskyldig skall betala ett i förhållande till förmågan rimligt underhållsbidrag. Styrelsen hävdar dock att så länge vårdnadshavare i allmänhet har en sämre ekonomisk situation än de underhållsskyldiga och dessa inte rimligen kan betala högre underhållsbidrag blir konsekvensen att staten måste stå för mellanskillnaden i form av utfyllnadsbidrag.

Familjelagssakkunniga hävdar att reformen inriktades på underhållsskyldiga med sämst ekonomisk bärkraft. De framhåller att även om de underhållsskyldigas pressade läge inte fanns dokumenterat i någon vetenskaplig undersökning krävdes det inte särskilt stora mått av medmänsklig fantasi för att begripa det demoraliserande i att införsel för underhållsskyldiga medförde att de under många år endast hade existensminimum att leva på. Med hänsyn till de underhållsskyldiga med svag ekonomi anser de sakkunniga att reformen var motiverad, även om de underhållsskyldigas genomsnittliga ekonomiska situation var bättre än vårdnadshavarnas. Det anförts att situationen för de underhållsskyldiga som inte kan betala underhållsbidrag inte hjälps upp av att det finns andra underhållsskyldiga som har god ekonomi. Den genomsnittliga ekonomiska situationen mätt i bruttointkomst är till stor del beroende av hur många som saknar arbete eller endast arbetar deltid.

6.3 Enhetligare bedömning

Beträffande det andra syftet med 1979 års underhållsreform – att uppnå en något mera enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna – har i rapporten 1984/85: 5 redovisats den något osäkra slutsatsen att reformen tycks ha gett bättre förutsättningar för större likformighet, men att de skönsmässiga inslagen förefaller vara så stora att man ej klart kan uttala sig om huruvida syftet uppnåtts. De flesta remissorganen har kommenterat denna punkt.

Ett par remissorgan, nämligen *socialstyrelsen* och *Svea hovrätt*, kritiserar de undersökningar som ligger till grund för slutsatserna med motive- ringen att de gjordes alltför nära lagändringen år 1979 och inte är rep- resentativa för dagens situation. Remissinstanserna har mycket skilda uppfatt- ningar beträffande denna fråga.

De närmast ansvariga myndigheterna, *socialstyrelsen* och *riksförsä- ringsverket*, vilka gemensamt gett ut allmänna råd för bl. a. fastställande av underhållsbidrag, anser båda att större stadga har uppnåtts genom de detaljerade anvisningarna. Riksförsäkringsverket anser dock att täckande regler fortfarande saknas på flera punkter, medan *socialstyrelsen* hävdar att en ökad schablonisering vore önskvärd. Enligt *socialstyrelsen* är den nuvarande detaljregleringen problematisk dels därför att det tar tid att

komma fram till ett skäligt belopp, dels därför att det är svårt för den enskilde att själv bedöma om beräkningen är riktig och förstå varför beloppet blir det föreslagna.

Samtliga domstolar som ingick bland remissmyndigheterna samt *Sveriges domareförbund* anser att rättstillämpningen vad gäller fastställande av underhållsbidrag har blivit mer enhetlig efter 1979 års underhållsreform. Domareförbundet påpekar att det nuvarande utrymmet för skälighetsbedömning inte innebär någon nackdel och att det är tveksamt om en längre driven schablonisering är att rekommendera. *Hovrätten för Nedre Norrland* anser att tills man har gjort en representativ undersökning med avseende på hur domstolar och andra organ, som har kontakt med underhållsreglerna, faktiskt tillämpar reglerna om underhållsbidrag, bör någon schablonisering inte komma i fråga.

De försäkringskassor som fått rapporten på remiss har på denna punkt en fråga de juridiska organen fullständigt skild uppfattning. Enligt kassorna tycks den av reformen åsyftade enhetligheten inte ha uppnåtts.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa redovisar följande erfarenheter:

Vår erfarenhet är att den slutliga skälighetsbedömningen varierar väsentligt mellan olika socialförvaltningar och framför allt mellan olika domstolar. Rättspraxis är oenhetlig och kan svårligen tjäna till vägledning för dem som har att tillämpa reglerna. Tyvärr får vi konstatera att det stundtals föreligger betydande samarbetsproblem mellan kassan, socialförvaltningarna och åtskilliga advokater. De mest påtagliga bristerna ligger i att gällande bestämmelser många gånger inte följs samt i svårigheter att tillägna sig lagstiftarens synsätt vid t. ex. "förvärvsförmågebedömningen". Det förefaller även som vissa socialförvaltningar tar större hänsyn till den underhållsskyldiges situation än till barnets vilket de egentligen har att företräda.

Malmö allmänna försäkringskassa anser att det bör vidtas åtgärder som kan leda till att det blir en mer enhetlig bedömning av underhållsbidragen. Beräkningssättet för underhållsbidrag bör, enligt kassan, om möjligt till viss del utgöras av fasta beräkningsbelopp och möjligheten till skälighetsbedömning bör kvarstå.

Örebro läns allmänna försäkringskassa pekar på att enhetligheten fortfarande är otillfredsställande och anser att den huvudsakliga anledningen till detta är att frågor om underhållsbidrag handläggs av för många olika organ. Dessutom anser kassan att den nuvarande beräkningsmetoden är för komplex och att den medger för stort utrymme för skälighetsbedömningar i olika led av beräkningen. Av rättssäkerhetsskäl anser kassan därför att beräkningsmetoden bör förenklas och att administrationen av frågor om underhållsbidrag och bidragsförskott bör samordnas inom försäkringskassorna.

Försäkringskassaförbundet anser att den egentliga bristen inte ligger i beräkningsreglerna utan i att frågor om underhållsbidrag handläggs av för många organ. Därför skulle rapportens tentativa förslag om en ökad schablonisering inte hjälpa.

I remissvaren från *kommunerna* och *Svenska kommunförbundet* pekas genomgående på de svårigheter som har sin grund i det komplicerade regelsystemet.

Ludvika kommun redovisar följande erfarenheter:

Det vi kunnat märka med lagen är att vi inte fått enhetliga bestämmelser utan detaljregleringen som finns i dessa ärenden ger till resultat att man hamnar i skälighetsbedömningar oftare än tidigare (ex. skulder, skattereduktioner, bostadskostnader, barnomsorg, umgängeskostnader m.m. m.m.). Behovet av resurser hos kommunerna var också dåligt utrett innan lagen trädde i kraft. Det blev därför även för kommunerna en "dyrköpt" reform.

Umeå kommun anser att nuvarande regelsystem tenderar att bli obegripligt för en vanlig medborgare. Det ger ett sken av rättvisa och exakthet som inte finns. *Örebro kommun* pekar på att trots de förfinade och komplicerade beräkningsmetoderna, så måste vart och vartannat ärende skälighetsprövas.

Kommunförbundet anser att varje förändring gör beräkningsunderlaget inaktuellt och framkallar behov av omräkning. Arbetet med att bestämma underhållsbidragen är enligt förbundet tidsödande och upplevs som ett onödigt byråkratiskt förfarande av såväl handläggande personal som berörda föräldrar. För den enskilde har det inneburit svårigheter att sätta sig in i regelsystemet, vilket enligt förbundet torde vara en anledning till att antalet mål som förts till allmän domstol ökat.

6.4 Beslutsunderlaget för 1979 års underhållsreform

Remissinstanserna, med undantag av familjelagssakkunniga, instämmer i den bedömning som görs i rapport 1984/85: 5 att beslutsunderlaget inför reformen var alltför bristfälligt.

Familjelagssakkunniga anser att underlag för reformen inte saknades eftersom det inte ingick i reformen att göra en översyn av samhällsstödet till familjer, där föräldrarna lever isär. De sakkunniga hävdar också att det fanns kostnadsberäkningar men att departementschefen, sedan han redogjort för kostnadsfaktorerna, avböjde att ange beloppen.

Riksförsäkringsverket instämmer i åsikten att det är av vikt att riksdagen har ett fullgott underlag för sina prioriteringar och välkomnar en debatt om vilket underlag riksdagen bör ha vid sitt beslutsfattande.

Socialstyrelsen framför argumentet att även om underlag och kostnadsberäkningar saknades inför reformen så var den motiverad. Styrelsen pekar på att vid denna tidpunkt var frågan om de underhållsskyldigas situation under ständig debatt och att den ovillkorliga skyldigheten att betala underhåll till barn lett till stora indrivningsproblem för myndigheterna.

Även *socialnämnden i Ludvika kommun* tar upp opinionens roll som bakgrundsfaktor till lagstiftningen:

Det verkade som att man ej hade gjort någon utredning om vilka konsekvenser denna form av lagstiftning skulle ge. Vi vill också ifrågasätta om

grunden till lagen togs mot bakgrund av en föråldrad statistik, eftersom svag ekonomi hos de underhållsskyldiga uppgavs som det verkliga skälet till lagen. Från oss som jobbar på fältet tycker vi inte att dessa påståenden har bevisats utan undrar om bakgrunden till lagstiftningen fanns att finna i starka opinionsbildande grupper.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) anser att det självfallet är en brist att fördelningspolitiskt underlag i stort saknades när reformen genomfördes och pekar på svårigheterna att jämföra löntagares resp. företagares inkomstförhållanden.

6.5 Beslutsunderlag för ett nytt system

För att få fram ett lämpligt beslutsunderlag för en eventuell omprövning av systemet hade i rapporten 1984/85: 5 föreslagits följande åtgärder, nämligen framtagande av statistik rörande underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomi jämfört med andra föräldrars, identifiering av målgrupper för statliga stödåtgärder på detta område samt en omprövning av behovet av detaljreglering vid fastställande av underhållsbidrag.

Samtliga remissorgan som yttrat sig instämmer i att det föreslagna beslutsunderlaget och i vissa fall ytterligare material måste tas fram inför en eventuell omprövning av det gällande systemet.

Beträffande förslaget att ta fram statistik över underhållsskyldigas och vårdnadshavares ekonomiska förhållanden är det endast *statistiska centralbyrån* som specificerat sina synpunkter.

Statistiska centralbyrån redovisar två löpande urvalsundersökningar nämligen inkomstfördelningsundersökningen (HINK) och undersökningen av levnadsförhållanden (ULF), vilka båda innehåller uppgifter om underhållsskyldiga och vårdnadshavare. Hittills har SCB inte publicerat uppgifterna i en sådan form att jämförelser kan göras mellan underhållsskyldiga och vårdnadshavare. Centralbyrån anser att adekvat statistik skulle kunna sammanställas om man på de medicinska födelsemeddelandena registrerar barnets båda ursprungliga föräldrar i samtliga fall då faderskapet inte är omstritt, vilket torde gälla närmare 99 % av samtliga fall. Om denna uppgift tillfogades skulle det – enligt centralbyrån – finnas bättre förutsättningar att belysa sociala och ekonomiska förändringar för barn, vårdnadshavare och underhållsskyldiga.

7 Bristande samordning mellan underhållsbidrag och bidragsförskott

Samordningen mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen har enligt rapport 1984/85: 7 vissa brister eftersom rätt till bidragsförskott kan föreligga trots att barnet saknar rätt till underhållsbidrag.

7.1 Behovsprövning

Det har hos flertalet remissinstanser upplevts som stötande att bidragsförskott kan utgå utan att barnet har rätt till underhållsbidrag. Behovspröv-

ning av bidragsförskottet gentemot både barnet och vårdnadshavaren förespråkas, något som skulle ge större samstämmighet mellan föräldrabalken och bidragsförskottslagen samt minskade utgifter för utfyllnadsbidrag.

Socialstyrelsen hänvisar bl. a. till styrelsens och *riksförsäkringsverkets* gemensamma skrivelse till justitie- och socialdepartementen år 1982, där man ifrågasatte om inte en regel i bidragsförskottslagen om behovsprövning av bidragsförskottet kunde övervägas. *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* anser att både ekonomi- och rättviseskäl talar för behovsprövning av bidragsförskotten. Kassen uttrycker dock farhågor över de handläggningsproblem en behovsprövning medför om inte någon form av schablonisering samtidigt införs.

Negativa till behovsprövning av bidragsförskotten är emellertid *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, som i stället förordar ett starkare generellt stöd till barnfamiljerna. TCO menar att fler selektiva inslag i det socialpolitiska systemet skärper de flerdubbla marginaleffekterna och medför krav på individuell granskning, som både är administrativt krävande och förutsätter en kontroll av den enskilde som kan upplevas som integritetskränkande.

Effekten att en socialförmån som barnbidraget medför ökade utgifter för staten i form av utfyllnadsbidrag har även den ansetts negativ. *Riksförsäkringsverket* uttrycker här att en beräkningsmetod där barnbidragets inverkan på barnets behov av medel till sin försörjning får en likvärdig effekt på underhållsbidraget och bidragsförskottet är en önskvärd förbättring för att minska det allmännas utgifter.

7.2 Förlängda bidragsförskott

Enligt rapport 1984/85: 7 brister det i samordningen mellan underhållsbidrag och det förlängda bidragsförskottet för studerande, vad avser hur länge resp. stöd skall utgå.

Riksförsäkringsverket förordar här att föräldrabalkens regler anpassas till bidragsförskottslagens, då nuvarande åldersgräns för det förlängda bidragsförskottet – t. o. m. juni månad det år barnet fyller 20 år – stämmer väl överens med det stöd barnet och dess familj får genom annan lagstiftning, som t. ex. den rörande studiebidrag, bostadsbidrag och flerbarns-tillägg.

Socialstyrelsen föreslår å sin sida en lösning där bidragsförskott skall utbetalas längst t. o. m. den månad då det bidragsberättigade barnet avslutar sin grundutbildning. Styrelsen önskar att denna tidsgräns även införs i föräldrabalken.

Vad avser handläggningen av det förlängda bidragsförskottet framhåller *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* att det ofta är svårt att få ett nytt underhållsbidrag fastställt eller att det i vart fall tar lång tid. Vidare framhålls att det även är omständligt att kontrollera om barnet går i skolan, samt att det inte är ovanligt att återkrav måste riktas därför att det i efterhand kommer fram att barnet avbrutit sina studier. Kassen menar därför att en lagändring, som innebär att den underhållsskyldige förälderns skyldighet att betala underhållsbidrag automatiskt fortsätter efter 18-årsda-

gen om barnet fortsätter sin skolgång, skulle väsentligt förenkla handläggningen av det förlängda bidragsförskottet.

Ludvika kommuns socialförvaltning uttrycker en tveksamhet till införandet av rätt till bidragsförskott för barn över 18 år. Reformen borde ha fått stå tillbaka i det nu trängda kostnadsläget, då de administrativa merkostnaderna enligt socialförvaltningen överskuggar de eventuellt positiva effekterna för den enskilde.

7.3 Avtalsfrihet och försäkringskassornas medverkan

Såsom beskrivs i rapporten 1984/85: 7 råder det *avtalsfrihet* vid bestämmandet av underhållsbidrag, vilket medför att försäkringskassan vid fastställande av bidragsförskott i varje enskilt fall måste kontrollera underhållsbidragets rimlighet. Bidragsförskott i form av utfyllnadsbidrag skall vägras om det fastställda underhållsbidraget uppenbarligen understiger vad den underhållsskyldige bör betala i underhållsbidrag.

Försäkringskassaförbundet anför bl. a.

Den grundläggande bristen i nuvarande bidragsförskottssystem är att samhället avstår från att på ett enhetligt och målinriktat sätt skaffa sig garantier för att rätt fastställda underhållsbidrag ligger till grund för rätt fastställda bidragsförskott och att de underhållsskyldiga på ett rättvist sätt efter faktisk betalningsförmåga bidrar till intäktssidan i systemet. Få andra "långivare" torde överlåta åt andra att i dispositiva mål avgöra vad som skall återbetalas.

Med hänsyn till de stora kostnader samhället åsamkas genom en alltför omfattande administration, som ofta leder till att alltför höga bidragsförskott betalas ut, anser förbundet att det är mycket angeläget att man så snart som möjligt får till stånd en ändrad administration i fråga om fastställande av underhållsbidrag. Försäkringskassorna, som svarar för administrationen av bidragsförskott, bör enligt försäkringskassaförbundet även ges uppgiften att bevaka samhällets intressen av att underhållsbidrag som svarar mot bidragsförskott fastställs till rätt nivå.

Jönköpings läns allmänna försäkringskassa föreslår här att parterna även i fortsättningen fritt får besluta om underhållsbidragets storlek, men i de fall bidragsförskott söks bör försäkringskassan ges uppdraget att enligt vissa gemensamma regler fastställa det underhållsbidrag som skall erläggas. Vid tvist bör ärendet gå till domstol med försäkringskassan som part, anser Jönköpingskassan vidare. Kassan framhåller även att kassorna har en officialprincip som garanterar att domstolen får ett fullständigt underlag för en dom.

Vid fastställelser av underhållsbidrag som inte kan bli högre än bidragsförskottet föreligger inte något direkt intresse från vårdnadshavarens sida att få ett så högt underhållsbidrag som möjligt. Lagstiftningens konstruktion i denna del innebär enligt *riksförsäkringsverkets* mening stora risker för att underhållsbidrag under nivån för bidragsförskottet satts till för låga belopp. *Stockholms läns allmänna försäkringskassas* erfarenhet är att vårdnadshavarna har ett svagt intresse att driva underhållsfrågan i dessa

fall. Vidare anføres att föräldrarna inte sällan uttrycker att de är negativa till en process om högre resp. lägre underhållsbidrag då detta kan störa parternas relationer och t. ex. gå ut över umgänget med barnen. Kassan önskar därför att försäkringskassorna ges möjlighet att inträda som part i en underhållsprocess.

För att undvika dubbelarbete i form av kontroller av underhållsfastställelsen hos försäkringskassan föreslår *socialstyrelsen* att – i de fall då socialnämnd har medverkat till ett underhållsavtal – en underskrift av socialnämndens handläggare skall göras på avtalet, som en upplysning till kassan att avtalet är upprättat i enlighet med bestämmelserna i föräldrabalken. I dessa fall torde enligt styrelsen kassan kunna nöja sig med en enkel kontroll.

Socialstyrelsen anser vidare att mål om underhållsbidrag bör göras indispositiva och att domstolens avgörande därmed skall göras bindande för kassan. I ärenden där varken socialnämnd eller domstol har medverkat anser socialstyrelsen att försäkringskassan bör åläggas att lämna bindande förhandsbesked.

