

Redogörelse

1980/81: 2

Riksdagens revisorers verksamhetsberättelse för år 1980

Innehållsförteckning

Riksdagens revisorers skrivelse	3
1 Riksdagens revisorers uppgift och organisation m. m.	5
1.1 Uppgift	5
1.2 Organisation	5
1.3 Arbetsformer	6
1.4 Medelstilldelning	6
2 Granskningsverksamheten	7
2.1 Granskningsplanen	7
2.2 Slutförda granskningsärenden	8
2.3 Ej slutbehandlade granskningspromemorior	14
2.4 Pågående utredningar	19
2.5 Förstudier m. m.	23
2.6 Granskningen av riksdagsförvaltningen	25
2.7 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden	26
3 Särskilda föredragningar och besök m. m.	26
3.1 Särskilda föredragningar	26
3.2 Länsresorna	33
3.3 Besvarade remisser	36

Bilagor

Till riksdagen under år 1980 avlåtna skrivelser	37
Förslag till lag om ändring i lagen med instruktion för riksdagens revisorer	158
Sakregister till granskningsärendena åren 1976—1980	159

Till RIKSDAGEN

Riksdagens revisorer får härmed avge föreskriven berättelse över sin verksamhet under år 1980.

Vi har under året hållit 18 plenisammanträden och 21 avdelningssammanträden. Vårt arbetsutskott har sammanträtt 20 gånger.

Under året har samarbetet med riksdagen och dess utskott ytterligare fördjupats. Som ett led i detta samarbete har hos oss inrättats en ny tjänst som avdelningsdirektör mot att vi låter två av våra utredare tjänstgöra vardera högst 4,5 månader vid i första hand socialutskottet och utbildningsutskottet.

I lag med instruktion för riksdagens revisorer (RFS 1979: 10) är föreskrivet (14 §) att verksamhetsberättelsen, som alltså nu avser kalenderår, skall avlämnas till riksdagen före utgången av januari. Bl. a. i syfte att uppnå en bättre anpassning mellan vårt verksamhetsår och vår mandatperiod föreslår vi att revisorernas berättelse skall avges årligen till riksdagen senast den 15 oktober. Berättelsen skulle då avse tiden den 1 juli—den 30 juni. Vårt förslag innebär således att detta är sista gången revisorernas berättelse avser ett kalenderår. Nästa berättelse kommer om förslaget bifalles att avse endast första halvåret 1981.

Förslag till lag om ändring i lagen med instruktion för riksdagens revisorer är som *bilaga 7* fogad vid denna berättelse.

Stockholm den 29 januari 1981

INGEGERD TROEDSSON

STURE PALM

BERTIL JONASSON

HUGO BENGTSSON

GEORG ÅBERG

HAGAR NORMARK

ALLAN ÅKERLIND

RALF LINDSTRÖM

IVAN SVANSTRÖM

JOHN JOHNSON

WIGGO KOMSTEDT

KJELL NILSSON

/Göran Hagbergh

1 Riksdagens revisorers uppgift och organisation m. m.

1.1 Uppgift

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

Den av revisorerna bedrivna granskningen har företrädesvis en ekonomisk inriktning. Den berör framför allt frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och den förvaltningsekonomiska utvecklingen.

1.2 Organisation

Riksdagen utser för varje valperiod tolv revisorer och lika många suppleanter. Endast den som är 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 på vilka revisorerna sammanträder för att förbereda behandla granskningsärenden.

Vid utgången av år 1980 var revisorerna fördelade på respektive avdelningar enligt följande.

FÖRSTA AVDELNINGEN

Ledamöter

Ingegerd Troedsson (m), ordförande
John Johnsson (s), vice ordförande
Hagar Normark (s)
Ivan Svanström (c)

Suppleanter

Joakim Ollén (m)
Ingemar Konradsson (s)
Yngve Nyquist (s)
Rune Gustavsson (c)

ANDRA AVDELNINGEN

Ledamöter

Bertil Jonasson (c), ordförande
Hugo Bengtsson (s), vice ordförande
Ralf Lindström (s)
Wiggo Komstedt (m)

Suppleanter

Maj Pehrsson (c)
Margit Sandén (s)
Stig Alftin (s)
Birgitta Rydle (m)

TREDJE AVDELNINGEN

Ledamöter

Sture Palm (s), ordförande
Georg Åberg (fp), vice ordförande
Kjell Nilsson (s)
Allan Åkerlind (m)

Suppleanter

Wivi-Anne Radesjö (s)
Rolf Sellgren (fp)
Bengt Silfverstrand (s)
Olle Aulin (m)

Ett av revisorerna inrättat arbetsutskott består av revisorernas ordförande, revisorernas båda vice ordförande, en av revisorerna för varje mandatperiod inom sig utsedd ledamot och revisorernas kanslichef. Revisorerna har till ledamot utsett Hugo Bengtsson, varför arbetsutskottet har följande sammansättning.

Ingegerd Troedsson, ordförande

Sture Palm, 1:e vice ordförande

Bertil Jonasson, 2:e vice ordförande

Hugo Bengtsson

Göran Hagbergh, kanslichef

1.3 Arbetsformer

De arbetsformer som tillämpas i revisionsarbetet kännetecknas av en fortlöpande samverkan mellan revisorerna och tjänstemännen vid deras kansli.

I enlighet med riksdagens i april 1979 fattade beslut (förslag 1978/79:4, FiU 1978/79:26, rskr 1978/79:259) vänder sig revisorerna numera varje år till riksdagsutskotten för att inhämta förslag till nya granskningsärenden. Framställningar med anledning av vad som har uppmärksamrats vid granskningen görs numera också alltid till riksdagen.

1.4 Medelstilldelning

Medel för revisorernas verksamhet anvisas under statsbudgetens XVI huvudtitel, Riksdagen och dess verk m. m. Utgifterna under budgetåret 1979/80 samt de för budgetåren 1980/81 och 1981/82 anvisade respektive av revisorerna äskade medlen framgår av nedanstående sammanställning. Beloppen är angivna i tusental kronor.

	1979/80 utgift	1980/81 anslag	1981/82 äskade
Arvoden till revisorerna	259	265	270
Lönekostnader	3 557	3 676	4 247
Sjukvård	8	9	10
Resersättningar	66	75	95
Lokalkostnader	741	928	930
Expenser	180	170	260
Totalt	4 811	5 123	5 812

2 Granskningsverksamheten

Den av revisorerna för år 1980 fastställda granskningsplanen upptar 25 ärenden, av vilka 18 utgör en balans från föregående års plan och återstående sju är helt nya. Åtta av ärendena, däribland samtliga nya, har rubricerats som förstudier.

Två tidigare påbörjade ärenden — redovisningsrevisionen inom statsförvaltningen och den statliga finansförvaltningens centrala organisation — har avslutats genom remissyttranden, vilka finns intagna i 1979 års verksamhetsberättelse som bilaga 5 och bilaga 6.

Sex ärenden och delprojekt har slutbehandlats under året, medan revisorerna i fem fall ännu inte har tagit ställning till upprättade granskningspromemorior. Undersökning pågår för närvarande i åtta ärenden.

2.1 Granskningsplanen

De på 1980 års granskningsplan upptagna ärendena fördelar sig på riksdagsutskottens ansvarsområden enligt följande.

	Ärendet redovisas i berättelsen på s.
<i>Konstitutionsutskottet</i>	
1. Informationen om statliga publikationer	19
a) behovet av information om statliga publikationer	18
<i>Finansutskottet</i>	
2. Det statliga redovisningssystemet	14
3. Effekter av vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen	19
<i>Skatteutskottet</i>	
4. Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter m. m.	20
a) debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter	13
<i>Försvarsutskottet</i>	
5. Försvarets planerings- och ekonomisystem	
a) produktionsledningssystemet	9
b) planeringssystemet inom civilförsvaret	16
c) planeringssystemet	20
6. Samspel och ansvarsförhållanden vid anskaffning av försvarsmateriel	23
<i>Kulturutskottet</i>	
7. Statens stöd till idrotten	21
8. Statens kulturråd (förstudie)	23

Utbildningsutskottet

9. Det datorbaserade systemet för studiedokumentation vid högskolan (förstudie) 23

Trafikutskottet

10. Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling: kommunikationsverken 12
 11. Viss omorganisation vid statens järnvägars banavdelning 15
 12. Postverkets investeringar i fastigheter och byggnader (förstudie) 23
 13. Användningen av sjöfartsverkets genom avbemanningen av fyr- och lotsplatser disponibla fastigheter och byggnader (förstudie) 24

Jordbruksutskottet

14. Jordbruksprisregleringen och regleringsföreningarna 11
 15. Skogsodling på nedlagd jordbruksmark (förstudie) 24

Näringsutskottet

16. Statens lån till Uddeholms AB budgetåret 1977/78 10
 17. Strukturstödet till industrin 21
 18. Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling: industriverken 22
 19. Den ekonomiska uppgörelsen i samband med bildandet av Svenskt Stål AB 22

Arbetsmarknadsutskottet

20. Återbetalning av lokaliseringssbidrag 12
 21. Arbetsmarknadsverkets personalsituation 24
 22. Det statliga förhandlingssystemet (förstudie) 24
 23. Effektivitetskonsekvenser av utlokaliseringen av statliga myndigheter (förstudie) 25

Civilutskottet

24. Exekutionsväsendet 17
 25. Statens stöd till bostadsbebyggelse (förstudie) 25

2.2 Slutförda granskningsärenden

Som nämnts i det föregående har revisorerna under år 1980 tagit slutlig ställning i sex ärenden; i samtliga fall genom att tillställa riksdagen skrivelse med förslag till åtgärder i de behandlade frågorna. Fem av framställningarna har prövats av riksdagen, som under året dessutom behandlat en av revisorerna tidigare framlagd skrivelse.

De slutförda ärendena har berört följande förhållanden.

Programbudgetering hos civila myndigheter

Riksdagens revisorer avgav i september 1979 en skrivelse till riksdagen (förslag 1979/80: 4) angående programbudgetering hos civila myndigheter. I skrivelsen redovisades vissa synpunkter och förslag rörande det fortsatta

arbetet med rationalisering och ekonomiadministrativ utveckling i statsförvaltningen (se 1979 års verksamhetsberättelse s. 11). Riksdagen har nu behandlat revisorernas förslag och därvid uttalat sig i huvudsaklig överensstämmelse med vad revisorerna anför i sin framställning (FiU 1979/80: 17, rskr 1979/80: 176).

Försvarets planerings- och ekonomisystem — produktionsledningssystemet

Revisorernas beslut den 17 januari 1980 (förs. 1979/80: 6)
Granskningspromemoria 1979:2

Riksdagens revisorer har låtit granska försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE). Det har tillämpats sedan den 1 juli 1972.

Ledningssystemet arbetar med målstyrning genom uppdrag. Varje nivå för sig skall ha så stor frihet som möjligt att själv välja metoder för att lösa erhållen uppgift.

Såväl den genomförda granskningen som avgivna remissyttranden har, enligt revisorernas mening, visat att FPE inom granskade områden i stort sett är rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande.

Det synes vara en allmän uppfattning att flerårsplaneringen har förbättrats och att övrig planering har vunnit i stadga sedan FPE infördes. Sättet att tilldela uppgifter och resurser i form av uppdrag inom ramen för ett anslag synes underlätta styrningen och förbättra resursutnyttjandet. Vid planeringen engageras fler individer än tidigare. Möjligheten att påverka den egna arbetssituationen har ökat.

Revisorerna konstaterar emellertid att tillämpningen av FPE i vissa avseenden ännu inte helt har anpassats till systemets grundläggande principer. Detta gäller bl. a. målstyrningen samt analysen av uppnådda resultat och ekonomiskt utfall.

I granskningspromemorian har lämnats vissa synpunkter och ett tjugotal förslag till förbättringar av systemet. Huvuddelen av dessa har rönt ett positivt motagande av remissmyndigheterna.

Med hänvisning härtill har revisorerna i skrivelse till riksdagen hemställt att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att de synpunkter och förslag som har framkommit genom granskningen bör beaktas vid den fortsatta utvecklingen och tillämpningen av försvarets planerings- och ekonomisystem.

Framställningen har bifallits av riksdagen (FöU 1980/81: 11, rskr 1980/81: 70).

Revisorernas skrivelse till riksdagen med en sammanfattning av granskningspromemorian och remissyttrandena är som *bilaga 1* fogad vid denna berättelse.

Statens lån till Uddeholms AB budgetåret 1977/78

Revisorernas beslut den 24 april 1980 (förs. 1979/80: 8)

Granskningspromemoria 1980: I

På näringsutskottets förslag har revisorerna granskat statens lån till Uddeholms AB budgetåret 1977/78. Lånet lämnades hösten 1977 med anledning av de ekonomiska svårigheter som hade drabbat Uddeholms AB. Det var på 600 milj. kr. med villkorlig återbetalningsskyldighet. Huvudsyftet med lånet var att ge bolaget möjlighet att i balanserad takt genomföra erforderliga förändringar i sin verksamhet.

Av det belopp som staten genom sin låneutfästelse ställt till förfogande har endast en del lyfts som lån. Hela beloppet har emellertid kunnat utnyttjas i resultatförbättrande syfte genom att betecknas som fordran på staten och därvid redovisningstekniskt och skattemässigt behandlas som en intäktspost.

Revisorerna har i en skrivelse till riksdagen kritiserat att man utnyttjar stödformer som inte går att förena med vedertagna beskattnings- och redovisningsmetoder och att skattelagstiftningen därför har tagits till hjälp för att få till stånd redovisningsförfaranden som från speciella synpunkter är eftersträvsvärda. De omsorger som från det allmänna sida ägnas åt att befästa kravet på efterlevnad av skatte- och civilrättsliga bestämmelser kan på sådant sätt olyckligt skadas, anser revisorerna.

Även om det i Uddeholmsfallet har förelegat så speciella omständigheter att det kan tyckas berättigat att avsteg från vedertagna principer görs, så måste det enligt revisorerna vara olyckligt att avsteget bildat norm och systemet även fått avse en vidare krets av låntagare. Villkorsslån har nämligen vid senare tidpunkter i betydande omfattning beviljats även företag inom specialstålindustrin samt såväl statliga som privata företag inom andra branscher. Speciellt betänkligt anses tillämpat redovisningssätt vara i frågan om villkorsslånen till specialstålindustrin.

Av i skrivelsen anförda skäl har revisorerna vidare förordat

- att regering och riksdag så långt det är möjligt även bör beakta de sekundära verkningarna när man behandlar förslag om åtgärder som indirekt kan få återverkningar för näringslivet, t. ex. i fråga om företagens beskattning eller redovisningsskyldighet,
- att yttrande från bokföringsnämnden bör inhämtas innan en proposition med förslag till åtgärder som påverkar redovisningen hos bokföringsskyldig läggs på riksdagens bord,
- att innebörden och karaktären av ett beviljat statligt stöd bör vara så klart angiven att en redovisningsmässigt korrekt notering av stödbeloppet görs hos den bokföringspliktige mottagaren.

Riksdagen har som sin mening givit regeringen till känna vad revisorerna sålunda förordat samt i övrigt delgett regeringen vad som kommit fram vid granskningen (NU 1979/80: 76. rskr 1979/80: 417).

Revisorernas skrivelse till riksdagen med en sammanfattning av granskningspromemorian och remissyttrandena är som *bilaga 2* fogad vid denna berättelse.

Jordbruksprisregleringen och regleringsföreningarna

Revisorernas beslut den 6 juni 1980 (förs. 1979/80: 17)

Granskningspromemoria 1979: 4

Mot bakgrunden av de betydande belopp som jordbruksprisregleringen omfattar har revisorerna granskat hanteringen av penningmedlen inom jordbruksprisregleringen. Granskningen har avsett de administrativa formerna i jordbruksprisregleringens olika led med huvudvikten lagd vid verksamheten vid statens jordbruksnämnd (JN) och regleringsföreningarna. Härvid har studerats olika möjligheter att nå de jordbrukspolitiska målen genom regleringen samt vissa slutresultat av regleringen, främst ersättningen till jordbruket.

Granskningen har visat att regleringen i stort fungerar utan anmärkning- ar och några allvarliga erinringar förs i denna del inte fram. Dock anføres synpunkter på möjligheterna att tillämpa målstyrning inom regleringen och att stämma av träffade jordbruksöverenskommelser mot faktiskt utfall.

På grundval av granskningen och inhämtade remissyttranden har revisorerna i skrivelse till riksdagen redovisat sin bedömning av hur regleringen fungerar och samtidigt föreslagit att riksdagen av regeringen begär

- att en utredning angående möjligheterna att tillämpa ökad målstyrning av jordbruksprisregleringen och bättre möjligheter att stämma av jordbruksöverenskommelserna mot faktiskt utfall genomförs,
- att konsumentrepresentanterna ges ökad representation i regleringsföreningarnas arbetsutskott,
- att jordbruksnämndens konsumentdelegation får en mera adekvat benämning.

Genom beslut den 26 november 1980 har riksdagen för kännedom till regeringen överlämnat revisorernas förslag om benämningen på jordbruksnämndernas konsumentdelegation och lämnat övriga förslag utan åtgärd. I sistnämnda avseende var beslutet inte enhälligt (JoU 1980/81: 6, prot. 1980/81: 35, rskr 1980/81: 37).

Revisorernas skrivelse till riksdagen med en sammanfattning av granskningspromemorian och remissyttrandena är som *bilaga 3* fogad till denna berättelse.

Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling; kommunikationsverken

Revisorernas beslut den 11 juni 1980 (förs. 1980/81: 4)

Granskningspromemoria 1979: 3

Revisorerna har som ett första led i sin granskning av affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling behandlat statens kommunikationsverk, dvs. postverket, televerket, statens järnvägar och luftfartsverket. Därvid har den sakliga innebörden och finansiella betydelsen av de på respektive verks driftstat upptagna posterna granskats. Vidare har ett försök gjorts att bedöma den framtida utvecklingen för verken och konsekvenserna av denna utveckling. Metoder för prissättning av verkens tjänster har också diskuterats. Resultatet av granskningen har redovisats i en granskningspromemoria 1979: 3. Arbetet beträffande de övriga affärsdrivande verken pågår (se s. 22).

På grundval av granskningsresultatet och de vid remissbehandlingen av granskningspromemorian avgivna yttrandena har revisorerna i skrivelse till riksdagen lagt fram vissa rekommendationer rörande

- trafikpolitisk ramplanering,
- fastställande och publicering av verksamhetsmål på olika nivåer inom kommunikationsverken och redovisning av huruvida fastställda mål uppnås,
- vissa synsätt vid verkens prissättning av sina tjänster,
- upptagande av nya rörelsegrenar i inkomstförstärkande syfte,
- fastare regler för redovisningen av statskapitalets förräntning och av verksamhetsresultaten för de särskilda rörelsegrenarna.

Riksdagen har beslutat bringa revisorernas förslag till regeringens kännedom för de fortsatta överväganden som kan anses påkallade (TU 1980/81: 3, rskr 1980/81:45).

Revisorernas skrivelse till riksdagen med en sammanfattning av granskningspromemorian och remissyttrandena är som *bilaga 4* fogad vid denna berättelse.

Återbetalning av lokaliseringsbidrag

Revisorernas beslut den 25 september 1980 (förs. 1980/81: 6)

Granskningspromemoria 1980: 2

För att främja en lämplig lokalisering av näringslivet ger staten lokaliseringsstöd och annat regionalpolitiskt stöd. Genom ikraftträdandet den 1 juli 1979 av en ny stödförordning ersattes två tidigare former av lokaliseringsstöd, nämligen lokaliseringsbidrag och avskrivningslån, av en ny typ av avskrivningslån, annorlunda konstruerat men liksom de två äldre formerna ett stöd av subventionskaraktär.

Beviljat lokaliseringsstöd kan under vissa förutsättningar återkallas. I fråga om lokaliseringsbidrag gäller att bidraget kan återkrävas bl. a. om bidragstagaren avhänder sig den rörelse eller betydande del av tillgångar i den rörelse för vilken bidraget utgått. Annan väsentlig ändring, direkt eller indirekt, i äganderätten till rörelsen kan också medföra återkrav liksom det förhållandet att bidragstagaren lägger ner väsentlig del av verksamheten. Det återkrävningsbara beloppet motsvarar bidraget, minskat med en femtedel per år som förflutit sedan bidragets storlek slutligt fastställts.

För avskrivningslån, nya som äldre, finns motsvarande bestämmelser, vilka således innebär att lånet helt eller delvis kan sägas upp till omedelbar betalning.

Revisorerna har låtit undersöka om ovan nämnda bestämmelser om återkrav av lokaliseringsbidrag efterlevs. Härvid har bestämmelsernas innebörd och tillämpning studerats. Vidare har undersökts hur samhällets kontroll av stödföretagen är ordnad. Även den inledande prövningen av stödansökningar har ägnats uppmärksamhet.

Efter remissbehandling av en granskningspromemoria i ärendet har revisorerna i skrivelse till riksdagen hemställt att regeringen ges till känna vad revisorerna

- anfört i fråga om prövningen av ansökningar om lokaliseringsstöd och om dimensioneringen av kontrollorganens resurser,
- förordat beträffande utarbetande av anvisningar som klargör under vilka förutsättningar återkrav av lokaliseringsbidrag och uppsägning av avskrivningslån kommer i fråga,
- förordat beträffande utarbetande av riktlinjer för hur övergripande selsättnings- och regionalpolitiska hänsyn skall påverka ställningstaganden till ärenden rörande återkallelse av lokaliseringsstöd.

Riksdagen har i huvudsak ställt sig bakom revisorernas framställning genom att ge regeringen till känna vad arbetsmarknadsutskottet anfört med anledning av revisorernas förslag (AU 1980/81: 8, rskr 1980/81: 52).

Revisorernas skrivelse med en sammanfattning av granskningspromemorian och remissyttrandena är som *bilaga 5* fogad vid denna berättelse.

Debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter

Revisorernas beslut den 13 november 1980 (förs. 1980/81: 7)

Granskningspromemoria 1980: 6

Som ett led i den granskning av kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter som revisorerna beslutat genomföra har en undersökning gjorts av den nuvarande debiteringen och uppbörden av preliminära arbetsgivaravgifter. Undersökningen har resulterat i att revisorerna föreslagit att riksdagen begär att regeringen med förtur utarbetar och lägger fram

förslag om en ny ordning för sådan debitering och uppbörd. Denna bör bygga på att avgifterna tas ut efter viss schablonmässigt fastställd procent-sats av den lönesumma som redovisas i samband med källskatteredo-visningen.

Revisorerna har också lagt fram förslag om att statligt ackord avseende arbetsgivaravgifter även skall få avse avgifter som ännu inte förfallit till betalning.

Revisorernas förslag prövas för närvarande av riksdagen.

Revisorernas skrivelse till riksdagen är som *bilaga 6* fogad vid denna berättelse. Till skrivelsen finns som underbilaga fogad den i ärendet upp-rättade granskningspromemorian.

2.3 Ej slutbehandlade granskningspromemior

Fem under året upprättade granskningspromemior har ej slutbehand-lats. Över två av promemoriorna har begärda remissyttranden nyligen avgetts, medan de tre återstående promemoriorna är under remissbehand-ling.

Om de fem ärendena kan följande upplysningar lämnas.

Det statliga redovisningssystemet

Granskningspromemoria 1980: 3

Vid 1967 års riksdag beslöts en genomgripande omläggning av det stat-liga redovisningssystemet. Den innebar i stort att myndigheternas bokfö-ringsarbete delvis centraliserades och standardiserades, att en statlig nor-malkontoplan, den s. k. S-planen, infördes och att redovisningen lades över på automatisk databehandling (system S). Ett trettio-tal redovisnings-centraler inrättades hos större myndigheter för att tjäna som serviceorgan för redovisning och ADB-registrering för till centralerna anslutna myndig-heter.

Granskningen har avsett system S hos de civila statliga myndigheterna. Syftet har varit att undersöka hur redovisningssystemet fungerar och, med särskilt beaktande av kostnadsaspekten, om avsedda fördelar med omlägg-ningen har nåtts.

Av granskningen framgår att omläggningen har medfört större säkerhet i redovisningen och därmed bättre underlag för anslags- och budgetupp-följning, budgetprognoser och finansstatistik m. m. De möjligheter till in-täkts-/kostnadsredovisning som det nya redovisningssystemet ger har ut-nyttjats i icke obetydlig omfattning. Omläggningen har bidragit till att förbättra kostnadsmedvetandet hos myndigheterna. Av de problem med omläggningen som noterats kan nämnas att den har tagit längre tid än

avsett och att de ursprungligen beräknade personalbesparingarna inte har uppnåtts. Granskningen visar vidare att systemet inte helt passar alla myndigheter och att det i vissa avseenden borde kunna utnyttjas bättre. Om en närmare överensstämmelse mellan myndighetsuppgifter och anslagsindelning kunde uppnås skulle system S ge ett bättre underlag för verksamhetsanalyser och prioriteringar.

I promemorian föreslås olika åtgärder för ett bättre utnyttjande av redovisningssystemet, på både myndighets- och riksnivå.

I det mer genomgripande utvecklingsarbetet på system S rekommenderas riksrevisionsverket att pröva möjligheterna att tillgodose olika myndighetskategoriers redovisningsbehov genom speciella systemlösningar och genom utnyttjande av modern ADB-teknik.

Vissa myndigheters egen ADB-kapacitet bör i ökad utsträckning kunna utnyttjas. En sådan utveckling aktualiserar även översyn av redovisningscentralernas organisation och arbetsuppgifter.

Bland andra förslag kan nämnas

- en översyn av myndigheternas ekonomiadministrativa rutiner och informationsbehov,
- bättre utbildning av systemanvändarna,
- utbyggd redovisning av tillåtna anslagsöverskridanden,
- fastställande av ansvar och riktlinjer för uppföljningen redan i inledningsfasen vid större myndighetsövergripande rationaliseringsprojekt.

Remissyttrandena över promemorian har erhållits, men ärendet är ännu inte slutbehandlat av revisorerna.

Viss omorganisation vid statens järnvägars banavdelning

Granskningspromemoria 1980: 4

Inom statens järnvägar (SJ) har efter beslut den 22 oktober 1974 enheten för elektrobyggnader (Eb) vid SJ:s banavdelning omorganiserats samtidigt som verksamheten vid enheten skurits ned. Beslutet innebar att den regionala administrationen av ny- och ombyggnader av ledningsanläggningar för starkström, signalsäkerhetsanläggningar och teleanläggningar liksom den tekniska ledningen av arbetslagen efter hand skulle föras över till bandistrikten. Det innebar vidare att förråds- och verkstadsrörelsen för elteknisk utrustning med komponentsammansättning och prefabrikation skulle koncentreras till Eb i Nässjö för hela SJ.

Vid granskningen har undersökts om den av SJ beslutade omorganisationen var befogad. Någon total bedömning av effekterna av beslutet har inte kunnat göras, eftersom det sista ledet i omorganisationen genomfördes så sent som vid budgetårsskiftet den 1 juli 1979.

Med reservation för att alla effekter av beslutet inte kunnat studeras görs

i granskningspromemorian den bedömningen att det från trafikpolitisk synpunkt förväntade resultatet av omorganisationen till alla delar inte uppnåtts.

SJ har strikt genomfört personalbesparingarna och därmed pressat ned personalkostnaderna. Utbyggnaden av kontaktledningar har däremot inte förbättrats. På signalområdet har vidare utbyggnadstakten minskat vad beträffar arbetena med fjärrblockering och med ställverk. SJ har i stället satsat på det automatiska tågstoppet, ATC. Sammantaget vill det därför synas som om produktiviteten inte gynnats av att verksamheten vid Eb skurits ned.

I granskningspromemorian föreslås att man vid SJ:s banavdelning inrättar ett specialiserat byggorgan med ansvar för större byggprojekt. Härigenom kan man i rationaliseringssyfte ta till vara den allt snabbare tekniska utvecklingen. Särskild sakkunskap för byggande av anläggningar bör tillföras organet, främst på signalsidan, så att ett väl fungerande samband mellan Eb:s nuvarande verksamhet och banavdelningens byggande säkerställs.

För mindre byggprojekt bör de olika bandistrikten få medel för upphandling av tjänster, varvid konkurrensen mellan enskilda byggföretag, inkl. banavdelningens särskilda byggorgan, bör utnyttjas.

Vid SJ:s planering av rationaliseringsåtgärder bör olika alternativ till lösningar redovisas, och för varje lösning bör eventuella för- och nackdelar anges.

SJ bör som ett komplement till sin nuvarande finansiella långtidsbudgetering införa långtidsplaner över de reala resurserna.

SJ:s banavdelning bör ta samhällsekonomisk hänsyn vid planeringen av större byggprojekt.

Slutligen föreslås att SJ fortsättningsvis inför en mera avancerad uppföljning och utvärdering av genomförda större rationaliseringsinsatser, vid vilken även samhällsekonomiska effekter beaktas.

Granskningspromemorian är alltså föremål för remissbehandling.

Försvarets planerings- och ekonomisystem: Planeringssystemet inom civilförsvaret

Granskningspromemoria 1980: 5

Granskningen av försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) syftar till att klarlägga om systemet är rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande. Vid granskningen av planeringsdelen av systemet har civilförsvaret brutits ut och behandlats i en särskild promemoria.

I likhet med det militära försvaret utarbetar civilförsvarsstyrelsen (Cfs) perspektiv- och programplaner. Perspektivplaneringen, som egentligen är idéskapande långsiktstudier med tjugofemårsikt, görs vart femte år och

utgör underlag för försvarskommitténs arbete. Kommitténs förslag ligger till grund för de femåriga försvarsbeslut som riksdagen fattar. De årligen omarbetade programplanerna är närmast att betrakta som femåriga handlingsplaner, vilka bygger på försvarsbesluten.

Cfs har en särskild planeringsenhet med 21 befattningshavare som bl. a. ansvarar för perspektiv- och programplanering samt anslagsframställningar.

När det gäller frågan om planeringssystemets rationalitet vid Cfs konstateras bl. a. att planeringen ännu inte har funnit sin slutliga form, varför framtida anpassningar av systemet till civilförsvarets särskilda behov och problem torde bli aktuella. Dessa anpassningar är dock inte av den omfattningen att hela systemets rationalitet bör ifrågasättas.

Vad beträffar frågan om planeringssystemet inom civilförsvaret fungerar tillfredsställande framhålls att samspelet mellan långsiktig planering, programansvar och produktion ännu inte är färdigutvecklat men att de planeringscykler som genomförts har medfört att man byggt upp en ökad kunskap om såväl planeringsarbete som civilförsvarets olika funktioner.

För att förenkla Cfs planering föreslås i promemorian att försvarsdepartementet preciserar sina önskemål på Cfs planeringsarbete. Exempel på detta är mer preciserade direktiv för perspektiv- och programplaneringen, att flexibla tidshorisonter införs i perspektivplaneringen samt att departementet klarare anger vilken inriktning och omfattning man förväntar sig av Cfs redovisning av planerings- och studiearbete.