Riksförsäkringsverket anser att den försöksverksamhet med fastställelse och jämkning av underhållsbidrag som för närvarande bedrivs av fyra försäkringskassor först måste utvärderas innan verket kan ta ställning till var underhållsbidragen bör fastställas resp. jämkas. Några förändringar i administrationen bör enligt verkets mening inte beslutas förrän försäkringskassornas projekt har utvärderats.

Försöksverksamhet bedrivs vid försäkringskassorna i Jönköpings län, Kalmar län, Örebro län och Göteborgs län.

I rapporten 1984/85: 7 anføres att det endast undantagsvis förekommer att försäkringskassorna begär att barnet skall medverka till att underhållsbidraget jämkas uppåt när dess behov ökat på grund av att det blivit äldre, något som man synes ha räknat med i 1978 års proposition.

Malmö allmänna försäkringskassa påpekar i sammanhanget, att för att vårdnadshavarens medverkan till höjning av underhållsbidrag skall kunna krävas, måste underhållsbidraget vara "uppenbarligen för lågt". Ett eventuellt ökat behov av underhållsbidrag hos barnet utgör ofta ett så pass ringa belopp per månad att detta inte heller kan åberopas som ändrade förhållanden vid en eventuell stämning vid tingsrätten för ett förhöjt underhållsbidrag.

En anledning till att kassorna endast undantagsvis begär barnets medverkan till jämkning i dessa fall är, enligt *Bohusläns allmänna försäkringskassa*, att den underhållsskyldige trots barnets behov av bidrag inte har förmåga att betala högre underhållsbidrag på grund av maximalt uttag av hans överskott. Det är därför föga sannolikt att kassornas praxis härvidlag medför att statens utgifter för utfyllnadsbidrag blir onödigt stora anför Bohuskassan.

Förslaget i rapport 1984/85: 7 att försäkringskassorna skall ges möjlighet att biträda föräldrar vid ingående av avtal om jämkning av underhållsbidrag till barn i bidragsförskottssystemet samt biträda föräldrarna när frågan om förlängt bidragsförskott blir aktuell har, med undantag för de familjelägs sakkunniga, mottagits positivt av remissinstanserna.

Familjelagssakkunniga anser att förslaget att försäkringskassorna skulle biträda föräldrar vid ingående av avtal om jämkning av underhållsbidrag till barn inom bidragsförskottssystemet är alldeles galet. Familjelagssakkunniga anför att "biträda föräldrar" inte bara är en fråga om att fylla i en blankett när man redan är ense, utan vad frågan gäller är att förhandla med dem om den lösning som man vill komma fram till. Försäkringskassorna är i denna situation inte ojäviga, anför de sakkunniga vidare. Det uppkommer tvärtom ett behov för vardera föräldern att få biträde för att tillvarata sina intressen mot kassan, som vid förhandlingen måste betraktas som part. Kassan som samtidigt har till uppgift att besluta om återkrav av bidragsförskottet kommer därigenom i en oklar mellanställning, menar de sakkunniga, och försäkringskassan bör, som nu, kunna uppmana den underhållsskyldige att på vanligt sätt söka få till stånd en jämkning genom avtal eller domstols avgörande. Men det bör inte tillkomma kassan att i sådant hänseende ställa såsom villkor att kraveftergift annars inte beviljas, avslutar familjelagssakkunniga.

7.4 Missbruk av bidragsförskottssystemet

I rapport 1984/85: 7 redovisas resultaten av frågor till försäkringskassorna om missbruk av bidragsförskottssystemet.

Blekinge läns allmänna försäkringskassa anför:

Att bidragsförskottssystemet är svårt att kontrollera och lätt att missbruka anser revisorerna som en brist och så är det förstås om man ser med fiskala ögon på ett trygghetssystem som bygger på förtroende för medborgaren och vari ingen anses som presumtiv brottsling i första hand.

Blekingekassan anför vidare att det måste vara att hänföra till en feltolkning att påstå att den vanligaste orsaken till att polisanmälan inte sker så ofta är bevissvårigheter. Orsaken är naturligtvis att kassorna har förtroende för den allmänhet de har att betjäna. Kassan anför emellertid vidare att härmed är naturligtvis inte sagt att all kontroll är onödig – rimligheten måste få gälla här som i övrigt hos oss.

Blekingekassan skriver även att risken för "missbruk i form av sammanboende" inte bör övervärderas till sina för samhället negativa konsekvenser. Barnet (barnen) har ju då både en pappa och en mamma, en hel familj, vilket fortfarande (eller rättare sagt alltmör) anses som det lyckligaste för barnens utveckling.

Örebro läns försäkringskassa anser att det saknas grund för påståenden om ett omfattande avsiktligt missbruk av bidragsförskottssystemet. Med hänsyn till integriteten torde det inte vara önskvärt att ge försäkringskassorna utökade befogenheter för ytterligare kontroller i ärenden med misstänkt sammanboende.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa diskuterar för närvarande, i samband med en total översyn av missbruket av olika förmåner, hur den skall handskas med missbruket av bidragsförskottssystemet. Kassan anför att möjligheten finns att ett inte obetydligt antal felaktigt utbetalda bidragsförskott i själva verket är bedrägerier. Stockholmskassan påpekar de stora

bevissvårigheter som föreligger i den här typen av ärenden. Det är t.ex. mycket svårt att dra gränsen mellan sammanboende och utnyttjande av umgängesrätten. Bevissvårigheterna anger kassan som den främsta anledningen till att den polisanmält så få ärenden (ca 15 st. under åren 1981–1984). De nuvarande folkbokföringsbestämmelserna, som ger stora möjligheter till skenskrivningar, försvårar arbetet att beivra otillbörligt utnyttjande av bidragssystemet.

Södermanlands läns allmänna försäkringskassa anför att missbruksproblematiken förefaller överdriven. Den vanligaste orsaken till att så få ärenden polisanmäls är troligen att så få av de anmälda faktiskt åtalas.

Socialstyrelsen menar att det någon enstaka gång förekommer att bidragsförskottssystemet missbrukas genom att man felaktigt uppger var barnet bor eller genom att man uppger att parterna har separerat trots att så inte är fallet. Styrelsen anför att möjligen skulle en ändring i sekretesslagen kunna göra det lättare att lämna sådana uppgifter myndigheter emellan att det kan undvikas att bidragsförskott felaktigt betalas ut. Försäkringskassan torde enligt socialstyrelsen också ha skäl att vara mer aktiv i fall då man misstänker missbruk.

Riksförsäkringsverket, som ser allvarligt på problemen kring det eventuella missbruket av bidragsförskotten, har för närvarande två metoder att anvisa kassorna för att stävja ett eventuellt missbruk. Den ena är en väsentligt förbättrad information till vårdnadshavaren i samband med ansökan om bidragsförskott. En särskild broschyr som rör enbart sammanboende och anmälningsskyldighet har tagits fram för detta ändamål. Den andra metoden är stickprovskontroller.

Under första halvåret 1986 har verket även för avsikt att som vägledning till kassorna ge ut en rättslägesanalys rörande beviskravet vid misstänkt sammanboende inom bidragsförskottsområdet. Riksförsäkringsverket har även för avsikt att – efter kontakt med riksåklagaren – i form av allmänna råd ge kassorna ledning om när ärenden bör lämnas till åklagarmyndigheten.

Flera försäkringskassor instämmer i vad som anförts i rapport 1984/85: 7, att bidragsförskottssystemet kan upplevas så förmånligt att underhållsskyldiga fingerar betalningsförsummelse för att komma in i systemet.

Riksförsäkringsverket ställer sig däremot mera tveksamt till att så skulle vara fallet, och *socialstyrelsen* anför att det knappast är troligt att underhållsskyldiga i allmänhet har sådan kunskap om systemet och effekterna av den ena eller den andra åtgärden att det över huvud taget skulle vara möjligt att något dylikt kan inträffa. Enligt socialstyrelsen finns det heller ingen anledning att tro att det föreligger någon risk för en allmän spekulation i dessa avseenden.

8 Centralkontorens kontroll av underhållsbidraget

Stockholms läns allmänna försäkringskassa kommenterar vad som anförts i rapport 1984/85: 7 om centralkontorens kontroll av lokalkontorens beslut så, att det är angeläget att upptäcka eventuella fel så snart som möjligt.

Stockholmskassan, som kontrollerar från lokalkontoren inkomna ärenden i en mycket stor omfattning, anser sig inte kunna dra ned på denna kontroll. Kassan menar att något stöd i kassornas instruktion givetvis inte fordras för att de skall kunna kontrollera ärenden i en omfattning de själva anser lämpligt.

Enligt *riksförsäkringsverkets* mening behöver centralkontoren inte kontrollera varje ärende ur den aspekten att själva beslutet skulle vara felaktigt från lokalkontoren. Men eftersom centralkontoren framdeles skall kräva in underhållsbidraget från den underhållsskyldige menar verket att det är av stor vikt att alla uppgifter är korrekt inlagda i ADB-registret, i synnerhet som senare korrigeringar innebär både merarbete för kassan och ibland också olägenheter för den enskilde. Det är mot denna bakgrund man bör se centralkontorens kontroll av de ärenden som kommer in enligt riks-försäkringsverket.

9 Synen på skulden på underhållsbidrag

I rapporten 1984/85:7 anføres att när ett underhållsbidrag är fastställt är skyldigheten att betala detta till barnet absolut. Om emellertid barnet har beviljats bidragsförskott och den underhållsskyldige därför är betalnings-skyldig mot försäkringskassan, är betalningsskyldigheten inte längre ovillkorlig utan beroende av den underhållsskyldiges sociala och ekonomiska förhållanden.

Familjelagssakkunniga finner resonemanget formalistiskt i överkant. De sakkunniga menar att det ena kravet inte är mer ovillkorligt än det andra, då domstol kan sätta ned eller ta bort obetalda bidrag även för tid innan en jämkningstalan väckts. Den underhållsskyldige kan lika litet "genomdriva" en kraveftergift som en jämkning anför de sakkunniga och menar vidare att det inte har någon mening att tala om en absolut betalningsskyldighet också när betalningsförmåga saknas.

Det är bara i praktiskt hänseende som man enligt familjelagssakkunniga kan tala om skillnader. I allmänhet bygger ett avtal eller en dom på en förväntad förvärvsförmåga. Om det visar sig att förväntningarna inte håller och bidragsförskott har lämnats, innebär kraveftergift en enklare åtgärd för att anpassa kravet till den aktuella situationen än en jämkning, menar de sakkunniga. De anför vidare att eftergift också är den naturliga åtgärden eftersom försäkringskassan i den situationen är den verkliga fordringsägaren. Endast om nedsättningen i betalningsförmågan kan antas bli varaktig, har det någon mening att söka få till stånd en jämkning av underhållsbidraget. Familjelagssakkunniga framhåller även att enskilda fordringsägare normalt inte påkallar indrivning om det inte kan antas att den leder till resultat.

10 Kravverksamhet och eftergift

Vad avser försäkringskassans krav på obetalda underhållsbidrag föreslås i rapporten 1984/85:7 att utgångspunkten bör vara att den underhållsskyldige kan och skall betala det fastställda underhållsbidraget. Först om

underhållsbidraget jämkas nedåt skall frågan om eftergift normalt aktualiseras. Flertalet av de remissinstanser som kommenterat förslaget är dock negativa.

Endast *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* ställer sig positiv till förslaget. *Malmö allmänna försäkringskassa* anser att ändring inte bör ske innan en eventuell översyn av bidragsförskotts systemet har skett, då de menar att det finns risk för att underhållsskyldiga med svag ekonomi och sociala problem drabbas negativt.

Riksförsäkringsverket är åtminstone delvis negativt till förslaget i rapporten. Verket anför att en förenkling som i hög grad skulle minska kassornas problem med handläggningen, utan att för den skull innebära att den sociala grundsynen på handläggningen förändrades, vore att det i högre grad ankom på de underhållsskyldiga att styrka påstådd betalningsförmåga i stället för att, som nu, låta förmågeprövningen ex officio åvila kassorna i den löpande handläggningen. Riksförsäkringsverket föreslår därför att i ärenden där underhållsbidrag fastställts sedan juli 1979, där det kan förutsättas att hänsyn tagits till de underhållsskyldigas ekonomiska behov, skall försäkringskassan presumera att rätt bidrag fastställts. Verket anför vidare att förslaget kan genomföras utan lagändring men menar att det kan vara lämpligt att kassornas förändrade handläggning sker med det stöd som en ändrad författningstext erbjuder.

Med hänsyn till de ansevärda väntetider som för närvarande gäller vid jämningsärenden anser riksförsäkringsverket att det ter sig mindre lämpligt att i nuläget förorda en handläggning som utökar antalet jämningsärenden och som samtidigt innebär att exekutiva åtgärder skall vidtas gentemot den som inte betalar fastställt underhållsbidrag i avvaktan på jämning, trots att den underhållsskyldige har skäl att erhålla jämning. Verket anför även att den ökande betalningsbenägenheten som sker med nu rådande regelsystem bör beaktas vid övervägande av förslag med starkare tvångsinslag.

Örebro läns allmänna försäkringskassa anser att kravverksamheten även i fortsättningen bör utgå från den underhållsskyldiges betalningsförmåga och att bedömning av förmågan bör göras av försäkringskassan. En målsättning i kravet bör enligt Örebrokassan vara att underhållsbidraget betalas genom frivilliga inbetalningar. Vidare menar kassan att det bör inom kravverksamheten finnas utrymme för hänsynstagande till tillfälliga betalningssvårigheter och personliga förhållanden i övrigt.

Familjelagssakkunniga finner rapportens förslag totalt oacceptabelt då de menar att det träffar livsnerven i det nuvarande systemet och riskerar att föra återkraven tillbaka till de förhållanden som rådde tidigare, då stora fordringar lagrades för en del underhållsskyldiga. De sakkunniga menar att denna ändring av systemet skulle drabba just de underhållsskyldiga som lever under osäkra förhållanden och på grund av sjuklighet eller arbetslöshet har växlande perioder av goda och dåliga inkomster.

Familjelagssakkunniga ser det tvärtom angeläget att försäkringskassorna i tillräcklig omfattning gör bruk av sina befogenheter att meddela kraveftergift. Det är på den vägen som man enligt de sakkunniga effektivt kan rensa bort värdelösa fordringar som tynger administrationen och vållar

kostnader för det allmänna. Familjelagssakkunniga anför vidare att någon minskning av kostnaderna inte sker om man begränsar antalet ärenden hos försäkringskassorna men i stället vältrar över ett ökat arbete på socialnämnder, domstolar och kronofogdar.

I rapporten anför bl. a. att förslaget skulle få till följd att den underhållsskyldige får ett eget intresse av att underhållsbidraget inte är för högt. Familjelagssakkunniga anför som kommentar till detta, att den underhållsskyldiges egna initiativ i många fall inte fungerade tidigare och det var därför som man fann det nödvändigt att få till stånd en mera effektiv kraveftergift. De sakkunniga påpekar även den roll reglerna om rättegångskostnader spelar för att avhålla den betalningsskyldige från att väcka talan om jämkning i fall då resultatet ter sig ovisst.

Socialstyrelsen anför att en mera rigorös tillämpning av återkravsregeln obönhörligen kommer att medföra en ökad belastning på den kommunala ekonomin i form av fler socialhjälsfall.

11 Riktade betalningar av underhållsbidrag

Av rapport 1984/85: 7 framgår att om den underhållsskyldige anger att det belopp han frivilligt betalar in avser det bidrag som närmast skall förfalla till betalning kan äldre skuld preskriberas.

Det är i dag alltför lätt för underhållsskyldiga att sätta preskriptionsreglerna ur spel genom att rikta sina inbetalningar av underhållsbidrag anser *försäkringskasseförbundet* och menar att avräkning enligt 15 kap. 15 § utsökningsbalken därför bör gälla alla inbetalningar, dvs. avräkning skall göras på äldsta fordran. Åsikten delas även av *riksförsäkringsverket* och *riksskatteverket*.

Familjelagssakkunniga är av annan uppfattning. De anför att det bör eftersträvas att barnet kan ha en naturlig förbindelse med båda sina föräldrar också när dessa inte förmår att leva tillsammans. De sakkunniga anser därför att det är viktigt att tillse att denna strävan inte saboteras av ett överambitiöst indrivningsväsen. Det kan inte vara riktigt, fortsätter de sakkunniga, att i situationer med oförutsedda, övergående betalningssvårigheter beröva den underhållsskyldige dennes rättighet att i första hand bidra till barnets löpande underhåll. Återbetalning för en uppkommen skuld under tidigare månader bör därför komma i andra hand. En invändning att detta ökar risken för att skulden kan komma att preskriberas anser de sakkunniga inte kan ha någon betydelse, utan menar att det tvärtom är meningen att värdelösa fordringar skall rensas ut och inte tillåtas att vålla onödigt arbete och onödiga kostnader.

Familjelagssakkunniga föreslår att den angivna principen bör komma till uttryck genom ett tillägg till 15 kap. 15 § tredje stycket utsökningsbalken av innebörd att, då införsel för underhållsbidraget enligt föräldrabalken avser både bidragsbelopp som är förfallet när verkställighet sker och belopp som förfaller näst därefter, avräkning på det senare beloppet skall ha företräde. Regeln bör enligt de sakkunniga även gälla vid frivillig inbetalning, om den underhållsskyldige inte har utpekat den fordran som betalningen skall avse.

12.1 Försäkringskassornas produktivitet

I rapport 1984/85: 7 har utifrån riksförsäkringsverkets uppgifter beräknats att produktiviteten hos försäkringskassorna har minskat med 28% mellan budgetåren 1980/81 och 1983/84, så till vida att antalet bidragsberättigade barn per helårsarbetare minskat från 426 till 305 under dessa år. *Riksförsäkringsverket* har inte kommenterat denna beräkning, men vissa försäkringskassor har visat stor skepsis gentemot påståendet om produktivitetsminskning.

Bohusläns allmänna försäkringskassa anser att en heltäckande bild av sanningen inte erhålls genom att strikt jämföra bidragsberättigade barn med antal helårsarbetare vid olika tidpunkter utan att ta hänsyn till genomströmningshastigheten av ärenden. Kassen menar att barnens rörlighet mellan föräldrarna ökat markant de senaste åren, vilket ger merarbete för kassorna. En annan förklaring till produktivitetsminskningen anser *Bohusläns kassen* vara att ärendena tenderar att bli alltmer komplicerade, då de allmänna råden som publicerades 1982 innebär att detaljeringsgraden av kassornas prövning av underhållsbidragens skälighet har ökat. Vidare menar kassen att det med åren blivit vanligare med s. k. villkorade avtal, dvs. avtal som skall gälla mellan parterna under förutsättning att försäkringskassan beviljar fullt bidragsförskott.

Malmö allmänna försäkringskassa framhåller att antalet ärenden med gemensam vårdnad har ökat markant genom de nya reglerna angående vårdnad om barn och barns umgänge som trädde i kraft den 1 juli 1983. I dessa ärenden får kassen ofta vidta mer omfattande utredningar för att kunna fastställa vem av föräldrarna barnet är stadigvarande bosatt hos.

Västmanlands läns allmänna försäkringskassa anför att en jämförelse bör ske mellan "inkomster och utgifter" för att få en rättvis bild av kostnaden för handläggningen av bidragsförskott.

Västerbottens läns allmänna försäkringskassa anför att produktivitetsberäkningen egentligen inte anger annat än att personaltätheten ökat men inget om produktiviteten per årsarbetare.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa ifrågasätter om beräkningen att produktiviteten har minskat med nästan 30% är korrekt. *Stockholmskassan* anför att de uppgifter som kassorna lämnat i enkäten i flera fall är direkt felaktiga. Den troliga förklaringen till felaktigheterna uppger kassen vara att fel uppstått då kompletterande uppgifter infordrats från kassorna i efterhand.¹

Stockholmskassan framhåller även att man inte har någon känsla av att produktiviteten sjunkit och inte heller någon känsla av att man på lokalkontoren sysselsätter sig med "onödigt arbete".

Örebro läns allmänna försäkringskassa anför att produktivitetsminskningen i bidragshandläggningen har sin förklaring i att kvaliteten på arbetet

¹ Som angetts i rapporten är kassornas uppgifter behäftade med viss osäkerhet. Det kan dock poängteras att några uttalanden vad gäller enskilda lokalkontor ej gjorts i rapporten. *Stockholmskassan* är för övrigt den enda kassen som framfört att det skulle foreligga felaktigheter i lokalkontorens svar.

avsevärt förbättrats, bl.a. efter impulser från riksförsäkringsverket och justitieombudsmannen.

Blekinge allmänna försäkringskassa finner för sin del att "produktivitet" är ett ointressant mått i sammanhanget – det enda som kan ha något värde måste vara måttet "effektivitet", som inrymmer grad av måluppfyllelse och service och som beaktar "yttre" omständigheter som lagändringar och t. ex. personalrörlighet och utbildningsförhållanden på kassorna.

I rapporten anges att lokalkontoren överskred den av riksförsäkringsverket beräknade personalstyrkan för bidragsförskottsverksamheten med i genomsnitt 39%, medan centralkontoren använde i genomsnitt 5 % mindre personal än riksförsäkringsverket beräknat.

Riksförsäkringsverket anför att dessa uppgifter inte kan anses tillräckligt tillförlitliga för att några längre gående slutsatser skall kunna baseras på dem. Skillnaden mellan verkets normer och kassornas svar på enkäten menar riksförsäkringsverket kan bero på flera olika faktorer, som t. ex. när enkäten besvarats, olika mättidpunkter, olikheter vad beträffar ärendefördelningen mellan olika kassor, att personlig tid inte beaktats samt att någon uppdelning av personal- och administrationskostnader mellan olika försäkringsgrenar inte görs av verket.

I rapporten 1984/85:7 uttrycks att det förefaller finnas ett samband mellan låg ärendekvot och hög andel egna företagare. Riksförsäkringsverket anför att man av erfarenhet vet om att kassorna tidigare inte har lagt ned stora utredningsinsatser när det gäller egna företagare. Därför menar verket att man inte torde kunna dra slutsatsen att denna kategori underhållsskyldiga medför högre arbetsbelastning på kassorna än andra underhållsskyldiga. I dag har emellertid enligt riksförsäkringsverket kravverksamheten intensifierats gentemot de egna företagarna på grund av ett meddelande från verket till kassorna.

12.2 Centralisering av bidragsförskottshanteringen

I rapporten 1984/85:7 hävdas att uppskattningsvis 25 % av lokalkontorens lönekostnader skulle kunna sparas in om besluten om bidragsförskott fattades på centralkontoren och lokalkontoren endast svarade för information och service gentemot allmänheten.

Riksförsäkringsverket har här den principiella uppfattningen att decentralisering av handläggningen av olika ärendetyper bör drivas så långt det är praktiskt möjligt och kan därför inte ställa sig bakom ett centraliseringsförslag, trots att det kan medföra kostnadsbesparingar. Om administrationskostnaderna för varje stödform skulle ses isolerat, anser verket att man ytterst äventyrar synen på socialförsäkringsadministrationen och dess möjligheter att betjäna allmänheten.

Försäkringskassaförbundet, som också har en negativ inställning till centraliserad handläggning, påpekar att regeringen inom kort kommer att lägga en proposition om vidgat förtroendemannainflytande i försäkringskassorna. Att i detta läge centralisera bidragsförskottshandläggningen torde enligt förbundet vara ett steg i fel riktning.

Bland försäkringskassorna synes uppfattningarna skifta. Bl. a. har det

framhållits att det bör ankomma på varje enskild kassa att göra avvägning-
en om bidragshandläggningen bör koncentreras inom resp. distrikt. Det
har även framförts att handläggningen skulle kunna koncentreras till ett
färre antal lokalkontor.

Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer, JUSEK, finner att
det sannolikt finns avsevärda rationaliseringsvinster att göra om bidrags-
förskotten centraliseras till centralkontoren. Förbundet anser dock att en
mer djupgående analys krävs innan man med säkerhet kan säga hur stora
vinsterna blir.

13 De låga underhållsbidragen

I rapport 1984/85:6 anges bl. a. oförändrat låga underhållsbidrag som en
orsak till ökningen av statens utgifter för bidragsförskott.

Socialstyrelsen anser att en av orsakerna till att underhållsbidragen i
genomsnitt bibehållits relativt oförändrade från år 1981 till år 1984 är att de
underhållsskyldigas betalningsförmåga inte ökat i takt med basbeloppsför-
ändringarna. Andra orsaker kan vara den ökade arbetslösheten och nya
familjebildningar med flera barn. En ytterligare orsak, framhåller social-
styrelsen, kan vara att vårdnadshavarna i flera fall fått högre inkomst än
tidigare, vilket verkat i sänkande riktning på underhållsbidragen på grund
av den inbördes fördelningen mellan föräldrarna.

Socialstyrelsen fäster uppmärksamheten på att systemets utformning
gör att det inte enbart är den underhållsskyldiges förmåga att betala som är
avgörande för underhållsbidragets storlek. Styrelsen erinrar om att om
vårdnadshavaren har en högre förmåga än den underhållsskyldige så mins-
kar dennes andel. Likaså blir beloppet lägre om barnets behov minskar på
grund av att barnet har egen inkomst eller förmögenhet. Trots att barnets
behov i dessa fall blir täckt har barnet rätt till fullt bidragsförskott. Detta är
ett förhållande som socialstyrelsen anser mycket otillfredsställande. Sam-
ma uppfattning framförs av flera andra remissinstanser.

Riksförsäkringsverket har framhållit att de ökade bostadskostnaderna
antagligen varit en bidragande orsak till att underhållsbidragen sedan år
1975 sjunkit i förhållande till bidragsförskotten.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa tar delvis upp en annan
aspekt när det gäller underhållsbidragets storlek. Således har kassan föl-
jande synpunkter att framföra när det gäller bidragsförskottslagens 4 §.
Enligt detta lagrum lämnas inte bidragsförskott med högre belopp än
underhållsbidraget om det underhållsbidrag som har blivit fastställt uppen-
barligen understiger vad den underhållsskyldige bör erlagga i bidrag. Med
hänvisning till detta lagrum så framhåller kassan att

.... såväl i förarbetena som i allmänna råden och i praxis görs en
mycket restriktiv tolkning av vad som är uppenbart för lågt. Det har visat
sig vara svårt att med framgång hävda att t. ex. ett underhåll på 400 kr. per
månad och barn är uppenbart för lågt om kassans beräkningar, strikt efter
föräldrabalkens regler, visar att underhållet borde vara 500 kr. Man kan
kanske tycka att 100 kr. per månad inte är någon stor summa, men med
tanke på att underhållsbidrag utgår under lång tid – maximalt mer än 19 år

– kan det totalt röra sig om ansemliga belopp. En underhållsskyldig med t. ex. tre barn tolv, tio och fyra år gamla och 100 kr. för lågt underhållsbidrag per barn och underhållsskyldighet till barnen är 18 år skulle "slippa" betala 34600 kr. Om man vidare tänker sig att det skulle finnas 1000 liknande fall blir ju beloppet som de underhållsskyldiga inte blir krävda på närmare 35 milj. kr.

14 Bristerna svåra att åtgärda

I rapport 1984/85: 7 har anförts att bristerna i systemet är så väsentliga att ett åtgärdande av bristerna inom ramen för systemet med all sannolikhet skulle göra systemet än krångligare och svårare att tillämpa. Därför bör det övervägas om inte införande av ett helt nytt bidragsförskottssystem är en bättre lösning.

Majoriteten av de remissinstanser som kommenterat frågan instämmer i Jenna uppfattning.

Hovrätten för Nedre Norrland anser dock att det i rapporten inte på ett övertygande sätt visats att bristerna i det gällande regelsystemet är så väsentliga att en fullständig reformering av bidragsförskottslagen skulle vara nödvändig. Hovrätten menar att de ökade statsutgifterna för bidragsförskott till helt övervägande del torde bero på de förändringar som riksdagen beslutade om i samband med 1979 års underhållsreform och är således uttryck för en politisk viljeinriktning. Det framgår enligt hovrätten inte heller av vare sig bidragsförskottslagen eller rapportens innehåll att gällande författningsbestämmelser skulle vara särskilt krångliga eller svåra att tillämpa. Försäkringskassorna torde ställas inför betydligt besvärligare tillämpningsproblem inom andra verksamhetsområden anför hovrätten vidare. En annan sak är att bidragsförskottsverksamheten under hänsynstagande till rättssäkerhetsaspekter givetvis bör organiseras på ett så rationellt sätt som möjligt. Hovrätten kan dock inte heller finna att gällande bestämmelser innebär några hinder för sådana åtgärder. Slutligen anser hovrätten att det är angeläget att även konsekvenser på andra plan än rent ekonomiska utreds innan ett ställningstagande till behovet av förändringar i det gällande regelverket tas.

Försäkringskasseförbundet anser att man bör rätta till bristerna i det nuvarande systemet, då förbundet har svårt att föreställa sig att ett nytt system i grunden kan komma att ge sig särskilt mycket annorlunda till sin utformning än nuvarande system, om inte de bakomliggande intentionerna bakom bidragsförskottssystemet förändras. Förbundet avvisar dock bestämt en sådan förändring.

Familjelagssakkunniga ansluter sig till ståndpunkten i rapporten att ett helt nytt bidragsförskottssystem bör övervägas och anför vidare, att det är meningslöst att orda om allehanda brister i det nuvarande systemet innan man har tagit itu med de grundläggande principerna för ett samhällsstöd till barn. Det primära måste vara att klarlägga vad som bör vara syftet med ett sådant samhällsstöd och de metoder med vilka syftet bäst tillgodoses. De sakkunniga önskar således att frågan om samhällsstöd till barn tas upp till en allsidig och förutsättningslös utredning, en åsikt som flera remissinstanser uttryckt.

Familjelagssakkunniga föreslår vidare att det bör undersökas om inte bidragsförskottet kan avskaffas och ersättas med ett särskilt barnbidrag eller annat samhällsstöd utan återbetalningsskyldighet.

Umeå kommun anger bl. a. följande:

Bristerna i det nuvarande systemet är så stora, att de marginella förbättringar som utredarna har diskuterat inte kan anses ge tillräckliga effekter. I stället bör man utifrån hittills gjorda erfarenheter genomföra mer grundläggande förändringar. Vid utformningen av ett nytt regelsystem bör insatserna begränsas till den ursprungliga målsättningen att mildra underhållsbördan för underhållsskyldiga med svag ekonomi.

Kommunen väcker tanken att via skattesystemet reglera underhållsskyldigheten.

15 Räntebeläggning av underhållsskuld

Räntebeläggning av underhållsskulder samt aviserings- och påminnelseavgifter diskuteras i rapporten 1984/85: 7.

Riksförsäkringsverket, riksskatteverket och Malmö allmänna försäkringskassa ställer sig positiva till att frågan om räntebeläggning av underhållsfordringar och avgiftsbeläggning av aviseringar och betalningspåminnelser från försäkringskassan utreds.

Riksförsäkringsverket anför att det är angeläget att ytterligare kravbellopp som uppstår inom bidragsförskottssystemet så långt som möjligt jämföras med fordringar för underhållsbidrag, så att inte skilda regler för införsel, utmätning och preskription kommer att gälla i samma kravärende. I annat fall menar verket att en avgifts- eller räntebeläggning skulle innebära stora problem såväl tekniskt som juridiskt för försäkringskassan.

För att få en överensstämmelse mellan avgiftstillämpningen vid frivillig betalning och exekution bör det, enligt *riksskatteverket*, i samband med utredningen även övervägas huruvida det finns skäl att ändra bestämmelserna om avgiftsfrihet för underhållsbidrag i samband med verkställighet hos kronofogdemyndighet. Verket anför vidare att om kronofogdemyndigheterna skall handlägga återkrav av bidragsförskott som allmänt mål skulle eventuellt en avgift motsvarande restavgiften kunna påföras den underhållsskyldige i samband med indrivningen. Vidare bör diskuteras om avgift som påförs gäldenär skall kunna tas ut genom införsel och när den skall preskriberas.

Socialstyrelsen anser att det inte föreligger några principiella hinder mot att också underhållsskulder – i likhet med andra skulder – beläggs med ränta. I de fall då förmågan till återbetalning är låg eller obefintlig framhåller styrelsen att det alltid finns möjlighet till kraveftergift, varför ett sådant system inte skulle drabba de betalningssvaga. Däremot anser inte socialstyrelsen att kassornas arbete med inbetalning av underhåll kan beläggas med avgift. Frågan om barns försörjning är enligt styrelsen en samhällsangelägenhet jämförbar med socialtjänsten och den bör därför inte vara avgiftsbelagd.

Stockholms tingsrätt är positiv till att både ränta och avgifter införs.

Försäkringskassaförbundet samt *Örebro och Stockholms läns allmänna försäkringskassor* är positiva till avgifter men tveksamma till en räntebeläggning då de befärar att denna skulle bli krånglig att administrera. *Stockholmskassan* anser att det i vissa fall vore befogat med avgifter dels av ekonomiska skäl, dels för att underhållsbidrag inte skall framstå som den minst viktiga skulden att betala. Vad avser räntebeläggning av underhållsfordringar anser kassan att denna fråga bör ses i ett större sammanhang och ges en mer generell lösning för socialförsäkringsområdet som helhet. *Örebrokassan* menar att ett införande av avgifter inom bidragsförskottssystemet åstadkommer en större rättvisa för underhållsskyldiga inom och utom bidragsförskottssystemet. *Örebrokassan* anför vidare att avgifterna inte bör vara för höga med hänsyn till att många underhållsskyldiga i bidragsförskottssystemet har svag ekonomi samt att det bör finnas en möjlighet för försäkringskassorna att under vissa omständigheter avskryva avgifterna.

Östergötlands läns allmänna försäkringskassa är av uppfattningen att det skulle strida mot vedertagen praxis att avgiftsbelägga den första aviseringen. Vidare anser kassan det stötande att lägga en kostnadsökning på dem som betalar frivilligt – en kostnadsökning som ej skulle drabba alla dem som betalar via införsel i lön t. ex.

16 Allmänt eller enskilt mål

De fem remissinstanser som behandlat frågan huruvida indrivning av försäkringskassans krav på förskottade underhållsbidrag skall handläggas som allmänt eller enskilt mål (rapport 1984/85: 7) har ställt sig positiva till fortsatt utredning. *Riksskatteverket* är positivt till att återkrav handläggas som allmänt mål. *Riksförsäkringsverket* samt *Malmö och Stockholms läns allmänna försäkringskassor* synes emellertid skeptiska till att kronofogdemyndigheten övertar alltför stor del i indrivningsarbetet. De betonar särskilt de uppgifter av social skyddskaraktär som anförtratts kassorna enligt bidragsförskottslagen.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa anför att kronofogdemyndigheten är funktionellt en renodlad fiskal myndighet och menar att redan på grund härav föreligger ett principiellt hinder att anförtro kronofogdemyndigheten den prövning med socialt hänsynstagande som skall ske enligt bidragsförskottslagen. Om kronofogdemyndigheten anförtroddes denna prövning, fortsätter kassan, skulle lagstiftarens krav på kronofogdemyndigheten att alltid prestera bästa möjliga resultat i det exekutiva arbetet uppenbarligen kollidera med de sociala hänsyn som bestämmelserna i angivna lag anger.

Det kan inte enligt *Stockholmskassan* komma i fråga att kronofogdemyndigheten – i stället för kassan – inträder i barnets rätt till underhållsbidraget omedelbart i och med att bidragsförskott beviljas. Någon principell invändning mot att kronofogdemyndigheten – sedan kassan överlämnat fall för exekutiva åtgärder – generellt övertar det kontinuerliga bevaknings- och indrivningsansvaret för det allmännas fordran gentemot den underhållsskyldige har inte kassan. Den anser att ett sådant generellt

övertagande av indrivningsansvaret dock bör förenas med en skyldighet för kronofogdemyndigheten att när omständigheterna motiverar det påkalla eftergiftsprövning hos kassan.

Malmö allmänna försäkringskassa poängterar i sammanhanget att huvuddelen av inbetalningarna av underhållsbidrag görs genom frivilliga inbetalningar, vilka har kommit till stånd efter kontakter mellan handläggare och den underhållsskyldige. Speciellt vad avser gruppen av underhållsskyldiga egna företagare är det de personliga kontakterna i utredningen som leder till det bästa indrivningsresultatet.

Som exempel på när underhållsbidragsärenden med fördel skulle behandlas som allmänt i stället för enskilt mål anges i rapporten de fall då kronofogdemyndigheten vill prioritera indrivningen från en gäldenär för att t. ex. undvika preskription av skattefordran. Enligt *riksförsäkringsverkets* mening kan en ändrad prioritetsordning i dessa ärenden erhållas genom ändrade regler om företrädesrätt. I kombination med en förlängd preskriptionstid för fordringar på underhållsbidrag erhålls då en avvägning mellan de motstridiga intressena menar verket.