Då Cfs är en relativt liten myndighet har man svårt att inom sig ha all den kunskap som behövs vid ett så omfattande studiearbete som perspektivplaneringen utgör. I promemorian föreslås därför att försvarets forskningsanstalt (FOA) i ökad omfattning skall biträda Cfs på detta område.

Slutligen betonas i promemorian vikten av att Cfs utvecklar ett programvärderingssystem samt överväger lämpliga metoder för hur resurserna skall redovisas på delprogram. Syftet med detta är att möjliggöra att avvägningsdiskussioner i ökad utsträckning förs i programtermer.

Promemorian har remissbehandlats. Revisorerna beräknas ta ställning i ärendet våren 1981.

Exekutionsväsendet; allmänna och enskilda mål vid exekution

Granskningspromemoria 1980: 7

Exekutionsväsendet har under senare år varit föremål för utredningar från såväl lagteknisk som organisatorisk synpunkt. Revisorerna har därför i detta granskningsärende koncentrerat sitt intresse till förhållanden vid kronofogdemyndigheterna och därvid främst till frågor om uttagandet av skatter och andra allmänna avgifter. Som ett led i denna granskning har också frågan om den inbördes prioriteringen av allmänna och enskilda mål

vid exekution tagits upp med utgångspunkt i det förslag till utsökningsbalk som regeringen under hösten 1980 lämnat till riksdagen.

Vid granskningen har noterats att bestämmelserna i 4 kap. 10 och 36 §§ i det framlagda förslaget kan medföra att det vid utmätning görs en principiell skillnad mellan allmänna och enskilda mål i frågan om målens tidsmässiga handläggning. Då förslaget kan motverka ett rationellt och effektivt indrivningsarbete – och därmed indrivningen av de betydande och växande beloppen av oguldna skatter och allmänna avgifter – föreslås i promemorian att bestämmelserna omarbetas eller att de åtminstone kompletteras med ett uttalande av motivkaraktär av den innebörden att någon åtskillnad i detta hänseende inte skall göras mellan enskilda och allmänna mål.

Granskningspromemorian remissbehandlas för närvarande.

Behovet av information om statliga publikationer

Granskningspromemoria 1980: 8

På revisorernas granskningsplan är upptaget ett ärende som avser information om de statliga publikationerna. Granskningen har påbörjats med anledning av att den information som riksdagsbiblioteket ger genom sin publikation Årsbibliografi över Sveriges offentliga publikationer efter hand blivit alltmera försenad. Då bibliografin svarar för en väsentlig del av informationen har förseningarna allvarligt minskat bibliografins värde som informationskälla.

Granskningen har inte avgränsats till att avse enbart de speciella problemen med årsbibliografin utan omfattar den samlade informationen om statliga publikationer. Den har indelats i etapper, av vilka den första har avsett en undersökning av behoven av information om statliga publikationer. Den första etappen har redovisats i en särskild granskningspromemoria. I en följande etapp utreds möjligheterna att ytterligare effektivisera informationsutbudet.

Behoven av information om statliga publikationer har klarlagts, bl. a. genom en enkätundersökning och en telefonintervjuundersökning. Dessa undersökningar har visat att det finns ett klart behov av information om de statliga publikationerna och att detta behov bl. a. kan tillgodoses genom en årsbibliografi.

Sedan behovet av information konstaterats har granskningen inriktats på olika möjligheter att påskynda och rationalisera den årsbibliografiska produktionen.

I promemorian läggs fram förslag om vissa rationaliseringsåtgärder som kan vidtas oberoende av produktionsform. Sålunda föreslås åtgärder beträffande publikationens namn, viss gallring av det material som skall ingå i årsbibliografin, viss internationell anpassning av bibliografin, inskränkning

av nuvarande dubbelkatalogiseringar, ändringar beträffande arbetsrutiner samt en prövning av de mottagare som fortsättningsvis bör få bibliografin utan kostnad.

Därutöver föreslås att en översyn av produktionsformen görs. Möjligheterna att rationalisera produktionen av det årsbibliografiska materialet med ADB bör därvid prövas beträffande såväl de tekniska förutsättningarna som den ekonomiska lönsamheten.

Granskningspromemorian remissbehandlas för närvarande.

2.4 Pågående utredningar

Inom revisorernas kansli pågår för närvarande undersökningar i följande åtta ärenden.

Informationen om statliga publikationer

Såsom nämnts i föregående avsnitt har revisorerna inlett en granskning av informationen om statliga publikationer. Hittills har utarbetats en promemoria om behovet av sådan information. I en följande granskningsetapp skall behandlas möjligheterna att effektivisera informationsutbudet.

Effekter av vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen

I de anvisningar för statsmyndigheternas anslagsframställningar som regeringen utfärdat under senare år har behovet av besparingar och omprioriteringar inom statsverksamheten starkt betonats.

Sedan 1978 års budgetarbete gäller att myndigheterna i sina anslagsökanden som huvudförslag skall presentera ett besparingsalternativ. Huvudförslaget skall utgå från en anslagsnivå som ligger 2 procent under de pris- och löneomräknade myndighetsanslagen för närmast föregående budgetår. Denna 2-procentbesparing förutsätts uttryckligen ligga inom ramen för en genomsnittlig produktivitetsutveckling, varför den i regel inte skall behöva innebära någon begränsning av myndigheternas verksamhet.

Härutöver kan vissa myndigheter få i uppdrag att i sina petita redovisa mera långtgående besparingsalternativ.

Syftet med granskningen är att med begränsning till ett antal myndigheter söka klarlägga *dels* hur mycket som faktiskt har sparats, *dels* hur man praktiskt gått till väga vid genomförandet och *dels* vilka effekterna blivit på myndigheternas produktivitet, uttryckt i termer av ambitions- eller servicenivå eller motsvarande.

Granskningen beräknas vara avslutad under hösten 1981.

Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter m. m.

Näringsidkare är skyldig att erlägga mervärdeskatt för de varor som han omsätter i sin rörelse. Han är vidare skyldig att för sig och sina anställda erlägga olika slag av arbetsgivaravgifter. Han skall därjämte leverera in de preliminära skatter för vilka avdrag har gjorts på de anställdas löner. Mervärdeskatten och arbetsgivaravgifterna debiteras på grundval av deklARATIONER eller arbetsgivarUPPGIFTER. Att granska och debitera avgifterna ankommer på skilda myndigheter.

Mot bakgrunden härav skall undersökas de principer och administrativa former som tillämpas av myndigheterna dels vid kontrollen av de uppgifter som lämnas av näringsidkare till grund för debitering av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter, dels vid kontrollen av arbetsgivares inbetalning till staten av de inkomstskatter som preliminärt har tagits ut av de anställda.

Som ett led i granskningsarbetet har frågan om debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter utretts. En skrivelse i ämnet har avgetts till riksdagen (se s. 13). Granskningen fortsätter med en undersökning av de lokala skattemyndigheternas resurser för kontrollen av arbetsgivarUPPGIFTER.

Försvarets planerings- och ekonomisystem: Planeringssystemet

Sedan den 1 juli 1972 tillämpas inom försvaret ett planerings- och ekonomisystem (FPE) som bygger på programbudgeteringens idéer. Kansliets uppgift är att undersöka om FPE är rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande.

FPE består dels av ett övergripande planeringssystem, dels av ett produktionsledningssystem vilka granskas var för sig. Riksdagen har hösten 1980 tagit ställning till revisorernas förslag om produktionsledningssystemet (se s. 9).

Den långsiktiga ledningen och utvecklingen av den omfattande samhällssektor som totalförsvaret utgör hålls samman genom FPE:s planeringssystem. Inom ramen för granskningen av detta system har en särskild granskning av civilförsvarsstyrelsens planering gjorts. Promemoria för denna del av ärendet är upprättad och har remissbehandlats (se s. 16).

I den kvarvarande delen av granskningen kommer i första hand att studeras om planeringssystemet förser beslutsfattarna med lämplig styrinformation för beslut av långsiktig karaktär.

Granskningsarbetet i dess helhet beräknas vara slutfört i början av år 1982.

Statens stöd till idrotten

Statens finansiella stöd till idrotten lämnas från två reservationsanslag, benämnda Organisationsstöd m. m. och Anläggningsstöd m. m. Organisationsstödet disponeras av Sveriges Riksidrottsförbund (RF). Anläggningsstödet disponeras av statens naturvårdsverk.

Vid granskningen skall undersökas om statens stöd till idrotten används på mest ändamålsenliga sätt.

För att få en uppfattning om hur statens medel används och hur mottagarna av stödet i form av organisationsstöd ser på sin verksamhet har en enkät gjorts med statistiska centralbyråns hjälp. Enkäten har riktat sig till special-, distrikts- och specialdistriktsförbunden samt till ett urval idrottsföreningar. Syftet är att få ett svarsmaterial som belyser bl. a. kostnaderna för administration i de inbördes relationerna mellan elitidrott och bredd/motionsidrott; fördelningen mellan avlönade och oavlönade arbetsinsatser; verksamheten utanför Sverige; det statliga lokala aktivitetsstödet till idrottsföreningarna; idrottsrörelsens engagemang av social och samhällelig natur och samhällets stöd sett mot bakgrunden av idrottens kommersialisering.

I fråga om anläggningsstödet undersöks främst de totala kostnaderna för idrottsplatser och motsvarande anläggningar och i hur stor utsträckning staten svarar för dessa kostnader.

Granskningen beräknas vara avslutad under våren 1981.

Strukturstödet till industrin

Det statliga stödet till näringslivet är mångfasetterat och omfattar en rad olika stödformer administrerade av ett stort antal centrala och regionala myndigheter.

Statens industriverk administrerar särskilda stödprogram för att underlätta strukturomvandlingen i vissa branscher. Stödet kan avse enskilda företag, grupper av företag eller hela branscher. Vid sidan därav medverkar staten på olika sätt vid strukturomvandlingen inom industrin. Stödet kan ha formen av bidrag, lån, aktieteckning, lånegarantier, exportstöd samt utbildning och hjälp genom tekniska konsulter.

Granskningsuppdraget avser dels de principer som tillämpas för strukturstödet till industrin, dels det sätt på vilket de olika stödformerna är samordnade.

Utredningen har koncentrerats till att på ett principiellt och övergripande plan behandla statens stöd till företagen. Den baseras på tillgänglig dokumentation och på intervjuer dels med handläggare vid de olika institutioner som på central och regional nivå administrerar stödet, dels med företrädare för de fackliga organisationerna och för industrin.

Granskningen beräknas vara avslutad under hösten 1981.

Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling; industriverken

På s. 12 redogörs för den i ämnet hittills gjorda granskningen av kommunikationsverken. Granskningen av de återstående affärsverken, de tre industriverken, dvs. förenade fabriksverken, statens vattenfallsverk och domänverket, kommer att genomföras efter samma linjer. Dess perspektiv förskjuts dock eftersom industriverken inte har lika framträdande allmännyttiga mål som kommunikationsverken och inte heller så breda kontaktytor mot allmänheten. Industriverkens produktionsstruktur och marknadsföring liknar snarare motsvarigheterna vid andra varuproducerande företag av samma storlek.

Granskningen beräknas i huvudsak vara avslutad under år 1981.

Den ekonomiska uppgörelsen i samband med bildandet av Svenskt Stål AB

I mars 1977 presenterade handelsstålsutredningen sitt betänkande (SOU 1977: 15) Handelsstålsindustrin inför 1980-talet. Utredningen föreslog i huvudsak att tillverkningen av handelsstål uppdelas och specialiseras till vissa enheter för att uppnå ett bättre kapacitetsutnyttjande och en större produktionsvolym i de producerande verken.

Sedan utredningsförslaget publicerats började förhandlingar mellan Gränges AB, Stora Kopparbergs Bergslags AB och Statsföretag AB/Norrbottnens Järnverk AB. I november 1977 träffades en överenskommelse om att parterna, under förutsättning av statens finansiella medverkan, skulle bilda ett nytt handelsstålbolag, sedermera kallat Svenskt Stål AB (SSAB). De närmare villkoren för bolagsbildningen finns angivna i två avtal, ett huvudavtal och ett konsortialavtal.

I enlighet med förslag i prop. 1977/78: 87 om statligt engagemang inom handelsstålsindustrin m. m. beslöt riksdagen på våren 1978 att godkänna den träffade överenskommelsen.

Beslutet har i stort sett följande innebörd.

Aktiekapitalet fördelas så, att Gränges och Stora Kopparberg erhåller vardera 25 procent och Statsföretag 50 procent. Till SSAB förs stålverken i Luleå, Oxelösund och Borlänge samt Gränges och Stora Kopparbergs gruvrörelser. De tillverkningsenheter som de förut nämnda tre företagen sålunda bidrar med tillskjuts som s. k. apportegendom. Värdet av denna egendom för vart och ett av de tre företagen har satts till 700 milj. kr. Härutöver tillskjuter staten via Statsföretag 700 milj. kr. kontant och åtar sig vissa andra förpliktelser.

Vid granskningen skall undersökas om den ekonomiska uppgörelsen som träffades i samband med bildandet av SSAB kan anses rimlig för statens del. Frågan om värderingen av tillskjuten apportegendom skall särskilt uppmärksammas.

2.5 Förstudier m. m.

Av övriga på granskningsplanen uppförda ärenden är åtta förstudier. I ytterligare två ärenden har något egentligt undersökningsarbete ännu inte påbörjats.

Samspel och ansvarsförhållanden vid anskaffning av försvarsmateriel

Ärendet är vilande i avvaktan på resultatet av vissa utredningar, bl. a. utredningen om vissa frågor rörande försvarets materielverks uppgift och organisation m. m.

Statens kulturråd

En förstudie har företagits rörande statens kulturråd för att ge underlag för beslut om eventuell fortsatt granskning av rådet och dess verksamhet. Med anledning av att kulturrådet påbörjat en brett upplagd intern översyn av rådets organisation och arbetsformer har revisorerna beslutat att för närvarande inte företa en särskild granskning av kulturrådet. I en skrivelse till kulturrådet har revisorerna uttalat att de förutsätter att kulturrådets egen undersökning skall bli föremål för en bred och allsidig remissbehandling.

Det datorbaserade systemet för studiedokumentation vid högskolan

Planeringen av en förstudie av det datorbaserade systemet för studiedokumentation vid högskolan (STUDOK) har påbörjats. I STUDOK registreras uppgifter om de studerande och deras studier vid högskolan. Ett motiv för en granskning av systemet är att de olika högskolorna tycks utnyttja systemet i varierande grad.

Postverkets investeringar i fastigheter och byggnader

Trafikutskottet har föreslagit att revisorerna skall granska fördyringen av nybyggnaden av en postterminal vid centralbangården i Göteborg.

Byggnadskostnadernas storlek kommer översiktligt att belysas i förstudien. Vidare skall postterminalens kostnader jämföras med kostnaderna för verkets övriga större byggnadsföretag under senare år och några av byggnadsstyrelsens projekt av samma storlek.

Användningen av sjöfartsverkets genom avbemannning av fyr- och lotsplatser disponibla fastigheter och byggnader

Sedan första hälften av 1930-talet har antalet lotsplatser minskat från 95 till 30. Under de senaste tjugo åren har också ett femtiotal fyrplatser avbemannats.

Revisorerna har, med anledning av viss mot sjöfartsverket riktad kritik, beslutat att genom en förstudie låta utreda förutsättningarna för en granskning av hur de fastigheter och byggnader används som blivit disponibla efter avbemannning av fyr- och lotsplatser.

Förstudien beräknas kunna redovisas för revisorernas arbetsutskott i början av år 1981.

Skogsodling på nedlagd jordbruksmark

Sedan budgetåret 1948/49 har statsbidrag kunnat erhållas för skogsodlingsåtgärder på nedlagd jordbruksmark.

För att ge underlag för beslut om granskning av effekten av dessa bidrag, har en förundersökning gjorts. Av denna framgår att regeringen avser föreslå att statsbidrag för dessa skogsodlingsåtgärder inte längre skall beviljas.

Förstudien har föredragits för revisorernas arbetsutskott som beslutat att ärendet skall vila till dess riksdagen har behandlat det aviserade rege- ringsförslaget.

Arbetsmarknadsverkets personalsituation

Arbetsmarknadsverket har under 1970-talet fått vidgade arbetsuppgifter. Samtidigt har organisationen tillfört ett stort antal nya tjänster, företrädesvis inom den lokala arbetsförmedlingen.

Genom granskningsärendet önskar revisorerna få belyst hur de nya tjänsterna inom arbetsmarknadsverket har disponerats. Dessutom önskar de få klarlagt personalfrånvarons storlek och orsaker samt det sätt på vilket uppkomna vakanser fylls.

Det statliga förhandlingssystemet

Inom statsförvaltningen fastställs löner och liknande förmåner efter förhandlingar med personalorganisationerna. Förhandlingarna är dels centrala, dels lokala.

Avsikten med den ännu inte påbörjade förstudien är att få belyst om det finns anledning att granska det statliga förhandlingssystemets rationalitet och effektivitet.

Effektivitetskonsekvenser av utlokaliseringen av statliga myndigheter

Revisorerna har låtit göra en förstudie för att få klarlagt om det finns skäl att närmare granska de effektivitetskonsekvenser som utlokaliseringen av statliga myndigheter medfört. Förstudien har redovisats i två promemorior av vilka den ena avser civila myndigheter, den andra militära myndigheter.

Förstudien omfattar i första hand den utlokalisering av centrala myndigheter som grundar sig på riksdagsbeslut åren 1971 och 1973, varigenom 43 myndigheter med sammanlagt över 10 000 tjänster kom att flyttas ut från Stockholmsområdet. Inflyttningsorternas antal var 16. I den promemoria som behandlar försvarets myndigheter har även vissa andra fredsorganisatoriska förändringar studerats.

I förstudien föreslås att revisorerna undersöker utlokaliseringens effekter på vissa utvalda myndigheters förmåga att tillfredsställande fullgöra sina uppgifter. En sådan granskning kan ge kunskaper som är värdefulla för eventuella framtida omlokaliseringar och nyetableringar av myndigheter. Den kan också ge en samlad bild av de lösningar på olika problem som i skilda fall har tillgripits, vilket kan vara av värde för samtliga utlokaliserade myndigheter i deras rationaliseringsarbete.

Förstudien har redovisats för revisorernas arbetsutskott som kommer att ta ställning till den när 1981 års granskningsplan skall göras upp.

Statens stöd till bostadsbebyggelse

Förstudien som för närvarande är på planeringsstadiet avses ge en total bild av det statliga stödet till bostadsbyggande och de olika former för stöd som finns samt besked om behovet av översyn av bestämmelserna på området.

2.6 Granskningen av riksdagsförvaltningen

Riksdagens revisorer skall för varje avslutat räkenskapsår verkställa extern revision av riksbankens, riksgäldskontorets och Stiftelsen Riksbankens jubileumsfonds tillstånd, styrelse och förvaltning. Resultatet av granskningen delges riksdagen i särskilda berättelser, vilka ingår i det material som ligger till grund för finansutskottets och utbildningsutskottets årligen återkommande förslag i fråga om ansvarsfrihet för bankofullmäktige och riksgäldsfullmäktige respektive styrelsen för jubileumsfonden.

Uppdraget att för revisorernas räkning utföra det egentliga granskningsarbetet åvilar Bohlins Revisionsbyrå AB med aukt. revisorn Björn Markland som huvudansvarig för granskningen.

De under året avlämnade berättelserna har avsett riksbankens och Stif-

telsen Riksbankens jubileumsfonds verksamhet under år 1979 och riksgäldskontorets verksamhet under budgetåret 1978/79. Beträffande den närmare innebörden av granskningen och de därvid gjorda iakttagelserna hänvisas till revisorernas berättelser (redog. 1979/80: 11, 12 och 14) samt finansutskottets betänkanden 1979/80: 29 och 31 och utbildningsutskottets betänkande 1979/80: 24.

2.7 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden

Revisorernas arbetsutskott har under året behandlat vissa anmälningar som inkommit från enskilda personer. Flertalet av anmälningarna har varit av den arten att de inte föranlett någon åtgärd från revisorernas sida.

Sålunda har arbetsutskottet, efter att i flertalet ärenden ha inhämtat berörda myndigheters yttranden, inte funnit anledning att granska vare sig Apoteksbolagets eller Stiftelsen rikskonserterers handläggning av vissa personalärenden, ej heller förhållandena kring utbyggnaden av väg 15 i Malmöhus län samt ett av länsstyrelsen i Jämtlands län handlagt lokaliseringsstödsärende avseende ett planerat mejeri i Hammerdal.

Tre ärenden av detta slag är under beredning av arbetsutskottet. De berör överstyrelsen för ekonomiskt försvar, kriminalvårdsanstalten i Österåker och en av socialstyrelsen genomförd undersökning i Stockholmsområdet kallad SOMI-projektet.

3 Särskilda föredragningar och besök m. m.

Även under år 1980 har revisorerna kallat verkschefer och andra chefstjänstemän till särskilda föredragningar i plenum. Revisorerna har också liksom under tidigare år företagit studieresor i två län. Dessa föredragningar och länsresor har i regel inte någon 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.

3.1 Särskilda föredragningar

De särskilda föredragningarna har i första hand tagit sikte på den generella och principiella sidan av olika samhällsfrågor, medan berörda myndigheters och institutioners löpande förvaltningsarbete har berörts mer som en konkret bakgrund.

Riksbankschefen Lars Wohlin, riksgäldsdirektören Lars Kalderén och

statssekreteraren i ekonomidepartementet Sten Westerberg har var för sig belyst olika aspekter på *det statsfinansiella och samhällsekonomiska läget*.

Av företrädare för nämnden för energiproduktionsforskning, energisparkommittén, forskningsrådsnämnden, generaltullstyrelsen och bostadsstyrelsen har revisorerna blivit informerade om respektive institutions verksamhet. Av de upplysningar som därvid lämnades kan nedanstående redogörelser vara av intresse att vidarebefordra i detta sammanhang.

Ordföranden, generaldirektör Eric Pettersson och verkställande ledamoten Lars Rey gav vid sitt besök hos revisorerna följande information om *nämnden för energiproduktionsforskning (NE)*.

NE, som inrättades år 1975, har till uppgift att följa utvecklingen inom energiproduktionsområdet samt att ta initiativ till, planlägga, samordna och låta genomföra teknisk forskning och industriellt inriktat utvecklingsarbete avseende energiproduktion. Det åligger nämnden att inom sitt verksamhetsområde dels upprätta program, dels fördela statligt stöd till forskning och utveckling, dels beställa tekniskt forskningsarbete och industriellt inriktat utvecklingsarbete, dels ock verka för att forsknings- och utvecklingsresultat kommer till nytta.

NE är ansvarig för programmet Energiproduktion, för vilket riksdagen har anvisat 218 milj. kr. under treårsperioden 1975/76–1977/78 och ca 470 milj. kr. under treårsperioden 1978/79–1980/81.

NE har sin verksamhet indelad i följande 15 områden:

- biosystem
- torv
- termisk omvandling
- kol
- syntetiska drivmedel
- lättvattenreaktorer
- hetvattenteknik
- geotermisk energi
- vindenergi
- solenergi
- akvatisk energi
- ny kärnteknik
- avancerad teknik
- fusionsenergi
- energiproduktion – allmänt

Verksamheten inom varje område består huvudsakligen av ett antal externt bedrivna projekt som finansieras av NE. Projekten utgör, tillsammans med den av NE bedrivna planeringen, uppföljningen och värderingen, ett sammanhängande handlingsprogram inom varje område. Planerna för ett område publiceras i programplanen, bakomliggande bedömningar i planeringsrapporter och resultatet av arbetet i resultatrapporter.

NE lägger stor vikt vid planeringen av insatserna inom respektive område. Till stor del bedrivs denna planering med anlitan­de av extern expertis, som organiseras i programråd och grupper av olika slag. Ledamöterna i NE:s råd tillsätts av nämnden i plenum och ledamöterna i NE:s grupper av verkställande ledamoten.

Programråden är rådgivande till NE. NE:s programledare är föredragande och organiserar sekretariatsfunktioner på lämpligt sätt. Rådets uppgift är att vara ett forum för kritik och diskussion av väsentliga programfrågor.

Grupperna är rådgivande till NE:s programledningar. Deras uppgifter kan vara mera tillfälliga och i regel knutna till planering och värdering av delar av ett område.

Nämnden är en självständig myndighet. Vissa administrativa uppgifter utförs av statens industriverk. Nämndens ledamöter tillsätts av regeringen.

Nämndens kansli leds av den verkställande ledamoten. Kansliet är organiserat med bl. a. fem programledningar som vardera svarar för ett eller flera områden. Kansliet består f. n. av ca 40 personer.

Den verksamhet som *energisparkkommittén* har att svara för redovisades av kommitténs ordförande, f. landshövdingen Bengt Petri, och kommitténs huvudsekreterare Ulf Karlsson m. fl.

Energisparkkommittén är en kommitté under industridepartementet. Den tillsattes i november 1974 och har till huvudsaklig uppgift att genom information m. m. stimulera det frivilliga energisparandet. Kommittén lämnar varje år regeringen en eller flera rapporter om energiförbrukningens utveckling samt en prognos för det nästkommande året. Kommittén skall också överväga om förbud eller restriktioner behövs. Vidare har kommittén vissa myndighetsuppgifter.

Kommittén består av 15 ledamöter, som representerar bl. a. alla riksdagspartier samt arbetsmarknadens och hyresmarknadens parter. Kansliet har 14 anställda varav 9 handläggare. Kommitténs anslag utgjorde 6 milj. kr. under budgetåret 1974/75 och uppgick under budgetåret 1979/80 till 17 milj. kr. vartill kom 6,4 milj. kr. för extra kampanj och 2,8 milj. kr. i reserverade medel från tidigare budgetår.

Informationsverksamheten är dels generell, dels inriktad på olika målgrupper. Samarbete har ägt rum med praktiskt taget hela organisations-Sverige. Samarbetet med kommunerna är omfattande. Energisparkkommittén har en mycket stor egen produktion av informationsmaterial i form av broschyrer, filmer, färdiga utställningar och mycket annat.

En av huvuduppgifterna för kommitténs utredningsverksamhet är också att producera underlag för kommitténs information. En annan uppgift för kommitténs utredningsverksamhet är att komma med förslag till åtgärder som kan begränsa energianvändningen på olika områden.

Både vad gäller informations- och utredningsverksamheten samarbetar kommittén i stor utsträckning med konsulter och utomstående experter.

Enligt förordningen om energisparandet i de statliga myndigheterna skall dessa efter samråd med energisparkommittén meddela föreskrifter för energihushållningen inom det egna ansvarsområdet. Energisparkommittén skall också lämna föreskrifter om bl. a. de statliga energisparledarnas arbetsuppgifter och utfärda anvisningar för myndigheternas rapportering om sina åtgärder i enlighet med förordningen.

Vidare har kommittén ordnat med provning av vissa energisparande produkter.

Kommittén har också ägnat stort intresse åt att utvärdera de åtgärder som vidtagits. Uppgiften är svår men kommittén har kunnat visa att verksamheten lett till goda och konkreta resultat.

Med hänsyn inte minst till landets oljeberoende kommer det att finnas ett stort behov av energihushållning under den överblickbara framtiden. Energisparkommittén har därför en mycket angelägen uppgift att fylla. Hur detta arbete skall organiseras är en fråga, som behandlas av den s. k. Mobergska utredningen.

Forskningsrådsnämnden (FRN) presenterades av nämndens dåvarande ordförande f. universitetskanslern Nils Gustav Rosén och nämndens huvudsekreterare Hans Landberg.

Tillkomsten av FRN år 1977 var ett led i olika åtgärder som föreslogs av forskningsrådsutredningen för att främja forskning inriktad på samhälleliga behov, ofta av tvär/mångvetenskaplig natur. Lösningen är unik och är föremål för växande intresse från utlandets sida.

Nämnden spannar över i princip alla forskningsdiscipliner, tar själv initiativ till forskning och är alltså, i motsats till forskningsråden, i ringa grad beroende av ansökningar från enskilda forskare om forskningsbidrag.

FRN samverkar med forskningsråden både vid bedömning av forskningsuppslag och vid finansiering av projekt. Nämnden samarbetar emellertid i lika mån med myndigheter och andra organ som är beroende av forskning för att kunna sköta sina uppgifter.

Nämnden lämnar viss administrativ service till forskningsråden under utbildningsdepartementet och skall svara för att nämndens och rådens verksamhetsformer och organisation fortlöpande ses över.

Nämnden tillhör alltså forskningsrådsorganisationen men är inte ett forskningsråd i egentlig mening. Det markeras inte bara av namnet utan också av sammansättningen. I nämnden ingår en majoritet av lekmän (företrädare för riksdagen, kommuner och landsting, arbetsmarknadens större parter) tillsammans med företrädare för råden eller rådsliknande organ under utbildnings-, jordbruks- och industridepartementen.

Viktigare arbetsområden inom nämnden bevakas av permanenta arbetsorgan (t. ex. delegationer för naturresursforskning, för forskning och forskningsorganisation, för folkrörelseforskning, för systemanalys) med viss men begränsad egen beslutanderätt. Inom forskningsområden, som nämnden bestämmer sig för, undersöks forskningsläge och forskningsbehov av tillfälliga arbetsgrupper, av sekretariatet etc.

Bland fält som nämnden inriktat sig på kan följande nämnas:

naturresurser — begränsning av insektsskador på skog, åkermarkens ekologiska system och försurningsproblematik

hälsa och hälsorisker — alkoholforskning och kemiska hälsorisker i vår omgivning

arbetsliv, ekonomi och sociala förhållanden — samhällsplanering i en utplanande ekonomi och arbetsmiljölagstiftning

forskningens organisation och möjligheter — utvärdering av energiforskningsprogrammet samt problem kring forskarrekruteringen.

En erfarenhet som FRN gjort är att det ofta tar aktningvärd tid att lokalisera och förbereda forskningssatsningar av områdesövergripande natur. En annan erfarenhet är att samfinansiering av forskningsprojekt kan erbjuda svårigheter — nämnden startade under en ekonomisk nedgångsperiod för bl. a. forskningsråden. Däremot har det inte varit svårt att intressera forskare för samhällsangelägna projekt.

FRN har fått till uppgift att också fördela medel till dyrbarare vetenskaplig utrustning. Inom området finns mycket stora, eftersatta behov. Medlen fördelas i samverkan med bl. a. forskningsråd och verksamheten har tills vidare försökskaraktär. En strävan är att söka sig fram till arbetsformer som mer än tidigare gör det möjligt att lokalisera strategiskt viktiga områden.

En växande uppgift för FRN är att svara för forskningsinformation som riktar sig till allmänheten. Man eftersträvar därvid att klargöra vad forskning är och hur den arbetar. Skrifter om forskning till vardags och om energifrågor har distribuerats. Likaså har en omfattande information lämnats om minidatorer och deras inverkan på samhällsliv etc. En strävan är att finna nya former för information. Information till barn och ungdom liksom utgivning av populärvetenskaplig litteratur förbereds.

Den 1 juli 1980 infördes sekretariatet för framtidsstudier i FRN.

Den redogörelse som revisorerna erhöll om *generaltullstyrelsen* lämnades av bland andra generaltulldirektören Lennart Eriksson och tullrådet Gunnar Lundh. Under föredragningen berördes den personalreducering som genomförts i tullverket i samband med att den nya tullproceduren infördes, utrikestrafikens omfattning, bekämpningen av narkotikasmugglingen, spritsmugglingen i samband med viss färjetrafik, tullverkets medverkan vid kontroll till förhindrande av illegal invandring och oljeskyddsberedskapen i Mälaren.

Genom införandet den 1 januari 1974 av en ny tullprocedur och en ny distriktsorganisation i tullverket möjliggjordes en omfattande reduktion av verkets personal. Sammanlagt minskades personalen med 311 tjänstemän. Personalavvecklingen var genomförd med utgången av budgetåret 1978/79. Till följd av sådana arbetsuppgifter som tillförts tullverket sedan år 1974 (bl. a. uppbörd av kilometerskatt, havsfiskeövervakning, utbyggnad av oljeskyddsberedskapen) och arbetstidsförkortning har samtidigt vissa personalförstärkningar förekommit.

Den nuvarande personalsituationen vid distrikts- och gränsbevakningen kan belysas med att den av generaltullstyrelsen uppsatta ambitionsnivån för s. k. kontrollvisitationer av inkommande transportmedel (10% för fartyg och luftfartyg, 10–20% för lastfordon) endast nås till hälften. Detsamma gäller i fråga om s. k. lossningskontroller.

Tullverkets verksamhet påverkas i väsentlig grad av utrikestrafikens omfattning. Under år 1978 inreste till Sverige 36.6 milj. personer. Av dessa kom 18.0 milj. med färjor och passagerarfartyg, 2.6 milj. med flyg och 16.0 milj. med bil över norska och finska gränsen. Antalet inkommande transportmedel var samma år 113 000 färjor och passagerarfartyg, 22 000 handelsfartyg, 560 000 flygplan, 510 000 lastfordon, 500 000 bussar och 7 milj. personbilar.

Tullverkets bekämpning av narkotikasmugglingen har under en följd av år haft hög prioritet. Tullens beslag har sålunda ökat år från år och uppgick år 1979 till 1 170. Under tiden den 1 januari – den 15 april 1980 gjordes 466 beslag. Beslagen görs till den helt övervägande delen inom Öresundsområdet. Under senare tid har beslagen i Stockholm och Arlanda ökat. Cannabis dominerar både då det gäller antalen beslag och beslagtagna kvantiteter.

Tullstyrelserna i Sverige, Finland och Danmark har inlett överläggningar om den skattefria spritförsäljningen i färjetrafiken i syfte att komma till rätta med den olagliga införseln av alkohol. Vid kontroller av passagerare i färjetrafiken mellan Stockholmsområdet – Åland och Västsverige – Jylland har det konstaterats att ett mycket stort antal av de resande medför kvantiteter som överstiger vad som fritt får införas eller som de över huvud taget inte skulle ha fått inköpa ombord enligt den s. k. 24-timmarsregeln. Generaltullstyrelsen räknade med att kunna genomföra vissa åtgärder i preventivt syfte. Bl. a. förutsågs en begränsning av den skattefria provianteringen till färjorna, slopande av systemet med fribiljetter samt en förbättrad datummärkning av färdbiljetterna för att underlätta kontrollen av 24-timmarsregeln vid försäljning ombord.

De nordiska länderna har något olika regler för viseringsfrihet för medborgare i vissa länder. Sålunda gäller viseringsfrihet för bl. a. turkar vid inresa i Norge och Danmark men inte i Sverige. Sverige har å andra sidan viseringsfrihet för bl. a. polacker. Denna olikhet skapar kontrollproblem när det gäller att övervaka att illegal invandring inte sker. Detta gäller bl. a. vid den svensk-norska gränsen, där det enbart i Karlstads gränstulldistrikt finns 55 olika vägar och andra gränsövergångsställen. Tullmyndigheterna inom detta gränstulldistrikt har sedan 1978 medverkat i sammanlagt 27 ärenden som lett till att utlänningar avvisats. 25 av ärendena gällde turkassarier.

Generaldirektör Bengt Johansson gav följande presentation av *hostadsverket* som omfattar såväl *hostadsstyrelsen* som de regionala läns*hostadsnämnderna*.

Bostadsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för den statliga bostadspolitiken. Det åligger styrelsen bl. a.

- att handha den bostadspolitiska låne- och bidragsverksamheten.
- att undersöka och belysa utvecklingen i fråga om bostadsbyggande, bostadsmarknad och bostadssociala förhållanden.
- att ge underlag för beslut om det framtida bostadsbyggandets omfattning och inriktning.
- att bistå kommuner, byggherrar och andra med att främja en långsiktig planering av byggandet och fortgående allmän förbättring av bostadsförsörjningen,
- att främja konsumentupplysning på bostadsområdet.
- att i övrigt ta de initiativ som behövs för att främja att goda bostäder byggs och att en god boendemiljö skapas.

Bostadsstyrelsen är beslutande organ i fråga om vissa lån som gäller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, integrerade skollokaler, kommunala markförvärv och allmänna samlingslokaler samt bidrag (energisparande åtgärder i kommunala och landstingskommunala byggnader). Styrelsen är också besvärinstans rörande länsbostadsnämndernas beslut om lån och bidrag.

Länsbostadsnämnderna är regionala organ för den statliga bostadspolitiken. De beslutar, med undantag för bostadsbidragen, i samtliga låne- och bidragsärenden där beslutanderätten inte tillkommer bostadsstyrelsen eller regeringen. Vidare medverkar de vid fördelningen av bostadslåneramarna på kommuner och är besvärinstans rörande kommunernas beslut om bostadsbidrag. Nämnderna bistår också kommunerna i deras bostadsplaneringsarbete.

Kommunernas uppgifter inom bostadspolitiken innefattar bl. a. att ansvara för upprättande och genomförande av de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen. I dessa program anges omfattningen och inriktningen av både nybyggnad och modernisering av bostäder och sådana lokaler som tillgodoser servicebehov i bostadsområden. Kommunerna skall också förmedla ansökningar om statliga lån och bidrag till länsbostadsnämnderna och yttra sig över dessa ansökningar.

Bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna inrättades år 1948 och har sedan dess bl. a. beviljat statliga lån till drygt 2 milj. nybyggda lägenheter och drygt 200 000 ombyggda lägenheter. Under samma tid har ca 280 000 lägenheter med pensionärshushåll förbättrats med stöd av förbättringslån. Under 1960- och 1970-talen har bostadsanpassningsbidrag utgått till ca 60 000 hushåll med handikappad hushållsmedlem.

Bostadsstyrelsen har under budgetåret 1980/81 169 tjänster och länsbostadsnämnderna 505. Sedan 1950-talet har verket genomgått en stark decentralisering. Bostadsstyrelsen har t. ex. numera ca 100 färre tjänster centralt än vid mitten av 1950-talet.

Ett visst mått på effektivitetsutvecklingen i verksamheten kan erhållas

vid jämförelse av antalet beslut om lån och bidrag, antal utestående räntebärande lån och antal tjänster vid länsbostadsnämnderna. En sådan jämförelse visar att antal beslut per år var 27600 budgetåret 1968/69 medan motsvarande siffra budgetåret 1979/80 var 122000, en ökning med 342 % (den främsta förklaringen till den kraftiga ökningen är utvecklingen av energisparstödet). Under samma period (1968/69–1979/80) ökade antalet utestående lån från ca 404000 till ca 883000, en ökning med 111 %. Antalet tjänster vid länsbostadsnämnderna ökade endast med 20% (från 398 till 505) trots den kraftiga volymökningen.

F. n. pågår en organisationsöversyn inom styrelsen som beräknas leda till beslut under våren 1981. Ett aktivt rationaliserings- och förenklingsarbete pågår, främst då det gäller utökad dataanvändning inom läneförvaltningen.

3.2 Länsresorna

Revisorerna har besökt Västmanlands län under tre dagar i juni och Göteborgs och Bohus län under fem dagar i oktober.

Västmanlands län

Västmanland är ett utpräglat industrilän med koncentration på järn-, stål-, metall- och verkstadsindustri. Befolkningsökningen var snabb fram till år 1970 men har sedan avtagit.

Besöket i länet inleddes på länsstyrelsen med en allmän presentation av länet, dess näringsliv och det politiska läget. Vidare behandlades arbetsmarknadsläget, vissa näringspolitiska problem, ombyggnaden av Västerås kraftvärmeverk, byggnadshytan i Karmansbo, invandrarfrågor samt narkotikaproblem.

Under den fortsatta rundresan i länet besöktes bl.a. Skinnskattebergs kommun med skogsmästarskolan och ASSI. Den allmänna överkapaciteten inom träfiberskiveindustrin gör att ASSI överväger om Lövholmens boardfabrik, som man också äger, skall avvecklas, eller om produktionen i Skinnskatteberg skall begränsas. En sådan begränsning skulle komma att skapa problem i Skinnskatteberg.

Revisorerna gjorde också ett besök vid Spännarhyttan i Norbergs kommun där Surahammars Bruks AB har en masugn och en gruva. Trots att masugnen är en av de modernaste i Sverige har den gått med stor förlust under flera år. Inom företaget, som ägs av ASEA, har man försökt minska förlusterna utan att lyckas, varför man övervägde att lägga ner masugnen och gruvan samt en del av stålverket i Surahammar. För Norbergs kommun skulle en nedläggning medföra en förlust av 400 arbetstillfällen. Utöver de anställda vid hyttan och gruvan skulle anställda vid småindustrier och transportföretag drabbas. Vidare kunde en nedläggning medföra att underlaget för Stråssagruvan skulle bli så dåligt att även denna tvingas upphöra.

ASEA har sedermera beslutat att Spännarhyttan samt stålverket i Surahammar skall läggas ned.

Revisorerna blev senare under resan informerade av ASEA-ATOM om företagets framtidsutsikter mot bakgrunden av riksdagens då nyligen fattade energibeslut. Ett besök gjordes också på företagets bränslefabrik. ASEA-ATOM tror på kärnkraften som ett miljövänligt, säkert och ekonomiskt energislag. För närvarande har man fullt upp med arbete både i den del av företaget som står för utveckling och konstruktion av nya anläggningar och i den del som står för bränsletillverkningen. Företaget har börjat vidga sin verksamhet till andra områden inom värmeteknisk energiproduktion men avser samtidigt att bibehålla och vidareutveckla kärnkraftskunnandet.

Som tidigare nämnts orienterades revisorerna om de planer som fanns på att inrätta en byggnadshytta i Karmansbo. Senare besöktes Engelsbergs bruk, ett industriminne, som efter renovering åren 1971–1974 var ett av Sveriges pilotprojekt vid det europeiska byggnadsvårdsåret 1975.

Revisorerna har tidigare föreslagit att en byggnadshytta skall inrättas på Gotland. Syftet med byggnadshyttan i Karmansbo är detsamma, nämligen att på ett ställe samla kunskap och utbildning för att därifrån medverka i bevarandet av regionens byggnadsminnesmärken. I detta fall främst Bergslagens gamla industrimiljöer. Karmansbo som i sig är ett sådant industriminne skulle genom hyttans utbildningsverksamhet successivt bli renoverat.

Efter ett besök hos Arosbygdens Lantmän där revisorerna orienterades om jordbruket i länet avslutades revisorernas resa med ett besök vid kriminalvårdsanstalten i Tillberga. Anstalten som är en öppen produktionsanstalt med 120 platser producerar trähus. De intagna får en lön för sitt arbete på ca 14 kronor per timme men får betala för mat och logi med 25 kronor per dag. För de pengar som blir över gör internen och anstaltspersonalen gemensamt upp en budget med syfte att betala böter, skulder, ge eventuell familj bidrag till sitt uppehälle samt avsätta en del pengar till tiden efter frigivningen. Systemet ansågs ha fungerat bra och samarbetet mellan personal och intagna var gott. En viss oro fanns för att ett allt större antal intagna narkotikabrottslingar kunde komma att försvåra arbetet vid anstalten.

Göteborgs och Bohus län

Resan inleddes med ett besök på länsstyrelsen. Landshövding Carl Persson framhöll därvid länets stora och svåra omställningsproblem inom fisket, jordbruket och stenindustrin. Landshövdingen betonade också starkt att den nuvarande länsindelningen skapar svårigheter i Göteborgsregionen, som sorterar under tre länsstyrelser. Det är vidare mindre lämpligt att det inom länsgränserna finns två huvudmän för sjukvården: Göteborgs kommun och landstinget.

Revisorerna började sin studierunda över ämnesområdet "fiske och hav" i Göteborgs fiskhamn där representanter för Sveriges Fiskares Riksförbund berättade om yrkesfiskarnas situation och om de nya riktlinjerna för regleringen av priser på fisk.

På havsfiskelaboratoriet i Lysekil (huvudman: fiskeristyrelsen) upplystes revisorerna om att de årliga uppskattningarna av fiskbeståndets storlek hörde till laboratoriets viktigaste uppgifter. Yrkesfiskarna såg tidigare med en viss misstänksamhet eller liknöjdhet på havsfiskelaboratoriets verksamhet. Numera har man ett fint samarbete, sedan fiskeribiologernas rön och uppskattningar alltmer fått tjäna det kommersiella fisket.

Medan man på havsfiskelaboratoriet sysslar med tillämpad forskning är det snarare grundforskning som bedrivs på den under Kungl. Vetenskapsakademien sorterande Kristinebergs marinbiologiska station. Revisorerna kunde vid ett besök på Kristineberg konstatera att stationens forskare för närvarande studerar effekten av industriutsläpp i den marina miljön, dynamiken i djurpopulationer på havshottnarna under olika år samt energiutbytet mellan ytan och djuphavshottnarna. Revisorerna besiktigade Kristinebergsstationens undersökningsfartyg som nu för tiden utnyttjas endast 70–80 dagar per år på grund av brist på medel. Det skulle ha kunnat användas 240 dagar per år.

Problemet med oljeföroreningarna vid kusterna belystes för revisorerna genom att länets försvarsdirektör redogjorde för bekämpningen av det stora oljeutsläpp som drabbade delar av Bohuslän i november 1978. Kommunen avgör omfattningen av det arbete som skall läggas ned på sanering efter varje oljeutsläpp. Kostnaderna för saneringen svarar däremot staten för. Enligt försvarsdirektören borde riksdag och regering ompröva det nuvarande kostnadsfördelningssystemet.

Revisorerna besökte anläggningarna på Lindholmens gamla varvsområde i Göteborg och blev informerade om Projekt Lindholmen AB och Projekt 80 AB av den för bolagen gemensamme verkställande direktören. På Uddevallavarvet AB informerade varvets verkställande direktör revisorerna om varvets verksamhet varefter revisorerna besåg anläggningarna.

Inom Projekt Lindholmen arbetar man för att utbildning, forskning och produktion skall samverka på lika villkor. På Lindholmens gamla varvsområde finns därför verkstäder samt utbildnings- och forskarlokaler. Utbildningen sker i AMU:s och gymnasieskolans regi samt i samarbete med industriföretag i Göteborg.

Projekt 80 AB bildades i maj 1979 som en följd av riksdagens beslut i december 1978 om anställningsgaranti för de anställda vid storvarven. Syftet var att skaffa varaktiga anställningar för de genom varvsnedläggningarna friställda. Vid tiden för revisorernas besök hade ca 1 750 förutvarande varvsanställda berörts av omplaceringsaktiviteterna inom ramen för Projekt 80. Ca 150 personer återstod att placera.

Det under Svenska Varv AB lydande Uddevallavarvet AB beskrevs som ett modernt utrustat totalvarv, dvs. ett varv som har alla de funktioner som

behövs för produktion, försäljning, ekonomi, inköp etc. samlade i ett och samma företag på samma plats. Uddevallavarvet är ett av de svenska storvarv för nybyggnad som enligt 1980 års varvsbeslut i riksdagen skall bestå i framtiden, om varvet senast år 1985 har kunnat placera sig i "den kommersiella sektorn".

När revisorerna besökte kommunerna Göteborg, Öckerö, Strömstad, Tanum, Lysekil, Uddevalla och Stenungsund blev de informerade av kommunernas styresmän om aktuella problem. Avfolkningen i vissa ökommuner och glesbygdskommuner har hittills mildrats av arbetspendlingen till stadskommunernas centra och av lokala näringsfång som verkar i hägnet av den växande turismen och det ökande permanenta sommarboendet. Men turismen och sommarbosättningen har också skapat problem, t. ex. på vattenförsörjningens område. Kommunerna tvingas därvid till att göra dyrbara investeringar. Strömstads, Tanums och Sotenäs kommuner har svårt att dra till sig industrier, även sådana som av miljöhänsyn skulle vara tillåtna, därför att området kring dessa kommuners kustlinje har klassats som primärt rekreationsområde i den fysiska riksplaneringen.

Frågor om västsvensk försvarsorganisation m. m. kom revisorerna i kontakt med vid föredragningar av militära chefer vid sitt besök på länsstyrelsen samt vid ett uppehåll på den marinen tillhöriga Gullmarsbasen. Vid den av riksdagen beslutade sammanslagningen av Västkustens örlogsbas, Göteborgs kustartilleriförsvär, Göteborgs och Bohus försvarsområde samt Älvsborgs kustartilleriregemente beräknar man kunna minska antalet befattningar från ca 840 till ca 610. Vid Gullmarsbasen uppmärksammades den även för den civila räddningstjänsten så värdefulla rekompresionskammaren som används vid behandling av dykolycksfall.

Revisorerna blev erinrade om oljans och petrokemins stora betydelse för länets näringsliv vid föredragningar och rundvandringar på Skandinaviska Raffinaderi AB Scanraff vid Brofjorden, Lysekil, samt på den för Berol Kemi AB och Beroxo AB gemensamma anläggningen i Stenungsund. Vid uppehållet i Lysekil redogjorde en representant för överstyrelsen för ekonomiskt försvar för aktuella frågor beträffande beredskapslagringen av olja. I Stenungsund besöktes även statens vattenfallsverks värmekraftverk.

På Nordiska Folkhögskolan i Kungälv fick revisorerna upplysningar om både folkhögskolan och den ävenså i folkhögskolans lokaler verkande Nordens Folkliga Akademi.

3.3 Besvarade remisser

Under året har revisorerna avgett yttranden i följande ärenden.

- Till riksdagens konstitutionsutskott den 8 maj över motionen 1979/80: 177 om ändrade valbarhetsregler för riksdagens revisorer.
- Till riksdagens finansutskott den 9 oktober över motionen 1979/80: 1064 om parkeringsavgifter vid statliga arbetsplatser.

Bilagor

Till riksdagen under år 1980 avlåtna skrivelser

Bilaga 1	Skrivelse angående förswarets planerings- och ekonomisystem – produktionsledningssystemet	39
Bilaga 2	Skrivelse angående statens lån till Uddeholms AB budgetåret 1977/78	67
Bilaga 3	Skrivelse angående jordbruksprisregleringen och regleringsföreningarna	83
Bilaga 4	Skrivelse angående allfärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling: kommunikationsverken	110
Bilaga 5	Skrivelse angående återbetalning av lokaliseringsbidrag	131
Bilaga 6	Skrivelse angående debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter	145

Förslag till lag om ändring i lagen med instruktion för riksdagens revisorer

Bilaga 7	158
----------------	-----

*Bilaga I***Riksdagens revisorers skrivelse angående försvarets planerings- och ekonomisystem — produktionsledningssystemet**

1980-01-17

Till riksdagen

Sedan den 1 juli 1972 tillämpas inom försvaret ett nytt planerings- och ekonomisystem (FPE), som är ett samlat ledningssystem för all verksamhet i fred inom försvaret. FPE bygger på programbudgeteringens idéer men är utformat på ett något annat sätt än det system som har prövats inom statsförvaltningens civila sektor. Programindelningen har gjorts med krigsorganisationen som utgångspunkt. Programansvarig myndighet skall genom sin programplanering styra fördelningen av uppgifter och resurser inom programmet.

Verksamheten i fred är indelad i produktionsområden med ansvariga myndigheter som skall se till att verksamheten inom respektive områden bedrivs på ett rationellt sätt. De krigsorganisatoriskt inriktade programmen är sammanlänkade med fredsorganisationens verksamhet genom ett s. k. uppdragssystem. Ett uppdrag anger de prestationer som skall utföras och resurstilldelningen härför jämte vissa handlingsregler.

Ledningssystemet arbetar med målstyrning genom uppdrag. Målstyrningen skall skapa förutsättningar för decentralisering. Genom decentralisering skall de anställda på alla nivåer ges möjlighet att ta del i planering och uppföljning av hur de gemensamma arbetsuppgifterna skall lösas. Varje nivå för sig skall ha så stor frihet som möjligt att själv välja metoder för att lösa erhållen uppgift.

Det övergripande syftet med FPE är att ett sådant arbetssätt och ett sådant beslutsunderlag skapas på olika nivåer att man med tillgängliga resurser kan åstadkomma bra krigsförband och hålla en tillräckligt hög beredskap. FPE innefattar både en ledningsfilosofi och formella administrativa hjälpmedel.

Riksdagens revisorer har, sedan systemet tillämpats något mer än fem år, granskat om systemet är rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande. Med rationell uppbyggnad har avsetts frågan huruvida FPE har en sådan formell utformning att systemets olika processer och dokument gagnar verksamheten som helhet.

FPE kan grovt indelas i ett planeringssystem och ett produktionsledningssystem. Den nu genomförda undersökningen omfattar produktionsledningssystemet. Med hänsyn till tillgängliga resurser har gransk-

ningen begränsats till armén. Granskningen har gjorts med tyngdpunkten lagd på den verksamhet som bedrivs på lägre regional och lokal nivå. Såväl personal på olika nivåer inom försvarsmakten som lokala företrädare för olika personalorganisationer har i samband därmed intervjuats, varvid ämnet ingående har dryftats.

Resultatet av undersökningen har redovisats i en granskningspromemoria, benämnd Försvarets planerings- och ekonomisystem — Produktionsledningssystemet. Promemorian har remissbehandlats. En sammanfattning av promemorian och dess förslag samt en sammanställning av avgivna remissvar har som bilaga fogats till denna skrivelse. Promemorian och avgivna remissyttranden kommer att överlämnas till vederbörande utskott. Handlingarna finns därjämte tillgängliga på revisorernas kansli. Som framgår av remissammanställningen har bedömningarna av granskningspromemorians synpunkter och förslag till sina huvudlinjer varit positiva.

Såväl den genomförda granskningen som avgivna remissyttranden har, enligt revisorernas mening, visat att FPE inom granskade områden i stort sett är rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande.

Det synes vara en allmän uppfattning att flerårsplaneringen har förbättrats och att övrig planering har vunnit i stadga sedan FPE infördes. Sättet att tilldela uppgifter och resurser i form av uppdrag inom ramen för ett anslag synes underlätta styrningen och förbättra resursutnyttjandet.

Enligt revisorernas mening är det också gynnsamt att FPE i förhållande till tidigare planeringssystem ger en bättre beskrivning av situationen i de fall en uppgift måste utgå för att en annan skall kunna tillkomma. FPE är sålunda ändamålsenligt när det gäller att snabbt beskriva de resurser som friställs om olika uppgifter utgår ur planerad verksamhet eller det resurstillskott som erfordras om uppgifter tillkommer.

FPE har medfört en planering med längre tidshorisont, ökad bredd och större djup. Ökad bredd och större djup engagerar fler individer än tidigare. Möjligheten att påverka den egna arbetssituationen har ökat, vilket kan öka arbetstillfredsställelse och effektivitet. Vid flera myndigheter har denna metodik kommit långt i sin tillämpning. Vid andra myndigheter finns ett större utrymme för fortsatt utveckling. Det är tillfredsställande att den enskilde genom FPE har fått ökad kunskap om de uppgifter som skall genomföras och om det sätt på vilket de skall genomföras. Personalen har därigenom fått ökad betydelse vid produktionsekonomiska överväganden då verksamheten planeras eller då ändringar i gjord planering skall göras.

Såsom framgår av granskningspromemorian och de avgivna remissvaren har emellertid tillämpningen av FPE i vissa avseenden ännu inte helt anpassats till systemets grundläggande principer. Detta gäller bl. a.

målstyrningen samt analysen av uppnådda resultat och ekonomiskt utfall. I granskningspromemorian har lämnats vissa synpunkter och ett tjugotal förslag till förbättringar av systemet. Huvuddelen av dessa har fått ett positivt mottagande av remissmyndigheterna.

Revisorerna vill i det följande närmare uppehålla sig vid problemen rörande personalkostnadsbudgetering, sambandet mellan kostnadsbudget och behovet av betalningsmedel, indelningen i delproduktionsområden och delprogram samt behovet av en samlad beskrivning av hur produktionsledningen utövas.

Vid granskningen har framkommit att lägre regionala och lokala myndigheter inte alltid anser att personalkostnadsbudgetering och personalkostnadsredovisning är ett för deras del verksamt styrmedel.

Detta hänger samman dels med att friheten att påverka den personella tillgången är mycket starkt begränsad, dels med att fördelningen av den på kort sikt givna tillgången på personal mera styrs av regelsystem och bedömt bästa nyttjande av den enskilde befattningshavaren än av ekonomiska beräkningar. Regelsystemet innebär att ekonomisk handlingsfrihet så gott som helt saknas. Ej heller nuvarande former för budgetering, uppföljning och fördelning av kostnaderna på delproduktionsområden och delprogram av värnpliktigas löneförmåner, premier och uttryckningsbidrag m. m. gagnar enligt granskningspromemorian styrningen inom lägre regional och lokal myndighet.

Med nuvarande regelsystem inom personalområdet anser flera av de lägre regionala och lokala myndigheterna att budgetering av personalkostnader för aktiv militär och civilmilitär personal är mindre meningsfull. I granskningspromemorian har den synpunkten förts fram att lägre regional/lokal myndighet bör avlastas detta budgeteringsarbete om inte lättnader i regelsystemet genomförs. Det har i granskningspromemorian också anförts att nuvarande budgeteringsordning bör behållas i den mån lättnader i regelsystemet kan förutses. Kommer frågan om nivå för personalkostnadsbudgetering att prövas, bör enligt granskningspromemorian frågan om budgetnivå för vissa värnpliktskostnader prövas samtidigt.

Frågan om personalkostnaderna som styrmedel vid val av alternativa metoder för lösning av given uppgift hänger nära samman med den lägre regionale/lokale chefs handlingsfrihet. De högre regionala och centrala myndigheterna har i sina remissvar framhållit att en strävan bör vara att öka lägre regionala och lokala chefs handlingsfrihet och att personalkostnaderna även fortsättningsvis bör budgeteras på lägre regional/lokal nivå.

Mot bakgrunden av det sagda vill revisorerna framhålla det önskvärda i att man finner praktiska former för att öka lokala chefs handlingsfrihet i vad gäller nyttjande av personal. Härigenom ges den lokale chefen möjligheter att vid budgetering uppmuntra användningen av

mindre personalkrävande produktionsmetoder och att ta de interna rationaliseringsmöjligheterna till vara.

Lägre regional och lokal myndighet har en fastställd kostnadsbudget och en av militärbefälhavaren godkänd prognos för förbrukning av betalningsmedel. Den övre gränsen för överenskommen medelsförbrukning kan nås på endera kostnadssidan eller betalningsmedelssidan. Reglerna för samspelet mellan kostnadsbudgeten och förbrukningen av betalningsmedel är inte helt klara. I granskningspromemorian har framhållits att resultatet härav kan uppfattas som en ekonomisk dubbelstyrning, som kan medföra ej rationella beslut. Av denna anledning har i granskningspromemorian uttalats att kostnadsbudgeten bör vara styrande och att samspelet mellan denna budget och förbrukningen av betalningsmedel bör formuleras entydigt.

Överbefälhavaren har vid den genomförda omarbetningen av sina Anvisningar för försvarsmaktens planerings- och ekonomisystem (Anv FPE) mer än tidigare betonat lokal myndighets betalningsmedelsansvar, liksom chefen för armén i sina planerings- och budgetdirektiv för kommande år. Försvarets rationaliseringsinstitut har anmält att arbete pågår med att studera olika frågor kring lokalt betalningsmedelsansvar. Påtalade oklarheter i ekonomistyrningen borde, enligt revisorernas uppfattning, minska genom här anmälda åtgärder. Revisorerna anser, liksom huvuddelen av remissmyndigheterna, att lägre regional och lokal myndighet skall ha ansvar för summan av utbetalningar som görs på denna nivå.

Redovisning mot delprogram ger information om resultat samt kostnader för olika delar av krigs- och fredsorganisationen. Programplaneringen genomförs i dessa termer. Redovisning mot delproduktionsområden ger även information om avvägningen mellan bl. a. vidmakthållande å ena sidan och omsättning och tillförsel å den andra. Indelningen möjliggör ändamålsinriktade uppdragsförslag i anslagsframställning och tillgodoser riksdagens och regeringens önskemål om avgränsning av primäruppdrag.

I granskningspromemorian har framhållits att indelningen i delproduktionsområden och delprogram inte gagnar styrningen vid lägre regional och lokal myndighet. Myndighetschefen styr genom ansvarsområdeschefer och organisatoriska enheter. En ansvarsområdeschef kan ha uppgifter inom mer än ett delproduktionsområde. Indelningen i delproduktionsområden och delprogram synes vara den minsta gemensamma nämnare som tillgodoser informationsönskemålen på högre nivåer i organisationen utan att för den skull nackdelarna blir besvärande för lägre regional och lokal myndighet. Eftersom indelningen i delprogram och delproduktionsområden inte gagnar styrningen inom lägre regional och lokal myndighet kan det, enligt revisorernas mening, behöva påtalas kraftigare, att indelningarna främst tillgodoser högre

nivåers önskemål om information, så att lägre nivåer inte känner sig styrda mot en ledningsform som inte gagnar dem själva. I detta sammanhang förtjänar även nämnas att lägre regional och lokal myndighets årliga resursbehovsanmälan nu innefattar uppgiftssammanställningar som på denna nivå ej anses erforderliga för styrningen av verksamheten. Högre nivå bör därför väga värdet av nu infordrad information mot de resurser som åtgår för insamlandet av den.

I granskningspromemorian påtalas att det saknas dels en instruktion för förbandschef, dels en samlad beskrivning av hur produktionsledningen inom armén utövas på central, regional och lokal nivå. Överbefälhavaren har anmält att han avser att i samverkan med försvarsgrenscheferna utarbeta instruktioner för regionala och lokala myndigheter, när resultatet av pågående arbete med att utforma instruktioner för myndigheter som lyder direkt under regeringen föreligger. Chefen för armén har anmält att han kommer att göra en samlad beskrivning av hur produktionsledningen utövas i samband med en omarbetning av nuvarande anvisningar för FPE tillämpning inom armén. Försvarets rationaliseringsinstitut har anmält att pågående försök med decentraliserad produktionsledning innebär att fördelningen av ansvar och befogenheter mellan olika nivåer omprövas. Revisorerna finner det angeläget att såväl instruktioner som en samlad beskrivning av produktionsledningen arbetas fram. Främst den senare borde, enligt revisorernas mening, kunna bli ett värdefullt hjälpmedel vid fortsatt utbildning inom ramen för FPE.