En annan fördel som nämns i rapporten är att den nyligen antagna lagen (1985: 146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter borde kunna bli tillämplig i bidragsärenden. Riksförsäkringsverket anser att eftersom kravrutinerna vid utmätning i förtida uttag av överskjutande skatt numera är så pass avancerade att de tillgodoser högt ställda krav, kan det ifrågasättas om den ifrågasatt lagen skulle innebära något egentligt medelstillskott ifall den kunde tillämpas på ärenden med bidragsförskottsfordran.

Det begränsade merarbete som uppstår hos försäkringskassan och kronofogdemyndigheten under nuvarande ordning anser riksförsäkringsverket vara försumbart.

17 Reduceringsregeln

Regeln att endast en del av den underhållsskyldiges s. k. överskott skall tas i anspråk för underhållsbidrag, den s. k. reduceringsregeln, behandlas i rapport 1984/85: 7.

Socialstyrelsen anför när det gäller denna regel att då socialstyrelsen och riksförsäkringsverket år 1979 utarbetade anvisningar för socialnämndernas och försäkringskassornas tillämpning av de nya bestämmelserna följdes anvisningarna i proposition 1978/79: 12. Det kunde konstateras, fortsätter socialstyrelsen i sitt yttrande,

- att förbehållsbeloppet inte helt täckte vad som i propositionen angivits bör ingå i vanliga levnadskostnader,
- att vid framräkning av den bidragsskyldiges överskott hänsyn inte tas till hans faktiska löpande kostnader utan att det sker en reduktion av dessa,
- att den faktiska bostadskostnaden ofta är högre än vad som medges utan att den underhållsskyldige för den skull utan vidare kan ändra på sin bostadssituation och
- att underhållsbidrag i regel betalas under många år och därför får en avgörande effekt på den underhållsskyldiges ekonomi.

Med hänsyn till ovanstående infördes i anvisningarna en spärregel mot alltför höga uttag, den s. k. reduceringsregeln. Den innebär att när en fördelning görs mellan föräldrarna enligt den angivna formeln och utifrån föräldrarnas hela överskott görs en kontroll i efterhand av det erhållna beloppet. Om beloppet ryms inom angivna ramar kan det accepteras. I annat fall görs en reducering. Regeln är alltså avsedd att vara en spärr i vissa fall så att inte hela överskottet tas i anspråk. Många gånger ryms det framräknade underhållet inom den angivna ramen och någon reducering behöver därför inte göras. Det förefaller som om utredaren antagit att det sker en reducering i samtliga ärenden, vilket inte är fallet. Spärregeln är inte att betrakta som en generell regel att alltid ta ut en viss procentuell andel av överskottet, vilket system lagrådet hade avvisat. Ett av skälen till det föreslagna systemet var också att man borde försöka undvika orimliga marginaleffekter i inkomstskiktet närmast över förbehållsbeloppet.

Socialstyrelsen framhåller avslutningsvis i denna fråga att det är nödvändigt att bibehålla en gräns för vad som kan tas ut av överskottet. I annat fall skulle situationen till stor del bli densamma som före ändringen i lagstiftningen år 1979.

Riksförsäkringsverket har gjort ett par påpekanden med anledning av revisorernas beräkningar av hur statsutgifterna skulle kunna minska vid ett ökat ianspråktagande av de underhållsskyldigas överskott samt framhåller att andra metoder än en generell höjning av uttagsprocenten enligt verkets mening kan diskuteras. Dessa frågor bör dock övervägas noggrant innan några ändringar genomförs. Verket menar bl. a. att en metod som tar den underhållsskyldiges hela överskott i anspråk skulle innebära ett ökat antal jämkningar och ett väsentligt merarbete för försäkringskassorna, övriga inblandade myndigheter och berörda enskilda.

Försäkringskassaförbundet påpekar att frågan om överskottet är starkt knuten till frågan om förbehållsbeloppen. Förbundet anser att överskottet i sin helhet bör tas i anspråk för barnets behov av underhållsbidrag.

I flera underremisser till *Försäkringskassaförbundet* har frågan om det reducerade överskottet tagits upp. Således anser *Jönköpings läns allmänna försäkringskassa* att överskottet i sin helhet bör kunna tas i anspråk för barnets behov av underhållsbidrag. *Västerbottens läns allmänna försäkringskassa* stöder ensamförälderkommitténs förslag om att 80% av överskottet tas i anspråk för underhållsbidrag oavsett antalet barn intill dess hälften av barnets normalbehov täckts.

Bohusläns allmänna försäkringskassa instämmer i att statens utgifter för bidragsförskotten är starkt beroende av vilken procentsats av den underhållsskyldiges överskott som tas i anspråk för underhållsbidrag men menar att en minst lika viktig kostnadsaspekt är frågan om vilka s. k. särskilda förbehåll som kan godtas. Kassan anser att en minskning av den underhållsskyldiges överskott på grund av särskilt förbehåll kan bli en direkt subvention från statens sida exempelvis för inköp av möbler, bil etc. – en subvention som personen i fråga inte skulle vara berättigad till enligt t. ex. socialtjänstlagen. Kassans erfarenhet är att tveksamhet råder bland dem som har att beräkna/bedöma underhållsbidrag vad gäller hur socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets anvisningar skall uppfattas och tillämpas. Denna tveksamhet beror enligt kassans mening till största delen på att

anvisningarna är oklart utformade. Det är vidare, fortsätter kassan, omöjligt att finna närmare ledning av motivuttalandena i proposition 1978/79: 12, s. 99.

Norrbottnens läns allmänna försäkringskassa anser att även om inte hela överskottet tas i anspråk för underhållsbidrag, borde en större del av överskottet gå till barnets försörjning. Antal bidragsberättigade barn bör inte föranleda någon skillnad i uttaget från överskottet så länge uttaget ligger under bidragsförskottsnivån och inte överstiger barnets behov. I detta sammanhang gör kassan följande konstaterande.

... när skälighetsbedömningen och avrundningen sker av underhållsbidraget så blir det nästan uteslutande nedåt, mycket sällan uppåt, trots att uttaget är baserat på det procentuellt reducerade uttaget av överskottet. Detta bidrar till stora kostnader för staten, trots att den underhållsskyldige har en dokumenterad betalningsförmåga.

Svenska Kommunförbundet anser att reduceringsregeln inte bör förändras generellt. Vill man gynna låginkomsttagarna bör det procentuella uttaget inkomstrelateras så att låginkomsttagare får behålla en större andel av överskottet än höginkomsttagare. Konsekvenserna för den enskilde i olika familjesituationer och inkomstlägen måste dock först belysas ordentligt innan en slutlig ställning till en höjning av uttagsprocenten kan tas.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa anser det vanskligt att diskutera det reducerade överskottet utan att samtidigt diskutera förbehållsbeloppen och speciellt de särskilda förbehållsbeloppen. Kassan anför i detta sammanhang.

Är man mycket restriktiv när det gäller dessa är det förmodligen nödvändigt att begränsa den del av överskottet som tas i anspråk för UHB. När det gäller underhållsskyldighet är ju även tidsfaktorn mycket betydelsefull. Det är skillnad att leva på "gränsen" en kort tid mot att se en period av kanske 18 år framför sig med en begränsad ekonomi. Detta påverkar förmodligen betalningsbenägenheten. Att ta hela överskottet i anspråk kan också försvåra umgänget med barnen. Det finns helt enkelt inga pengar över.

Kassan anser det svårt att bedöma om ett högre ianspråktagande av överskottet skulle påverka samhällets utgifter totalt sett.

Örebro läns allmänna försäkringskassa anser att reduceringsreglerna i socialstyrelsens och riksförsäkringsverkets allmänna råd bör ses över så att de enbart inriktas på att skydda de ekonomiskt svaga.

Svea hovrätt menar att det ingalunda är säkert att reduceringsregeln generellt tillämpas så att det i rapporten gjorda antagandet om ett genomsnittligt uttag om 65 % inom bidragsförskottssystemet är berättigat. Visserligen, fortsätter hovrätten i sitt remissvar, har reduceringsregeln i de allmänna råden givits en mycket generell utformning och synes bl. a. vara tillämplig oberoende av hur stort den underhållsskyldiges överskott är. I denna del synes emellertid råden inte ha stöd i lagens förarbeten och det är tveksamt om domstolarna tillämpar reduceringsregeln på detta sätt. I anslutning till detta pekar också hovrätten på vad som framhålls i rapporten, nämligen att en besparing för staten t. ex. genom slopande av reduce-

ringsregeln i sig innebär en risk för att viss del av besparingen kan gå förlorad genom att förmågan eller viljan att återbetala förskottat underhållsbidrag minskas.

18 Bidragsförskottsnivån

Bidragsförskottsnivån behandlas i rapport 1984/85: 6.

Socialstyrelsen anser att det finns skäl att göra en förutsättningslös utredning om nivån på bidragsförskottet. Det finns eventuellt skäl att åldersdifferentiera bidragsförskottet.

I detta sammanhang framför socialstyrelsen följande synpunkter.

Om bidragsförskottet är avsett att utgöra den bidragsskyldiges andel av barnets försörjning kan den nuvarande nivån innebära en viss överkompensation för barn i de lägre åldrarna. Bidragsförskottet, 745 kr., är avsett att täcka den ena förälderns del i barnets försörjning. Detta kan jämföras med konsumentverkets beräkning av barns behov, där kostnader för bostad och barn tillsyn dock inte är inräknade. Som exempel kan nämnas beloppet 1 140 kr. för barn i åldern 4–6 år. Detta motsvarar bidragsförskottet och barnbidraget tillsammans. Vid en utredning av bidragsförskottets nivå bör därför utgångspunkten vara barnets totala behov.

En sänkning av bidragsförskottet skulle medföra att antalet barn inom bidragsförskottssystemet skulle minska och att storleken på utfyllnadsbidragen skulle minska. Socialstyrelsen anser också att det kan ifrågasättas varför bidragsförskottet skall vara 41 % av basbeloppet medan förbehållsbeloppet för hemmavarande barn är 40% av basbeloppet.

Umeå kommun menar att storleken på bidragsförskotten kan ifrågasättas om man jämför med den ekonomiska standard som sammanlevande föräldrar kan ha för sina barn. Kommunen finner det stötande att behovsprövning inte sker av bidragsförskottet i förhållande till vårdnadshavarens inkomst och menar att både underhållsskyldig och vårdnadshavare kan ha mycket stora ekonomiska resurser och ändå få samhällets stöd till barnets underhåll. Kommunen anser vidare att

... föräldrarna bör ha ett fortsatt ekonomiskt ansvar för barnen efter en separation analogt med det nya tankesättet i reformen med gemensam vårdnad där föräldrarna uppmuntras att ta ett gemensamt vårdnadsansvar för barnen även om de inte bor tillsammans.

I flera underremisser till Försäkringskassaförbundet har frågan om bidragsförskottsnivån behandlats.

Om målet är att finna sätt att minska statens utgifter bör det enligt *Skaraborgs läns allmänna försäkringskassa* i första hand utredas om 41 % av basbeloppet är en rimlig nivå för bidragsförskottet. Skulle det visa sig att nivån är för hög, skulle ingen annan åtgärd få en sådan påtaglig besparingseffekt som ett lägre uttag. I detta sammanhang för kassan också fram följande synpunkter.

Ett bidragsförskott (f. n. 745 kr.) är tänkt att ersätta uteblivet underhållsbidrag från en av barnets föräldrar. Det torde då också vara underförstått att

den andre föräldern (vårdnadshavaren) bör bidra till barnet med ett belopp av motsvarande storlek. I många fall är detta också möjligt. Tillsammans med det allmänna barnbidraget erhåller i sådant fall barnet 1 890 kr./mån. Detta belopp överstiger betydligt de olika schablonbelopp som finns för barns levnadskostnader.

Om bidragsförskottsnivån i stället låg mellan 30 och 35 % av basbeloppet skulle det bli vanligare att underhållsbidraget blev lika stort som bidragsförskottet. Den av ensamförälderkommittén förordade hälftendelningsprincipen vid beräkning av underhållsbidrag skulle i så fall i större utsträckning kunna förverkligas. Om den förälder som bor ihop med barnet inte har förmåga att betala sin del till barnets försörjning bör hjälp inte ske genom bidragsförskottsinstitutet utan genom socialtjänsten.

Västerbottens läns allmänna försäkringskassa anser att det finns anledning att titta på storleken av bidragsförskottet och menar att det i dag föreligger en risk för en snedfördelning av försörjningsansvaret mellan föräldrar som separerat och de som sammanbor. Det kan vara tveksamt, menar kassan, om föräldrar i ett samboförhållande eller i ett bestående äktenskap kan avsätta 2×745 kr. per barn för deras underhåll. Med hänsyn till att kostnaderna för små barn är betydligt lägre än för tonårsbarn anser kassan att bidragsförskottet borde differentieras i likhet med den differentiering som används vid uträkning av barnets normalbehov.

Norrbottens allmänna försäkringskassa säger i sitt yttrande att den i olika diskussioner frågat sig om inte bidragsförskottsnivån är för hög. Kassan pekar på att statens utgifter kraftigt skulle minska om ett normalbidrag i stället infördes med vårdnadshavaren som bidragsmottagare och underhållsskyldig som betalningsskyldig. Storleken på normalbidraget skulle räknas ut i förhållande till barnets behov och med hälftendelning mellan föräldrarna. Detta belopp skulle dessutom överensstämma mer med de ekonomiska situationer kärnfamiljerna har, avslutar kassan.

19 Delgivning

Flertalet av de remissinstanser som kommenterat delgivningsfrågan, som tagits upp i rapporten 1984/85:7, stöder revisorernas förslag att en reglering bör ske i bidragsförskottslagen så att en motsvarighet till 29 § skuldebrevslagen uppnås. Detta skulle innebära att den underhållsskyldiges betalningsskyldighet gentemot försäkringskassan inträder när underhållsbidraget förfaller till betalning och motsvarande bidragsförskott har utbetalats. Delgivning av beslut om bidragsförskott skulle alltså inte krävas.

Riksförsäkringsverket anför att en ändring välkomnas då delgivningskravet medför betydande olägenheter i kronofogdemyndigheternas verksamhet.

Stockholms läns allmänna försäkringskassas erfarenhet är att utebliven delgivning stoppar upp fortsatt handläggning i ärendet och ökar handläggningssvårigheterna i än högre grad än vad revisorerna anger i rapporten. *Örebro läns allmänna försäkringskassa* anser däremot att nuvarande regler för delgivning, med möjlighet att använda stämningsman, fungerar tillfredsställande. *Blekinge läns allmänna försäkringskassa* menar att del-

givningsproblemet är helt försumbart och att delgivningsproblem bara förekommer med dem som ändå inte betalar.

Riksförsäkringsverket anser att förslaget har sina fördelar vid vissa indrivningsärenden men vid frivilliga inbetalningar befarar verket däremot att tillämpningen av 29 § närmast kommer att komplicera kravverksamheten. Rekvisitet god tro i paragrafen medför nämligen enligt verket att en underhållsskyldig som inte vill betala till försäkringskassan kan fortsätta att betala till vårdnadshavaren genom att påstå att han varken visste eller misstänkte att vårdnadshavaren saknade rätt att uppbära underhållsbidraget.

En annan lösning på problemet kan enligt riksförsäkringsverkets mening vara att i bidragsförskottslagens 7 och 15 §§ ta bort kopplingen till delgivningslagen. Fortsätter den underhållsskyldige att betala underhållsbidrag direkt till vårdnadshavaren, anför verket vidare, bör konsekvensen då bli att försäkringskassan med stöd av 12 och 13 §§ bidragsförskottslagen prövar återbetalningsskyldighet gentemot vårdnadshavaren för belopp som erlagts direkt. För framtida underhållsbidrag kan försäkringskassan begära indrivning genom kronofogdemyndighetens försorg, avslutar riksförsäkringsverket.

20 Utbetalningsdagen

Bidragsförskott utbetalas den 20:e i månaden före den månad underhållsbidraget avser, vilket medför ränteförluster för staten, kostnader för utbetalda bidragsförskott som inte svarar mot något underhållsbidrag samt administrationsproblem för försäkringskassorna.

Riksförsäkringsverket och flertalet remissinstanser ställer sig positiva till att utbetalningsdagen flyttas, en fråga som aktualiserats i rapport 1984/85: 7. Flertalet remissinstanser förordar att bidragsförskottet – samt även det allmänna barnbidraget, som utbetalas samtidigt med bidragsförskottet – skall utbetalas den sista i varje månad, vilket skulle överensstämma med föräldrabalkens regler om betalning av underhållsbidrag.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa pekar på att antalet återkravsärenden som rör felaktigt utbetalda bidragsförskott har ökat betydligt sedan möjlighet öppnades att bevilja bidragsförskott vid gemensam vårdnad. Kassan påpekar att i de fall barnet och den underhållsskyldige flyttar samman mellan den 20:e och nästkommande månads början saknas grund för återkrav. Inom denna period, framhåller kassan vidare, sker ett stort antal sammanflyttningar. En framflyttning av tidpunkten för inbetalning av bidragsförskott till den sista i månaden före den månad förskottet avser skulle lösa detta problem.

Örebro läns allmänna försäkringskassa förordar att utbetalning av bidragsförskott görs den 20:e för innevarande månad i stället för som nu i förskott, och anför vidare att såväl bidragsförskott som barnbidrag därigenom kommer att utbetalas för innevarande månad. En sådan ordning menar kassan blir lättare för bidragsmottagaren att förstå och den medför även positiva effekter på handläggningen vid indragning av bidragsför-

skott. Kassan förordar vidare en successiv övergång för att mildra eventuella negativa konsekvenser för bidragsmottagarna.

Redog. 1986/87:2

Enligt *riksskatteverket* bör bidragsförskott inte utbetalas senare än underhållsbidragets förfallodag. Om utbetalningen görs senare uppstår problem. Förutom att partsförhållandet ändras under pågående indrivning kan försäkringskassan få en oförmånligare fördelning vid konkurrens med andra bidragsberättigade i införselmålet. Verket anför vidare att enligt 15 kap. 15 § utsökningsbalken skall i första hand underhållsberättigad med löpande bidrag tilldelas innehålllet belopp. Har belopp innehållits före bidragsförskottutbetalningen är det barnet och inte försäkringskassan som är part vid avdragstillfället. Eftersom försäkringskassan i detta ögonblick inte har fordran avseende löpande bidrag, får den sämre rätt vid fördelningen, påpekar riksskatteverket.