Sammanfattningsvis har, enligt revisorernas mening, FPE i förhållande till tidigare planeringssystem medfört fördelar. Granskningen har emellertid gett vid handen att en fortsatt anpassning till systemets grundtankar torde vara erforderlig. Ett antal sådana förslag har lämnats i granskningspromemorian. Utan att i detalj ta ställning till de olika förslagen vill revisorerna uttala att framkomna synpunkter och förslag synes utgöra en god utgångspunkt för arbetet med att vidareutveckla produktionsledningssystemet inom armén. Vissa av förslagen är av mera principiell art och synes därför kunna vara av intresse även för övriga försvarsgrenar.

Med hänvisning till ovanstående hemställer revisorerna att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att de synpunkter och förslag som har framkommit genom den förevarande granskningen bör beaktas vid den fortsatta utvecklingen och tillämpningen av försvarets planerings- och ekonomisystem.

På riksdagens revisorers vägnar

INGEGERD TROEDSSON

/Göran Hagbergh

Sammanfattning av granskningspromemoria nr 2/1979, Försvarets planerings- och ekonomisystem, Produktionsledningssystemet och de däröver avgivna remissyttrandena

1 Granskningspromemorian

Sedan den 1 juli 1972 tillämpas inom försvaret ett nytt planerings- och ekonomisystem. Detta bygger på programbudgeteringens idéer men är utformat på ett något annat sätt än det system som försöksvis prövats inom statsförvaltningens civila sektor. Programindelningen har gjorts med krigsorganisationen som utgångspunkt. Varje krigsuppgiftsorienterat program omfattar ett visst antal krigsförband med samma målinriktning. För hela försvaret finns sex organisatoriska huvudprogram med en eller flera ansvariga myndigheter för varje sådant program. Programmyndighet skall genom sin programplanering styra fördelningen av uppgifter och resurser inom programmet. Verksamheten i fred är indelad i produktionsområden med ansvariga myndigheter som skall se till att verksamheten inom respektive områden bedrivs på ett rationellt sätt. De krigsorganisatoriskt inriktade programmen är sammanlänkade med fredsorganisationens verksamhet genom ett s. k. uppdragssystem. Ett uppdrag anger de prestationer som skall utföras och resurstilldelningen härför jämte vissa handlingsregler.

Den utredningsverksamhet som ledde fram till beslut om att införa försvarets nya planerings- och ekonomisystem påbörjades i huvudsak under 1960-talets tidigare del. Det grundläggande arbetet genomfördes av särskilda utredningar. Parallellt med utredningsarbetet pågick en omfattande försöksverksamhet. Arbetet med att leda införandet av det nya systemet och att lägga fram förslag rörande den slutliga tillämpningen samt att samordna utvecklingsarbetet uppdrogs åt särskilda ledningsgrupper inom försvarsdepartementet. Detta arbete slutfördes år 1977. Efter hand har det konkreta ansvaret för tillämpning och fortsatt utveckling förts över till främst överbefälhavaren. Denne har senast år 1978 utfärdat "Anvisningar för försvarsmaktens planerings- och ekonomisystem". Anvisningarna innehåller en beskrivning av planerings- och ekonomisystemet.

Riksdagens revisorer har år 1976 beslutat granska om systemet mot bakgrunden av hittills vunna erfarenheter är rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande.

Försvarets planerings- och ekonomisystem kan grovt indelas i ett planeringssystem och ett produktionsledningssystem. I granskningspromemorian behandlas produktionsledningssystemet. Produktion genomförs främst av försvarsgrenscheferna, försvarets materielverk och fortifikationsförvaltningen. Granskningen avser främst den produktion som genomförs av försvarsgrenschef. Något olika förutsättningar gäller för dessa vid utformning av produktionsledningen. Med beaktande av antal fredsförband, antal förband i krigsorganisationen, antal anställd personal, antal värnpliktiga som utbildas och den sammanlagda budgeten för lägre regional och lokal verksamhet, har det bedömts lämpligt att inrikta granskningen på verksamheten vid armén. Granskningen har vidare genomförts med tyngdpunkten på den verksamhet som be-

drivs på lägre regional och lokal nivå. Den har inte helt begränsats till de områden, där chefen för armén är produktionsmyndighet, utan omfattar även sådana områden där övriga produktionsmyndigheter och s. k. fackmyndigheter påverkar verksamheten vid lägre regional och lokal myndighet.

Underlaget till promemorian har hämtats in från riksdagsbeslut, propositioner och utredningar samt från order, instruktioner, direktiv och anvisningar utfärdade av olika myndigheter. Samtal och intervjuer har genomförts med personal vid staber på samtliga nivåer och med personal vid samtliga lägre regionala och lokala myndigheter (regementen) inom södra militärområdet.

Försvarets planerings- och ekonomisystem skall fungera som ett samlat ledningssystem för all fredstida verksamhet inom försvaret. Ledningen skall utövas genom målstyrning. Varje nivå för sig skall ha så stor frihet som möjligt att själv välja metoder för att lösa erhållen uppgift. Möjligheten att välja mellan olika metoder begränsas av bl. a. lagar och förordningar och kan begränsas av handlingsregler, som utfärdas av en högre organisatorisk nivå. Möjligheten att "i högre nivåer andas" välja mellan olika metoder bestäms också av hur väl uppgiften är beskriven. Den erhållna uppgiften och de resurser som får disponeras skall vara i balans. Planering och budgetering skall föras långt ner i organisationen. Den enskildes kunskap och erfarenheter skall tas till vara. Detta skall bidra till att öka arbetstillfredsställelsen hos den enskilde och effektiviteten i organisationen.

Lägre regional och lokal myndighets (regementes) uppgifter

Uppgifterna för chef för försvarsområdesregemente och chef för regemente är inskrivna i av chefen för armén utgiven organisationsbeskrivning. Chefens för armén organisationsbeskrivning berör emellertid inte vad som gäller exempelvis uppgifter i stort, områdena lydnadsförhållanden, personaltjänst, försvarsinformation, ärendehandläggning m. m.

För chef för försvarsområdesregemente — försvarsområdesbefälhavare — gäller tills vidare instruktion den 6 juni 1968 i tillämpliga delar. Instruktion för chef för regemente finns ej utfärdad. Av nu gällande instruktion för chef för försvarsområdesregemente framgår att allmän verksstadga gäller med vissa särskilt angivna undantag. Enligt uppgift från försvarsdepartementet gäller däremot inte allmän verksstadga för chef för regemente.

Granskningsarbetet har gett vid handen att en övergripande uppgiftsbeskrivning i form av en instruktion synes vara en naturlig komponent i ledningssystemet. Instruktion för myndighetschef bör ge ramen för vilka uppgifter som åligger myndigheten. Den bör också ge den yttre ramen för val av metoder för ålagda uppgifters lösande. Det slutt på vilket förordningar, som exempelvis allmän verksstadga, skall tillämpas bör vara fastlagt.

Chefen för armén och överbefälhavaren har genomfört visst arbete som gäller instruktion för chefer för arméns lägre regionala och lokala myndigheter. Detta arbete bör fortsätta och föras fram till beslut. Instruktionen bör utformas så, att den inte hämmar möjligheten till initiativ inom ramen för uppgiften i stort.

Flerårsplanering

Flerårsplanering är en del av planeringssystemet. Centralt, regionalt och lokalt samordnade flerårsplaner finns för krigsorganisationsförändringar och för grundutbildning av värnpliktiga. Flerårsplaner för repetitionsutbildningen och för investeringar och iståndsättningsarbeten inom byggnads- och anläggningsverksamheten kan räknas till samma grupp.

Flerårsplaner upprättas inom personalområdet. Även om planerna årligen revideras finns svårighet att hålla dem helt aktuella. Detta gäller främst planering för personalens nyttjande i fredsorganisationen. Regler för turordning vid placering i ledig befattning, befordran, den enskildes önskemål, tjänstledigheter, kommenderingar m. m. innebär fortlöpande krav på justeringar.

Enligt gällande regler skall femåriga personalplaner eftersträvas. Centralt reglerad plan för kommenderingar till tjänstgöring vid annan myndighet omfattar, något förenklat, en period av tre år. Dessa planeringsrutiner är således inte helt förenliga. Möjligheten till ökad samordning bör prövas. Femåriga planer för placering i krigsorganisationen och treåriga planer för placering i fredsorganisationen kan vara en tänkbar lösning.

Två av tio myndigheter upprättar treåriga planer för den interna befälsutbildningen vid regementet. Någon myndighet prövar möjligheten att flerårsplanera denna utbildning. Övriga myndigheter planerar verksamheten årsvis. Den begränsade flerårsplaneringen hänger bl. a. samman med att chefen för armén årsvis anbefaller ett antal aktiviteter, som skall vara genomförda under närmast kommande budgetår. Chefen för armén bör pröva möjligheten att begränsa den av honom direktstyrda verksamheten, så att utrymme skapas för lägre regional och lokal myndighet att omsätta en egen flerårsplanering i intern befälsutbildning.

Två av militärområdets tio myndigheter har de olika flerårsplanerna samlade i ett särskilt dokument — myndighetens långsiktplan. Tre myndigheter har påbörjat ett sådant arbete. Vid övriga myndigheter förvaras de olika flerårsplanerna var för sig vid de organisationsenheterna, som handlägger de olika ärendena.

Planeringssystemet innehåller i sig inga formella krav på att de enskilda myndigheternas flerårsplanering skall samlas i ett särskilt dokument. Lägre regionala och lokala myndigheter har emellertid under senare tid alltmer uppmärksammat behovet av en myndighetens egen samordnade flerårsplan. En sådan plan synes vara en önskvärd del av planerings- och ekonomisystemet. Myndighetens bidrag till krigsorganisationen bör vara utgångspunkt. Från denna härleds kraven på produktion och samordning inom fredsorganisationen. Den samordnade flerårsplaneringen inom en myndighet bör vara ett uttryck för hur mål identifieras och formuleras på flerårsbasis och hur verksamheten inom flera organisatoriska enheter samordnas för att dessa mål skall nås. Denna form av flerårsplanering ger samtidigt en beskrivning av hur olika verksamheter hänger samman. Beskrivning av sammanhang är en väsentlig del i en strävan att decentralisera och delegera uppgifter.

Styrning med mål/uppgifter

Krigsorganisationsförändringar

Det planeringssystem för förändring av krigsorganisationen, som för närvarande tillämpas (KOP), anses av lägre regional och lokal myndighet som ändamålsenligt. Myndigheterna finner emellertid inte alltid att högre nivåers planering och/eller verkställighet är samordnad på ett från deras synvinkel önskvärt sätt. Bestämmelser angående organisation, personellt innehåll, utrustningstabeller och behov av förrådsutrymme är ibland inte tillgängliga i sådan tid att myndigheten kan genomföra en detaljerad verksamhetsplanering. Chefen för armén bör kontinuerligt pröva möjligheten att i varje enskilt fall anpassa takten i de krigsorganisatoriska förändringarna till de praktiska förutsättningarna för att tillställa lägre regional och lokal myndighet erforderligt planeringsunderlag.

Mobilisering

Vid order om mobilisering skall mobiliseringsenheterna tillföras personal och utrustning och organiseras i förband enligt fastställda tabellverk och inom särskilt angiven tid. Detta är det dokumenterade målet för mobilisering. Tabellverken innebär i stort att kompletta förband skall kunna mobiliseras. Militärbefälhavaren anger särskilda krav på personellt innehåll, samövning och lokalrekrytering. Mobiliseringsmyndighet strävar efter att kunna ställa krigsdugliga förband till operativ chefs förfogande på tid och plats som denne bestämmer. Innebörden av begreppet krigsdugliga är inte preciserat.

Mobiliseringsmyndighet är väl medveten om att den inte alltid kan mobilisera personal och utrustning så, att kompletta förband kan organiseras. Mobiliseringsmyndighet kan till viss del påverka förutsättningarna vad gäller materiel och i mycket begränsad omfattning vad gäller personal. Strävan att leva upp till det allmänna målet kan medföra obalans vad gäller insatserna för tillförsel av materiel respektive personal. Handläggning på olika organisatoriska enheter kan bidra till detta. Det synes angeläget att mobiliseringsmyndighet inom sig utser någon, som under myndighetschefen har det sammanhållande ansvaret för kontroll av innehållet i de krigsförband som myndigheten har mobiliseringsansvar för. Det synes också angeläget att mobiliseringsmyndighet årsvis i sekundäruppdraagsförslag anmäler planerad mobiliseringsberedskap och redovisar eventuella alternativa förslag, uttryckta i ekonomiska termer.

Grund- och repetitionsutbildning

Mål för grundutbildningen anges i av chefen för armén fastställda utbildningsmål för typkompani och i årliga planeringsbestämmelser. Utbildningsmål för typkompani är det senaste steget i en strävan att tillämpa målstyrning inom området grundutbildning. Preciseringen av utbildningsmålen uppfattas positivt av lägre regional och lokal myndighet. Vid värdering av resultat mot de uppställda målen kan ett kompani erhålla omdömet underkänt, godkänt eller bra. Det är inte utklarat huruvida målet är att nå ett godkänt resultat eller ett bra resultat. Att nå bra resultat kan innebära ekonomiska uppoffringar i förhållande till ett godkänt resultat. Chefen för armén bör fastställa vilken nivå som skall gälla som mål.

För redovisning av resultat inom ämnen och övningsgrenar under

befattnings- och förbandsutbildning används en femgradig skala. Den femgradiga skalan är definierad på sådant sätt, att det framgår om kunskaper och färdigheter, som krävs för krigsanvändbarhet och operativ uppgift är övade och inlärd så, att de med säkerhet bedöms kvarstå under en fyraårsperiod. Denna överinläring ingår i målet för utbildningen. Begreppen bra och godkänt ger inte information om hur denna del av målet nåtts. Nu infört system för prestationsvärdering under grundutbildning är endast vid vissa truppslag utformat för en värdering i femgradig skala.

Värderingsresultat under grundutbildning och repetitionsutbildning skall senare återkomma i de s. k. krigsförbandskorten. Används en femgradig skala med nuvarande definitioner ger krigsförbandskorten information om graden av överinläring. Begreppen godkänt och bra ger inte denna information. Den dåvarande ledningsgruppen inom försvarsdepartementet har rekommenderat prestationsvärdering och prestationsredovisning i femgradig skala. Marinen och flygvapnet använder denna modell. Överbefälhavaren har i maj 1979 fastställt modell för värdering av krigsförband, som bygger på nivåredovisning i femgradig skala.

Armén bör anpassa sin resultatredovisning avseende grundutbildning så, att information erhålls även om graden av överinläring. Den femgradiga skala som används under repetitionsutbildning gällande olika övningsgrenar tillgodoser detta. Det sammanfattande omdömet bör vid både grund- och repetitionsutbildning nivågraderas på samma sätt.

Administration och förvaltning

Militärbefälhavaren anger mål för olika områden avseende administration och förvaltning genom ett nivåvärde. Underlag saknas för en relatering av de olika nivåerna till någon enhetlig norm. Flera lägre regionala och lokala myndigheter använder samma modell. Denna typ av målformulering bör utgå och ersättas av konkreta beskrivningar av förväntat resultat.

Undantas materielenhetens planering och dokumentationen av denna, så saknas i flera fall vid lägre regional och lokal myndighet en konkret intern beskrivning avseende förväntat resultat inom ansvarsområdet för administration och förvaltning. Planeringen inom sådant ansvarsområde är ej sällan mycket översiktlig eller inte alls dokumenterad. Det förutsätts då att ärendefördelning enligt arbetsordning ger erforderlig inriktning. Vid samtal och intervjuer i samband med myndighetsbesöken har det framkommit att planer för ansvarsområde upprättas i ökad omfattning. Det har också framkommit att i flertalet fall finns ett "fritt utrymme" inom respektive ansvarsområde som kan och bör styras av myndighetsinterna mål. Saknas dessa myndighetsinterna mål blir också resultatrapporteringen oprecis och ofta koncentrerad till förhållandet mellan tilldelade och utnyttjade resurser. Goda exempel på hur verksamhet inom områdena administration och förvaltning kan styras med mål/uppgifter finns. Metodiken bör göras allmänt känd och tillämpningen bör kontrolleras och påverkas.

Styrning med resurser och metoder

Regelsystemet inom personalområdet är mycket detaljerat. Administrationen av personalärenden är ibland omfattande. I gransknings-

promemorian har redovisats administrativa rutiner för att återbesätta i tjänsteförteckningen intagen tjänst. Bl. a. denna form av beslut bör kunna delegeras till chef för lägre regional och lokal myndighet.

Med början den 1 juli 1979 genomför chefen för armén försök avseende en decentraliserad produktionsledning. Försöken genomförs inom Nedre Norrlands militärområde och omfattar bl. a. organisation och personaladministration. Försvarets rationaliseringsinstitut har undersökt vilka försöksförutsättningar som bör gälla och redovisat detta i en rapport från februari 1979. Institutet har därvid konstaterat, att resultaten från en tidigare undersökning, kallad "Hinder för ett effektivt resursutnyttjande" genomförd på uppdrag av överbefälhavaren, i allt väsentligt är giltiga. Den fasta kopplingen mellan tjänst och befattning innebär ej sällan nackdelar. Bl. a. lättnader i detta avseende prövas i försöken.

Lägre regional och lokal myndighet anser inte att personalkostnadsbudgetering och personalkostnadsredovisning i nuvarande form är ett verksamt styrmedel. Detta sammanhänger dels med att friheten att påverka den personella tillgången är mycket starkt begränsad, dels med att fördelningen av den på kort sikt givna tillgången på personal mera styrs av regelsystem och bedömt bästa nyttjande av den enskilde befattningshavaren än av ekonomiska beräkningar. Regelsystemet inom personalområdet innebär att ekonomisk handlingsfrihet så gott som helt saknas. Om statsmakterna anser att samma regelsystem skall gälla framöver, kan det ifrågasättas om det är rationellt att lönedelen för militär och civilmilitär personal ingår i lägre regional och lokal myndighets budget. Kan lättnader i regelsystemet förutses, synes skäl finnas att bibehålla nuvarande ordning. Statsmakternas syn på denna fråga bör således vara vägledande för en bedömning av i vilken omfattning personalens lönedelar skall ingå i lägre regional och lokal myndighets budget.

Civil personal anställs med hänsyn till fredsorganisationens behov. På den allmänna arbetsmarknaden finns personal med erforderliga kunskaper och erfarenheter. I detta fall föreligger således inte samma behov av rekrytering och internutbildning som i fråga om militär och civilmilitär personal. Nyttjandet av civil personal skulle således, i högre grad än vad som gäller den militära och civilmilitära personalen, kunna styras av ekonomiska överväganden. Lönerna för denna personal bör då ingå i den lägre regionala/lokala budgeten.

Ej heller budgetering, uppföljning och fördelning på delproduktionsområden och delprogram av värnpliktigas löneförmåner, premier och uttrykningsbidrag m. m. gagnar styrningen inom lägre regional och lokal myndighet. Det har inte heller gjorts troligt att nuvarande former för denna kostnadsredovisning erfordras för styrningen på högre nivåer.

Prövas frågan om hur personalens löner skall ingå i budgeten, bör också prövas hur de värnpliktigas löneförmåner, premier och uttrykningsbidrag m. m. skall ingå. Detta är en fråga för lägre regional och lokal myndighets synvinkel opåverkbar kostnad. Bestämningen av antalet värnpliktiga och antalet tjänstgöringsdagar är emellertid ingångsvärde för exempelvis budgeteringen myndighetsvis av portioner och vissa övningsberoende kostnader. Underlaget behövs således vid den enskilda myndigheten. Budgetarbetet förenklas inte nämnvärt om här nämnda kostnadskomponenter utgår — budgeteringen görs med ett förutberäknat internpris — men möjligen skulle redovisningsrutinerna kunna för-

enklas med bibehållen kostnadsfördelning mot delproduktionsområden och delprogram.

Under senare tid har högre myndighet ingående granskat och i vissa fall styrt hur lägre regional och lokal myndighet nyttjar vissa marginala resurser, som exempelvis övertid och förbandsövningsdygn. Exempel finns då ingrepp av detta slag kan anses motiverade. Strävan att på kort sikt åstadkomma kostnadsbegränsningar med hänsyn till likviditeten har inverkat. Som allmän princip måste dock denna form av detaljstyrning anses ligga utanför ledningssystemets grundidéer. Är det av olika skäl nödvändigt att minska resurserna vid en viss myndighet, synes det riktigare att ange hur stor resursminskningen bör vara och därefter låta myndigheten inkomma med förslag om hur verksamheten skall genomföras.

Ökad användning av driftuppdrag har ökat möjligheten att löpande kontrollera förbrukningen av betalningsmedel. Militärbefälhavaren tar ställning till av lägre regional och lokal myndighet upprättad betalningsmedelsprognos. Myndigheterna har således en kostnadsbudget — en kostnadsram — och en godkänd prognos för förbrukning av betalningsmedel. Den övre gränsen för överenskommen medelsförbrukning kan nås på endera kostnadssidan eller betalningsmedelssidan. Resultatet kan bli en ekonomisk dubbelstyrning. Militärbefälhavaren betraktar kostnadsbudgeten som styrande. Detta synsätt har inte entydigt nått alla lägre regionala och lokala myndigheter. Risk finns för icke rationella beslut. Det är angeläget att en samstämmig uppfattning kommer till stånd.

Normer som underlag för beräkningar av behovet av materiel och tjänster inom olika områden underlättar budgetarbetet, men stimulerar inte till särskilda överväganden beträffande lägre regionala och lokala förhållanden. Översynen och tillämpningen av olika normer bör ägnas fortsatt arbete. Det bör särskilt undersökas om det efter flera års budgetarbete i FPE-termer finns ett behov av att styra resursberäkningarna med särskilda normer. Goda erfarenhetsvärden angående olika resursbehov torde nu finnas vid enskild lägre regional och lokal myndighet.

En särskild form av metodstyrning utgör de s. k. övningsförteckningarna. Med den uppställning dessa har finns en risk att övningar "plockas" under påverkan av tillgänglig veckoarbetstid och lämplig arbetsfördelning mellan instruktörer, varvid sammanhang och delmål m. m. i utbildningen kan komma att bli eftersatta.

Ett alternativ är att ta bort övningsförteckningarna ur de centralt utgivna bestämmelserna. De bör då ersättas av anvisningar om planeringsmetodik.

För närvarande är slutmålen vid grundutbildning väl angivna genom utbildningsmål för typkompani och reglementariska bestämmelser. Mål finns för olika funktioner på kompaninivå, som anfall, försvar, marsch och förläggning. I utbildningsmålen ingår också vissa mål för plutoner och grupper.

Planeringsrutiner för successiv nedbrytning av delmål från slutmål för olika funktioner till utbildningsbehov och utbildningssammanhang för enskilda soldater och grupper är sparsamt utvecklade.

Bedöms det lämpligt att i någon form ha kvar övningsförteckningarna bör de omredigeras så att sammanhang och stegringsföljd framstår klarare. Förteckning över olika aktiviteter, som skall genomföras, bör ersättas med mål och delmål för grupper och plutoner på sätt som bl. a.

framgår av utbildningsmål för typkompani. I granskningspromemorian har illustrerats hur en övningsförteckning med mål och delmål på olika nivåer kan byggas upp.

Tas de centralt utgivna övningsförteckningarna bort bör den enskilde planeraren i stället ges en sådan utbildning i planeringsmetodik att han med utgångspunkt i ett slutmål själv kan formulera mål och delmål för olika steg i utbildningen.

Nedbrytning till delmål, med utgångspunkt i slutmålet, torde också underlätta fördelning och breddning av planeringsuppgifterna. På grund av skillnader mellan plutoner m. m. i utbildningsbefälets och de värnpliktigas personliga färdigheter och intressen får det ses som rimligt att olika plutoner kan behöva olika lång tid för att nå skilda delmål på olika nivåer. Sedan hänsyn tagits till erforderligt behov av samordning kan planeringsfrågorna föras långt ner i organisationen. Den enskildes kunskaper och erfarenheter kan utnyttjas. Sammanhang mellan och stegringsföljd inom olika delar av utbildningen torde växa fram på ett naturligt sätt. Arbetsmetoden torde underlätta att för de värnpliktiga illustrera sammanhang och förklara (del)mål.

Planerings- och budgetprocessen

Under den förevarande granskningen har inget framkommit som talar för en annan inpassning i tiden av planerings- och budgetprocessen. Den risk det innebär att genomföra slutlig planering och budgetering innan budgetpropositionen förelagts riksdagen kan accepteras. Kopplingen mellan flerårsplaneringen och vad som budgetårsvis anbefalls till genomförande är i allmänhet god. Särskilt undantag härvidlag utgör dock repetitionsutbildningen och omfattningen av denna. Repetitionsutbildningen har i icke oväsentlig grad fått tjäna som budgetregulator. Detta gäller inte enbart inskränkningar i omfattningen. Löpande uppföljning av kostnadsutfall och prisutveckling samt tillförsel av prisregleringsmedel har ibland gett möjlighet att repetitionsutbilda enheter, som inte bedömts möjliga att inplanera vid den slutliga planeringen. Både myndigheter och personalföreträdare anser att det i sådana fall är mera förmånligt att i den slutliga planeringen räkna med en något större volym, som senare kan komma att reduceras, än att göra ingrepp i en redan genomarbetad planering, med syfte att friställa främst s. k. fasta resurser för en tillkommande uppgift. Det kan också förutses att kortsiktiga ingrepp i repetitionsutbildningens omfattning kommer att minska.

Militärbefälhavaren genomför sin planerings- och budgetdialog med lägre regionala och lokala myndigheter utan att alltid i förväg ha infordrat myndigheternas preciserade förslag till uppgifter. Dock skall beaktas att uppgifter i stort framgår av flerårsplaner och av utgivna delar av militärbefälhavarens verksamhetsorder samt att uppgiftsförslagen muntligt redovisas i samband med budgetdialogen. Det är dock först genom de enskilda myndigheternas preciseringar, som lokala förhållanden ges utrymme i planering och budgetering. Utan dessa preciseringar uppstår svårighet för militärbefälhavaren att vid behov välja enskilda uppgifter som eventuellt skall utgå eller att välja målnivå för enskild uppgift. Det uppstår också svårighet att i budgetdialogen diskutera marginellt resursutnyttjande av typ övertid, förhandsövningsdygn.

körmil, ammunition, förrådstjänster och verkstadsutnyttjande utan konkret koppling till preciserat uppgiftsförslag. Den metodik som tillämpades vid preliminär planering för budgetåret 1978/79, då förbandens förslag till uppgifter infordrades samtidigt med resursbehovsanmälan, bör tillämpas och gälla även den slutliga planeringen.

Myndigheternas planering och budgetering dokumenteras i en verksamhetsorder (VO). Samtliga myndigheter anser att denna sammanställning av uppgifter, resurser och handlingsregler är en lämplig form för dokumentation. Myndigheterna disponerar sin verksamhetsorder på i stort två olika sätt. I det ena fallet redovisas de olika uppgifterna i huvudsak enligt indelningen i delproduktionsområden, i det andra fallet redovisas uppgifterna indelade efter varje ansvarsområde för sig. Det har tidigare framhållits att indelningen i delproduktionsområden och delprogram inte gagnar styrningen vid lägre regional och lokal myndighet. Myndighetschefen styr genom ansvarsområdeschefer och organisatoriska enheter. En ansvarsområdeschef kan ha uppgifter inom mer än ett delproduktionsområde. Är verksamhetsordern disponerad enligt indelning i delproduktionsområden kan uppgifterna för ansvarsområdeschef återfinnas på flera olika ställen. Vid revidering av myndigheternas verksamhetsorder bör strävan vara att redigera dessa i enlighet med ledningsformerna, dvs. styrning genom ansvarsområden.

Lägre regional och lokal myndighets årliga resursbehovsanmälan omfattar såväl närmast kommande budgetår som preliminära beräkningar för det därpå följande budgetåret. Volymmässigt innehåller den 80—100 sidor. Från lägre regional och lokal myndighets synvinkel skulle omfattningen av resursbehovsanmälan kunna minska. I granskningspromemorian redovisas närmare på vilka punkter en begränsning synes möjlig. Lägre regional och lokal myndighet anser inte att insänt underlag enligt nämnda punkter ger positiva effekter, sedan informationen behandlats vid högre regional och central myndighet. Detta kan bero på bristande information men kan också bero på att högre myndighet inte kan ta hand om all information. Chefen för armén bör undersöka om behovet av nämnt underlag fortfarande är angeläget, och om så är fallet, pröva möjligheten att i ökad omfattning nyttja befintlig datorutrustning för överföring av främst den information, som infordras av fackmyndigheterna, alternativt att erhålla informationen ur redovisningssystemet för kontroll i efterhand.

Redovisning och analys

Regementschef ger uppdrag (uppgifter och resurser) till ansvarsområdeschefer. Dessa skall således rapportera till myndighetschefen hur de genomfört erhållna uppdrag. Vid hälften av de lägre regionala och lokala myndigheterna görs vid budgetårets slut denna rapportering som en särskild föredragning. Den omfattar då uppgifter, mål, resurser, avvikelser i förhållande till mål och resurser samt motiv för avvikelser och eventuella förslag till framtida åtgärder. Denna modell synes vara helt i överensstämmelse med ledningssystemets idéer och bör vinna allmän tillämpning.

Då årsredovisning skall sändas in till högre myndighet redovisas resultat och resursförbrukning under skilda punkter. Resultatet av upp-

dragets uppgiftsdel är känt i slutet av juni. Den ekonomiska redovisningen är komplett först en à två månader senare. De flesta myndigheterna sänder in sin resultatredovisning i juni och sin ekonomiska redovisning i september. Detta kan bero på att resultatblanketter avseende grund- och repetitionsutbildning infordras före övrig årsredovisning. Det kan också bero på att s. k. undantagsrapportering tillämpas inom vissa områden, dvs. endast sådant som ej är genomfört eller genomfört med underkänt resultat skall rapporteras.

Det är ogynnsamt att resultat och resursförbrukning behandlas under skilda punkter och ofta vid olika tillfällen. Ett visst dubbelarbete kan inte undvikas. Ekonomisk rapportering för delområden som inte resultatrapporteras infordras också i en del fall. Uppgiften är då underförstått genomförd med minst godkänt resultat. Eventuellt högre värderingsnivå redovisas inte.

Chefen för armén och i viss utsträckning militärbefälhavaren bör ånyo pröva sammanhangen i bestämmelser för årsredovisning. Den modell som alltmer tillämpas vid lägre regional och lokal myndighet synes vara mest riktig då mål, resultat, resurser, avvikelser, motiv och förslag prövas i ett sammanhang gällande varje uppgift. Detta hindrar inte att resultatblanketter avseende grund- och repetitionsutbildning insänds i förväg. De kan som kopior återkomma i den samlade årsredovisningen, som bör sändas in när den ekonomiska redovisningen finns tillgänglig.

Datalistor för den ekonomiska redovisningen når myndigheterna omkring tre veckor efter månadsskifte. Efter bearbetning vid myndigheten är informationen närmare en månad gammal innan den kan utgöra beslutsunderlag. Detta är särskilt ogynnsamt mot slutet av budgetåret. Förhållandet har medfört att viss manuell redovisning ansetts nödvändig. Möjligheten att finna alternativa rutiner, som medför snabbare listproduktion, har prövats. Samma problem i fråga om fördröjning av redovisningslistor har konstaterats vid de civila myndigheter, som genomfört försök med programbudgetering.

Väsentliga förbättringar torde inte kunna uppnås med mindre än att indatering kan göras direkt vid den enskilda myndigheten. Möjligen kan befintligt terminalsystem kompletteras i denna riktning. Förutsättningar för och innebörd av en sådan åtgärd har inte närmare undersökts.

Analysen, som en del av FPE-systemet, har inte nått samma fasta mönster som flertalet övriga rutiner. Analys genomförs dock i icke oväsentlig omfattning. Jämför också med vad som sagts ovan om särskilda föredragningar för regementschefen efter ett budgetårs slut. Överbefälhavaren har i sina anvisningar förtecknat ett stort antal punkter och frågeställningar, som kan bilda utgångspunkt för analys. Mål/uppgifter inom vissa områden, främst gällande administrativ verksamhet, måste beskrivas bättre för att en analys skall bli meningsfull.

Inom de allra flesta områden synes erforderligt underlag finnas vid den lägre regionala och lokala myndigheten. Det som saknas är en helhetssyn avseende syfte, omfattning, innehåll, tidpunkter och ansvarsfördelning. En sådan bör tillkomma. Analysen bör vara en naturlig del av den årliga verksamheten. Internuppdragen kan innehålla särskilda uppgifter angående olika punkter för analys. Uppgifterna blir då naturligt dokumenterade i den årliga verksamhetsordern.

Byggnads- och anläggningsverksamhet samt fastighetsunderhåll

Investeringar och istandsättningar styrs genom beslut av central myndighet. I programplaneringen avväger chefen för armén resursfördelningen till detta område mot de resurser som avdelas för exempelvis utbildning och materielanskaffning. Val av objekt remissbehandlas vid lägre regional och lokal myndighet, som i regel också upprättar eller medverkar vid upprättandet av s. k. behovsunderlag. Genomförandet ankommer på fortifikationsförvaltningen, som är produktionsmyndighet inom detta område. Detaljutformningen av enskilda objekt påverkas av särskilda byggnormer.

Också underhåll och drift av befintligt fastighetsbestånd leds genom fortifikationsförvaltningen. Lägre regional och lokal chef kan besluta om åtgärder som kostar högst 10 000 kronor.

Nuvarande former för ledning innebär att beslut ofta måste föras upp till högre regional eller central nivå. Detta medför ökad administration och fördröjning av beslutsprocessen. Formerna för ledning hänger bl. a. samman med redovisning över fastighetsfonder. Fastighetsfonderna i sin nuvarande form skall avskaffas (prop. 1976/77: 130, FöU 1977/78: 1, rskr 1977/78: 19). På uppdrag av regeringen prövar riksrevisionsverket om det är möjligt att tillämpa samma ledningsprinciper på fastighetssidan som för övriga delar av försvarets verksamhet. Detta skulle medföra en förenklad budgetprocess och sannolikt ökade möjligheter att delegera beslutsrätt till lägre regional och lokal chef. Oberoende av vilken lösning som väljs, bör beloppsgränsen 10 000 kronor justeras uppåt. Möjliga åtgärder inom nu gällande belopp är mycket blygsamma. Motsvarande beloppsgräns finns inte vad gäller lokalt genomfört underhåll av materiel. Totalbudgeten i övrigt för en lägre regional och lokal myndighet överstiger som regel 50 milj. kronor.

Lägre regional och lokal myndighet debiteras hyra för nyttjandet av mark och byggnader. Denna betalas centralt av chefen för armén. Rivs en äldre byggnad/lokal minskar hyresbelastningen. Genom att chefen för armén centralt betalar hyran, kommer inte kostnadsminskningen till synes i den enskilda myndighetens budget. Detta kan påverka benägenheten att riva byggnader/lokaler, som inte längre oundgängligen erfordras. Stimulansen skulle öka om den enskilda myndigheten fick behålla del av det inbesparade beloppet. Besparingen skulle bli bestående och samma synsätt skulle kunna gälla, som anförts av chefen för armén i samband med rationaliseringsverksamheten, dvs. del av besparingen skulle få användas för effekthöjande åtgärder i övrigt enligt lägre regional och lokal chefs bestämmande. Chefen för armén bör pröva om möjliga vinster kan komma att överväga den något ökade administrationen.

Är FPE rationellt uppbyggt?

Med rationell uppbyggnad avses här frågan om FPE har en sådan formell utformning att olika processer och dokument gagnar verksamheten som helhet.

Flera frågor som kan hänföras till rationaliteten i systemuppbyggnaden, bl. a. frågan om vilka ekonomiska resurser som skall ingå i budgeten vid lägre regional och lokal myndighet, har berörts tidigare. I denna punkt ges främst kompletterande synpunkter.

Lägre regional och lokal myndighet påverkas av produktionsplaneringen inom tre huvudproduktionsområden och av fackmyndigheternas planering.

Riksdagen har fattat beslut med den principiella innebörden, att sådana bestämmelser från fackmyndigheter, som medför kostnader eller andra betydelsefulla konsekvenser för den lokala verksamheten, får utfärdas endast i samråd med de centrala produktionsmyndigheterna för ledning och förbandsverksamhet (prop. 1977/78: 63, FöU 1977/78: 9, rskr 1977/78: 174). Fackmyndigheternas metodanvisningar m. m. kan således i framtiden betraktas som en integrerande del av chefens för armén ledningssystem.

Den planering inom huvudproduktionsområde 2, Materielanskaffning, som främst berör verksamheten inom lägre regional och lokal myndighet är materielleveranser samt modifieringar och större översyner av materiel. Beslut om materielåtgärder kan ibland komma så sent att verkstadsplanering eller annan planering måste revideras. Detta är i sig ogynnsamt och bör undvikas, men synes mera bero på tillämpning än systemuppbyggnad.

Underhåll och drift av befintligt fastighetsbestånd styrs av fortifikationsförvaltningen. Som framgått tidigare prövas möjligheten att tillämpa samma ledningsprinciper på fastighetssidan som för övriga delar av försvarets verksamhet. Frågan om vad som kan anses rationellt kommer således att prövas i detta sammanhang. Från lägre regional och lokal myndighets synvinkel bedöms det i dag som varande mera rationellt, om chefen för armén vore produktionsmyndighet för "lokalt vidtaget fastighetsunderhåll", enligt i huvudsak samma principer som gäller för underhåll av materiel.

Med nu fattat beslut om att produktionsmyndighet i princip skall ge sitt samtycke till fackmyndigheternas bestämmelser och med hänsyn till pågående prövning av ledningsprinciperna på fastighetssidan, kan indelningen i huvudproduktionsområden och fack för närvarande anses vara rationell.

Indelningen i delproduktionsområden och delprogram ökar inte rationaliteten i lägre regional och lokal myndighets verksamhet. Redovisning mot delprogram ger information om resultat samt kostnader för olika delar av krigs- och fredsorganisationen. Programplaneringen genomförs i dessa termer. Redovisning mot delproduktionsområden ger även information om avvägningen mellan bl. a. vidmakthållande och omsättning och tillförsel. Indelningarna möjliggör ändamålsinriktade uppdragsförslag i anslagsframställning och tillgodoser riksdagens och regeringens önskemål om avgränsning av primäruppdrag. I vissa fall finns en rimligt god överensstämmelse mellan nämnda indelningar och organisationen vid lägre regional och lokal myndighet. Vissa justeringar av innehållet i delprogram har genomförts under den tid FPE tillämpats. Indelningen i delproduktionsområden och delprogram synes vara den minsta gemensamma nämnare som tillgodoser informationsönskemålen på högre nivåer i organisationen utan påtagliga nackdelar för lägre regional och lokal myndighet. Det kan emellertid behöva påtalas kraftigare, att indelningarna främst gagnar högre nivåers önskemål om information, så att lägre nivåer inte känner sig styrda mot en ledningsform, som inte gagnar dem själva.

Till frågan om rationaliteten i FPE bör även räknas den särskilda terminologi som används i systemet. Denna fråga har särskilt diskute-

rats både med linjeorganisationens personal och med lokala företrädare för personalorganisationerna.

Varken linjeorganisation eller företrädare för personalorganisationer har givit uttryck åt uppfattningen att terminologin är besvärande. Vissa begrepp har vunnit stadga och det skulle betraktas som ogynnsamt att nu ändra på terminologin, som den tillämpas inom lägre regional och lokal myndighet.

Sammanfattat synes FPE i stort vara rationellt uppbyggt. Vissa förslag till förbättringar sammanfattas senare.

Fungerar FPE tillfredsställande?

Ett ledningssystem kan fungera tillfredsställande även om det finns brister i den rationella uppbyggnaden.

Styrningen i FPE görs genom uppgifter och genom uppgifter i kombination med resurser, som tilldelas ansvarsområden som i regel är organisatoriska enheter. Uppgiftsfördelning på ansvarsområden synes fungera väl.

Budgeten skulle bli ett bättre styrmedel om vissa mål/uppgifter preciserades mera noggrant. I promemorian har berörts hur mobiliseringsverksamheten styrs av i huvudsak generella mål. Målen för grundutbildningen är noggrant angivna. Värderingen av uppnådda resultat har ibland inte en entydigt direkt koppling till angivna mål. För repetitionsutbildningen anger chefen för armén samma mål för förband som genomför fullständig respektive modifierad repetitionsutbildning. Regional precisering av målen för modifierad repetitionsutbildning kan medföra att innebörden av vissa begrepp blir beroende av utbildningstidens längd.

Tillkomst och ökad användning av driftuppdrag innebär en påtaglig förbättring av möjligheten att styra stödproduktionen med uppgifter och resurser. Samtidigt förbättras möjligheten till löpande kontroll av förbrukningen av betalningsmedel.

Budgeten för fastighetsunderhåll är en noggrann beskrivning av uppgifter och beräknat resursbehov.

När det gäller precisering av mål/uppgifter är bristerna störst inom den administrativa verksamheten. Ibland anges målnivå med skalvärden, som inte kan relateras till någon enhetlig norm.

När det gäller personal och värnpliktiga anses resursfördelning i fysiska termer vara mera meningsfull än fördelning i kostnadstermer. Styrning och nyttjandekontroll görs också i fysiska termer. Resursfördelning till och nyttjandekontroll vid kompani görs ofta i antalstermer. Internprissättningen har i något fall fungerat mindre väl och är under översyn.

Resultatredovisning och kontroll försvåras i något fall genom att målen/uppgifterna är mindre precisa. Redovisning av resultat för sig och resursförbrukning för sig stimulerar inte till analys.

Det är en allmän uppfattning att flerårsplaneringen förbättrats och att övrig planering vunnit i stadga sedan FPE infördes. Det är också en allmän uppfattning att resurstilldelning under i huvudsak ett anslag underlättar styrning och förbättrar resursutnyttjandet.

I förhållande till tidigare planeringssystem ger FPE en bättre beskrivning av valsituationen i det fall en uppgift måste utgå för att en annan skall kunna tillkomma. FPE är ändamålsenligt när det gäller att snabbt

beskriva vilka ekonomiska resurser som friställs, om olika uppgifter utgår ur planerad verksamhet eller vilket resursbehov som erfordras, om uppgifter tillkommer.

FPE har medfört en planering med längre tidshorisont, ökad bredd och större djup. Ökad bredd och större djup engagerar fler individer än tidigare. Möjligheten att påverka den egna arbetssituationen har ökat. Denna påverkan skall öka arbetstillfredsställelse och effektivitet. Vid flera myndigheter har denna metodik kommit långt i sin tillämpning. Vid andra myndigheter finns ett större utrymme för fortsatt utveckling. Det kan dock inte hävdas att all personal uttrycker önskemål om aktiv medverkan i planeringen. Den enskilde har genom FPE fått ökad kunskap om vilka uppgifter som skall genomföras och hur de skall genomföras. FPE har därför medfört att personalen fått ökad betydelse vid produktionsekonomiska överväganden om ändringar i gjord planering.

Sett utifrån tidigare planeringssystem har FPE medfört fördelar. Detta är tillfredsställande. Sett utifrån de grundtankar som fanns då systemet infördes och de kompletteringar och justeringar som gjorts sedan dess, behövs en fortsatt anpassning av systemets tillämpning. Ett antal sådana punkter behandlas i granskningspromemorian.

Bebövet av beskrivning av produktionsledningen inom armén

För att det vid den nu gjorda undersökningen skall ha varit möjligt att granska om FPE är rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande, har det bedömts nödvändigt att göra en ganska omfattande beskrivning av hur verksamheten praktiskt genomförs. En jämförelse mellan FPE utformning och dess tillämpning i praktiken har därefter gjorts, och resultatet därav har redovisats i form av synpunkter och förslag.

Funnes beskrivningar av motsvarande slag tillgängliga på olika nivåer i organisationen, skulle möjligheterna öka för den enskilde befattningshavaren att förstå olika sammanhang, att inom sitt eget område verka för en kompletterande anpassning till systemets idéer och att lämna förslag till kompletteringar och jämkningar.

Chefen för armén har utfärdat vissa tillämpningsanvisningar. Dessa synes dock inte vara tillräckliga. Det som saknas är en samlad beskrivning av hur produktionsledningen inom armén utövas på central, regional och lokal nivå. Beskrivningen i denna promemoria är inte fullständig. Den bör emellertid kunna vara ett av ingångsvärdena. En beskrivning av här nämnt slag bör utarbetas. Den skulle kunna få användning i exempelvis följande sammanhang.

- För kontinuerlig kontroll av hur tillämpad ledning och ledningsmetodik överensstämmer med den ledningsfilosofi, som planerings- och ekonomisystemet ger uttryck för.
- Som underlag för utbildning vid skolor och kurser.
- För introduktions- och kompletteringsutbildning av personal som skall tjänstgöra i staber på olika nivåer.
- För befälsutbildning vid förband.

Kunskap om och förståelse för olika sammanhang synes också vara en av förutsättningarna för framgångsrik decentralisering och delegering. Den bör öka arbetstillfredsställelsen och kan möjligen också mins-

ka administration och kostnader. Vissa myndigheter har konstaterat behoven och utarbetat beskrivningar av delproblem och genomfört kompletterande utbildning, som i något fall och till berörda delar även innefattat de värnpliktiga. Det yttersta syftet bör vara, vad som i andra sammanhang kallas en allmän höjning av den ekonomiadministrativa nivån.

Sammanfattning av synpunkter och förslag

Granskningen har avsett produktionsledningssystemet inom armén med tyngdpunkten på verksamheten på lägre regional och lokal nivå.

Sett i stort är FPE rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande.

- FPE har medfört en förbättrad flerårsplanering. Planeringen i övrigt har vunnit i stadga. FPE är som ekonomiskt planeringssystem ändamålsenligt när det gäller att snabbt beskriva ändrade resursbehov om uppgifter tillkommer eller utgår.
- Resurstilldelning under i huvudsak ett anslag underlättar styrning och förbättrar resursutnyttjandet.
- FPE har medfört en planering med längre tidshorisont, ökad bredd och större djup. Fler individer än tidigare engageras. Möjligheten att påverka den egna arbetssituationen har ökat.
- Det särskilda språket i FPE används i begränsad omfattning inom de enskilda myndigheterna. Terminologin anses inte som besvärande.

Förbättringar är möjliga. Framförda synpunkter och förslag skall medverka till detta. De sammanfattas enligt följande.

- Instruktion för chef för lägre regional och lokal myndighet bör utarbetas och fastställas. Tillämpningen av allmän verksamstadga bör klargöras.
- De enskilda myndigheterna bör upprätta egen samlad flerårsplan, som med utgångspunkt i krigsorganisationen beskriver kraven på produktion och samordning inom fredsorganisationen.
- Chefen för armén bör pröva möjligheten att minska direktstyrningen årsvis av befälsutbildning vid förbanden, så att dessa får utrymme att genomföra utbildning grundad på egen flerårsplanering.
- Lägre regional och lokal myndighets önskemål om tillgång till organisation, personellt innehåll, utrustningslistor och behov av förrådsutrymme i samband med krigsorganisationsförändringar, i sådan tid att detaljerad verksamhetsplanering kan genomföras, bör tillgodoseas.
- Mobiliseringsmyndighet bör inom sig utse någon som under regementschefen har det sammanhållande ansvaret för kontroll av innehållet i de krigsförband som myndigheten har mobiliseringsansvar för. Mobiliseringsmyndighet bör årsvis i sekundäruppdragsförslag anmäla planerad mobiliseringsberedskap och redovisa eventuella alternativa förslag uttryckta i ekonomiska termer.
- Den nu använda modellen att ange mål för grundutbildningen — utbildningsmål för typkompani m. m. — uppfattas som ändamålsenlig. Chefen för armén bör pröva sammanhanget mellan de mål som anges och resultatredovisningen samt formerna för denna. Anpassning till nu fastställd modell för värdering av krigsförband kan kräva jämkningar.

- Metodiken att ange mål inom områdena administration och förvaltning genom nivåvärde bör utgå. Målet bör anges konkret. Goda exempel finns. De bör bringas till kännedom och tillämpning. Uppgiftspreciseringar för och dokumentation av internplanering inom ansvarsområde bör i flera fall utvecklas.
- Den ekonomiska handlingsfriheten när fråga är om personal är så begränsad att flertalet lägre regionala och lokala myndigheter upplever personalkostnadsbudgeteringen som mindre meningsfull. Styrning och kontroll genomförs i fysiska termer. Kan inte lättnader i regelsystemet förutses bör nämnda myndigheter avlastas denna administration. Statsmakernas syn på den framtida styrningen bör vara vägledande för beslut i denna fråga.
- Kommer frågan om nivå för personalkostnadsbudgeteringen att prövas, bör frågan om budgetnivå för vissa värnpliktskostnader prövas samtidigt.
- Det bör prövas hur möjliga vinster kan uppväga en något ökad administration, om hyran för främst byggnader/lokaler ingår i budgeten för lägre regional/lokal myndighet.
- Detaljstyrningen av viss marginell resursanvändning bör begränsas.
- Lägre regional och lokal myndighet har en fastställd kostnadsbudget och en godkänd förbrukning av betalningsmedel. Viss risk finns att detta uppfattas som ekonomisk dubbelstyrning och kan medföra icke rationella beslut. Kostnadsbudgeten bör vara styrande. Reglerna för samspelet mellan denna budget, uppgifterna och förbrukningen av betalningsmedel bör formuleras entydigt.
- Metodstyrning genom nuvarande form av centralt utgivna övningsförteckningar bör upphöra. Övningsförteckningarna bör endera omredigeras så, att sammanhang och stegringsföljd framgår tydligare samt förteckning av aktiviteter utbytas mot mål och delmål, eller ersättas med en kompletterande utbildning i planeringsmetodik som har sin utgångspunkt i slutmålen.
- Planerings- och budgetprocessen omfattar preliminär och slutlig version samt en eller två revideringar avseende varje verksamhetsår. Den genomförs först regionalt och därefter regionalt-centralt. Försvarsmaktens ledningsutredning har föreslagit studium och eventuellt försök gällande alternativa former. Oberoende av form bör planerings- och budgetdialogen grundas på preciserade uppgiftsförslag från lägre regional och lokal myndighet. Brister finns inom detta område.
- Vissa delar av nuvarande innehåll i lägre regional och lokal myndighets resursbehovsanmälan bör kunna utgå.
- Enskild myndighet bör disponera sin verksamhetsorder främst med hänsyn till den interna styrningen. Det synes som om myndigheter i vissa fall känt sig bundna av exempelvis indelningen i delproduktionsområden.
- Redovisning efter ett budgetår bör genomgående följa modellen att uppgifter, resurser, resultat, differenser, motiv och eventuella förslag redovisas i ett sammanhang.
- Lägre regional och lokal myndighet genomför analyser i någon form. Analysen har inte fått samma fasta mönster som flertalet övriga rutiner. En möjlig väg till förbättring synes vara, att den enskilda myndigheten arbetar fram en helhetssyn avseende syfte, omfattning, innehåll, tidpunkter och ansvarsfördelning för analysen.

- En samlad beskrivning av hur produktionsledningen inom armén utövas på central, regional och lokal nivå saknas. Därmed saknas också en konkret beskrivning av hur man praktiskt tillämpat det nya ledningssystemets idéer. Kunskap om och förståelse för olika sammanhang synes vara en av förutsättningarna för framgångsrik decentralisering och delegering. En beskrivning bör utarbetas.

2 Remissammanställning

Yttranden över granskningspromemorian har efter remiss lämnats av överbefälhavaren (ÖB), chefen för armén (CA), försvarets rationaliseringsinstitut (FRI), riksrevisionsverket (RRV), militärbefälhavaren för södra militärområdet (MBS), militärbefälhavaren för nedre Norrlands militärområde (MBNN), chefen för Södra skånska regementet och Malmö försvarsområde (C P7/Fo11), chefen för Kronobergs regemente och försvarsområde samt Kalmar försvarsområde (C I11/Fo 18/16).

Överbefälhavaren och chefen för armén har avgett gemensamt yttrande.

Allmänna synpunkter

Den i granskningspromemorian redovisade beskrivningen av hur försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) tillämpas på främst lägre regional och lokal nivå inom armén får ett uttalat stöd i remissyttrandena. ÖB/CA anser att den omfattande och detaljerade beskrivningen av produktionsledningssystemet på främst lägre regional och lokal nivå med fördel kan utnyttjas i olika utbildningssammanhang. RRV framhåller att promemorian ger en fyllig och instruktiv beskrivning av den roll som FPE har som ledningsinstrument för myndigheter på lägre regional och lokal nivå inom armén. MBS liksom MBNN anmäler som sin uppfattning att granskningspromemorian utgör en bra beskrivning av produktionsledningen på främst lägre regional och lokal nivå. C P7/Fo11 och C I11/Fo 18/16 framhåller att utredningen väl beskriver hur FPE tillämpas på lägre regional och lokal nivå.

Remissmyndigheterna är positiva till huvuddelen av de i granskningspromemorian framförda förslagen. RRV anser att verket, med stöd av egna rapporter efter genomförda förvaltningsrevisioner av regementen inom armén, i allt väsentligt kan instämma i de synpunkter och biträda de förslag som framförs i granskningspromemorian. ÖB/CA framhåller att granskningen är genomförd under en period då stora ansträngningar gjorts för att eliminera brister och missuppfattningar i FPE, varför de framförda synpunkterna i allmänhet är kända och under behandling. Vidare framhålls att granskningspromemorian i många avseenden bestyrker de förhållanden som föranlett besluten om försök med decentraliserad produktionsledning och att påpekade brister och förslag till förbättringsåtgärder torde vara giltiga för även andra myndigheter än de undersökta. C P7/Fo11 biträder framförda förslag med "vissa anmärkningar", som behandlas under särskilda punkter i det följande. C I11/Fo 18/16 har inte haft något att invända mot redovisade synpunkter och förslag. MBS biträder framförda förslag, men diskuterar särskilt vad som bör gälla vid budgetering och redovisning av kost-

nader för personal och värnpliktiga samt sambandet mellan en kostnadsbudget och behovet av betalningsmedel.

De lägre regionala/lokala myndigheterna har inte redovisat avvikande uppfattning vad gäller i promemorian framförda synpunkter och förslag angående budgetering och redovisning av kostnader för personal och värnpliktiga. De har heller inte haft särskilda synpunkter att anföra angående sambandet mellan en kostnadsbudget och ansvaret för förbrukning av betalningsmedel. De högre regionala och centrala myndigheterna har i sina yttranden tagit upp dessa områden till diskussion. Det anförda redovisas under särskilda punkter i det följande.

FPE uppbyggnad och rationalitet

I granskningspromemorians sammanfattande del anges att FPE sett i stort är rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande och att framförda synpunkter och förslag skall medverka till möjliga förbättringar.

ÖB/CA delar denna uppfattning, men framför också att en fortsatt utveckling är nödvändig för att bl. a. grundtankarna i systemet om ekonomiskt ansvar, delegering, kostnadsmedvetande m. m. skall kunna få en tillämpning som medför högre effektivitet och bättre arbetstillfredsställelse. FRI instämmer med utredningen i att FPE i huvudsak är funktionellt uppbyggt, men anser att åtskilliga förbättringar måste göras vad gäller tillämpningen av systemet. Institutet konstaterar att då granskningspromemorian har sin tyngdpunkt i verksamheten på lägre regional och lokal nivå inom armén, ger den inte svar på frågan om FPE är rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande för ÖB, försvarsgrenschef eller fackmyndighet. Institutet framför också att den administrativa omfattningen av FPE bort belysas utförligare liksom spörsmålet om tillämpningen av FPE lett till verkliga besparingar för försvaret som helhet. MBNN anser de grundläggande principerna för FPE som lämpliga, men anser också att tillämpningen i flera avseenden ännu inte anpassats till dessa principer. Detta gäller, enligt MBNN, särskilt målstyrningen och resultatvärderingen. MBNN vill dock framhålla att väsentligt för ändringar och förbättringar i fråga om FPE tillämpning kan beräknas bli genomförda under de närmaste åren. MBNN vill därvid särskilt framhålla de inom militärområdet under budgetåret 1979/80 påbörjade försöken med decentraliserad produktionsledning. MBNN pekar också på att ansvarsfördelningen mellan olika nivåer liksom den tekniska utformningen i flera avseenden varierar mellan olika huvudprogram och anser att en mera allsidig belysning omfattande myndigheter ur samtliga försvarsgrenar och programmet Operativ ledning varit önskvärd, liksom en utökad behandling av fackmyndigheternas roll. Detta skulle, enligt MBNN, i sin tur ha medfört en bättre belysning av militärbefälhavarens roll som samordnare inom nämnda huvudprogram.

Produktionsledning och instruktioner

I granskningspromemorian framhålls att det saknas dels en samlad beskrivning av hur produktionsledningen inom armén utövas på central, regional och lokal nivå, dels en instruktion för förbandschef.

FRI instämmer i detta och anser att de försök som pågår med decentraliserad produktionsledning innebär att fördelningen av ansvar och befogenheter mellan olika nivåer kommer att omprövas. Institutet anser att detta måste beaktas då en beskrivning av produktionsledningen samt instruktion för förbandschef utarbetas. ÖB/CA anger att chefen för armén kommer att utarbeta en beskrivning av hur produktionsledningen inom armén utövas i samband med omarbetning av nuvarande anvisningar för FPE tillämpning inom armén. ÖB/CA anser också att behov av instruktion för chef för lägre regional och lokal myndighet föreligger. ÖB har planlagt att i samverkan med försvarsgrenscheferna utarbeta sådana instruktioner, när pågående arbete i försvarsdepartementet med instruktioner för myndigheter som lyder direkt under regeringen är klart. MBNN framhåller att det är angeläget att arbetet med nya instruktioner för myndigheterna genomförs så snart som möjligt i syfte att bl. a. åstadkomma erforderlig stadga vad beträffar fackmyndigheternas skyldigheter och befogenheter. FRI framhåller i detta sammanhang att institutet erfarit att lokal nivå ofta upplever central nivåns samordningsfunktion som bristfällig. Förutom att lokal nivå, enligt FRI, känner sig starkt centralstyrd i många detaljfrågor anser man det som en icke samordnad direktstyrning från olika delar av centrala staber och fackmyndigheter. I granskningspromemorian framhålls i samband med krigsorganisationsförändringar att de lägre regionala/lokala myndigheterna anser att högre nivåers planering och/eller verkställighet inte alltid är samordnad på ett från deras synvinkel önskvärt sätt. MBNN vill kraftigt understryka detta och anser att förhållandena är betydligt mer försvårande än som framgår av granskningspromemorian. C P7/Fo11 understryker förslaget att arbetet med instruktioner för chefer för försvarsområdesförband och övriga regementschefer fortsätter och förs fram till beslut. I dessa instruktioner bör, enligt C P7/Fo11, bl. a. ansvarsfördelningen mellan chef för försvarsområdesförband och annan (andra) understödd(a) regementschef(er) entydigt anges.

Flerårsplanering m. m.

I granskningspromemorian anges att de enskilda myndigheterna bör upprätta egen samlad flerårsplan, som med utgångspunkt i krigsorganisationen beskriver kraven på produktion och samordning inom fredsorganisationen.

FRI instämmer i betydelsen av långsiktig produktionsplanering och anser att den långsiktiga produktionsplaneringen måste spridas nedåt i organisationen eftersom det inte går att få ett effektivt resursutnyttjande utan den, vare sig på central eller lokal nivå. Institutet vill peka på att för att möjliggöra långsiktig rationaliseringsplanering med större investeringar, så krävs en långsiktig produktionsplanering. En långsiktig produktionsplanering på lägre regional/lokal nivå torde vara en nödvändig förutsättning för att bl. a. centrala myndigheter skall få en uppfattning om huruvida de lägre regionala/lokala myndigheterna har uppfattat den långsiktiga inriktning som anges i "programplaner" m. m. på ett riktigt sätt. En långsiktighet och ökad planmässighet blir därmed, enligt FRI, en förutsättning för att åstadkomma en decentralisering i det korta perspektivet. ÖB/CA biträder uppfattningen att de olika flerårsplaner som finns vid myndigheterna bör samordnas och helst samlas

i ett dokument. Arbete med detta pågår, enligt ÖB/CA, även vid myndigheter utanför södra militärområdet. Fördelen med långsiktig produktionsplanering har framhållits av överbefälhavaren i samband med viss utbildning och kommer, enligt ÖB/CA, att betonas vid omarbetning av anvisningar för FPE tillämpning.

Formulering av mål, resultatvärdering m. m.

I granskningspromemorian har framhållits att metodiken att ange mål inom områdena administration och förvaltning genom nivåvärde bör utgå och att målet bör anges konkret.

FRI betonar behovet av väl definierade och kvantifierbara mål. FRI anser att möjligheterna bör provas att förenkla målformuleringarna. De mål som anges av överordnad nivå bör i första hand inriktas mot primärproduktionen. Institutet vill understryka nödvändigheten av att inom förbanden speciellt målen för den interna administrationen utformas med bestämda krav på effektivitetsutveckling.

ÖB/CA framhåller att vid formulering av mål inom områdena administration och förvaltning är det viktiga att beskriva målen så, att det går att avgöra om målen har uppnåtts eller inte. Mot denna bakgrund pågår fortsatt arbete med att förbättra målformuleringarna inom dessa områden. MBNN framhåller att stor uppmärksamhet måste ägnas åt målformuleringar samt minskning och förenkling av handlingsreglerna i samband med pågående försök med decentraliserad produktionsledning och att detta arbete kommer att ges hög prioritet. C I11/Fo 18/16 anser att vissa uppgifter som riktas till lokala myndigheter, till exempel "vidmakthåll allmän ledning och förbandsverksamhet", är svåra att mäta och att det därmed också är svårt att genomföra en analys av förhållandet mellan insatta resurser och uppnådda resultat.