Riksförsäkringsverket – som förordar att utbetalningen av bidragsförskott sker den 20:e den månad förskottet avser – är av uppfattningen att en ändring av utbetalningsdag även bör föranleda en ändring i bidragsförskottslagen så att rätten till underhållsbidraget övergår till försäkringskassan redan på förfallodagen trots att utbetalningen av bidragsförskottet görs senare.

21 Preskriptionstid

Remissvaren på rapport 1984/85: 7 företer en splittrad uppfattning i synen på hur lång preskriptionstiden för underhållsbidrag bör vara. Vissa instanser önskar förlänga preskriptionstiden medan andra anser att den tre-åriga preskriptionstiden bör behållas.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa – som önskar en förlängd preskriptionstid – delar uppfattningen i rapporten att det är mer betydelsefullt att den underhållsskyldige betalar än när denne betalar. Med den inställningen är det lättare att kräva utestående skuld och det går oftare att komma överens om uppskov med betalningen eller om ett lägre belopp under en viss tid. Kassan delar därför inte uppfattningen att en förlängd preskriptionstid inte skulle kunna komma att medföra någon större ökning av betalningsfrekvensen.

Riksförsäkringsverket är för en förlängning av såväl preskriptions- som införseltiden till fem år. Verket anför bl. a. att t. ex. underhållsskyldiga som studerar eller som arbetar utomlands kan med nuvarande korta preskriptionstid medvetet underlåta att fullgöra sin betalningsskyldighet i visshet om att uppkommen skuld till stor del kommer att ha preskriberats när betalningsförmåga senare erhålls.

Örebro läns allmänna försäkringskassa synes tveksam till en förlängd preskriptionstid men påpekar att en utvärdering av den förlängning av införseltiden för underhållsbidrag som genomfördes från och med juli 1984 skulle möjligen kunna ge en antydning om vilken effekt en förlängning av preskriptionstiden skulle få.

Av de remissinstanser som önskar behålla den tre-åriga preskriptionstiden anför *socialstyrelsen* utöver de skäl som anfördes i propositionen till reformen, att motivet till sänkningen var bl. a. att en ändring av den

allmänna preskriptionstiden övervägdes. Det blev ingen ändring av den allmänna preskriptionstiden fortsätter socialstyrelsen, men en regel infördes 1981 med innebörd att preskriptionstiden numera är tre år för fordran mot en konsument, om fordringen avser en vara, tjänst eller annan nytthet som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit konsumenten för huvudsakligen enskilt bruk. Enligt socialstyrelsen överensstämmer detta också med den preskriptionstid som gäller i socialtjänstlagen (36 §). Det finns därför inte skäl att ändra preskriptionstiden för fordran på underhållsbidrag anser socialstyrelsen.¹ Vidare menar socialstyrelsen att det kan ge psykologiskt negativa effekter att kräva ut underhåll åratals efter det att de förfallit till betalning, vilket i sin tur kan få negativ effekt på umgänget med barnet.

En förlängning av preskriptionstiden har i riksdagens revisorers rapport (1983/84:6) Ekonomiska konsekvenser av 1979 års underhållsreform beräknats inbringa 4–17 milj. kr. per år. *Familjelagssakkunniga* kritiserar beräkningarna och uttrycker att man gör nog klokt i att räkna med att en förlängning av preskriptionstiden skulle leda till ökade kostnader för staten, då höga underhållsskulder medför en stegrad ovillighet att göra frivilliga betalningar och då exekutiva åtgärder är kostsamma för staten. Härtill kommer de sakliga skäl som talar för att den nuvarande preskriptionstiden för underhållsbidrag bör ligga fast menar familjelagssakkunniga.

22 Införsel

Riksförsäkringsverket framhåller i yttrandet över rapport 1984/85:7 sin önskan att införsel skall tillåtas i ytterligare ersättningsformer vid inkomstbortfall som t. ex. arbetslöshetsersättning och utbildningsbidrag. Ändringen har även förordats av några ytterligare remissinstanser.

23 Umgängesavdraget

Umgängesavdraget har behandlats i rapport 1984/85:7. Remissinstansernas syn på umgängesavdraget varierar kraftigt. Drygt hälften har en negativ syn på umgängesavdragen, medan övriga remissinstanser önskar behålla umgängesavdragen.

Ludvika kommuns socialförvaltning menar här att umgängesavdraget helt borde tas bort, eftersom det snarare är en källa till konflikter mellan föräldrarna än en resurs i umgänget med barnen. Även *Stockholms läns allmänna försäkringskassa* är tveksam till om umgängesavdraget verkligen främjar umgänget. De anser det också osäkert om den i proposition 1978/79:12 avsedda lättningen för underhållsskyldiga nåtts med tanke på det låga genomsnittliga avdragsbeloppet. Stockholmskassan anser vidare att det helt borde ligga på föräldrarna att lösa själva kostnadsfördelningen dem emellan i samband med barnets umgänge med andra föräldern.

¹ Den av socialstyrelsen nämnda treårsfristen är inte preskriptionstid utan talefristregel. Rätten att föra talan om ersättning går enligt paragrafen förlorad om talan inte har väckts inom tre år från det att kostnaden uppkom. Om talan väckts inom nämnda tidsfrist gäller den allmänna tio-åriga preskriptionstiden.

Västerbottens läns allmänna försäkringskassa menar att umgängesavdraget har en liten ekonomisk betydelse i dag och att det skulle kunna tas bort. I stället för umgängesavdrag föreslår Västerbottenskassan att bidrag skall lämnas till umgängesresor, som enligt kassan är den största kostnaden för underhållsskyldiga vid utnyttjandet av umgängesrätten.

Hovrätten för Nedre Norrland anser att den nuvarande ordningen knappast kan anses försvarlig. Den enligt hovrättens mening enklaste lösningen är att nuvarande regler om umgängesavdrag ersätts med en bestämmelse i 7 kap. föräldrabalken, som anger att underhållsbidrag i normalfallet skall fastställas med beaktande av att den underhållsskyldige föräldern till viss del fullgör sin underhållsskyldighet mot barnet genom att utöva sin umgängesrätt. *Värmlands läns allmänna försäkringskassa* anför å sin sida att umgängesavdraget i bidragsförskottssystemet måhända bör upphöra eller i vart fall 5-dygnregeln förlängas väsentligt, exempelvis till minst en halv månad.

Försäkringskassaförbundet förordar att umgängesavdraget behålls men att reglerna ses över så att en bättre överensstämmelse upp nås mellan föräldrabalkens och bidragsförskottslagets regler om umgängesavdrag. I syfte att åstadkomma en ökad rättvisa föreslår förbundet att avdraget på underhållsbidrag bör begränsas till 1/40 per vårdnadsdag av underhållsbidragets storlek och att avdraget på bidragsförskott fastställs till lägst 1/40 per vårdnadsdag av bidragsförskottsbeloppet. Förbundet bedömer det angeläget att försäkringskassorna även fortsättningsvis administrerar umgängesavdraget.

Riksförsäkringsverket finner att trots att umgängesavdraget utgörs av relativt små belopp kan avdraget vara av stor betydelse för de underhållsskyldiga såväl principiellt ur rättvisesynpunkt som ekonomiskt. Problemen med umgängesavdragen inom bidragsförskottsadministrationen hänger enligt verkets mening främst samman med det dubbla beslutsförfarandet och skillnaderna i föräldrabalkens och bidragsförskottslagets förutsättningar. Verket framför att det dubbla beslutsförfarandet som nu tillämpas genom lagändring kan ändras så att den underhållsskyldiges centralkontor blir behörigt att fatta beslut om avdrag på såväl underhållsbidraget som bidragsförskottet.

Riksförsäkringsverket välkomnar även en utveckling där nettoavtal skrivs oftare än vad som är fallet i dag, då dessa avtal ur administrativ synpunkt är att föredra framför bruttoavtal. Med anledning av att det i rapporten 1984/85: 7 anförts att en ökad användning av nettoavtal kan te sig oförmånlig för staten och öka utgifterna för bidragsförskott vill verket påpeka möjligheten att i viss mån göra indexlagen tillämplig även på nettoavtalets umgängesdel. Detta skulle kunna ske genom att umgängesdelen uttrycks i andel av det belopp som faktiskt skall erläggas i pengar.

Socialstyrelsen anför att med hänsyn till hur oerhört viktigt det är för barn att få umgås med den förälder det inte bor hos och med hänsyn till att alltför många barn inte har den möjligheten, måste varje reform som medverkar till att barn och förälder får umgås vara av stor betydelse. Statens kostnad för umgängesavdrag anser socialstyrelsen liten i förhållande till betydelsen av reformen och anser därför att det inte finns skäl att

Redog. 1986/87:2

ifrågasätta denna. Däremot finns det enligt socialstyrelsens mening skäl att överväga de av ensamförälderkommittén föreslagna reglerna för ersättning för långa resor vid umgänge. Så länge denna fråga inte är reglerad måste sådana kostnader, enligt socialstyrelsen, i vissa fall beaktas vid fastställande av underhållsbidraget. De administrationsproblem och orättvisor som finns i systemet borde kunna avhjälpas genom att åstadkomma samstämmighet mellan reglerna i föräldrabalken och bidragsförskottslagen, menar socialstyrelsen.

BIDRAGSFÖRSKOTTSENKÄTEN

Inom ramen för den förevarande granskningen har en enkät om bidragsförskottsverksamheten genomförts. Enkäten har rört dels vilka personalresurser försäkringskassorna under budgetåret 1983/84 disponerat för bidragsförskottsverksamheten, dels tillämpningen av regelsystemet i vissa hänseenden under år 1984.

Enkäten skickades ut i december 1984. De frågor som rört kassornas rutiner m. m. har alltså rört förhållandena under det kalenderår som då närmade sig sitt slut. Frågorna om resursutnyttjandet har däremot hänförts till budgetåret 1983/84. Enkäten har besvarats av landets samtliga central- och lokalkontor. Med centralkontor har därvid jämförts Stockholms läns allmänna försäkringskassas fem sektioner.

Central- och lokalkontoren har bl. a. angett den totala personalstyrkan, omräknad till helårsarbetare, som utnyttjats för bidragsförskottsverksamheten under budgetåret 1983/84. Kontoren har vidare angett den totala lönekostnaden inklusive sociala avgifter under samma tid.

Kassornas uppgifter angående resursutnyttjandet är behäftade med viss osäkerhet. Denna sammanhänger med svårigheter för personalen vid försäkringskassorna att i efterhand uppskatta den faktiska tidsåtgången för arbetet med bidragsförskottsärenden. Detta gäller särskilt när handläggare haft arbetsuppgifter utöver bidragsförskottsverksamheten, vilket är fallet om kontoret endast har ett fåtal bidragsförskottsärenden varje år. Det får därför antas att uppgifterna om tidsåtgången på lokalkontoren och då särskilt sådana med få bidragsförskottsärenden är osäkrare än motsvarande uppgifter för centralkontoren.

För lokalkontorens del finns en dimensioneringsnorm som baseras på att en helårsarbetare under ett år kan handlägga ett visst antal ärenden. Lokalkontoren kan därför tämligen enkelt räkna ut den i förhållande till dimensioneringsnormen korrekta tidsåtgången. Detta kan tänkas ha påverkat lokalkontorens svar. Om så är fallet är det rimligt att anta att lokalkontoren, efter att ha kontrollerat den faktiska tidsåtgången mot dimensioneringsnormen, justerat den faktiska tidsåtgången nedåt om denna överstigit dimensioneringsnormen. Detta innebär att undersökningsresultatet för lokalkontorens del skulle ange en minimitid snarare än en maximitid.

Det har vid genomgång av enkätsvaren visat sig att vissa kassor utgått från en schabloniserad lönekostnad. Åtskilliga har också glömt att räkna med sociala kostnader. När detta har framgått, t. ex. genom att den angivna lönekostnaden förefallit låg, har kontakt tagits med resp. kontor. I de fall det därvid framkommit att sociala avgifter inte inkluderats har tillägg härför skett med 39% på den angivna lönesumman.

Uppenbara räknefel och s. k. avrundningsfel har rättats utan föregående kontakt med resp. kontor. I övrigt har inga ändringar gjorts utan att medgivande erhållits.

Riksförsäkringsverket liksom även försäkringskassaförbundet och vissa försäkringskassor menar att enkätresultatet inte kan anses så tillförlitligt

att det kan utgöra grund för några mer vittgående slutsatser. Som skäl härför anför riks försäkringsverket följande.

- Enkäten avser budgetåret 1983/84 men besvarades år 1985.
- Subjektiva enkätsvar jämförs med objektiva uppgifter som inhämtats från kassorna i annat sammanhang.
- "Mätpunkterna" är olika. Personalläget gäller 1984-01.
- Fördelningen av arbetet med bidragsförskottsärenden resp. barnbidragsärenden varierar kraftigt mellan olika kassor.
- Tidsåtgången 420 min/bidragsförskottsärende (dimensioneringsnormen) är en genomsnittstid som grundar sig på frekvensstudier år 1983. Ärendetiden innehåller inte s. k. personlig tid.

Beträffande dessa punkter kan konstateras följande.

- Enkäten skickades ut i december år 1984.
- Med subjektiva enkätsvar avses förmodligen den på försäkringskassorna gjorda uppskattningen av hur mycket personal som arbetar med bidragsförskottsärenden. Det är riktigt att den sålunda uppskattade tidsåtgången jämförts med "objektiva" eller statistiskt belagda uppgifter, t. ex. antalet bidragsberättigade barn, under samma period. Enligt vår uppfattning är den här redovisade tekniken inte ägnad att minska säkerheten i resultatet jämfört med alternativet, nämligen att också t. ex. antalet bidragsberättigade barn hade uppskattats av försäkringskassorna. Inte heller är det jämförande momentet i sig ägnat att göra tidsuppskattningen mer osäker.
- Det av riks försäkringsverket redovisade antalet årsarbetare grundar sig som framgår av rapporten på förhållandena i januari 1984, dvs. i mitten av undersökningsperioden. Med hänsyn till att försäkringskassorna får anslag för ett budgetår i taget bör, enligt vår mening, några större avvikelser härifrån inte ha skett under undersökningsperioden.
- Invändningen att fördelningen av arbetet mellan bidragsförskotts- och barnbidragsärenden är mycket olika från kassa till kassa är riktig. Detta påverkar emellertid inte analysen av enkätresultatet då denna bygger på lokalkontorens uppgifter om faktiska förhållanden.
- Att dimensioneringsnormen inte innehåller personlig tid på verkar inte själva enkätresultatet och inte heller det totala antalet årsarbetare som enligt riks försäkringsverkets budget disponeras för bidragsförskottsverksamheten.

Stockholms läns allmänna försäkringskassa har i sitt remissvar anfört att uppgifterna för flera av kassans lokalkontor är felaktiga. Vi anser att sannolikheten är mycket liten för att de genomsnitt som använts för den totala bedömningen av lokalkontorens resursutnyttjande nämnvärt skulle ha påverkats av dessa fel.

Vi anser sammanfattningsvis att inga avgörande invändningar framförts mot enkätundersökningen. Tvärtom får den anses ge en god bild, bl. a. av den genomsnittliga resursåtgången på försäkringskassorna. Däremot är vi väl medvetna om att det inte är lämpligt att enbart utifrån undersökningsresultatet dra slutsatser om kostnaderna vid ett enskilt lokalkontor.

Revisorernas förslag

- 1 Genomförd granskning
- 2 Revisorernas överväganden
 - 2.1 Nuvarande system
 - 2.1.1 Betydande utgifter och kostnader
 - 2.1.2 Bakgrunden till 1978 års reformbeslut
 - 2.1.3 Grundläggande brister i bidragsförskottssystemet
 - 2.2 Förslag till utredning av ett nytt system
 - 2.2.1 Allmänt om målsättningen
 - 2.2.2 Utredningsfrågor
 - 2.3 Förslag till kortsiktiga åtgärder
 - 2.3.1 Reduceringsregeln
 - 2.3.2 Bidragsförskottsnivån
 - 2.3.3 Behovsprövning
 - 2.3.4 Delgivning av beslut om bidragsförskott
 - 2.3.5 Utbetalningsdagen
 - 2.3.6 Prövningen av den underhållsskyldiges betalningsförmåga
 - 2.3.7 Effektivare kravrutiner
 - 2.3.8 Preskriptionstiden
 - 2.3.9 Införsel
 - 2.3.10 Umgängesavdraget
 - 2.4 Sammanfattning och slutsatser
- 3 Hemställan

Bilagor

Bilaga 1 Nuvarande regler för underhållsbidrag och bidragsförskott

- 1 Gällande lagar m. m.
- 2 Underhållsskyldighet och underhållsbidrag
- 3 Bidragsförskott

Bilaga 2 Sammanfattningar av rapporterna 1984/85: 5—7 och 1985/86: 1

- 1 Inledning
- 2 1979 års (1984/85:5)
 - 2.1 Riksdagsbeslutet
 - 2.1.1 Ny bedömning av 1970-talets material beträffande (de underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas situation
 - 2.1.2 En enhetlig bedömning av underhållsbidragsfrågorna
 - 2.2 1979 års reform i 1980-talets belysning
 - 2.2.1 De underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas situation på 1980-talet
 - 2.2.2 Mera enhetlig bedömning på 1980-talet?
 - 2.3 Rapportens slutsatser
- 3 Ekonomiska konsekvenser av 1979 års underhållsreform (Rapport 1984/85:6)
 - 3.1 Inledning

- 3.2 Statens utgifter för bidragsförskott (exkl. adm. kostn.)
 - 3.2.1 Utgifter till följd av automatiken i bidragsförskottssystemet
 - 3.2.2 Utgifter till följd av 1979 års underhållsreform
 - 3.2.2.1 Begränsningen av underhållsbidragens uppräknings
 - 3.2.2.2 Konsekvenserna av förbehållsreglerna
 - 3.2.2.3 Förkortningen av preskriptionstiden
 - 3.2.2.4 Eftergift, gemensam vårdnad och umgängesavdrag
 - 3.2.3 Utgifter till följd av höjningen av bidragsförskottsnivån
 - 3.3 Rapportens slutsatser
- 4 *Handläggningen av bidragsförskottsärenden (Rapport 1984/85:7)*
- 4.1 Inledning
 - 4.2 Sambandet mellan underhållsbidrag och bidragsförskott
 - 4.3 Avtalsfrihet och spärregler
 - 4.4 Umgängesavdraget
 - 4.5 Delgivning av beslut om bidragsförskott
 - 4.6 Utbetalning av bidragsförskott
 - 4.7 Återkrav och preskription
 - 4.7.1 Synen på skulden på underhållsbidrag
 - 4.7.2 Betalningsförmågan i krav- och eftergiftssammanhang
 - 4.7.3 Eftergift
 - 4.7.4 Preskription
 - 4.7.5 Kravverksamheten
 - 4.7.6 Allmänt eller enskilt mål
 - 4.7.7 Räntor och avgifter
 - 4.8 Centralkontorens kontroll av underhållsbidraget
 - 4.9 Missbruk av bidragsförskottssystemet
 - 4.10 Försäkringskassans handläggningstid
 - 4.11 Administrationskostnaderna för bidragsförskottsverksamheten
 - 4.11.1 Kostnadsutvecklingen
 - 4.11.2 Centralkontorens kostnader
 - 4.11.3 Lokalkontorens kostnader
 - 4.12 Rapportens slutsatser
- 5 *Internationell jämförelse av regelsystem för underhåll till barn (Rapport 1985/86:1)*
- 5.1 Inledning
 - 5.2 Den familjerättsliga underhållsskyldigheten
 - 5.2.1 Föräldrars underhållsskyldighet
 - 5.2.2 Andra underhållsskyldiga än föräldrar
 - 5.2.3 Underhållsskyldighetens längd
 - 5.2.4 Beräkning av underhållsbidragets storlek
 - 5.2.5 Normalbidragsmetoden
 - 5.2.6 Procentmetoden
 - 5.2.7 Individualmetoden
 - 5.2.8 Jämförelse av beräkningsmetoderna
 - 5.3 Bidragsförskott
 - 5.3.1 Bidragsförskottens syften
 - 5.3.2 Villkor för att kunna erhålla bidragsförskott
 - 5.3.3 Åldersgränser
 - 5.3.4 Utbetalningsperioder

- 5.4 Indrivning
 - 5.4.1 Indrivning via skattemyndigheten
 - 5.4.2 Obligatorisk löneinförsel
 - 5.4.3 Ränta
 - 5.4.4 Preskription
- 5.5 Fastställande av underhållsbidrag
- 5.6 Rapportens slutsatser

**Bilaga 3 Sammanfattning av remissyttranden över rapporterna
1984/85: 5–7 om statens utgifter för bidragsförskott**

- 1 Inledning
- 2 Allmänna synpunkter
- 3 Statens utgifter för bidragsförskott
- 4 Förbehållsbeloppen
- 5 Indexregleringen
- 6 Bakgrunden till 1978 års beslut om en underhållsreform
 - 6.1 Målsättningen
 - 6.2 Mildrad underhållsbörda
 - 6.2.1 Begreppet "svag ekonomi"
 - 6.2.2 De underhållsskyldigas och vårdnadshavarnas ekonomi
 - 6.3 Enhetligare bedömning
 - 6.4 Beslutsunderlaget för 1979 års underhållsreform
 - 6.5 Beslutsunderlag för ett nytt system
- 7 Bristande samordning mellan underhållsbidrag och bidragsförskott
 - 7.1 Behovsprövning
 - 7.2 Förlängt bidragsförskott
 - 7.3 Avtalsfrihet och försäkringskassornas medverkan
 - 7.4 Missbruk av bidragsförskottssystemet
- 8 Centralkontorens kontroll av underhållsbidraget
- 9 Synen på skulden på underhållsbidrag
- 10 Kravverksamhet och eftergift
- 11 Riktade betalningar av underhållsbidrag
- 12 Administrationskostnaderna
 - 12.1 Försäkringskassornas produktivitet
 - 12.2 Centralisering av bidragsförskottshanteringen
- 13 De låga underhållsbidragen
- 14 Bristerna svåra att åtgärda
- 15 Räntebeläggning av underhållsskuld
- 16 Allmänt eller enskilt mål
- 17 Reduceringsregeln
- 18 Bidragsförskottsnivån
- 19 Delgivning
- 20 Utbetalningsdagen
- 21 Preskriptionstid
- 22 Införsel
- 23 Umgängesavdraget

Bilaga 4 Bidragsförskottsenkäten

Förslag till riksdagen

1985/86: 23

Redog. 1986/87:2
Bilaga 6

Riksdagens revisorers förslag angående rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av rutinerna vid ansökan om svenskt medborgarskap. Revisorerna har vid granskningen kartlagt och analyserat dels de lokala polismyndigheternas utredningsverksamhet i dessa ärenden, dels beslutsprocessen vid statens invandrarverk (SIV).

Revisorernas granskning har visat att vissa ändringar i det nuvarande systemet för utredning och beslut i medborgarskapsärenden skulle öka möjligheterna att påskynda handlägningsprocessen vid såväl de lokala polismyndigheterna som på SIV.

Revisorerna föreslår

att ansöknings- och utredningsrutinerna ses över i syfte att uppnå en större koncentration till frågor med avgörande betydelse för ärendenas fortsatta handläggning. Utredningsförfarandet bör förenklas i de fall det redan från början framgår av bl. a. utdrag från polisens egna register samt från kronofogdemyndigheten och försäkringskassan att sökanden är utan anmärkning,

att rikspolisstyrelsen och SIV skall utreda formerna för att ge SIV terminalåtkomst till polisens person- och belastningsregister,

att SIV framöver skall få uppgift från rikspolisstyrelsen i de fall en utlänning som ansökt om svenskt medborgarskap är föremål för spaningsinsatser på grund av misstanke om grov brottslighet,

att sekretesslagstiftningen justeras så att socialnämnds uppgiftsskyldighet i ärenden om svenskt medborgarskap anpassas till rådande praxis på området.

En sammanfattning av granskningsrapporten (1985/86:2 Rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap) och remissutfallet är som bilaga fogad till denna skrivelse. Rapporten har godkänts av revisorerna i plenum den 28 november 1985.

I Genomförd granskning

Mot bakgrunden av den kritik som riktats mot de långa handläggningstiderna vid ansökan om svenskt medborgarskap beslöt riksdagens revisorer i januari 1985 att utreda möjligheterna att handlägga medborgarskapsärenden på ett enklare och snabbare sätt genom bl. a. en ökad personalflexibili-

tet, ett enklare utredningsförfarande och genom utnyttjandet av alternativa och snabbare informationskällor.

Handläggningsordningen för de institutioner som på olika sätt medverkar vid handläggningen av medborgarskapsärenden har kartlagts utifrån anvisningar, arbetsordningar och annan dokumentation över förekommande moment i utrednings- och beslutsprocessen. Denna process bygger på ett omfattande informationsunderlag. Förutom de lokala polismyndigheterna som gör grundutredningarna och SIV som beslutar i dessa ärenden medverkar även rikspolisstyrelsen, kronofogdemyndigheterna, de lokala skattemyndigheterna, pastorsämbetena, försäkringskassorna och de sociala myndigheterna. Uppgifter inhämtas också från arbetsgivare och läroanstalter.

Till underlag för revisorernas granskning av rutinerna vid ansökan om svenskt medborgarskap har också företagits en enkätundersökning omfattande landets samtliga lokala polismyndigheter. Denna enkätundersökning har följts upp genom telefonintervjuer och studiebesök vid vissa polisdistrikt med ett stort antal medborgarskapsärenden. Det har även företagits en intervjuundersökning på SIV:s medborgarskapsbyrå med personal representerande de olika handläggarnivåerna. Ett femtontal invandrarföreningar har tillskrivits och ombetts lämna synpunkter på handläggningen av medborgarskapsärenden.

Enkäten till de lokala polismyndigheterna omfattade landets samtliga 118 polisdistrikt. I enkäten ingick frågor för att belysa tillgängliga personalresurser och arbetsbelastning i vad gäller ärenden om svenskt medborgarskap. Särskilt intresse ägnades ärendebalansen, handläggningstiderna totalt och tidsåtgången för att utreda ärendena.

Intervjuundersökningen på medborgarskapsbyrån omfattade de tre sektionscheferna, tre handläggande byråassistenter samt fyra handläggande tjänstemän från byråns sekretariat. Intervjuerna syftade till att kartlägga den handläggande personalens uppfattning om det beslutsunderlag som tas fram vid polisens grundutredning, sin egen beslutsituation samt möjligheterna att minska handläggningstiderna vid SIV.

Enkäten till de lokala polismyndigheterna visar att medborgarskapsärenden utgör ett problem, bl. a. i form av långa handläggningstider, endast vid ett fåtal distrikt men att dessa distrikt svarar för en stor andel av den totala ärendemängden. Av undersökningen framgår även att den tid som genomsnittligt läggs ned på grundutredningarna vid olika polisdistrikt pendlar mellan 30 minuter och 10–12 timmar.

Intervjuerna med handläggare på SIV:s medborgarskapsbyrå har liksom enkäten till de lokala polismyndigheterna gett underlag för vissa nya förslag till rationalisering av verksamheten. Tidigare vidtagna åtgärder för administrativ utveckling och delegering på medborgarskapsbyrån har medverkat till att ärendebalansen har kunnat minskas från 10600 till 6400 ärenden, dvs. 40%, under de två sistförflutna budgetåren. Handläggarna på medborgarskapsbyrån har utifrån erfarenheterna av dessa rationaliseringsåtgärder bl. a. pekat på nödvändigheten av att delegeringen och personaldimensioneringen på olika handläggningsnivåer nu anpassas efter den aktuella arbetssituationen på byrån.

I granskningsrapporten har föreslagits åtgärder som leder till enklare och snabbare handläggningsrutiner. Exempel på sådana åtgärder är ett förenklat utredningsförfarande när det av inhämtade registerutdrag från bl. a. polisens och kronofogdemyndighetens register framgår att sökanden är utan anmärkningsamt begränsningar i det obligatoriska beslutsunderlagets omfattning. Vidare har i rapporten föreslagits att SIV skall få terminalåtkomst till polisens person- och belastningsregister och en omläggning av rutinerna för att delge SIV vissa spaningsuppgifter om sökande som är misstänkta för grov brottslighet. Om dessa förslag genomförs tillgodoses även krav på ökad säkerhet vid ärendeprövningen. De i granskningsrapporten föreslagna åtgärderna frigör resurser som kan utnyttjas för att minska handläggningstiderna och för att göra fördjupade utredningar i mera tveksamma och komplicerade ärenden.

Det stora antalet institutioner som medverkar i utredningsprocessen liksom de stora skillnaderna mellan olika polisdistrikt i fråga om nedlagd utredningstid pekar enligt granskningsrapporten på behovet av ökad information från SIV om kraven på grundutredningarna i medborgarskapsärenden. Samtidigt understryks värdet av att SIV hålls kontinuerligt underrättat om utredningsläget vid de lokala polismyndigheterna så att verket tillsammans med rikspolisstyrelsen kan vidta åtgärder när handläggningstiderna blir för långa.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Allmänt

Den granskning av SIV som riksdagens revisorer nu genomfört är den tredje i ordningen sedan verket inrättades den 1 juli 1969. Vid samtliga tillfällen har den främsta anledningen till revisorernas beslut att granska SIV varit de långa handläggningstiderna och ärendebalansens omfattning.

Den nu genomförda granskningen har begränsats till rutinerna vid ansökan om svenskt medborgarskap genom naturalisation. SIV har i olika sammanhang anfört att verket har som mål att handläggningstiden för naturalisationsärenden inte skall överstiga tre månader. Den genomsnittliga handläggningstiden vid SIV för dessa ärenden har under senare år visserligen minskat något men den överskrider alltjämt väsentligt den av SIV angivna ideala handläggningstiden. Under våren 1986 uppgick handläggningstiden till ca 7–8 månader. Till handläggningstiden på SIV kommer den tid som åtgår för polismyndigheternas förberedande utredning. I några polisdistrikt med ett stort antal medborgarskapsärenden har utredningstiden periodvis uppgått till mer än sex månader.

Granskningen av handläggningen av medborgarskapsärenden har lett fram till ett antal förslag som nu remissbehandlats.

Revisorerna vill inledningsvis ge uttryck för den bestämda uppfattningen att handläggningstiderna för medborgarskapsärenden i flertalet fall fortfarande framstår som oacceptabelt långa. Den minskning av handläggningstiderna som SIV lyckats uppnå under senare tid är glädjande men är dock

alltjämt otillräcklig då handläggningstiden fortfarande inte kan anses stå i en rimlig relation till den arbetinsats som faktiskt erfordras för att utreda och besluta i ärendet.

De rådande handläggningstiderna gör att statsmakernas tidigare beslut om förkortade kvalificeringstider vid förvärv av svenskt medborgarskap i hög grad blir utan verkan. De innebär också att handläggningsförfarandet ytterligare kompliceras och fördyras bl. a. genom att vissa moment i utredningen måste göras om därför att uppgifterna under handläggningstiden blivit inaktuella.

Granskningen har visat att en omständighet som bidrager till de långa handläggningstiderna är att medborgarskapsärendena får en förhållandevis låg prioritet när arbetsläget är pressat. Revisorerna anser att en sådan avvägning hos myndigheterna i och för sig torde kunna vara rimlig vid tillfälliga arbetstoppar. I de fall en sådan arbetssituation blivit mer eller mindre permanent måste resursfrågorna dock ånyo övervägas. Det är ett självklart krav att myndigheterna skall kunna avdela de resurser som erfordras för att utföra ålagda uppgifter. Det förhållandet att de långa handläggningstiderna under en följd av år varit föremål för olika påpekanden och utredningar utan att detta har haft annat än en begränsad effekt på handläggningstidens längd synes nu påkalla särskild uppmärksamhet.

2.2 Översyn av de lokalt tillämpade rutinerna vid grundutredning i medborgarskapsärenden

Invandrarverkets beslut i ett medborgarskapsärende baseras på polisens grundutredning i ärendet jämte vissa uppgifter om den sökande som redan finns lagrade i SIV:s centralregister. Polisens utredning bygger i huvudsak på sökandens egna uppgifter i ansökningsformuläret jämte personbevis och registerutdrag från vissa myndigheter samt ett standardiserat förhör med den sökande. Granskningen har visat att avgränsningen mellan olika moment i utredningsförfarandet inte alltid är ändamålsenlig. Som exempel kan nämnas att såväl sådana uppgifter som sökanden lämnar i ansökningsformuläret som sådana uppgifter som polismyndigheten skall inhämta vid förhöret redan finns lagrade hos SIV i verkets centralregister eller på annat sätt. De nya uppgifter som för närvarande inhämtas vid det personliga förhöret torde i normalfall kunna ersättas av uppgifter som sökanden själv lämnar i ansökningsformuläret och, i de fall en uppgift måste bestyrkas, genom intyg t. ex. i fråga om anställningsförhållanden m. m.

Granskningen har också visat att man alltjämt samlar in uppgifter som behövs för att styrka att sökanden uppfyller vissa tidigare gällande villkor för att erhålla svenskt medborgarskap. I granskningsrapporten har därför föreslagits att rikspolisstyrelsen och SIV tillsammans med de lokala polismyndigheterna skall se över de lokalt tillämpade rutinerna vid grundutredningen i medborgarskapsärenden så att ansöknings- och utredningsförfarandet samt de i sammanhanget utnyttjade blanketterna anpassas till det faktiska behovet av aktuell och meningsfull information. Remissorganen har ställt sig positiva till en sådan översyn.

Revisorerna finner att erfarenheterna från granskningen ger anledning

till att man nu ser över de lokalt tillämpade rutinerna vid ansökan om svenskt medborgarskap enligt vad som föreslagits i revisorernas rapport. Frågor som berör förhållanden som inte har saklig betydelse för ärendenas fortsatta handläggning bör således utmönstras om uppgifterna inte behövs som underlag för annan myndighets åtgärder, t. ex. pastorsämbetenas anteckningar i folkbokföringen. Uppgifter som redan finns lagrade i olika centrala register m. m. bör i första hand hämtas från dessa. Detta gäller i synnerhet de uppgifter som finns samlade i SIV:s egna register och arkiv. Polisen bör i normalfallet inte heller ha till uppgift att genom personliga förhör med sökanden inhämta information som lika gärna kan lämnas i ansökningsformuläret eller i intyg m. m. som fogas till detta. Polisens resurser bör i stället koncentreras på de fall där ett fördjupat informationsbehov bedöms föreligga.

Det är ofta en tidsödande och arbetskrävande process att ta fram upplysningar från socialnämnderna om de sökande. Revisorerna anser att de erforderliga arbetsinsatserna nu inte längre står i rimlig proportion till informationsvärdet av dessa upplysningar med hänsyn till att försörjningsvillkoret upphävts vid prövningen av medborgarskapsärenden. Revisorerna föreslår därför att uppgifter från socialnämnderna skall inhämtas endast i de särskilda fall ett fördjupat informationsbehov föreligger. Förslaget att begränsa inhämtandet av upplysningar från socialnämnden på detta sätt har fått stöd av remissinstanserna och synes enligt revisorernas mening kunna genomföras utan att avvakta resultatet av den föreslagna översynen i övrigt.

I rapporten har föreslagits att de personliga förhören med de sökande hos polisen skall slopas i de fall det av inlämnade handlingar och registerutdrag klart framgår att sökanden är utan anmärkning. Förslaget har ifrågasatts av SIV eftersom verket befarar att viss önskad information då skulle falla bort. SIV har pekat på att det inträffat att det först vid ett förhör visat sig att en sökande saknat stadigvarande hemvist i riket. Enligt revisorernas mening är invandrarverkets farhågor överdrivna eftersom det beslutsunderlag som framkommer vid förhören antingen redan nu finns registrerat vid SIV eller endast bygger på sökandens egna överifierade uppgifter och därför lika gärna kan lämnas i ansökningsformuläret eller också kan inhämtas genom intyg från arbetsgivaren eller motsvarande. Genom det senare intyget skulle polisen dessutom inte i samma utsträckning behöva företa den kontrollringning som nu görs i flertalet fall. Övriga uppgifter som i dag inhämtas vid polisens förhör avser främst sådana sökande som enligt förslaget också i fortsättningen skall kallas till ett personligt förhör hos polisen. Vad gäller den personliga kontakten med sökanden anser revisorerna att den lika väl kan äga rum i samband med att ansökningshandlingarna lämnas in till polismyndigheten. Då bör man också i ökad utsträckning ta till vara möjligheten att gå igenom ansökningshandlingarna för att se till att de är kompletta och korrekt ifyllda. Detta skulle enligt vad som framkommit vid granskningen i inte oväsentlig utsträckning spara både tid och arbete vid den fortsatta utredningen i ärendet såväl vid de lokala polismyndigheterna som vid SIV. Med anledning av SIV:s tveksamhet avstår revisorerna emellertid från att lägga fram något förslag i denna del.

Revisorerna har härvid utgått från att frågan kommer att prövas vid den översyn av rutinerna på området som revisorerna förutsätter snarast skall komma till stånd.