ÖB/CA anmäler att chefens för armén bestämmelser för prestationsvärdering under grundutbildning kommer att överses i samband med en framtida utformning av ett för försvarsgrenarna gemensamt system. Sammanhanget mellan de mål som anges och resultatredovisningen samt formerna för denna kommer att utvärderas i försöken med decentraliserad produktionsutveckling. C P7/Fo11 anser att nuvarande tregradiga skala som används för sammanfattande omdöme vid prestationsvärdering efter grund- och repetitionsutbildning är enkel, bra och möjlig att tillämpa lika och vidare att detta inte är möjligt i en femgradig skala, varför återgång till en sådan icke bör göras. C P7/Fo11 anser också att övningsförteckningarna bör finnas kvar, men utformas enligt ett i granskningspromemorian framfört förslag. Normer för ammunition och körmil bör, enligt C P7/Fo11, också finnas kvar och vara ramstyrande.

Budgetering m. m. av vissa resurser. Budgetdialog

I granskningspromemorian framhålls att lägre regional och lokal myndighet inte anser att personalkostnadsbudgetering och personalkostnadsredovisning är ett för deras del verksamt styrmedel. Detta sammanhänger dels med att friheten att påverka den personella tillgången är mycket starkt begränsad, dels med att fördelningen av den på kort sikt givna tillgången på personal mera styrs av regelsystem och

bedömt bästa nyttjande av den enskilde befattningshavaren än av ekonomiska beräkningar. Om statsmakterna anser, anges vidare i promemorian, att samma regelsystem skall gälla framöver, kan det betvivlas om det är rationellt att lönedelen för militär och civilmilitär personal ingår i lägre regional och lokal myndighets budget. Kan lättnader i regelsystemet förutses, synes skäl finnas att bibehålla nuvarande ordning. I promemorian anges också att i det fall frågan om hur personalens löner skall ingå i budgeten prövas, så bör också prövas hur de värnpliktliga löneförmåner m. m. skall ingå.

De lägre regionala/lokala myndigheterna har inte anmält avvikande mening i denna fråga. MBS framför som sin uppfattning att personalbudgetering och budgetering av värnpliktskostnader även fortsättningsvis bör genomföras av lägre regionala/lokala myndigheter och anger också vissa krav på att ett datorstött personalbudgeteringssystem införs. Det framgår inte närmare av MBS yttrande om ställningstagandet även gäller vid ett oförändrat regelsystem inom personalområdet. MBNN framhåller att försöken med decentraliserad produktionsledning bl. a. torde komma att omfatta personalfrågor och att detta liksom även andra faktorer talar för att ansvaret för personalbudgetering bör bibehållas på lägre regional och lokal nivå. Eftersom militärbefälhavaren i framtiden, enligt MBNN, bedöms få ökade befogenheter att besluta i fråga om omfattningen av i varje fall repetitionsutbildningen, så bör nuvarande budgetnivå för värnpliktskostnader bibehållas. ÖB/CA framhåller att en central budgetering av personalkostnaderna skulle strida mot FPE grunder. Strävan är i stället, framhåller ÖB/CA, att öka den lokala chefens handlingsfrihet vad gäller personalens nyttjande och därmed starkare knyta personalkostnaderna till olika uppgifter. Lokal budgetering och fördelning av personalkostnaderna till uppgifter bedöms underlätta intern rationalisering och uppmuntra till mindre personalkrävande produktionsmetoder. FRI anser att om man vill följa grundtankarna i FPE så bör man förorda ett ökat lokalt ansvar för personalens kvantitet, kvalitet och utnyttjande. Detta är/borde vara en av regementschefens viktigaste uppgifter med tanke på personalkostnadernas stora andel av förbandets kostnader. Det är orimligt att betrakta personalkostnaderna och -utnyttjandet som opåverkbara.

Förbanden skulle då tappa helhetsgreppet och få mindre motivation för att vidta arbetsbesparande åtgärder. Detta skulle i sin tur leda till att förbanden än mer än i dag betraktar detta och andra rationaliseringar som en uppgift för central nivå. Den i granskningspromemorian antydda utvecklingen skulle, enligt FRI, strida mot politiska uttalanden om vidgad decentralisering. RRV har inte haft något att erinra mot den beskrivning eller de synpunkter och förslag som framförs i granskningspromemorian.

FRI anser att försök bör genomföras med en i promemorian redovisad alternativ modell för planerings- och budgetdialogen. MBNN anser att försöken med decentraliserad produktionsledning kan beräknas ge nya erfarenheter vad beträffar budgetdialogen.

Fastighetsförvaltning m. m.

RRV framhåller i fråga om fastighetsförvaltningen vid de i promemorian berörda myndigheterna, att RRV lämnat sin utredning till regeringen i maj 1979. Utredningen innehåller, enligt RRV, ett princip-

förslag som tillgodoser de synpunkter beträffande denna förvaltningsgrens inordnande i FPE som framförs i granskningspromemorian. Regeringen har, framhåller RRV, i juni 1979 gett överbefälhavaren i uppdrag att på grundval av resultatet av RRV utredning m. m. lämna förslag till hur ledning m. m. av fortifikations- och byggnadsverksamheten inom försvarsmakten skall utövas. FRI yttrar sig över det i promemorian framförda förslaget angående budgetering av hyror och betonar vikten av att det undersöks hur hyrorna kan användas som styrmedel.

Kostnadsbudget och betalningsmedelsansvar

I granskningspromemorian redovisas hur lägre regional och lokal myndighet har en fastställd kostnadsbudget och en av militärbefälhavaren godkänd prognos för förbrukning av betalningsmedel. Det framhålls också att viss risk finns att detta uppfattas som ekonomisk dubbelstyrning, vilket hänger samman med att reglerna för samspelet mellan kostnadsbudgeten, uppgifterna och förbrukningen av betalningsmedel inte uppfattas som entydiga. I promemorian föreslås att kostnadsbudgeten skall vara styrande och att de berörda reglerna för samspel formuleras så att de blir entydiga.

FRI anser att frånvaro av lokal chefs betalningsmedelsansvar kan ses som ett eftersättande av grundtankar i FPE om lokalt ansvar. Institutet framhåller att arbete pågår med att studera olika frågor kring lokalt betalningsmedelsansvar. Detta gäller till exempel driftbudgetering med lokala internpriser som styrmedel, möjligheter till uppföljning av betalningsmedel per uppdrag, förändrade informationsbehov på lokal och central nivå, överföring av resurser/skulder mellan budgetår m. m.

ÖB/CA anser att lägre regional och lokal myndighet även skall ha ansvar för de utbetalningar som görs på denna nivå. Sambandet mellan kostnader och betalningsmedel är så starkt att både kostnadsutfallet och betalningskonsekvenserna måste följas upp och kontrolleras. Överbefälhavaren har vid omarbetningen av sina anvisningar för FPE mer än tidigare betonat lokal myndighets betalningsmedelsansvar liksom Chefen för armén i planerings- och budgetdirektiven för kommande år. FPE kommer antagligen, enligt ÖB/CA, att fungera mer tillfredsställande när detta synsätt helt slagit igenom. MBNN bedömer att likviditetsansvar kommer att åvila de lokala myndigheterna. MBNN framhåller vidare att det är väsentligt att skillnaden mellan kostnader och betalningsmedel nedbringas så långt detta är möjligt. Härigenom skapas säkrare underlag för beslut angående omfördelning av resurser och för att upprätta prognoser. En av förutsättningarna härför är, enligt MBNN, att fastställda prislistor är så realistiska som möjligt. MBS anser att kostnadsbudgeten alltså bör vara styrande för lokal och regional myndighet då nuvarande organisation (OLLI) icke medger en styrning med enbart betalningsmedel. Systemet för kostnadsbudgetering bör dock överses i syfte att få bättre överensstämmelse mellan kostnader och betalningsmedel. Nuvarande system torde också medge att man inom myndigheten arbetar parallellt med en kostnads- och en betalningsbudget. Detta måste dock medföra att organisationen för ekonomiadministration inom myndigheten förändras. Härvid torde också, enligt MBS, förutsättningarna för att åsätta lokala internpriser (standardkostnader) öka.

C P7/Fo11 framhåller att ett i en instruktion noggrant reglerat ansvarsförhållande också hänger samman med ansvaret för kostnader och betalningsmedel.

Övrigt

FRI anser att ytterligare en förutsättning för decentralisering är att det finns fungerande kontrollinstrument. Dessa kräver effektiv uppföljning och analys, vilka i sin tur kräver goda informationssystem. Arbetet med att ta fram information till fackmyndigheterna upplevs ofta betungande och omotiverat vid lokala myndigheter. Institutet instämmer med vad som anförs i granskningspromemorian att centrala myndigheters och då i första hand fackmyndigheters behov av beslutsunderlag bl. a. vad gäller resursbehovsanmälan bör ses över.

Fackmyndigheternas behov av analysunderlag för att kunna följa t. ex. kostnadsutvecklingen måste tillgodoses. Som framgår av försvarrets rationaliseringsplan 1979 anser institutet att utveckling av informationssystem inom alla fackområden är en mycket angelägen uppgift och att förstudier om behov av sådana bör påbörjas. Såväl den lokala myndighetens som fackmyndighetens behov av analysunderlag måste därvid tillgodoses, men på ett sådant sätt att lokala myndigheter inte får merarbete.

FRI instämmer i att indelningen i delproduktionsområden och delprogram inte gagnar styrningen inom lägre regional och lokal myndighet och anser att förhållandena bör granskas i syfte att åstadkomma förenklingar.

C P7/Fo11 instämmer i det i granskningspromemorian framförda förslaget rörande behov av sammanhållande ansvar inom mobiliseringsmyndighet för kontroll och uppföljning av krigsförbandens (mobiliseringsenheternas) status.

*Bilaga 2***Riksdagens revisorers skrivelse angående statens lån till Uddeholms AB budgetåret 1977/78**

1980-04-24

*Till riksdagen***Inledning**

Med anledning av de ekonomiska svårigheter som hade drabbat Uddeholms AB beslöt riksdagen hösten 1977 på regeringens förslag att ett statligt lån på 600 milj. kr. med villkorlig återbetalningsskyldighet skulle lämnas bolaget (prop. 1977/78: 25. AU 18. rskr 86). Huvudsyftet med lånet var att bolaget skulle få möjlighet att i balanserad takt genomföra erforderliga förändringar i sin verksamhet.

Riksdagens näringsutskott har sedermera föreslagit riksdagens revisorer att granska hur detta lån i realiteten har utnyttjats. Sådan granskning har nu utförts. Vid granskningen har även berörts det stöd av likartat slag som i övrigt lämnats bl. a. till stålindustrin och stålgljuteriindustrin. Vidare har den skatte- och redovisningstekniska behandlingen av sådant statligt stöd till företag översiktligt studerats.

Som ett led i granskningen har upprättats en granskningspromemoria (1980: 1) Statens lån till Uddeholms AB budgetåret 1977/78. Granskningspromemorian har i sedvanlig ordning remissbehandlats. Sammanfattningar av promemorian och av avgivna remissvar har fogats till denna skrivelse som bilagor.

Bakgrund

Lånet i fråga ställdes av kammarkollegiet till bolagets förfogande den 28 december 1977 som en räntelös fordran på staten. Meningen var att själva lånebeloppet efter beslut av regeringen skulle betalas ut, helt eller delvis, på bolagets anfordran. Lånet skulle löpa med 9.5 % fast årlig ränta på utbetalat belopp från dagen för utbetalningen. Bolaget skulle vidare när som helst kunna erlägga upplupen ränta och amortera på lånet. Amortering och räntebetalning skulle i övrigt påbörjas senast under det år då bolaget beslutade om utdelning till aktieägarna.

Samtidigt som regeringen förelade riksdagen sitt förslag om lån till bolaget anmälde regeringen att det krävdes vissa ändringar i skattelagstiftningen för att det föreslagna lånet skulle få avsedd effekt och att denna fråga inom kort skulle tas upp. Förslag lades också fram senare samma år i proposition (1977/78: 79) om ändrade beskattningsregler för koncernbidrag m. m. som efter viss mindre justering antogs av riksdagen (SkU 1977/78: 20, rskr 119).

Denna ändring innebar att regeringen ges möjlighet att på ansökan av låntagare och om särskilda skäl därtill föreligger medge att statliga lån med villkorlig återbetalningsskyldighet skall anses utgöra skattepliktig intäkt vid inkomstbeskattningen. Särskilda skäl skall anses föreligga om lånet avser att trygga verksamheten vid företag som har avgörande betydelse för sysselsättningen inom en eller flera regioner eller i övrigt har väsentlig betydelse från samhällsekonomisk synpunkt.

Uddeholms AB överlät under år 1978 sina skogs-, skogsindustri- och kemiförelser till Billeruds AB. Riksdagen medgav då på regeringens förslag att Uddeholms AB även efter överlåtelsen skulle få åtnjuta det tidigare beviljade lånet (prop. 1978/79: 25, AU 16, rskr 123). I anslutning hertill satte bolaget, som ännu inte lyft lånet, ned sina krav på lån från staten till 400 milj. kr. Samtidigt bemyndigade riksdagen regeringen att till Billerudsbolaget, numera benämnt Billerud Uddeholm AB, föra över del av Uddeholmslånet. Med stöd av riksdagsbeslutet beslutade regeringen därefter att 200 milj. kr. av det ursprungliga lånebeloppet fick disponeras för ett lån till Billerud Uddeholm AB på i huvudsak samma villkor som gällde för huvudlånet.

Återbetalningen av det statliga villkorslånet till Uddeholms AB och Billerud Uddeholm AB har gjorts beroende av dels bolagens utdelning till aktieägarna, dels deras framtida finansiella ställning.

Sedermera föreslog regeringen riksdagen att 250 milj. kr. av det kvarvarande Uddeholmslånet skulle få föras över till ett nytt bolag, som skulle bildas genom sammanförande av Gränges Nyby AB med Uddeholms rostfria sektor. Detta bolag har numera registrerats som Nyby Uddeholm AB. Som villkor för överförandet skulle gälla att Uddeholms återstående fordran på staten, uppgående till 150 milj. kr., sattes ned till noll senast under budgetåret 1980/81. Riksdagen godkände det framlagda förslaget (prop. 1978/79: 194, NU 44, rskr 371).

Redovisnings- och skattemässiga konsekvenser för Uddeholms AB

Av statens ursprungliga låneutfästelse på 600 milj. kr. har hittills endast utnyttjats 250 milj. kr., vilket belopp lyfts av Nyby Uddeholm AB i augusti 1979. I sina räkenskaper har däremot Uddeholms AB till fullo nyttjat den statliga låneutfästelsen genom att med en intäktspost på 600 milj. kr. förbättra sitt årsresultat för år 1977. Även skattemässigt har Uddeholms AB

kunnat begagna sig av det statliga lånet, trots att lånemöjligheten aldrig utnyttjats av bolaget. Detta har möjliggjorts genom förenämnda ändring i skattelagstiftningen. Med stöd av skatteändringen kan vidare amorteringar och nedskrivningar av lånet jämföras med avdragsgilla kostnader.

I den ordinarie balansräkningen för år 1977 och därefter har bolaget redovisat det utnyttjade villkorsslånet inom linjen under posten "ansvarsförbindelser" i enlighet med de från statligt håll givna anvisningarna. Samma redovisningssätt kommer enligt uppgift att tillämpas också av Nyby Uddeholm AB för det villkorsslån, uppgående till 250 milj. kr., som bolaget fått och även lyft.

Billerud Uddeholm AB har enligt uppgift däremot för närvarande ej för avsikt att vare sig lyfta eller begära dispens i skattehänseende för sitt villkorsslån på 200 milj. kr.

Såväl av tillgängliga handlingar som av de underhandskontakter som tagits under granskningen har framgått att både frågor av skattemässig art och frågor av redovisningskaraktär synes ha fått en mera summarisk behandling under de inledande skedena av Uddeholmslånets tillkomst. Inte heller under riksdagsbehandlingen synes närmare ha diskuterats vare sig de skattemässiga eller de redovisningsmässiga aspekterna på villkorsslånen.

I propositionen om Uddeholmslånet noterades sålunda endast att regeringen skulle återkomma i skattefrågan. Genom den proposition om ändrad beskattning av de statliga lånen med villkorlig återbetalningsskyldighet som sedermera lades fram öppnades som nämnts möjligheten att som intäkt beskatta dessa villkorsslån trots att de ej utnyttjats av låntagaren. De närmare effekterna från bl. a. redovisningssynpunkt av den föreslagna ändringen i skattehänseende synes inte ha diskuterats i skatteutskottet. Utskottet framhåller sålunda endast i sitt betänkande att innebörden av förslaget är att det utbetalade lånebeloppet skall tas upp som skattepliktig intäkt och avdrag medges för återbetalat belopp vid inkomstbeskattningen. Förändringen av beskattningsreglerna synes ha ansetts vara en förutsättning för att villkorsslånet skulle kunna redovisas som resultatförbättrande post i företagets årsredovisning.

Uddeholmsbolagets finansiella situation krävde således en ekonomisk lösning som från skattesynpunkt ej kunde komma i fråga inom den då gällande lagstiftningens ram.

Den nu valda lösningen att efter dispensbeslut av regeringen skattemässigt behandla villkorsslånen som skattepliktig intäkt kan ge en viss skattefälv för låntagaren men torde i första hand ha sin fördel i att det löste det redovisningstekniska dilemma med förlustredovisningen.

I detta sammanhang är följande särskilda bestämmelse om beskattningen av villkorsslånen av betydelse. Regeringen skall vid sitt beslut om villkorsslånets skattemässiga behandling bl. a. ange om lånet i sin helhet skall utgöra skattepliktig intäkt under det beskattningsår då lånet ställs till

företagets förfogande eller om utbetalat lånebelopp skall utgöra skattepliktig intäkt under beskattningsår till vilket utbetalningen är hänförlig. För att betraktas som skattepliktig intäkt behöver lånet alltså ej utnyttjas av låntagaren. Som en konsekvens av detta förfaringssätt skall avdrag motsvarande nedsättning för lånefordran mot staten sedermera få göras om företaget definitivt avstår från att lyfta beloppet.

I skattehänseende godtas sålunda att företaget beskattas för intäkter som det aldrig uppburit och senare åtnjuter avdrag för kostnader som aldrig uppkommit.

Även uppgiften att redovisningstekniskt arrangera omvandlingen av lån till intäkt i företagets redovisning med iakttagande av bokföringslagens bestämmelser och god redovisningssed förefaller ha varit svårlost.

Enligt praxis kan ett lån redovisas som en extraordinär intäkt först när det av långivaren skrivits ned eller efterskänkts. I den företagsekonomiska litteraturen och i de accepterade normerna för god redovisning framhålls att värderingen av tillgångar och skulder i ett företags balansräkning bör ske efter realisations- och försiktighetsprinciperna. Detta innebär i huvudsak att i bokslutet skall tillgångar, så länge de är osålda, inte värderas högre än anskaffningsvärdet. Grundtanken bakom dessa principer är att dels förhindra redovisning av vinster som ännu ej realiserats, dels kräva att hänsyn tas på förhand till sannolika förluster, även om dessa förluster ej blivit realiserade. Av försiktighetsprincipen torde följa att en sådan extraordinär intäktspost som ett bidrag eller efterskänkande av skuld inte bör upptas i resultatredovisningen förrän bidraget erhållits eller skulden efterskänkts av långivaren.

Genom att i 1977 års bokslut redovisa ett av staten beviljat men av bolaget inte utnyttjat lån på 600 milj. kr. som intäkt har bolaget i årsbokslutet diskonterat framtida eventuella intäkter. Något värde motsvarande denna intäktspost i årsbokslutet har ju i realiteten hittills inte tillförts företaget. Visserligen har bolaget den 19 december 1977 erhållit en skriftlig utfästelse på ett beslut av riksdagen att ett lån på 600 milj. kr. skulle kunna lyftas på ansökan av bolaget. Utbetalning av lånebeloppet skulle dock prövas av regeringen och yttrande infordras från Sveriges Investeringsbank AB.

Enligt vad som framgått vid granskningen torde redan under förhandlingarna ha diskuterats huruvida det beviljade lånet över huvud taget skulle komma att lyftas av bolaget. Det förefaller vidare som om vissa av de villkor som uppställts för lånet av bolagsledningen måste ha bedömts allvarligt inskränka bolagets handlingsfrihet. Den resultatförbättrande posten på 600 milj. kr. förefaller under sådana omständigheter svårligen kunna bli realiserbar för bolaget. Vidare skall den fordran som uppkommit successivt skrivas ned under kommande år. En intäkt i 1977 års räkenskaper som bolaget aldrig uppburit korrigeras sålunda i delposter i senare årsredovisningar mot kostnader som bolaget aldrig haft. Med hänsyn till att det

redan vid bokslutets upprättande torde ha varit oklart om bolaget skulle lyfta lånet förefaller det vara tveksamt om bolagets sätt att intaktsföra villkorslånet har skett med iakttagande av normal försiktighet.

Hela förfaringssättet innebär att enbart genom bokföringstransaktioner, som inte återspeglar någon reell bakgrund av den i bolaget bedrivna verksamheten, en resultatförbättrande post på 600 milj. kr. har redovisats hos bolaget och att fiktiva kostnader motsvarande detta belopp bokförts eller kommer att tas upp i bolagets redovisning. Även om redovisningsmetoden fortfarande måste sättas i fråga, torde kanske större förståelse i allmänhet ha kunnat påräknas om bolaget lyft det lån som rubricerats såsom intäkt i redovisningen. Bolaget hade då kunnat påvisa att ett motsvarande värde verkligen tillförts bolaget.

En följd av att bolaget i balansräkningen bland tillgångarna noterar det beviljade lånebeloppet som en fordran på staten och motsvarande belopp redovisas såsom intäkt i resultaträkningen blir att det beviljade lånebeloppet ej tas upp på balansräkningens skuldsida utan noteras "inom linjen". Detta förfarande innebär att låneskulden ej redovisas bland bolagets vanliga skulder i balansräkningen utan att beloppet inryms bland bolagets ansvarsförbindelser, dvs. rubriceras som ett åtagande som det eventuellt kan komma att medföra skyldighet för bolaget att infria.

I verksamhetsöversikten och i kommentarerna till boksluten lämnar bolagsledningen fullt tillfredsställande information om de redovisningsmässiga effekterna av villkorslånet.

Vad som i Uddeholmsfallet talar för en mildare bedömning av bolagets redovisningsmetod är att, även om statens stöd till bolaget rubriceras som ett ordinärt lån, det i lånevillkoren har stipulerats att vid likvidation eller konkurs staten skall äga bevaka och erhålla betalning för oguldet lånebelopp, i den mån överskott finns. Härigenom försämrar inte övriga borgenärers möjlighet att erhålla betalning för sina fordringar när villkorslånet i en konkurssituation byter skepnad i redovisningen från ansvarsförbindelse till verklig skuld.

Redovisnings- och skattemässiga konsekvenser för övriga bolag

Vad beträffar redovisningen hos de två företag som genom riksdagsbeslut medgetts överta viss del av det ursprungliga Uddeholmslånet kan det konstateras att genom regeringens beslut den 21 december 1978 Billerud Uddeholm AB har beretts tillfälle att utnyttja en räntelös fordran på staten uppgående till 200 milj. kr. Under fyra bokslut (fr. o. m. 1978-12-31 t. o. m. 1981-12-31) har bolaget vidare möjlighet att efter dispens redovisa en intäkt på totalt 200 milj. kr. att avräknas mot framtida kostnader i form av amortering på eller nedskrivning av lånebeloppet enligt samma metod som Uddeholms AB använt sig av. För detta lån gäller i stort sett samma villkor som för Uddeholms AB. Någon ansökan om dispens i beskattningshän-

seende har hittills inte inlämnats av Billerud Uddeholm AB. Också i detta fall skulle, om regeringen ger dispens, statens utfästelse om ett lån redovisningsmässigt kunna utnyttjas för att täcka uppkomna förluster utan att något materiellt tillförs bolaget. Under kommande år måste bolaget dock i sådant fall belasta verksamheten med kostnader i form av nedskrivning av ett lån som man aldrig utnyttjat.

För Nyby Uddeholm AB kan konsekvenserna av det övertagna Uddeholmslånet lättare skönjas. Regeringen, som genom beslut den 21 juni 1979 godkänt att 250 milj. kr. av Uddeholmslånet fick överföras till det nya bolaget, uppdrog den 2 augusti 1979 åt kammarkollegiet att utbetala hela lånebeloppet. För detta lån uppställdes ej det tidigare villkoret att amorteringen på lånet var beroende av utdelning till aktieägarna. Återbetalningen av det till Nyby Uddeholm AB överförda lånet liksom räntebetalningen skulle i stället påbörjas så snart bolagets resultat och finansiella situation så medger. Nyby Uddeholm AB har ansökt om och beviljats dispens i skattehänseende för lånet.

I detta fall kommer bolagets redovisning att ge en bättre bild av intäktsidan, eftersom bolaget genom att lyfta lånet tillförts värde i form av likvida medel; detta dock under förutsättning att lånet från redovisningssynpunkt kan godtas som en intäktspost. De amorteringar som bolaget senare verkställer kommer med denna redovisningsmetod att belasta verksamheten som verkliga kostnader.

Revisorernas överväganden

1 Allmänna synpunkter

Syftet med den nu genomförda granskningen har varit att undersöka hur det villkorsslån som beviljades Uddeholms AB under budgetåret 1977/78 har utnyttjats. Vid granskningen har således inte funnits anledning att beröra lämpligheten av riksdagens och regeringens åtgärder från sysselsättningssynpunkt eller huruvida de åtgärder som vidtagits varit lämpliga för att nå uppställda mål. Däremot har granskningen avsett de verkningar på beskattnings- och redovisningsområdet som införandet av förmånerna inneburit.

Sett ur denna synvinkel synes det revisorerna besvärande att riksdagen, för att nå vissa eftersträfvade syften, beslutat om stödformer som ej går att förena med de beskattnings- och redovisningsmetoder som är vedertagna och att skattelagstiftningen tagits till hjälp för att få till stånd redovisningsförfaranden som från speciella synpunkter är eftersträfvansvärda. De omsorger som från det allmännas sida ägnas åt att befästa kravet på efterlevnad av skatte- och civilrättsliga bestämmelser kan på sådant sätt olyckligt skadas.

Även om det i Uddeholmsfallet har förelegat så speciella omständigheter att det kan tyckas berättigat att avsteg från vedertagna principer görs, så

måste det dock vara olyckligt att såsom skett avsteget bildar norm och systemet även får avse en vidare krets av låntagare. Villkorsslån har nämligen vid senare tidpunkter i betydande omfattning beviljats även företag inom specialstålindustrin såväl såväl statliga som privata företag inom andra branscher.

Speciellt betänkligt måste tillämpat redovisningssätt bedömas vara i fråga om villkorsslånen till specialstålindustrin. I dessa fall krävs nämligen säkerheter även för den villkorliga delen av lånen, varigenom dessa lån kommer att bli prioriterade i förhållande till vanliga kreditorer vid ett konkursförfarande; detta trots att lånen ej tas med bland de verkliga skulderna i företagens räkenskaper. Det torde särskilt i dessa fall kunna sättas i fråga om syftet med villkorsslånen och svårigheten att finna internationellt godtagna statliga stödformer skall prioriteras så starkt att fastställda regler för bokföring och god redovisningssed får vika.

När det gäller den beskattningsmässiga behandlingen av villkorsslånen noterar revisorerna att regeringen under revisorernas granskning av Uddeholmsfallet tillsatt en utredning som skall utreda bl. a. de vid granskningen berörda skatteförhållandena. Revisorerna anser det tillfredsställande att skattereglerna på området ses över.

De allmänna synpunkter på skatte- och redovisningsförhållandena som revisorerna här har fört fram synes i allt väsentligt delas av remissinstanserna.

2 Speciella synpunkter

Granskningen har också visat att riksdagen, då frågan om villkorsslånen prövades, knappast gavs erforderliga upplysningar om de effekter som beviljandet av lånen skulle få såväl från beskattnings- som från redovisningssynpunkt. Med hänsyn härtill finns det anledning att förorda att regering och riksdag framdeles i förslag till åtgärder som på föreliggande område kan få följder av sekundär art för näringslivet, t. ex. i fråga om beskattningen av företag eller företagens redovisningsskyldighet, så långt det är möjligt även beaktar de sekundära verkningarna.

Yttrande från bokföringsnämnden bör ha inhämtats innan en proposition som innehåller förslag till åtgärder påverkande redovisningen hos bokföringsskyldig läggs på riksdagens bord. Detta bör ha gjorts på ett så tidigt stadium av propositionsarbetet att hänsyn kan tas till nämndens rekommendationer vid utformning av förslaget. Bokföringsnämndens ställningstagande bör också redovisas i propositionen.

Vidare bör innebörden och karaktären av ett beviljat statligt stöd vara så klart angivet att en redovisningsmässigt korrekt notering av stödheloppet görs hos den bokföringspliktige mottagaren av stödet.

Till nu framförda synpunkter har remissmyndigheterna anslutit sig.

3 Hemställan

Revisorerna hemställer att riksdagen

1. delger regeringen de resultat som kommit fram vid granskningen och de allmänna synpunkter som revisorerna funnit anledning framföra med anledning av granskningen och
2. som sin mening ger regeringen till känna vad som revisorerna under rubriken 2 Speciella synpunkter i skrivelsen förordat i fråga om beaktande av sekundära verkningar, hörande av bokföringsnämnden och underlättande av korrekta noteringar i mottagarnas bokföring, när nya stödformer införs.

På riksdagens revisorers vägnar

INGEGERD TROEDSSON

/Göran Hagbergh

*Underbilaga
till bilaga 2*

Sammanfattning av granskningspromemorian 1980:1 Statens lån till Uddeholms AB budgetåret 1977/78 och de däröver avgivna remissyttrandena

Granskningspromemorian

1 Granskningens syfte

Med anledning av de ekonomiska svårigheter som hade drabbat Uddeholms AB beslöt riksdagen på hösten 1977 att ett statligt lån på 600 milj. kr. med villkorlig återbetalningsskyldighet skulle lämnas bolaget. Syftet med lånet var att bolaget skulle få möjlighet att i balanserad takt genomföra erforderliga förändringar i sin verksamhet. På förslag av riksdagens näringsutskott har revisorerna beslutat att granska hur detta lån i realiteten utnyttjats.

2 Resultatet av granskningen

Granskningen har avsett de verkningar på beskattnings- och redovisningsområdet som införandet av förmånerna för mottagare av villkorslån medfört. Från dessa synpunkter har granskningen visat att det finns skäl att sätta i fråga det lämpliga i utformningen av förmånerna såväl när det gäller det enskilda företaget i fråga som när det gäller de s. k. villkorslånen i allmänhet.