2.3 Översyn av rutinerna vid SIV:s prövning av medborgarskapsärenden

SIV genomför sedan år 1979 en översyn av sitt informationsregister för utlänningsärenden, det s. k. SU-systemet. Systemet är enligt SIV av vital betydelse för handläggningen av tillstånds- och medborgarskapsärenden. SU-systemets användbarhet är inte begränsad till enbart SIV:s eget informationssystem utan utnyttjas av medborgarskapsbyrån även vid rekvisition av de ytterligare uppgifter om sökanden som skall inhämtas från rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning, polisens person- och belastningsregister och från pastorsämbetena. Formerna för hur SIV ställer samman beslutsunderlaget i medborgarskapsärendena har i några avseenden ifrågasatts vid granskningen. Förslaget att SIV i första hand skall utnyttja den information om de sökande som redan finns hos verket i stället för att på nytt samla in den i samband med grundutredningen och revisorernas inställning till detta förslag har redovisats i föregående avsnitt. I granskningsrapporten har också föreslagits att det nu tillämpade rekvisitionsförfarandet bör ses över ytterligare. Det kan nämligen befarias att de rationaliseringseffekter som uppnåtts vid SIV i vissa fall motverkas av det merarbete den nuvarande ordningen innebär för de organ som skall lämna de begärda uppgifterna. Detta synes vara fallet i fråga om det andra personbevis som pastorsämbetena för närvarande måste utfärda och det förnyade utdrag ur polisens person- och belastningsregister som nu inhämtas därför att tidigare lämnade uppgifter blivit inaktuella medan ärendet vilat i avvaktan på handläggning.

Riksskatteverket anser det vara angeläget att nuvarande ordning med ett andra personbevis ersätts av ett mera rationellt förfarande. Vid remissbehandling har framkommit att det ännu inte är möjligt att ersätta detta andra personbevis genom en samkörning av länsstyrelsens personregister mot SIV:s ADB-register enligt vad som föreslagits i granskningsrapporten. Riksskatteverket har i stället föreslagit att i de fall det första personbeviset blivit för gammalt skulle detta återgå till pastorsämbetena med en förfrågan om uppgifterna alltså är aktuella. Genom detta förfarande skulle den erforderliga uppdateringen av personbevisets uppgifter kunna göras på ett betydligt enklare och mera arbetsbesparande sätt än nu. Revisorerna finner riksskatteverkets förslag intressant och anser det väl värt att pröva i avvaktan på att handläggningstiden vid SIV bringas ned till en sådan nivå att uppgifterna i det tidigare utfärdade personbeviset inte längre behöver uppdateras.

Rikspolisstyrelsen tillstyrker ett i granskningsrapporten framlagt förslag att SIV skall få terminalåtkomst till polisens person- och belastningsregister. SIV har däremot avvisat förslaget med en allmän hänvisning till såväl sekretess- och kostnadsskäl som rent praktiska skäl. SIV har i sitt remissyttrande inte preciserat dessa skäl vilket försvårat revisorernas bedömning

av verkets invändningar mot förslaget. Revisorerna kan dock konstatera att rikspolisstyrelsen och SIV i sekretessfrågan har helt skilda uppfattningar. Rikspolisstyrelsen anser nämligen att just sekretesskäl talar för att personalen vid SIV:s medborgarskapsbyrå skall få terminalåtkomst till registret. Styrelsen framhåller att kretsen som på detta sätt skulle ges tillgång till uppgifterna är förhållandevis begränsad och att personalen dessutom torde vara väl förtrogen med att handskas med uppgifterna. Det finns, enligt rikspolisstyrelsen, därför ingen anledning att befara att förslaget skulle medföra några ökade risker för missbruk av uppgifterna. Det torde snarare förhålla sig så, menar styrelsen, att ett färre antal personer får möjlighet att rekvirera utdrag enligt den föreslagna ordningen än vad som för närvarande är fallet.

SIV har i sitt remissvar inte redovisat några kalkyler till grund för sin inställning i kostnadsfrågan. På begäran av riksdagens revisorers kansli har emellertid medborgarskapsbyrån därefter tagit fram en överslagsmässigt framräknad kalkyl över årskostnaderna. Den har under hand tillställts revisorernas kansli. I denna kalkyl har dock ej alla engångskostnader periodiserats. Man har utgått från att byrån skulle förse med inte mindre än femton terminaler. Medborgarskapsbyrån har utifrån dessa utgångspunkter beräknat årskostnaderna för terminalåtkomsten till ca 165 000 kr. Enligt revisorernas mening är de av medborgarskapsbyrån angivna förutsättningarna för kalkylen inte realistiska i vad gäller antalet erforderliga terminaler. Med nuvarande ärendebelastning på byrån skulle enligt dessa förutsättningar varje terminal genomsnittligt komma att utnyttjas för mindre än sex slagningar per arbetsdag. Enligt vad revisorerna erfarit har varje sådan terminal en kapacitet på ca 250 slagningar per dag inräknat tidsåtgång även för utskrift av registerutdragen. Kostnaderna för en terminaluppbyggnad torde enligt revisorerna därför kunna begränsas väsentligt i förhållande till vad som angetts i medborgarskapsbyråns kalkyl.

Revisorerna finner att vid sidan av de sekretesskäl som enligt rikspolisstyrelsen talar för att SIV får terminalåtkomst till polisens person- och belastningsregister föreligger även praktiska skäl för en sådan anslutning. Det nuvarande ADB-baserade rekvisitionsförfarandet liksom sorteringsarbetet när de beställda registerutdragen levererats till SIV är förhållandevis komplicerat och arbetskrävande. Genom att beställningen av dessa registerutdrag är samordnad med rekvisitionen av nya personbevis och kontrollbesked från rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning har utdraget i allmänhet blivit mer än en månad gammalt innan det jämte de andra beställda handlingarna överlämnas till handläggarna. På rikspolisstyrelsen innebär det nu tillämpade förfarandet, förutom arbetet med att expediera beställningarna som uppgår till nära 18 000 per år, att förfrågningsunderlaget för varje sökande måste registreras på nytt och föras över manuellt via terminal till magnetband som sedan utnyttjas för sökningen i person- och belastningsregistret.

En samlad bedömning av den föreslagna terminaluppbyggnadens effekter vid rikspolisstyrelsen och SIV ger enligt revisorerna vid handen att uppgifterna från person- och belastningsregistret kan inhämtas både enklare och snabbare om SIV får terminalåtkomst till detta register. De arbets-

moment som skulle tillkomma för handläggarna på SIV:s medborgarskapsbyrå kompenseras mer än väl av den arbetsinsparning som skulle uppnås för byråns personal i övrigt och på rikspolisstyrelsen. Revisorerna anser att rikspolisstyrelsen och SIV därför nu skall utreda formerna för att ge SIV terminalåtkomst till polisens person- och belastningsregister.

2.4 Övriga frågor

Rapportering av vissa spaningsuppgifter

Vid granskningen har framkommit att polisen i fråga om utläningar som är misstänkta för grov brottslighet har vissa spaningsuppgifter som faller utanför kontrollrutinerna vid ansökan om svenskt medborgarskap genom att de inte rapporteras till SIV. Både rikspolisstyrelsen och SIV har tillstyrkt att SIV i förekommande fall får tillgång till dessa uppgifter. Rikspolisstyrelsen vill dock ytterligare utreda i vilka former SIV skall få del av denna information. Revisorerna är oroad över den påtalade ofullständigheten i SIV:s beslutsunderlag även om antalet fall där tillgång till sådan information skulle ha ändrat utgången i SIV:s beslut sannolikt varit litet. Revisorerna anser det således vara angeläget att SIV får kännedom om att en utlänning som ansökt om svenskt medborgarskap är föremål för spaningsinsatser på grund av misstanke om grov brottslighet. Arbetet med att lösa frågan om i vilka former dessa uppgifter skall delges SIV bör bedrivas med förtur.

Information till de lokala polismyndigheterna

I rapporten har förordats en intensifiering av informationen till polismyndigheterna om kraven på grundutredningarna i medborgarskapsärenden. Förslaget får stöd av rikspolisstyrelsen och SIV. SIV har aviserat vissa förbättringar i informationsansvaret och har också inlett arbetet med att ta fram underlag för en översyn av anvisningarna till de lokala polismyndigheterna. Revisorerna kan med tillfredsställelse notera att berörda myndigheter redan börjat vidta åtgärder för att förbättra anvisningarna och övrig information rörande grundutredningen i medborgarskapsärenden till de lokala polismyndigheterna. Mot den bakgrunden föreligger det inte skäl till något ytterligare uttalande från revisorernas sida i denna fråga.

Sekretesslagstiftningen

Enligt sekretesslagstiftningen skall en socialnämnd på begäran av invandrarverket eller polisen lämna uppgifter om en utlännings personliga förhållanden om uppgifterna behövs i ett ärende om svenskt medborgarskap. Uppgifter får inte lämnas ut av enskilda tjänstemän utan bara av den kommunala nämnden. Vid granskningen har emellertid framkommit att dessa uppgifter nästan undantagslöst lämnas ut efter beslut på tjänstemannnivå. Då detta förfarande synes ändamålsenligt genom att handläggningen förenklas och påskyndas samtidigt som den sökande inte heller torde ha

något men av att de begärda uppgifterna lämnas ut på det sätt som nu sker har i granskningsrapporten föreslagits att sekretesslagstiftningen anpassas till rådande praxis på området. Remissinstanserna har tillstyrkt förslaget. Revisorerna anser att sekretesslagstiftningen angående socialnämnds uppgiftsskyldighet i ärenden om svenskt medborgarskap skall anpassas till rådande praxis.

Redog. 1986/87:2

3 Hemställan

Riksdagens revisorer hemställer

beträffande *rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap*
att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad
revisorerna anfört om

- a) ansöknings- och utredningsrutinerna,
- b) terminalåtkomst till polisens person- och belastningsregister,
- c) rapportering av vissa spaningsuppgifter,
- d) sekretesslagstiftningen.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Wiggo Komstedt (m), Börje Stensson (fp), Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Birgitta Rydle (m), Torsten Karlsson (s), Hans Lindblad (fp), Olle Aulin (m), Bengt Silfverstrand (s), Rune Jonsson (s), Olle Grahn (fp) och Maja Bäckström (s).

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

Stockholm den 30 maj 1986

På riksdagens revisorers vägnar

Wiggo Komstedt

Lars-G. Dahlborn

Sammanfattning av rapport 1985/86:2 angående rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap och över rapporten avgivna remissyttranden

1 Rapporten

Handläggningstiderna vid ansökan om svenskt medborgarskap har under en längre tid varit långa. Handläggningstiden på statens invandrarverk (SIV), som beslutar i dessa ärenden, kan idag beräknas uppgå till 3–4 månader när det gäller ansökningar som behandlas med förtur. I övriga fall är den ca 10 månader. Till dessa handläggningstider kommer den tid som åtgår för polisens grundutredningar. I flertalet polisdistrikt utgör dessa utredningar inga problem utan de kan slutföras inom 1–2 månader. I vissa storstadsdistrikt kan handläggningstiderna dock uppgå till mer än 6 månader, vilket innebär att de totala handläggningstiderna i dessa fall kan uppgå till mer än ett år.

Genom olika rationaliseringsåtgärder har SIV lyckats öka antalet avgjorda ärenden på medborgarskapsbyrån i inte oväsentlig grad, men på grund av bl. a. ökad ärendetillströmning har dessa åtgärder ännu inte haft avsedd effekt på ärendebalans och handläggningstider.

Syftet med revisorernas granskning har varit att undersöka möjligheterna att ytterligare förenkla och påskynda handläggningsprocessen på såväl SIV som vid de lokala polismyndigheterna.

Till underlag för granskningen av rutinerna vid ansökan om svenskt medborgarskap har företagits en enkätundersökning omfattande landets samtliga lokala polismyndigheter. Denna enkätundersökning har följts upp genom telefonintervjuer och studiebesök vid vissa polisdistrikt med ett stort antal medborgarskapsärenden. Det har också företagits en intervjuundersökning på SIV:s medborgarskapsbyrå med personal representerande de olika handläggarnivåerna. Ett femtontal invandrarföreningar har tillskrivits och ombetts lämna synpunkter på handläggningen av medborgarskapsärenden.

I enkäten till de lokala polismyndigheterna ingick frågor för att belysa tillgängliga personalresurser och arbetsbelastning i vad gäller ärenden om svenskt medborgarskap. Särskilt intresse ägnades ärendebalansen, handläggningstiderna totalt och tidsåtgången för att utreda ärendena. Polismyndigheterna gavs i anslutning till enkäten också möjlighet att lämna egna synpunkter och förslag.

Intervjuundersökningen på medborgarskapsbyrån omfattade de tre sektionscheferna, tre handläggande byråassistenter samt fyra handläggande tjänstemän från byråns sekretariat. Intervjuerna syftade till att kartlagga den handläggande personalens uppfattning om det beslutsunderlag som tas fram vid polisens grundutredning, sin egen beslutssituation samt möjligheterna att minska handläggningstiderna vid SIV.

En rad institutioner deltar på olika sätt i handläggningen av medborgarskapsärenden. Förutom de lokala polismyndigheterna som gör grundutred-

ningen och SIV som beslutar i dessa ärenden medverkar även rikspolisstyrelsen, kronofogdemyndigheterna, de lokala skattemyndigheterna, pastorsämbetena, försäkringskassorna och de sociala myndigheterna. Uppgifter inhämtas också från arbetsgivare och läroanstalter.

Som en följd av att upplysningarna vid grundutredningarna i allmänhet hämtas från myndigheter och andra organ på lokal nivå är antalet institutioner som medverkar i utredningsarbetet stort, vilket leder till särskilda krav på information om bl. a. syftet med olika moment i grundutredningarna.

De åtgärder som övervägts vid granskningen har omfattat dels utredningsarbetets uppläggning, dels det obligatoriska beslutsunderlagets omfattning. Den företagna granskningen har sammanfattningsvis resulterat i följande förslag.

SIV och rikspolisstyrelsen bör tillsammans med de lokala polismyndigheterna se över de lokalt tillämpade rutinerna vid grundutredningar i medborgarskapsärenden. Man bör därvid närmare studera förutsättningarna för att mera allmänt tillämpa dels ett i bl. a. Malmö polisdistrikt praktiserat system med utredning direkt när ansökan lämnas in till polisen, dels ett förslag som lämnats från Stockholms polisdistrikt angående en förenkling av utredningsförfarandet i de fall det framgår av de registerutdrag som inhämtats från bl. a. person- och belastningsregistret, kronofogdemyndigheterna och försäkringskassorna att sökanden är utan anmärkning.

Det är ofta en tidsödande och arbetskrävande process att ta fram upplysningar från socialnämnderna om de sökande. Det kan sättas i fråga om de erforderliga arbetsinsatserna nu längre står i rimlig proportion till informationsvärdet av dessa upplysningar sedan försörjningsvillkoret upphävts vid prövningen av medborgarskapsärenden. Man bör därför överväga att begränsa insamlingen av sådana upplysningar från socialnämnderna till de särskilda fall där ett fördjupat informationsbehov anses föreligga.

SIV bör även i övrigt överväga behovet av de olika uppgifter som enligt nu gällande anvisningar skall ligga till grund för verkets prövning av medborgarskapsärenden. Frågor om förhållanden som saknar aktualitet eller saklig betydelse för ärendets fortsatta handläggning bör utgå, såsom uppgifter om myndig sökandes föräldrar, om trosbekännelse, om tidigare levnadsförhållanden i hemlandet etc. Uppgifter om den sökande som redan finns i SIV:s olika register skall i första hand hämtas från dessa och inte samlas in på nytt via polisens grundutredningar. SIV bör därför se över ansöknings- och utredningsrutinerna jämte de i sammanhanget utnyttjade blanketterna.

SIV och rikspolisstyrelsen bör utreda möjligheterna att den handläggande personalen på medborgarskapsbyrån förses med en egen dataterminal till person- och belastningsregistret så att personalen direkt, utan ett utdraget beställningsförfarande, kan göra de förnyade slagningar i registret som erfordras.

Uppgifter om utländska medborgare som är föremål för spaningsinsatser på grund av misstanke om grov brottslighet föreslås bli rapporterade till säkerhetsavdelningen vid rikspolisstyrelsen som sedan i förekommande fall delger SIV dem i samband med avdelningens rutinmässiga yttranden till verket i medborgarskapsärenden.

Informationen till de lokala polismyndigheterna om kraven på grundutredningarna i medborgarskapsärenden bör intensifieras. Man bör därvid överväga också andra informationsvägar än personliga besök, t. ex. i form av en handläggarpärm med successivt aktualiserade anvisningar m. m. för den utredande personalen ute på polisdistrikten.

SIV bör få löpande information om utredningsläget vid de lokala polismyndigheterna, t. ex. i form av kvartalsrapporter över ärendebalanser och handläggningstider, för att vid behov kunna ta initiativ till åtgärder för att hålla dessa balanser och handläggningstider på en rimlig nivå.

Sekretesslagstiftningen angående vem som skall ha behörighet att lämna ut sådana uppgifter från socialnämnderna som skall ligga till grund för SIV:s prövning av medborgarskapsärenden bör anpassas till rådande praxis på området.

2 Remissyttrandena

Yttranden om rapporten (1985/86:2) Rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap har lämnats av rikspolisstyrelsen, riksskatteverket, statens invandrarverk och Svenska kommunförbundet.

2.1 Allmänt

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till de förslag om en enklare och snabbare handläggning av medborgarskapsärenden som lämnats i revisorernas rapport.

Rikspolisstyrelsen tillstyrker förslagen i allt väsentligt. Endast i fråga om hur SIV i vissa fall skall få kännedom om att en utlänning som söker svenskt medborgarskap är föremål för spaningsinsatser förordar rikspolisstyrelsen en annan teknisk lösning än vad som föreslagits i rapporten.

Riksskatteverket och Svenska kommunförbundet har begränsat sina yttranden till de egna ansvarsområdena.

Riksskatteverket tar i sitt remissvar således endast upp frågan om det andra manuellt utvärddade personbevis som rekvideras av SIV i samband med att ansökningen tas upp för handläggning. Verket, som helt delar vad som anförs i rapporten om behovet av ett mera rationellt förfarande i detta avseende, har utrett denna fråga vidare och lämnat förslag på ett antal möjliga handläggningsvägar.

Svenska kommunförbundet tillstyrker förslaget att sekretesslagstiftningen ändras så att beslut om att lämna ut sådana uppgifter från socialnämnderna som skall ligga till grund för SIV:s prövning av medborgarskapsärenden i fortsättningen skall kunna fattas på tjänstemannanivå. Övriga förslag har kommunförbundet lämnat utan erinran.

SIV tillstyrker flertalet av de förslag som har framförts i granskningsrapporten. Verket avvisar dock förslaget att utreda möjligheterna att förse medborgarskapsbyrån med en dataterminal kopplad till polisens person- och belastningsregister. SIV ställer sig också tveksamt till nyttan av fortlöpande information om utredningsläget i medborgarskapsärenden vid de lokala polismyndigheterna.

2.2 Översyn av de lokalt tillämpade rutinerna vid grundutredning i medborgarskapsärenden

Redog. 1986/87:2

Invandrarverket ställer sig positivt till att tillsammans med rikspolisstyrelsen och de lokala polismyndigheterna se över rutinerna vid grundutredningen i medborgarskapsärenden. Verket finner därvid den i rapporten redovisade s.k. malmömodellen intressant. Denna innebär att grundutredning genomförs direkt när ansökningar lämnas in till polisen. Där emot ifrågasätter SIV ett förslag om en förenkling av utredningsförfarandet i de fall det framgår av registerutdragen från bl. a. person- och belastningsregistret, försäkringskassan och kronofogdemyndigheten att sökanden är utan anmärkning. Verket menar att det personliga förhör med sökanden, som alltså föreslagits utgå i vissa fall, är nödvändigt för att visa att en sökande har stadigvarande hemvist i riket.

Övriga remissorgan har tillstyrkt detta förslag utan reservation eller har lämnat det utan erinran.

Förslaget att polismyndigheten skall inhämta upplysningar om den sökande från socialnämnd endast i sådana fall ett fördjupat informationsbehov anses föreligga biträds av både rikspolisstyrelsen och SIV. Övriga remissinstanser har lämnat förslaget utan erinran.

Remissorganen är också positiva till att se över informationsbehovet även i övrigt. SIV anför att verket är medvetet om vikten av att fortlöppande se över vilka uppgifter i en utredning som kan anses erforderliga för prövningen av medborgarskapsärenden. SIV ställer sig också positivt till att se över befintliga ansökningsblanketter i syfte att ytterligare förbättra dessa, vilket samtidigt bör kunna leda till en förenkling för de sökande.

I rapporten har lämnats några konkreta exempel på uppgifter som torde kunna utgå därför att de antingen redan finns i SIV:s centralregister eller det kan ifrågasättas om de har saklig betydelse för ärendets prövning. SIV har bemött ett par av dessa exempel. Uppgifter om sökandens föräldrar kan, enligt SIV, i vissa fall behövas för att bedöma sökandens medborgarskap och de kan också vara av betydelse för att klarlägga en sökandes identitet. SIV erinrar om att uppgiftsskyldigheten beträffande trosbekännelse grundas på bestämmelser i religionsfrihetslagen och medborgarskapskungörelsen. Enligt riksskatteverket är denna uppgift nödvändig för att pastorsämbetena skall kunna iakttä 9 § religionsfrihetslagen. Skulle uppgiften inte inhämtas i detta sammanhang skulle det krävas en särskild förfrågan från pastorsämbetet till den som blivit svensk medborgare. Uppgiften bör därför finnas kvar på ansökningsformuläret.

2.3 Översyn av rutinerna vid SIV:s prövning av medborgarskapsärenden

Det i granskningsrapporten framförda förslaget att utreda möjligheterna att ge SIV terminalåtkomst till polisens person- och belastningsregister får stöd av rikspolisstyrelsen. Efter att ha framhållit att registret innehåller mycket integritetskänsliga uppgifter och de ökade risker för obehörigt intrång som varje anslutning av terminaler utanför polisväsendet kan inne-

bära anför styrelsen att kretsen som på detta sätt skulle ges tillgång till uppgifterna är förhållandevis begränsad och att personalen dessutom torde vara väl förtrogen med att handskas med uppgifterna. Det finns därför ingen anledning att befara att terminalåtkomst hos SIV till detta register behöver medföra några ökade risker för missbruk av uppgifterna. Det torde snarare förhålla sig så att ett färre antal personer får möjlighet att rekvidrera utdrag enligt den föreslagna ordningen än vad som för närvarande är fallet. Enligt rikspolisstyrelsen bör den aktualiserade terminalanslutningen dock anstå till dess att det nya behörighetssystemet för datakommunikation inom polisväsendet genomförs. Detta beräknas äga rum vid årsskiftet 1986/87.

SIV har emellertid i sitt yttrande avvisat förslaget att tillsammans med rikspolisstyrelsen utreda möjligheterna att förse handläggarna på medborgarskapsbyrån med en dataterminal kopplad till polisens person- och belastningsregister. Såväl sekretess- och kostnadsskäl som rent praktiska skäl skulle enligt verket tala mot ett sådant förfarande. SIV har i sitt yttrande dock inte utvecklat dessa invändningar närmare. Av de kompletterande uppgifter som revisorernas kansli inhämtat från medborgarskapsbyrån vid SIV framgår att verket vid sin bedömning utgått från att varje handläggare (15 st.) skulle förse med en egen terminal och att "någon närmare analys av hur stora dessa kostnader initialt och för drift skulle bli inte har gjorts".

Vid revisorernas granskning har uppmärksammats att personbevis inhämtas vid två olika tillfällen i handläggningsprocessen. De inhämtas dels i samband med att ansökningen inlämnas till den lokala polismyndigheten, dels när ansökningen tas upp för handläggning vid SIV. I rapporten har ifrågasatts om inte den erforderliga uppdateringen av uppgifterna i personbeviset skulle kunna samordnas med den avisering om ändrade folkbokföringsdata som SIV får veckovis enligt överenskommelse med riksskatteverket.

Riksskatteverket anser det vara angeläget att nuvarande tillvägagångssätt med ett andra personbevis för samma sökande kan ersättas med ett mera rationellt förfarande. Beträffande den i rapporten föreslagna ordningen anför både riksskatteverket och SIV att för medborgarskapsärendet nödvändig information för närvarande inte kan erhållas genom de veckovisa aviseringar från länsstyrelsens personregister som SIV nu får. Enligt riksskatteverket skulle den bästa lösningen vara att handläggningstiderna på SIV förkortades så att det inte skulle uppkomma något behov av ett nytt personbevis. I avvaktan på detta föreslår riksskatteverket en ny ordning för aktualisering av personbevisen som, enligt riksskatteverket, skulle vara betydligt enklare och mera arbetsbesparande. Enligt detta förslag skulle det vid ansökningstillfället utfärdade personbeviset återgå till pastorsämbetet med en förfrågan om de på beviset antecknade uppgifterna alltså är aktuella och riktiga. SIV har vid de nämnda överläggningarna med riksskatteverket förklarat sig vilja överväga det här skisserade tillvägagångssättet.

Både rikspolisstyrelsen och SIV tillstyrker förslaget att SIV får kännedom om att en utlänning som ansökt om svenskt medborgarskap är föremål

för spaningsinsatser på grund av misstanke om grov brottslighet. Formerna för denna rapportering föreslår rikspolisstyrelsen får lösas gemensamt av styrelsen och SIV i samband med den föreslagna översynen i övrigt av ansöknings- och utredningsrutinerna.

Redog. 1986/87:2

2.4 Övriga frågor

SIV ställer sig klart positivt till förslaget om ökad information till polismyndigheterna om kraven på grundutredningarna i medborgarskapsärenden. Verket har också aviserat vissa förbättringar i detta avseende. SIV har i sammanhanget framhållit att det ankommer på rikspolisstyrelsen att utarbeta de anvisningar till polismyndigheterna, som kan anses erforderliga, för att dessa på ett ändamålsenligt sätt skall kunna göra utredningar i medborgarskapsärenden. Invandrarverket förordar en översyn av anvisningarna till polismyndigheterna och förklarar sig därvid vara berett att i samband med ett sådant arbete ta fram erforderligt underlag åt rikspolisstyrelsen.

Vad gäller förslaget om en fortlöpande information till SIV om utredningsläget i medborgarskapsärendena hos polismyndigheterna har SIV anfört att man i januari 1986 delat upp ansvaret för information till polisdistrikten mellan vissa av handläggarna på medborgarskapsbyrån. Genom ett ömsesidigt utbyte av information denna väg bör det, enligt SIV, vara möjligt att på ett enkelt sätt muntligen få upplysningar om utredningsläget hos respektive myndighet.

Invandrarverket och Svenska kommunförbundet tillstyrker förslaget att sekretesslagstiftningen ändras så att de upplysningar om sökande som hämtas från socialnämnderna kan lämnas ut efter beslut på tjänstemannanivå. Den formellt korrekta ordningen, innebärande att dessa beslut fattas i den kommunala nämnden, kan i praktiken svårligen fungera hävdar kommunförbundet i sitt remissyttrande.

Revisorernas förslag

- 1 Genomförd granskning
- 2 Revisorernas överväganden
 - 2.1 Allmänt
 - 2.2 Översyn av de lokalt tillämpade rutinerna vid grundutredning i medborgarskapsärenden
 - 2.3 Översyn av rutinerna vid SIV:s prövning av medborgarskapsärenden
 - 2.4 Övriga frågor
- 3 Hemställan

Bilaga

- 1 Rapporten
- 2 Remissyttrandena
 - 2.1 Allmänt
 - 2.2 Översyn av de lokalt tillämpade rutinerna vid grundutredning i medborgarskapsärenden
 - 2.3 Översyn av rutinerna vid SIV:s prövning av medborgarskapsärenden
 - 2.4 Övriga frågor

Registret upptar de ärenden som revisorerna slutbehandlat under åren 1976 t. o. m. verksamhetsåret 1985/86. 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. C2.

Administrationskostnaden för högskoleutbildning	81/82:21
Administrativa göromål vid universitet och högskolor	76:125
Affärsverkens intäkt- och kostnadsutveckling	
Kommunikationsverken	80:12
Domänverket	82/83:14
Allmänna reklamationsnämndens verksamhet	85/86:18
Ambassadlokaler, kostnader för	83/84:27
AMS-bidrag till flyttningskostnader	85/86:30
Anhållna, kostnaderna för	84/85:13
Anslagsutvecklingen vid Operan	83/84:10
Arbetsgivaravgifter	81/82:12, 84/85:20
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
Beredskapslån, ÖEF:s handläggning av	84/85:22
Beskattning	83/84:18, 85/86:25
Besparingsåtgärder i statsförvaltningen	82/83:13
Biblioteksväsen	
DFI	85/86:29
Information om statliga publikationer	81/82:10
LIBRIS	78:19
Bidragsförskott	85/86:12
Bostadsbebyggelse, statens stöd till	81:24
Bostadslån, räntebidrag till	84/85:19
Bostadsstyrelsens ADB-resurser	85/86:29
Bosättningsbegreppen och deras tillämpning	84/85:18
Byggnadsstyrelsens hyressättning	85/86:31
Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet	85/86:24
Centrala studiestödsnämnden	78:26
Civildförsvarets planeringssystem	81:11
Databehandling	
Datorbaserat system för studiedokumentation	84/85:12
Informationssystem för vetenskapliga bibliotek	78:19

Delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning	85/86:29
Depositionsverksamhet, statens konstmuseers DFI	85/86:21
Domstolsväsendet, personalplanering inom Domänverket	85/86:29
Dödsbodelädda skogsbruksegendomar	82/83:14
Dödsbodelädda skogsbruksegendomar	76:104
Exekutionsväsendet	
Allmänna och enskilda mål vid exekution	81:10
Indrivning av parkeringsbot	76:102
Indrivningsstatistiken	83/84:18
Kronofogdemyndigheterna	
a) personalresurser	85/86:25
b) indrivningsverksamheten	84/85:20
Exportrådet	84/85:19
Fartygsbränsle, skatt på	85/86:11
Fartygskreditgarantinämnden	84/85:9
Fastighetsbildnings- och mättningsväsendet	79:11
Finansförvaltningens centrala organisation	80:7
Flyktinginvandringen till Sverige m. m.	85/86:26
Frivårdskostnaderna inom kriminalvården	85/86:19
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	82/83:16
Tjänstledighet vid frivillig utbildning	79:10
Utarrendering av övningsfält	79:26
Upphandling	85/86:29
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
Hyressättningen vid byggnadsstyrelsen	85/86:31
Häktningkostnader	84/85:13
Hälso- och sjukvård	
Karolinska sjukhusets upprustning	77:101
Socialstyrelsens tillsynsverksamhet	76:110
Högskoleutbildning, kostnaderna för	85/86:26
Högskoleutbildningens administrationskostnader	81/82:21

Högskolornas administrativa göromål	76:125	Redog. 1986/87:2
Idrottsstöd	82/83:10	
Indrivning av parkeringsbot	76:102	
Indrivning av skatter och avgifter	84/85:20	
Industricentra i Skellefteå, Stiftelsen	85/86:21	
Information		
DFI	85/86:29	
Samhällsinformation	76:122	
Statliga publikationer	81/82:10	
Toxikologisk informationsservice	84/85:19	
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	
Upphörsstatistik	85/86:25	
Kostnaderna för högskoleutbildning	85/86:26	
Kriminalvården, frivårdskostnaderna inom	85/86:19	
Kriminalvårdsanstalter	83/84:14	
Kronofogdemyndigheternas personalresurser	82/83:20, 85/86:25	
Kulturminnesvård		
Restaurering av gotländska kyrkor	77:113	
Kulturrådet	82/83:28	
Landskrona Finans AB	85/86:22	
Lantbruksuniversitetet	82/83:29	
Lantmäteriverksamhet, lokal	79:11	
LIBRIS – ett datasystem för bibliotek	78:19	
Lokalanvändning vid myndigheter	85/86:12	
Lokaliseringsbidrag	80:12	
Lots- och fyrplatser	83/84:17	
Luftfartsverket	77:104, 80:12	
Läkemedel, rätt till fria	85/86:23	
Läkemedelskontrollen	83/84:28	
Läkemedelskontrollen inom sjukförsäkringen	85/86:20	
Länsskatterätterna	78:27	
Länsmyndigheternas ansvarsområden	82/83:31	
Länsstyrelsernas planeringsavdelningar	78:30	
Lönesystem för SIDA-personal	84/85:16	

Redog. 1986/87:2	Medborgarskap, rutiner vid ansökan om svenskt Mellankommunala skatterätten	85/86:15 78:22
	Mervärdeskatt	84/85:20, 85/86:18
	Multinationella företags skatteförhållanden	84/85:11
	Näringsstöd	
	Fartygskreditgarantinämnden	84/85:9
	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	84/85:17
	Redovisningssystemet för statsmyndigheter	81/82:9
	Regional projektverksamhet	85/86:28
	Regionmusiken	79:10
	Regleringsföreningar	80:11
	Reklamskatten	85/86:29
	Returpapper	83/84:30
	Revisionen av riksdagsförvaltningen	76:128
	Revisionskontoren och verkscheferna	85/86:16
	Riksbankens avdelningskontor	82/83:15
	Riksbankens planerings- och budgetsysteem	85/86:30
	Riksdagen och försvarsplaneringen	83/84:9
	Riksgäldskontorets ställning	85/86:30
	Riksskatteverket	77:108
	Räntebidrag till bostadslån	84/85:19
	Samarbete på skatteområdet	85/86:29
	Samhällsinformation	76:122
	Service i glesbygd	76:115
	SIDA	84/85:16
	Skatter och avgifter, taxering m. m.	83/84:18, 85/86:25
	Skogsbruksrationalisering	76:104
	Skogsodling på nedlagd jordbruksmark	81:22
	Skoldatorn Compis	85/86:22
	SMHI:s hydrologiska observationsstationer	85/86:27
	Socialstyrelsens tillsynsverksamhet	76:110

Spri	85/86:29
Statens anslag till Operan	83/84:10
Statens fordringar, bevakning och avskrivning av	77:107
Statens järnvägar	80:12
Statens konstmuseers depositionsverksamhet	85/86:21
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 stöd till Waplans mekaniska Verkstads AB	85/86:23
Statens utlåningsverksamhet	84/85:17
Statliga bidrag, redovisning	84/85:17
Statliga myndigheters överskottsmateriel	85/86:24
Statliga publikationer, information om	81/82:10
Statligt förhandlingssystem	82/83:30
Statligt redovisningssystem	81/82:9
Statsbidragsberättigade kommunala arbeten	77:120
Statsbudgetens utfall, analys	85/86:29
Statsförvaltningens rationaliseringsorgan	76:120
Strukturstöd till industrin	82/83:11
Studiedokumentation vid högskolan, STUDOK/ LADOK	84/85:12
Studiestödsnämnden	78:26
Styrelsen för teknisk utveckling	85/86:22
Svenskt medborgarskap	84/85:22
Svenskt Stål AB	82/83:11
Sveriges lantbruksuniversitet	82/83:29
Säkerheten till sjöss	85/86:30
Tandvårdsreformen	76:112
Taxering i första instans	83/84:18
TEKO-stöd	82/83:24
Televerket	80:12
Tillsynsverksamhet hos socialstyrelsen	76:110
Toxikologisk informationsservice	84/85:19
Trafiksäkerhet	84/85:15
Uddeholms AB	80:10
Universitetens administrativa göromål	76:125
Uppbördsstatistik	84/85:20
Upphandling av målflygverksamhet och ombyggnad av helikoptrar	85/86:29
Utbildning	
Administrationskostnaden för högskoleutbildning	81/82:21
Arbetsmarknadsutbildning	77:116
Befälsutbildning	76:106
Högskoleutbildning, kostnaderna för	85/86:26
Studiedokumentation vid högskolan STUDOK/LADOK	84/85:12

Redog. 1986/87:2	Tjänstledighet vid försvarsutbildning	79:10
	Utlokalisering av statliga myndigheter	
	Civila myndigheter	84/85:14
	Militära myndigheter	81:20
	Utlåningsverksamhet, statens	84/85:17
	Utvecklingsinsatser, regionala	84/85:24
	Venngarns slott, överlåtelsen av	85/86:17
	Verkscheferna och revisionskontoren	85/86:16
	Vägsäkerheten	84/85:15
	Vägnätets administration av beredskapsarbeten	78:15
	Waplans Mekaniska Verkstads AB, statens stöd till	85/86:23
	Yrkesinspektionen	83/84:29
	Årsbibliografin	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.	85/86:10
	ÖEF:s handläggning av lån till Holma Fabriks AB	85/86:20
	Överskottsmateriel	85/86:24