Granskningen har också visat att riksdagen, då frågan om villkorslånen prövades, knappast gavs erforderliga upplysningar om de effekter som beviljandet av lånen skulle få såväl från beskattnings- som från redovisningssynpunkt. Med hänsyn härtill förordas i promemorian att man främdeles i förslag till åtgärder som på föreliggande område kan få följder av sekundär art för näringslivet, t. ex. i fråga om beskattning eller företagens redovisningsskyldighet, så långt det är möjligt även beaktar de sekundära verkningarna.

Yttrande från bokföringsnämnden bör därför i sådana fall inhamtas innan en proposition, som innehåller förslag till åtgärder som påverkar redovisningen hos bokföringsskyldig, läggs på riksdagens bord. Detta bör göras på ett så tidigt stadium av propositionsarbetet att hänsyn kan tas till nämndens rekommendationer vid utformningen av förslaget. Bokföringsnämndens ställningstagande bör också redovisas i propositionen.

Det framhålls vidare i promemorian att innebörden och karaktären av ett beviljat statligt stöd bör vara så klart angivet att en redovisningsmässigt korrekt notering av stödbeloppet kan göras i riksräkenskaperna och hos den bokföringspliktige mottagaren av stödet.

3 Utförd granskning

Lånet i fråga ställdes till Uddeholms förfogande den 28 december 1977 som en räntelös fordran på staten. Meningen var att själva lånebeloppet

efter beslut av regeringen skulle betalas ut, helt eller delvis, på bolagets anfordran. Lånet skulle lopa med 9.5% fast årlig ränta på utbetalat belopp från dagen för utbetalningen. Bolaget skulle vidare när som helst kunna erlägga upplupen ränta – helt eller delvis – och amortera på lånet. Amortering och räntebetalning skulle i övrigt påbörjas under det år då bolaget beslutade om utdelning till aktieägarna.

Uddeholms AB överlät under år 1978 sina skogs-, skogsindustri- och kemiorelser till Billeruds AB. Riksdagen medgav då på regeringens förslag att Uddeholms AB även efter överlåtelsen skulle få åtnjuta det tidigare beviljade lånet på vissa villkor. I anslutning här till satte bolaget, som ännu inte lyft lånet, ned sina krav på staten till 400 milj. kr. Samtidigt bemyndigade riksdagen regeringen att till Billerudsbolaget, numera benämnt Billerud Uddeholm AB, överföra del av Uddeholmslånet. Med stöd av riksdagsbeslutet meddelade regeringen kammarkollegiet att 200 milj. kr. av det ursprungliga lånebeloppet fick disponeras för ett lån till Billerud Uddeholm AB på i huvudsak oförändrade villkor.

Sedermera föreslog regeringen i propositionen 1978/79: 194 att 250 milj. kr. av det kvarvarande Uddeholmslånet under budgetåret 1979/80 skulle få föras över till ett nytt bolag, som skulle bildas genom sammanförande av Gränges Nyby AB med Uddeholms rostfria sektor. Detta bolag har numera registrerats som Nyby Uddeholm AB. Lånevillkoren förutsattes bli i huvudsak oförändrade. Som villkor för överförandet skulle gälla att Uddeholms återstående fordran på staten, uppgående till 150 milj. kr., sattes ned till noll senast under budgetåret 1980/81. Riksdagen godkände det framlagda förslaget.

Av ursprungligen beviljat lån på 600 milj. kr. har sålunda endast utnyttjats 250 milj. kr., vilket belopp lyftes av Nyby Uddeholm AB i augusti 1979. I sina räkenskaper har däremot Uddeholms AB till fullo nyttjat den statliga låneutfästelsen genom att med en intäktspost på 600 milj. kr. förbättra sitt årsresultat för år 1977. Även skattemässigt har Uddeholms AB kunnat begagna sig av det statliga lånet, trots att lånedelen aldrig utnyttjats av bolaget. Detta har möjliggjorts genom att kommunalskattelagen andrats så att statliga lån med villkorlig återbetalningsskyldighet kan betraktas som skattepliktiga intäkter. Som en konsekvens av denna skattemässiga behandling av lånen kan vid inkomsttaxeringen amorteringar och nedskrivningar av lånen jämföras med avdragsgilla kostnader.

Aterbetalningen av det statliga villkorlånet till Uddeholms AB har gjorts beroende av dels bolagets utdelning till aktieägarna, dels bolagets framtida finansiella ställning.

I den ordinarie balansräkningen för år 1977 har bolaget redovisat det outnyttjade villkorlånet inom linjen under posten "ansvarsförbindelser" i enlighet med av statliga myndigheter angivna anvisningar. Det har således inte redovisats bland bolagets skulder.

För att bolaget skall kunna nyttja den här nämnda skattemässiga behandlingen av det statliga villkorlånet fordras att bolaget har fått särskild dispens här för av regeringen.

Samma redovisningssätt som nu nämnda kommer enligt uppgift att tillämpas också av Nyby Uddeholm AB för det villkorslån som bolaget fått, uppgående till 250 milj. kr.

Billerud Uddeholm AB har enligt uppgift däremot för närvarande ej för avsikt att vare sig lyfta eller begära dispens i skattehanseende för sitt villkorslån på 200 milj. kr.

I samband med förevarande granskning av Uddeholmslånet har även

lånen till specialstålindustrin, som också har utformats med villkorlig återbetalningsskyldighet, tagits upp till behandling.

I granskningspromemorian konstateras att såväl av tillgängliga handlingar som av de underhandskontakter som tagits har framgått att både frågor av skattemässig art och frågor av redovisningskaraktär synes ha fått en mera summarisk behandling under de inledande skedena av Uddeholmslånets tillkomst. Detsamma torde gälla de lån som avsåg åtgärder för att underlätta strukturomvandlingen inom specialstålindustrin. Inte heller arbetsmarknads- eller näringsutskotten synes vid sin handläggning av ärendena ha diskuterat de skattemässiga aspekterna på villkorslånen.

I propositionen om Uddeholmslånet noteras sålunda endast att regeringen skulle återkomma i skattefrågan. Genom den proposition om andrad beskattning av de statliga lånen med villkorlig återbetalningsskyldighet som sedermera lades, öppnades möjligheter att till beskattning ta upp som intäkt sådana villkorslån trots att de ej utnyttjas av låntagaren. De närmare effekterna från bl. a. redovisningssynpunkt av den föreslagna ändringen i kommunalskattelagen synes inte ha diskuterats i skatteutskottet vid behandlingen av förslaget till ändring av kommunalskattelagen. Utskottet framhåller sålunda endast i sitt betänkande (1977/78: 20) att innebörden av förslaget är att det utbetalade lånebeloppet skall tas upp som skattepliktig intäkt och avdrag medges för återbetalat belopp vid inkomstbeskattningen.

Den vidtagna förändringen i beskattningen synes ha ansetts vara en förutsättning för att ifrågavarande villkorslån skulle kunna redovisas som resultatförbättrande poster i företagets årsredovisning.

Då återbetalningen av villkorslånen gjorts beroende av bl. a. resultatet av företagets verksamhet och finansiella ställning har man från de statliga myndigheternas sida genom anvisningar gett till känna att beviljat eller lyft lånebelopp ej skall redovisas bland företagets skulder. Skuldbeloppet skall i stället inkluderas i företagets ansvarsförbindelser och redovisas inom linjen i årsredovisningen.

Vid den tidpunkt då förhandlingarna fördes om ett statligt stöd till Uddeholms AB befann sig bolaget i en prekär ekonomisk situation, som bedömdes kunna komma att påverka det regionala arbetsmarknadsläget på ett synnerligen ofördelaktigt sätt. Det fanns därför en stark önskan från statens sida att söka finna en lösning på bolagets finansiella kris och på lång sikt i möjligaste mån säkra bolagets fortsatta verksamhet och därmed sysselsättningstillfällen inom regionen. Ändamålet för det statliga stödet kan således knappast sättas i fråga. Mot den utformning som stödet fått kan enligt promemorian dock från teknisk synpunkt viss kritik riktas.

Företagets bokföring skall ske i enlighet med gällande författningar och med iakttagande av god redovisningssed. Det framhålls i promemorian att det från civilrättslig synpunkt torde vara tveksamt om den av Uddeholms AB tillämpade metoden att som intäkt redovisa ett av staten beviljat lån med villkorlig återbetalningsskyldighet är förenlig med iakttagande av den normalt tillämpade försiktighetsprincipen vid upprättande av årsbokslut. Även om bolaget, som nu varit fallet, fått en bindande utfästelse från staten att bolaget hade rätt att lyfta lånet, kan lämpligheten av att intäktsföra ett i princip återbetalningspliktigt lån sättas i fråga, speciellt när lånet inte utnyttjas eller ens förefaller ha planerats bli taget i anspråk.

Likaledes framhålls att det rekommenderade förfarandet att underlåta att redovisa ett lyft villkorligt lån som skuld i låntagarens balansräkning bör ställas under debatt. Hitills torde praxis för företagets redovisning ha varit, att ett villkorligt lån betraktas som ett kvarstående lån till dess

långivaren medgett nedskrivning av sin fordran eller efterskönt den. Denna praxis stämmer med den åtminstone hittills gällande uppfattningen om tillämpningen av försiktighetsprincipen vid upprättande av årsbokslut, nämligen att skulden ej får redovisas för lågt.

Från den statliga sidan har man enligt utredningen förvisso haft en strävan att genom ett intäktsstillskott, avsett att täcka uppkomna och förväntade förluster, åstadkomma en förstärkning av soliditeten hos Uddeholms AB. Om man med hänsyn till att bolaget hade privata aktieägare inte fann det tilltalande att bidrag i erforderlig storleksordning skulle lämnas av statliga medel utan att samtidigt krav på aktieägartillskott ställdes, kunde som en lösning ha valts att ett statsbidrag med villkorlig återbetalningskyldighet lämnats. Granskningen har visat att det är ju i realiteten just denna effekt på företagets redovisning som nås genom de statliga anvisningarna för bokföring av lånet hos låntagaren. Uppenbarligen har dock vissa hinder förelegat för en sådan lösning, förmodligen hinder som haft sin grund i de åtaganden som från svensk sida gjorts i handelspolitiska sammanhang.

Vid granskningen har konstaterats att något akut hot om tvångslikvidation enligt aktiebolagslagens bestämmelser inte tycks ha förelegat för Uddeholms AB vid den tidpunkt då förhandlingarna om det statliga stödet till bolaget fördes. Bolaget redovisade nämligen i årsbokslutet för år 1976 obeskattade reserver som tillsammans med en eventuell nedskrivning av bolagets eget kapital och upplösning av beskattade reserver var tillräckliga för att täcka uppkommen och beräknad förlust fram till år 1978. Med ytterligare förluster under de närmaste åren (för vilka resultatprognoser inte redovisats) torde dock inom en begränsad tidsperiod ha uppkommit en situation där likvidationstvånget för bolaget befarades bli en realitet. Uppsägningshotet från de utländska långivarna var enligt promemorian däremot av akut karaktär och utgjorde en fara för bolagets fortsatta verksamhet. Detta speciella finansiella problem förmodas dock kunna ha lösts på ett enklare sätt, t. ex. genom en statlig garanti till långivarna i stället för det villkorslån som kom till stånd. I praktiken har ju också det utnyttjade villkorslånet fungerat som en garanti för framför allt de utländska långivarna.

Uddeholmsbolaget har genom att utnyttja regeringens dispens kunnat redovisa ett villkorligt lån som intäkt. I promemorian påpekas att som redovisningspraxis har hittills gällt att ett lån skall redovisas såsom lån intill dess långivaren medgett nedskrivning av eller efterskönt lånebeloppet. För denna uppfattning kan stöd hämtas i bokföringsnämndens uttalande i cirkulär om redovisning av statliga avskrivningslån samt i nämndens anvisning nr 11 beträffande redovisning av statligt stöd. Nämnden deklarerar i anvisningarna att som huvudprincip gäller att lån skall tas upp som skuld i företagens balansräkningar. Detta konstaterande omfattar även i normalfallet individuellt utformade lån. De av staten beviljade företagsspecifika lånen med den villkorliga återbetalningsskyldigheten kopplad till bl. a. låntagarens framtida resultat, bedömer nämnden inte vara lån utan i realiteten bidrag. Från denna utgångspunkt lämnar nämnden anvisningen att redovisning av lånet skall ske efter de regler som gäller för bidrag med villkorlig återbetalningsskyldighet.

Trots att man från statens sida betecknat avskrivningslånen som bidrag, finner bokföringsnämnden skäl att rekommendera att låntagaren skall redovisa avskrivningslånet som en skuld, även om avsikten varit att återbetalning normalt inte skall krävas.

I promemorian framhålls att så mycket större anledning måste det då finnas att från redovisningssynpunkt behandla villkorslånen på samma sätt. Riksdagen har anvisat medel för de villkorliga lånen i form av lånemedel på kapitalbudgeten, och den låneförvaltande myndigheten kan inte efterskänka statens lånefordran. För en nedskrivning av villkorslånen fordras beslut av riksdagen. Från vederbörande statliga myndigheters sida har också uttalats att denna form av statligt stöd i realiteten utgörs av lån som normalt är förenat med återbetalningsskyldighet.

Det betecknas i promemorian som besvärande att man från det allmännas sida, för att nå visst eftersträvat syfte, skapar en stödför form som ej går att förena med de redovisningsmetoder som normalt rymms inom begreppet god redovisningssed. Detta torde kunna hävdas även om man kan anse sig ha skapat en grund för bokföringsförfarandet genom att medge viss skattemässig förmån.

Även om det i Uddeholmsfallet förelåg så speciella omständigheter att de kan tyckas berättiga att avsteg från vedertagna redovisningsprinciper görs, så anges det dock vara olyckligt att såsom skett avsteget bildar norm och systemet får avse en vidare krets av låntagare. Villkorslån har nämligen vid senare tidpunkt beviljats även företag inom specialstålindustrin samt såväl statliga som privata företag inom andra branscher.

Speciellt betänkligt bedöms i promemorian det tillämpade redovisningssättet vara i fråga om villkorslånen till specialstålindustrin. I dessa fall krävs nämligen säkerheter även för den villkorliga delen av lånen, varigenom dessa lån kommer att bli prioriterade i förhållande till vanliga kreditorer vid ett konkursförfarande; detta trots att lånen ej tas med bland de verkliga skulderna i företagens räkenskaper.

Det torde särskilt i dessa fall kunna sättas i fråga om syftet med villkorslånen och svårigheten att finna internationellt godtagna statliga stödformer skall prioriteras så starkt att fastställda regler för bokföring och god redovisningssed får vika.

Även i andra avseenden anges att viss osäkerhet har skapats. Sälunda tas de villkorliga lånen i riksräkenskaperna upp som fordran, medan de hos låntagarna ej noteras bland skulderna utan redovisas endast såsom en ansvarsförbindelse. Enligt promemorian fordrar logiken att även staten i sin redovisning tar upp beloppen enbart såsom eventuella lånefordringar.

Vid granskningen har noterats att det på ett tidigt stadium av förhandlingarna om Uddeholmslånet hade ansetts att ett tillskott från staten, i form av ett förlusttäckningsbidrag, var erforderligt för att lösa Uddeholmsbolagets krissituation. Den konstruktion av det statliga stödet på 600 milj. kr. i form av ett lån med villkorlig återbetalningsskyldighet som valdes vid förhandlingarna förefaller ej ha blivit föremål för en tillfredsställande granskning rörande konsekvenserna i beskattnings- och redovisningsavseende. Vid kontakter med företrädare dels för de statliga förhandlingarna på Investeringsbanken, dels för industridepartementet har från deras sida också framhållits att förhandlingarna förts under hård tidspress och att låneformens alla effekter ej hunnit beaktas.

I promemorian framhålls att den begreppsförvirring som skapas genom att använda vedertagna redovisningstekniska termer på ett felaktigt sätt (lån för bidrag; ansvarsförbindelse för skuld) kan hos många framkalla en osäkerhet om innebörden och konsekvensen av föreslagna statliga stödåtgärder. Uddeholmslånet har också i fackpressen väckt uppmärksamhet på grund av att ett av staten beviljat lån med villkorlig återbetalningsskyldighet hos låntagaren redovisas som en intäktspost. Likartad reaktion

beträffande lånets redovisningstekniska förvandling till intakt har noterats på tjänstemannanivå hos kammarkollegiet.

Kammarkollegiets revisionskontor har vidare uttalat sin tveksamhet om villkorslånen nuvarande redovisning i riksräkenskaperna. Rent budgetmässigt torde villkorslånen snarare böra hänföras till driftbudgeten än till kapitalbudgeten om större delen av dessa lån redan vid beviljandet kan bedömas komma att senare efterges. Med nuvarande redovisningsprinciper kommer de statliga lånefordringarna att vara för högt upptagna som tillgång hos den förvaltande myndigheten. Därmed följer att även de i rikshuvudboken redovisade tillgångarna i form av behållning i Fonden för låneunderstöd tas upp till ett för högt värde.

Bokföringsnämnden har vidare påtalat att även inom bostadssektorn har vissa statliga stödformer, nämligen paritetslånen och underhållslånen för bostadsfastigheter, utformats så att de varit oförenliga med bokföringslagen resp. aktiebolagslagens bestämmelser och god redovisningssed.

I granskningspromemorian noteras att, när det gäller statliga stödåtgärder, är det bokföringsnämnden, som har att ge anvisningar om tillämpningen av bokföringslagen och att ange vad som kan anses vara god redovisningssed. Enligt uppgift från nämnden har den endast i enstaka fall på förslagsstadiet fått ge synpunkter på ny lagstiftning som berör redovisningsfrågor och då först vid en tidpunkt när det varit för sent att påverka förslagens utformning.

Nämnden har vidare enligt egen uppgift vid kontakter med resp. fackdepartement rörande frågor om redovisningspraxis märkt att det på beredningsnivå läggs större vikt vid likviditetsmässiga aspekter än vid företagsekonomiska och redovisningstekniska konsekvenser av åtgärder som avser statligt stöd.

I promemorian upplyses att regeringen har beslutat att tillsätta en kommitté (Dir. 1979: 135) med syfte att utreda bl. a. frågan om beskattningen av statsbidrag av olika slag, inkl. s. k. villkorslån.

Remissammanställning

Yttranden över granskningspromemorian har efter remiss lämnats av bokföringsnämnden, kammarkollegiet, riksrevisionsverket, riksskatteverket och Sveriges industriförbund.

Riksskatteverket har inhämtat synpunkter från länsstyrelsen i Värmlands län.

Allmänna synpunkter

Beträffande det sakliga innehållet i granskningspromemorian anför bokföringsnämnden att den inte har något att erinra mot redogörelsen för statens lån till Uddeholmsbolaget. *Sveriges industriförbund* finner den faktamässiga redogörelsen i utredningen vara väl genomarbetad.

Redovisningen hos mottagare av statligt lån med villkorlig återbetalningsskyldighet

Som expertorgan på redovisningsområdet framhåller bokföringsnämnden att den ser som sin uppgift att verka för en samordning av terminologi, värderingsregler etc. i redovisningen. Nämnden betonar betydelsen av att – såsom utredningen påtalat – redovisningstekniska termer ges en entydig och företagsekonomisk innebörd i lagstiftningen, så att bokföringslagens

och aktiebolagslagens regler blir styrande för årsbokslutets och årsredovisningens utformning.

Riksskatteverket finner att med bokföringsnämndens syn på företagsspecifika villkorsslån (som jämföras med återbetalningsskyldigt bidrag) är bolagets redovisning fullt försvarbar. Verket påpekar att det enligt dess mening kan diskuteras om någon bokföring av lånet över huvud taget hade bort ske med hänsyn till att tveksamhet förelåg om bolagets verkliga avsikt att ta lånet i anspråk.

Sveriges industriförbund betonar vikten av att syftet med de statliga stödåtgärderna ej förfelas. Kraven på god redovisningssed och möjligheten att uppnå avsedda effekter med stödåtgärder har delvis visat sig motstridiga. Förbundet förmodar att detta kan i sin tur ha en förklaring i att vedertagen terminologi hanteras felaktigt och påtalar önskvärdheten av att redovisningstekniska termer används på ett riktigt sätt.

Redovisningen hos staten av lån med villkorlig återbetalningsskyldighet

Såväl kammarkollegiet som riksrevisionsverket har i sina remissvar begränsat sitt yttrande till den del av promemorian som behandlar den statliga redovisningen av Uddeholmslånet och övriga villkorsslån.

Kammarkollegiet påpekar att som en följd av den av staten vid bokföringen tillämpade kontantprincipen förekommer vare sig periodisering av inkomster eller utgifter i den statliga redovisningen. Beträffande lån till Uddeholms AB med flera bolag framhåller kollegiet att lån av denna konstruktion inte förekommit tidigare. Medel för denna långivning har i form av investeringsanslag ställts till kammarkollegiets disposition. Vidare anför kollegiet att på begäran av låntagaren i ett par fall i särskilt protokoll fastställts att bolaget har en räntelös fordran på staten. Detta konstaterande utgör dock enligt kollegiets mening inte i sig någon affärshändelse, som med tillämpning av statliga redovisningsföreskrifter skall bokföras i kollegiets kassabokföring.

Kammarkollegiet är medvetet om att i fråga om villkorsslånen delvis bristande överensstämmelse uppstått mellan staten och de stödmottagande bolagens bokföring. Härvid bör dock beaktas att det nuvarande statliga redovisningssystemet skiljer sig från det privata i åtskilliga hänseenden, både när det gäller syfte och utformning. Genom tillkomsten av förordningen (1979:1212) med föreskrifter om statliga myndigheters bokföring, som träder i kraft den 1 juli 1980, kommer enligt kollegiets uppfattning ett närmande av de bägge systemen dock att ske.

Riksrevisionsverket anför att den statliga redovisningen i Uddeholmsfallet inte ger uttryck för hur lånet uppfattas av den förvaltande myndigheten. Redovisning sker enligt generella regler för kapitalfondsförvaltning. I och med att riksdagen anvisat ett investeringsanslag för ändamålet har man tagit ställning till redovisningssättet. Vad som i den statliga redovisningen avgör om stödet skall uppföras som en fordran är anslagsformen. Beloppet redovisas i det aktuella fallet som lån så länge särskilda beslut om nedskrivning inte tagits. Verket framhåller att när nu pågående budgetmodernisering genomförs, skapas större möjlighet att i varje särskilt fall genom anvisningar välja lämpligaste redovisningsform inom för staten gällande redovisningsregler och god redovisningssed.

Beskattnings av lån med villkorlig återbetalningsskyldighet

Riksskatteverket framhåller att när det gäller vissa mellanformer mellan bidrag och lån, t. ex. bidrag med villkorlig återbetalningsskyldighet, förekommer olika uppfattningar i beskattningsfrågan, vilket lett till skatteprocesser. En orsak till tillämpningssvårigheter är den bristande samstämmigheten mellan skatteregler och redovisningspraxis. Som exempel anför verket att bokföringsnämnden i sina anvisningar angett en redovisningsmetod för STU-bidrag som varken överensstämmer med skattepraxis enligt regeringsrättsutslag eller med den redovisningsmetod som den skattskyldige i målet hävdade var god redovisningssed. För det aktuella Uddeholmslänets riksskatteverket svårt att bedöma om bolaget på lång sikt kommer att få någon skattemässig fördel av lånet. Verket konstaterar dock att någon nackdel i skattehänseende torde lånet inte kunna medföra för bolaget. Den kommitté, som skall se över beskattning av statsbidrag m. m., har enligt verket en viktig uppgift att söka anpassa reglerna för beskattningen av olika former av företagsstöd till företagsekonomiska principer och värderingar.

När det gäller de skattemässiga aspekterna på villkorsslånen vill *Sveriges industriförbund*, som är representerat i den statliga utredningen om beskattning av statsbidrag, inte föregripa utredningsarbetet och avstår därför att yttra sig i denna del av promemorian.

Förslaget i promemorian om bokföringsnämndens granskning av nya statliga stödformer

I de avgivna yttrandena har två av remissinstanserna haft anledning att granska det i promemorian framlagda förslaget att bokföringsnämnden bör sakligt medverka vid utformningen av nya statliga stödåtgärder som påverkar bokföringen hos stödberättigad.

Bokföringsnämnden ställer sig mycket positiv till förslaget och förklarar sig beredd att avge yttrande i propositioner som berör redovisningen hos bokföringsskyldig näringsidkare. Nämnden understryker betydelsen av att bli inkopplad på frågan på så tidigt stadium som möjligt.

Sveriges industriförbund framhåller som sin uppfattning att i de fall redovisningsfrågan är framträdande i en proposition och bokföringsnämnden ej kunnat uttala sig som remissinstans bör nämndens utlåtande inhämtas innan propositionsarbetet avslutas.

Särskild fråga angående redovisning av ränteskuld vid lån med villkorlig återbetalningsskyldighet

Utöver de frågor som behandlats i granskningspromemorian har *rikskatteverket* påtalat följande brist i redovisningen av villkorsslån sett från taxeringssynpunkt.

Beträffande beskattning och redovisning av upplupen ränta på villkorsslånen framhåller verket att vid amortering respektive nedskrivning av lånet den balanserade ränteskulden eller del därav skall återföras till beskattning. Från kontrollsynpunkt uppges det vara otillfredsställande att i redovisningen räntan läggs till låneskulden, varigenom skuldposten kommer att utgöras dels av det ursprungliga lånet, dels av upplupen ej betald ränta.

*Bilaga 3***Riksdagens revisorers skrivelse angående jordbruksprisregleringen och regleringsföreningarna**

1980-06-06

*Till riksdagen***Inledning**

Ett väsentligt led i den svenska jordbrukspolitiken är det prisstöd som ges jordbruket i form av ett gränsskydd som vid behov kompletteras med marknadsreglerande åtgärder. Gränsskyddet utgörs i princip av ett system med införselavgifter på jordbruksprodukter vid import, medan de marknadsreglerande åtgärderna avser omhändertagande av uppkommande inhemskt överskott av sådana produkter. De senare åtgärderna handhas av statens jordbruksnämnd (JN) och av särskilt bildade regleringsföreningar.

Mot bakgrunden av de betydande belopp som jordbruksprisregleringen arbetar med har revisorerna beslutat att granska dispositionen av de vid regleringen inflytande avgifterna och de därvid tillämpade administrativa formerna. Huvudvikten har lagts vid JN:s och regleringsföreningarnas arbetsuppgifter.

Som ett led i granskningen har upprättats en granskningspromemoria (nr 4/1979) Jordbruksprisregleringen och regleringsföreningarna. Promemorian har i sedvanlig ordning remissbehandlats. Sammanfattningar av promemorian och av remissyttrandena har fogats till denna skrivelse som bilagor.

Bakgrund

Utgångspunkten för granskningen har varit de övergripande jordbrukspolitiska mål som satts av riksdagen, senast år 1977, i form av inkomst-, produktions- och effektivitetsmål. En genomgång har gjorts av hur de jordbrukspolitiska målen uppnås med hjälp av jordbruksprisregleringen.

Nämnda centrala mål i jordbrukspolitiken har för olika perioder getts skiftande formuleringar och olika inbördes tyngd. Hittills har följande medel använts för att förverkliga målen, nämligen

- pris- och marknadsreglering, varigenom de inhemska produktpriserna kan hållas på en högre nivå än priserna på den internationella marknaden (prisstöd)

- statliga åtgärder som påverkar rationaliseringsutvecklingen (rådgivning, utbildning och finansieringsstöd)
- markpolitisk lagstiftning och
- arbetsmarknadspolitiska åtgärder (avgångsvederlag, arbetslöshetserättning m. m.).

Den genomförda granskningen har i första hand avsett pris- och marknadsregleringen. Enligt det nu gällande jordbrukspolitiska beslutet måste det svenska jordbruket även i fortsättningen få ett prisstöd om de antagna målen skall kunna uppnås. Detta stöd ges i form av ett gränsskydd som vid behov kompletteras med marknadsreglerande åtgärder, främst lagring och export av överskott. I viss utsträckning utgår stödet även i form av särskilda pristillägg finansierade med statliga medel.

Pris- och marknadsregleringen handläggs på den statliga sidan av JN som central myndighet. De rena marknadsreglerande åtgärderna handhas till övervägande delen av särskilt bildade regleringsföreningar. För perioden den 1 juli 1977–den 30 juni 1978 uppgick dessa föreningars totala kostnader för verksamheten (exkl. sockerhandeln) till närmare 5,3 miljarder kronor, varav posten utjämningsbidrag på mejerisidan utgjorde ca 3,2 miljarder kronor. Nettokostnaderna för att ta hand om överskotten av jordbruksprodukter uppgick till i det närmaste 0,9 miljarder kronor.

Resultatet av granskningen

Inom jordbruksprisregleringen finns följande intressegrupper representerade, nämligen staten, jordbrukarna med jordbrukets förädlingsindustrier, livsmedelsindustrin, handeln och konsumenterna. De statliga intressena inriktas främst på att de jordbrukspolitiska målen skall uppnås, medan övriga intressenter envar på sitt håll strävar efter att, förutom att nå de allmänna målen, även bevaka sina speciella intressen.

Granskningen har avgränsats till att i första hand avse inkomstmålets uppnående och den har koncentrerats till statsmakternas möjligheter att styra den prisreglerande verksamheten. De olika intressegruppernas representation i regleringsföreningarna och deras möjligheter att följa och påverka verksamheten där har vidare undersökts. I övrigt har JN:s och regleringsföreningarnas roll inom jordbruksprisregleringen granskats. Som framgår av det följande har det inte funnits möjligheter att konkret bedöma resultatet av regleringsverksamheten vare sig på kort eller lång sikt.

Styrning av prisregleringen från statens sida kan genomföras efter i princip två linjer. Antingen kan s. k. målstyrning tillämpas, vilket innebär att de politiskt beslutande organen preciserar slutresultatet för verksamheten och att de verkställande organen (JN och regleringsföreningarna) själva utformar regelsystem m. m. för att uppnå specificerade slutresultat. Uppnådda resultat jämförs sedan mot uppställda mål. Eller också kan stats-

makterna tillämpa en noggrann styrning, insyn och kontroll av verksamheten, varvid också slutresultaten i viss utsträckning förutsägs.

Vid granskningen har konstaterats att några allvarligare erinringar inte synes kunna riktas mot utformningen av regleringsverksamheten i stort. Från remissinstansernas sida har inte anförts någon avvikande mening beträffande denna iakttagelse.

På vissa punkter kan dock effektiviteten ökas enligt granskningspromemorian. För att nå effektivare styrning och ökad insyn för statsmakterna samt större inflytande för konsumentintressena har följande förslag förts fram, nämligen att

- de direktiv som JN utfärdar för regleringsföreningarna hålls à jour och närmare följer utvecklingen
- staten ges medlemskap i regleringsföreningarna eller motsvarande inflytande
- regleringsföreningarnas kansliarbete samordnas i större utsträckning än vad som för närvarande är fallet
- arbetsuppgifterna inom Föreningen för mejeriprodukter och Svensk sockerhandel under vissa förutsättningar förs över till JN
- regleringsföreningarnas årsredovisningar förbättras i fråga om öppenhet och enhetlighet
- konsumentrepresentationen i regleringsföreningarnas styrelser förstärks, främst genom att konsumenterna får säte och rösträtt i föreningarnas arbetsutskott och att
- konsumentdelegationen ges en från JN fristående organisation och får ett förstärkt sekretariat.

Även s. k. målstyrning synes från statsmakternas sida kunna komma till användning i större utsträckning än vad hittills varit fallet. Dock måste, innan denna form av styrning i ökad omfattning kan tillämpas, vissa hinder undanröjas. Ett av de största hindren är avsaknaden av användbara mått för jordbrukarnas ekonomiska och sociala standard. Ett mera preciserat inkomstmål för jordbrukarna är en nödvändig förutsättning för att en avstämning mellan mål och faktiskt utfall i fråga om jordbrukarnas inkomster och standard skall kunna göras.

I det följande tas de framförda förslagen upp till närmare behandling.

De direktiv som JN utfärdar är mycket allmänt hållna och de har av deras datering att döma med få undantag inte blivit översedda efter det att de för ett flertal år sedan utfärdades. Dock har i vissa fall tilläggsdirektiv utfärdats. För en av föreningarna har under viss tid särskilda direktiv saknats.

Då JN:s direktiv skall utgöra ett komplement till de för föreningarna gällande stadgarna synes det vara nödvändigt att de löpande anger de uppgifter som föreningarna har inom prisregleringen. Därtill kan det sättas i fråga om de inte bör hållas så aktuella att nya utfärdas för varje löpande regleringsår.

En översyn och ett à jour-förande av direktiven förordas av samtliga remissinstanser. Dock anser man det knappast nödvändigt att vidta årliga översyner. Bl. a. anförs att ett formellt krav härom skulle innebära en onödig byråkratisk omgång.

Staten äger för närvarande inte *medlemskap i regleringsföreningarna*. Detta innebär från formell synpunkt bl. a. att det allmännas intressen inte kan göras gällande vid föreningsstämmorna. Sålunda kan man t. ex. inte yttra sig i frågor om ansvarsfrihet för respektive styrelser. Inte heller har staten något formellt ansvar för föreningarnas bestånd. Vid granskningen har därför övervägts om inte även staten bör vara delägare i de olika föreningarna. Som särskilt skal härför anförs att föreningarna utöver sin egentliga verksamhet numera också svarar för vissa speciella myndighetsuppgifter, bl. a. subventioneringen av vissa livsmedel.

Ett medlemskap för staten i föreningarna kan ersättas med att föreningsstämmornas befogenheter överläts på sådana i 62 § lagen (1951: 308) om ekonomiska föreningar omnämnda fullmäktige och att staten erhåller en sådan fullmäktigeplats i varje förening.

Förslaget om att ge även staten medlemskap i föreningarna avstyrks av flertalet remissinstanser. Bl. a. anförs att nuvarande system hitintills fungerat utan anmärkning från något håll. Den verkliga styrningen utövas för övrigt på annat sätt, bl. a. genom representationen i styrelser, genom JN:s revisorer och genom nämndens direktiv. Å andra sidan påpekar en av dem som tillstyrker förslaget att den nuvarande ordningen med staten representerad i styrelser och arbetsutskott men ej i själva föreningarna är ologisk. En annan remissinstans anser för övrigt att en allmän översyn av ägarförhållandena i föreningarna bör göras i syfte att anpassa dem till dagens marknadsbild.

Såväl styr- som insyns- och kontrollmöjligheterna skulle kunna öka genom en *saminanslagning av regleringsföreningarna* till en enda stor förening eller till ett färre antal. En sådan åtgärd skulle även tjäna syftet att åstadkomma en ökad samordning av föreningarnas verksamhet. Å andra sidan har den nuvarande konstruktionen med flera föreningar väsentliga fördelar. Vid remissbehandlingen har åtgärden också genomgående avstyrkts.

I fråga om två av föreningarna. Föreningen för mejeriprodukter och föreningen Svensk sockerhandel, synes regleringsverksamheten vara av sådan art att den med lika stor fördel skulle kunna utföras av en statlig myndighet som exempelvis JN. Även i detta fall kan noteras att vissa nackdelar är förenade med att vidta åtgärden, bl. a. risker för sämre möjligheter att fånga upp erforderliga expertkunskaper för handläggning av regleringsfrågorna.

Remissyttrandena har även när det gäller denna fråga genomgående varit negativa. Remissinstanserna anser att sakliga skäl talar för ett bibehållande av den nuvarande ordningen. Överförandet av vissa arbetsuppgif-

ter till en statlig myndighet skulle till och med medföra direkta nackdelar genom att försvåra utnyttjandet av de olika branschernas sakkunskap, minska medinflytandet och medansvaret för berörda parter samt leda till sämre samordning av kansliarbetet inom föreningarna. En remissinstans tillstyrker dock slopandet av föreningen Svensk sockerhandel.

I granskningspromemorian föreslås vidare att den *samordning av kansliarbetet mellan föreningarna* som inletts skall utvidgas. Förslaget tillstyrks genomgående av remissinstanserna.

Från regleringsföreningarnas sida framhålls att samordningen mellan föreningarna av de arbetsuppgifter som kan utföras gemensamt redan har drivits förhållandevis långt. Den omfattar såväl personaladministration, ADB, ekonomi- och servicefunktioner som viss övergripande utredningsverksamhet och ekonomisk planering. Det är föreningarnas avsikt att även i framtiden ta till vara alla de möjligheter till kostnadshesparingar som en ytterligare ökad samordning kan innebära.

När det gäller *regleringsföreningarnas årsredovisningar* noteras i promemorian att en bättre bild av föreningarnas verksamhet skulle kunna fås om årsredovisningarna i väsentlig mån ändras i riktning mot större öppenhet. En mera öppen redovisning skulle kunna ge även andra intresserade än experterna på området insyn i regleringsverksamheten.

Vid granskningen har det vidare visat sig att uppställningarna av årsredovisningarna skiljer sig åt de olika föreningarna emellan. Sålunda är de i olika hög grad utförliga och illustrativa. De olika posterna i resultaträkningarna är vidare inte direkt jämförbara på grund av att man vid intäktsoch kostnadsredovisningen använt sig av olika grupperingar. Det har bl. a. varit förenat med svårigheter att ta fram nettokostnaderna för föreningarnas exportverksamhet. Det är inte heller självklart vad som förts under beteckningarna administration, prognosverksamhet, utredningar och information hos de olika föreningarna. Föreningarnas årsredovisningar bör därför göras mer enhetliga och ett ökat arbete läggas ned på att få dem mera informativa.

Förslaget om en mera öppen och enhetlig utformning av redovisningen av föreningarnas verksamhet biträds genomgående av remissinstanserna. Möjligheten att uppnå en alltigenom enhetlig redovisning begränsas dock. Påpekas det, av att föreningarnas arbetsuppgifter delvis är olikartade.

Inte heller med hjälp av den statliga budgetredovisningen går det att få en bild av föreningarnas verksamhet. Utan tvivel skulle föreningarnas regleringsverksamhet bättre kunna följas om tillskotten från statens sida till föreningarna redovisades över statsbudgeten. Då emellertid en sådan fråga måste bedömas i ett större sammanhang, har det inte funnits anledning att vid den förevarande granskningen lägga fram ett konkret förslag i ämnet utan endast notera de fördelar som kan vinnas genom ändrade redovisningsregler. Riksrevisionsverket som har tagit upp frågan i sitt remissvar anser att principiella skäl talar för att införselavgifterna bör ingå

i statsbudgeten. En redovisning av avgifterna på budgetens mkomstsida skulle även överensstämja med den praxis som tillämpas såväl för nationalrakenskaperna som vid redovisningen i finansplanen.

Som ett led i JN:s insyn och kontroll över föreningarna ingår också att JN utser en av revisorerna i de skilda föreningarna. Denna kontrollfunktion är för närvarande inte formellt reglerad i instruktioner av något slag. Det har dock allmänt förutsatts att JN:s revisorer främst skall ta upp förvaltningsrevisionella synpunkter i sitt arbete.

Väl genomförda förvaltningsrevisioner kan ge ökad effektivitet. För att JN bättre skall kunna bedöma regleringsföreningarnas verksamhet bör därför enligt granskningen JN söka verka för att få revisorer som också har marknadskunskaper. Vidare bör en större planmässighet i arbetet eftersträvas genom att årliga revisionsplaner upprättas.

Remissinstanserna delar i princip de vid granskningen framförda synpunkterna. Dock påpekas att denna del av revisionen, förutom att beakta effektivitetsaspekter, främst har till syfte att kontrollera att verksamheten utövas i enlighet med riksdags- och regeringsbeslut, gällande författningar, direktiv, stadgar m. m.

Vid granskningen har vidare noterats att det endast i undantagsfall och först på senare år genomförts *analyser och bedömningar av föreningarnas marknadsreglerande verksamheter*. Sådana analyser bör fortsättningsvis göras beträffande samtliga föreningar och regelmässigt redovisas i årsberättelserna. Även remissinstanserna delar denna uppfattning. Från regleringsföreningarnas sida noteras att löpande insyn i och uppföljning av föreningarnas verksamhet även erhålls genom att JN är representerad i föreningarna. De påpekar vidare att sådan uppföljande verksamhet som efterlyses förekommit i större utsträckning än vad som kommit fram vid granskningen. Sålunda har fortlöpande uppföljningar gjorts av speciella regleringsåtgärder som föreningarna företagit.

Beträffande *olika intressenters representation i föreningarna* och deras möjligheter att påverka verksamheten har vid granskningen gjorts följande bedömning.

Jordbrukarna och jordbrukets förädlingsföretag samt övrig livsmedelsindustri och handel torde vara väl representerade i föreningarna. Endast i vissa marginella fall har kunnat noteras kritik mot företagarnas möjligheter att få sina intressen tillgodosedda.

I regel finns en av regeringen utsedd ordinarie konsumentrepresentant i varje föreningsstyrelse. Deras roll i styrelserna är dock inte helt klar. De tillämpar för närvarande inte en gemensam policy i sitt agerande utan ser sig främst som representanter för respektive fackliga, politiska eller yrkesmässiga organisationer. Det kan noteras att även konsumentkooperationen utser representanter till föreningarna.

Ett problem är att majoriteten av de av regeringen utsedda konsumentrepresentanterna inte har lika stora möjligheter att tränga in i jordbrukspris-

regleringens komplicerade regelsystem som flertalet av de övriga styrelseledamöterna har. Endast i ett fall sitter en konsumentrepresentant med i ett arbetsutskott och har rösträtt. Denne får jämfört med övriga konsumentrepresentanter ett bättre informationsunderlag för sitt agerande i föreningen och därmed ett ökat inflytande. I vissa andra föreningar har konsumentrepresentanterna rätt att närvara vid arbetsutskottens sammanträden.

Konsumentintressena har sålunda i princip ett tämligen svagt inflytande i föreningarna. För att öka konsumentinflytandet bör i direktiven för föreningarna föras in föreskrifter om att representanter för konsumenterna skall ingå i förekommande arbetsutskott och där ha rösträtt.

Vidare synes konsumentrepresentanterna böra ges bättre förutsättningar för att fullgöra sina uppgifter. Bl. a. skulle deras ställning stärkas om de regelmässigt representerade konsumentintressena både i JN:s konsumentdelegation och i regleringsföreningarna. I denna dubbla egenskap skulle de bl. a. få tillgång till såväl det bakgrundsmaterial som produceras vid jordbruksöverläggningarna som den expertis som finns vid konsumentdelegationens sekretariat.

Vid granskningen har även frågan om inte konsumentdelegationen bör brytas loss från JN och bilda en självständig organisation, alternativt knytas till annat organ, tagits upp. I samband härmed skulle delegationens sekretariat förstärkas. En nackdel med en sådan lösning är dock att en viss dubblering av kansliresurserna uppkommer.

Förslagen tillstyrks i fråga om ökningen av konsumentintressenas inflytande i princip av samtliga remissinstanser utom en. När det gäller att ändra JN:s konsumentdelegations organisatoriska ställning är remissinstanserna däremot genomgående negativt inställda. Vidare varnas det för att göra arbetsutskotten alltför stora, och man redovisar skilda uppfattningar i frågan huruvida konsumentintressenas representation i utskotten bör medföra att som motvikt även andra intressenter hereds plats där.

Från JN:s sida påpekas att konsumentrepresentanterna bereds plats i utskotten i den mån nya direktiv utfärdas.

När det gäller statsmakternas möjlighet att styra jordbruksprisregleringen enligt *målstyrningsprincipen*, dvs. att begränsa sin insats till att bestämma slutresultaten av verksamheten och låta de jordbruksprisreglerande organen själva utforma regelsystem m m., har det vid granskningen noterats att det för närvarande finns hinder häremot. Bl. a. har det hittills inte gått att ange absoluta mått för vare sig den ekonomiska eller den sociala standarden inom jordbruket. Avsaknaden av absoluta mått försvårar bl. a. ett konkret angivande av målet för jordbrukarnas inkomster och standard.

Om prisregleringsverksamheten från statsmakternas sida görs till föremål för målstyrning, är det ett oeftergivligt krav att det också finns möjligheter att formulera målen för verksamheten.

Vidare torde det framstå som önskvärt att möjligheterna att avstämja jordbruksöverenskommelserna mot faktiskt utfall förbättras. Rent princi-

piellt kan en avstämning underlättas om förkalkylerna (dvs. överenskommelserna) formuleras i samma termer som efterkalkylerna.

De hörda remissinstanserna har knappast varit negativa till förslaget om att tillämpa en mera aktiv målstyrning på prisregleringsområdet. Många pekar dock på svårigheterna att få fram mått på jordbrukarnas ekonomiska och sociala standard, vilket är en förutsättning för en adekvat tillämpning av systemet. Bl. a. anför flera remissinstanser att ett alltför preciserat inkomstmål skulle menligt påverka det förhandlingsutrymme som i dag ges åt parterna i jordbruksöverläggningarna. Å andra sidan noteras att det är nödvändigt att skapa effektiva instrument för avstämnings mellan träffade jordbruksöverenskommelser och det faktiska utfallet till jordbruket vad gäller såväl compensationens totala belopp som dess fördelning mellan primärproduktion och förädlingsled. Vidare påpekas det att utredningar på området redan pågår.

Revisorernas överväganden

Revisorerna har inte haft anledning att ta ställning till de jordbrukspolitiska överväganden som ligger bakom jordbruksprisregleringen. Endast den administrativa utformningen av regleringen har berörts vid revisorernas genomgång.

Granskningen har visat att regleringen i stort fungerar utan anmärkningar, och revisorerna har inte några allvarigare erinringar att föra fram. Revisorerna vill dock närmare beröra ett par principiella frågor angående regleringen, nämligen frågorna om en utökad målstyrning och resultatbedömning av jordbruksprisregleringen, inklusive regleringsföreningarnas verksamhet, och konsumentintressenas representation i regleringsföreningarna samt i samband härmed JN:s konsumentdelegations organisatoriska ställning. Dessutom vill revisorerna något beröra de frågor av mer administrativ-teknisk art som blivit aktualiserade vid granskningen.

En ökad *målstyrning* kan ge statsmakterna möjlighet att successivt trappa ner de krav på direkt kontroll och insyn över verksamheten som i dag upprätthålls.

Det torde vidare vara önskvärt att kunna stämma av jordbruksöverenskommelserna mot faktiskt utfall liksom att kunna bedöma utfallet av de olika satsningarna inom överenskommelserna. Som nämnts i föregående avsnitt fordras det dock för en ökad tillämpning av målstyrningsprincipen på prisregleringsområdet att det finns specifika mått på ekonomisk och social standard för jordbrukarna. Avsaknaden av sådana mått försvårar bl. a. ett konkret angivande av målet för jordbrukarnas inkomster och standard.

Under föregående riksmöte uttalade riksdagen att det fanns behov av ytterligare undersökningar som kan belysa levnadsnivån för jordbrukare och motsvarande grupper. Sådan undersökning pågår inom lantbruksekonomiska samarbetsnämndens ram. Nämndens avsikt är att redovisa resultat på detta område under hösten 1980.

Enligt revisorernas mening bör, under förutsättning att det visar sig möjligt att få fram användbara mått för jordbrukarnas inkomster och standard, möjligheterna att öka målstyrningen av jordbruksprisregleringen undersökas.

Som framgår av remissmyndigheternas uttalanden kommer tillämpningen av mera specificerade inkomstmål att påverka förutsättningarna för genomförandet av jordbruksöverläggningarna. Några remissinstanser anser sålunda att det opreciserade inkomstmålet i dag ger visst förhandlingsutrymme. Konsekvenserna av ett införande av preciserade inkomstmål förutsätter revisorerna bli beaktade vid den föreslagna undersökningen.

Vid granskningen har vidare uppmärksammats de olika intressegruppernas representation i regleringsföreningarna. Enligt revisorernas mening bör *konsumenternas representation* förstärkas genom att deras företrädare även ges plats i föreningarnas arbetsutskott. Såvitt framgår av remissinstansernas uttalanden finns det i princip inga hinder häremot. Revisorerna noterar att JN redan börjat tillämpa denna princip och förordar att principen mera allmänt genomförs.

Under granskningen har satts i fråga om inte konsumentintressena skulle främjas av att de utsedda företrädarna för konsumenterna vid jordbruksöverläggningarna också företrädde konsumenterna i regleringsföreningarna. Konsumentrepresentanternas sakliga kunskaper skulle härigenom kunna utnyttjas bättre och konsumenternas ställning i föreningarna stärkas. Revisorerna förordar därför att regeringen vid sitt val av konsumentföreträdare beaktar denna synpunkt.

Frågan om *JN:s konsumentdelegations organisatoriska ställning* har också berörts vid granskningen, och förslag har rests om att delegationen skall ges en från JN fristående ställning med hänsyn till att delegationen efter hand har blivit en fristående part i jordbruksöverläggningarna.

Förslaget har inte mötts av intresse från de hörda remissinstansernas sida. Delegationen själv betonar att den slår vakt om den självständiga ställning som den under hand har fått och anser att dess formella knytning till JN inte har någon avgörande betydelse men väl vissa praktiska fördelar. Enligt revisorernas mening bör den självständiga ställning delegationen i realiteten har även få en formell bekräftelse i form av ett namnbyte.

Sammanfattningvis har granskningen gett vid handen att jordbruksprisregleringen i vad avser de granskade delarna i stort sett fungerar tillfredsställande. På vissa punkter kan dock effektiviteten förbättras, och beträffande dessa frågor av administrativ-teknisk art har förslag till åtgärder lagts fram i granskningspromemorian. I flera av remissinstanserna tillstyrkta fall har dessa förslag lett till att förändringsarbeten redan påbörjats av JN eller regleringsföreningarna. Sålunda har JN påbörjat en översyn av sina direktiv till regleringsföreningarna. Enligt de nya direktiven skall konsumentrepresentanterna beredas plats i föreningarnas arbetsutskott. Inom regleringsföreningarna pågår ett arbete att samordna de olika kansliernas göro-

mål liksom ett arbete att förbättra årsredovisningarna i fråga om öppenhet och enhetlighet.

Förslagen om att ge staten medlemskap i föreningarna, att överföra vissa föreningars arbetsuppgifter till JN och att göra konsumentdelegationen till en fristående organisation med ett förstärkt sekretariat har dock inte vunnit gehör vid remissbehandlingen, och revisorerna finner därför inte skäl att för sin del framföra förslag i dessa avseenden.

Revisorerna har vidare konstaterat att en förbättring bör komma till stånd vad beträffar möjligheterna att stämma av jordbruksöverenskommelserna mot faktiskt utfall och möjligheterna att bedöma de olika satsningarna inom överenskommelserna. Revisorerna föreslår därför att riksdagen av regeringen begär en utredning angående möjligheterna att tillämpa ökad målstyrning av jordbruksprisregleringen. Revisorerna föreslår också att arbetet med att stärka konsumentrepresentationen i regleringsföreningarnas arbetsutskott fortsätter samt att jordbruksnämndens konsumentdelegation får en mer adekvat benämning.

Hemställan

Under hänvisning till vad som ovan anförts hemställer revisorerna att riksdagen av regeringen begär

1. en utredning angående möjligheterna att tillämpa ökad målstyrning av jordbruksprisregleringen och bättre möjligheter att stämma av jordbruksöverenskommelserna mot faktiskt utfall,
2. att konsumentrepresentanterna ges representation i regleringsföreningarnas arbetsutskott på sätt som revisorerna föreslagit,
3. att jordbruksnämndens konsumentdelegation får en mera adekvat benämning.

Beslut i detta ärende har fattats av revisorerna Ingegerd Troedsson (m), Sture Palm (s), Bertil Jonasson (c), Hugo Bengtsson (s), Georg Åberg (fp), Hagar Normark (s), Allan Åkerlind (m), Ralf Lindström (s), Ivan Svanström (c), John Johnsson (s), Wiggo Komstedt (m) och Kjell Nilsson (s).

På riksdagens revisorers vägnar

Ingegerd Troedsson

Göran Hagbergh

Sammanfattning av granskningspromemoria nr 4/1979 Jordbruksprisregleringen och regleringsföreningarna och de däröver avgivna remissyttrandena

Granskningspromemorian

1 Granskningens syfte

Ett väsentligt led i den svenska jordbrukspolitiken är det prisstöd som ges jordbruket i form av ett gränsskydd som vid behov kan kompletteras med marknadsreglerande åtgärder. De marknadsreglerande åtgärderna handhas förutom av statens jordbruksnämnd (JN), av särskilt bildade regleringsföreningar.

Mot bakgrunden av de betydande belopp som jordbruksprisregleringen omfattar har revisorerna beslutat att granska dispositionen av de inom prisregleringen inflytande medlen och de administrativa formerna inom regleringens olika led. Huvudvikten har härvid lagts vid JN:s och regleringsföreningarnas uppgifter samt i viss mån även vid den sista länken i regleringsledet, nämligen jordbruket och viss livsmedelsindustri.

Utgångspunkten för granskningen har varit de övergripande jordbrukspolitiska mål som satts i form av inkomst-, effektivitets- och produktionsmål. Härvid har gjorts en genomgång av hur regleringsverksamheten anpassats för att de jordbrukspolitiska målen skall uppnås och av vissa slutresultat av regleringen, främst beträffande ersättningen till jordbruket.

2 Resultatet av granskningen

Vid granskningen har allmänt sett kunnat noteras att statsmakternas möjligheter att utöva en noggrann styrning, insyn och kontroll över hela den jordbruksprisreglerande verksamheten hämmas av att systemet i sig är komplext. Några allvarliga erinringar mot verksamheten har det dock inte funnits att föra fram, vare sig när det gäller regleringsföreningarna och deras verksamhet eller den statliga kontrollen av dem.

Statsmakternas ekonomiska styrning av den jordbruksprisreglerande verksamheten kan genomföras efter i princip två linjer. Enligt den ena utövar de statliga organen en noggrann styrning, insyn och kontroll av verksamheten, varvid också slutresultaten i viss utsträckning förutsägs. Den andra innebär att de politiskt beslutande organen preciserar slutresultatet för verksamheten medan de jordbruksprisreglerande organen själva utformar regelsystem m. m. för att uppnå specificerade slutresultat, s. k. målstyrning. Målstyrningsalternativet förutsätter att en avstämning av uppnådda resultat görs i efterhand.

För närvarande sker styrningen och kontrollen huvudsakligen i form av direkt insyn och kontroll. Vid granskningen har noterats att i detta avseende större effektivitet synes kunna nås om

- de direktiv som JN utfärdar för regleringsföreningarna hålls à jour och närmare följer utvecklingen

- staten ges medlemskap i regleringsföreningarna eller får motsvarande ställning
- regleringsföreningarnas kansliarbete samordnas i större utsträckning än vad som för närvarande är fallet
- arbetsuppgifterna inom Föreningen för mejeriprodukter och Svensk sockerhandel under vissa förutsättningar förs över till JN
- regleringsföreningarnas årsredovisningar förbättras i fråga om öppenhet och enhetlighet
- konsumentrepresentationen i regleringsföreningarnas styrelser förstärks, främst genom att konsumenterna får säte och rösträtt i föreningarnas arbetsutskott och
- konsumentdelegationen ges en från JN fristående organisation och får ett förstärkt sekretariat.

Många av nu nämnda åtgärder kan företas av JN och regleringsföreningarna på eget initiativ. I vissa avseenden har också sådant arbete påbörjats.

Även målstyrning kan komma till användning i större utsträckning än vad som hittills varit fallet. Innan denna form av styrning kan tillämpas i ökad omfattning måste dock vissa hinder undanröjas. Ett av de största hindren är avsaknaden av accepterade mått för jordbrukarnas ekonomiska och sociala nivå. Denna brist medför att innebörden av inkomstmålet är oklar såväl vid riksdagens beslut om nya jordbrukspolitiska riktlinjer som vid jordbruksöverläggningarna.

Ett mera preciserat inkomstmål för jordbrukarna är en nödvändig förutsättning för en avstämning mellan mål och faktiskt utfall när det gäller jordbrukarnas inkomster.

Eftersom de senaste riktlinjerna för jordbrukspolitiken även omfattade målet om en ökad utjämning av inkomsterna mellan olika jordbrukarkategorier, bör en strävan vara att ta med inkomstfördelningsaspekterna vid kommande bedömning av förhållandet mellan jordbruksöverenskommelserna och det faktiska utfallet av dem.

3 Granskningens genomförande

3.1 Den svenska jordbrukspolitiken och jordbruksprisregleringen

I den svenska jordbrukspolitiken ingår tre centrala mål, nämligen inkomst-, produktions- och effektivitetsmålen. Inkomstmålet innebär att mål ställs upp beträffande inkomster eller standard för dem som är sysselsatta inom jordbruket, produktionsmålet att samhället mot bakgrunden av olika inhemska och internationella förhållanden anger ramar för landets produktion av jordbruksprodukter och effektivitetsmålet i princip att jordbruksnäringsen till lägsta möjliga kostnader för samhället skall åstadkomma en jordbruksproduktion av önskvärd storlek.

Nämnda mål har under olika perioder haft skiftande formuleringar och olika inbördes tyngd.

Enligt nu gällande jordbrukspolitiska beslut, som togs av riksdagen år 1977, bör ett huvudsyfte med den svenska jordbrukspolitiken vara att tillförsäkra alla som är sysselsatta inom jordbruket en ekonomisk och social standard som är likvärdig med den som jämförbara grupper uppnår. Inkomstmålet innefattar också en ökad utjämning av inkomsterna mellan olika grupper.

Produktionsmålet bör enligt beslutet utformas med hänsyn till kraven på god livsmedelsberedskap, den internationella livsmedelssituationen, regionalpolitiska och samhällsekonomiska hänsyn samt miljövärdsskäl. I stort sett bör nuvarande åkerareal bibehållas. Den fredstida mjölk- och köttproduktionen bör ungefärligen motsvara konsumtionsbehovet inom landet.

Det överskott som uppkommer till följd av målet om oförändrad åkerareal skall i första hand utgöras av spannmål.

De medel som hittills har använts för att förverkliga de jordbrukspolitiska målen är

- pris- och marknadsreglering, varigenom de inhemska produktpriserna kan hållas på en högre nivå än priserna på den internationella marknaden (prisstöd)
- statliga åtgärder som påverkar rationaliseringsutvecklingen (rådgivning, utbildning och finansieringsstöd)
- markpolitisk lagstiftning och
- arbetsmarknadspolitiska åtgärder (avgångsvederlag, arbetslöshetserättning m. m.).

De medel utöver jordbruksprisregleringen som har använts för att förverkliga de jordbrukspolitiska målen, t. ex. statliga rationaliseringsinsatser inom jordbruket, har ej ingått i granskningsuppdraget. På fiskets område gäller en särskild prisreglering, som ej heller har ingått.

Granskningen har som nämnts främst avsett jordbruksprisregleringens administration.

Enligt det jordbrukspolitiska beslutet förutsätts att det svenska jordbruket även i fortsättningen kommer att behöva ett prisstöd om de antagna målen skall kunna uppnås. Detta prisstöd bör i likhet med vad som hittills varit fallet ges i form av ett gränsskydd som vid behov kompletteras med marknadsreglerande åtgärder, främst lagring och export av överskott. I viss utsträckning utgår stödet i form av särskilda pristillägg finansierade med statliga medel.

Gränsskyddet består främst av att införselavgifter läggs på importen av jordbruksprisreglerade varor. För att säkra den avsedda prisnivån inom landet är det emellertid inte alltid tillräckligt med sådana avgifter. Gränsskyddet behöver därför i regel kompletteras med marknadsreglerande åtgärder av olika slag.

Prisregleringen på jordbrukets produkter handläggs av JN. De rena marknadsreglerande åtgärderna handhas dock till övervägande delen av särskilt bildade regleringsföreningar. För perioden den 1 juli 1977–den 30 juni 1978 uppgick regleringsföreningarnas totala kostnader för verksamheten (exkl. sockerhandeln) till närmare 5,3 miljarder kronor, varav posten utjämningsbidrag på mejerisidan utgjorde ca 3,2 miljarder kronor. Nettokostnaderna för att ta hand om överskotten av jordbruksprodukter uppgick till i det närmaste 0,9 miljarder kronor.

3.2 Jordbruksprisöverläggningarna

Inom ramen för de allmänna jordbrukspolitiska riktlinjerna fastställs för särskilda prisregleringsperioder mera detaljerade regler för prissättning och prisreglering. Dessa perioder kan vara ett- eller fleråriga. För närvarande har vi en treårig period. Regleringens utformning i dag bygger på riktlinjerna i 1977 års jordbrukspolitiska beslut.

Den närmare utformningen av regleringen fastställs efter överläggningar

mellan statens företrädare — i regel JN — samt JN:s konsumentdelegation och Lantbrukarnas förhandlingsdelegation. Överläggningarnas resultat redovisas av JN till regeringen. På grundval av sådan redovisning lägger regeringen fram förslag för riksdagen angående utformningen av regleringen för kommande prisregleringsperiod.

Förslag till prisreglering för varje regleringsår under en prisregleringsperiod lämnas av JN efter överläggningarna med de båda nämnda delegationerna. För närvarande görs detta två gånger per år. Vid överläggningarna lämnas förslag till förändringar av jordbrukspriserna för det närmaste halvåret. Resultatet anges såväl i milj. kr. som t. ex. i öre/kg för de aktuella jordbruksprodukterna.

Parter i jordbruksförhandlingarna är som nämnts JN, JN:s konsumentdelegation och Lantbrukarnas förhandlingsdelegation. JN är enligt sin instruktion central förvaltningsmyndighet för ärenden om prisreglering och marknadstöring på jordbrukets område, i den mån sådana ärenden inte ankommer på annan myndighet.

Konsumentdelegationen inrättades år 1963 och var då resultatet av ett initiativ från statsmakternas sida. Delegationen har enligt sin instruktion (1977: 511) bl. a. till uppgift att bistå JN med råd och upplysningar och att till JN framföra synpunkter och önskemål beträffande jordbrukspolitikens och jordbruksprisregleringens utformning. Delegationen har rätt att uppta överläggningar med JN i frågor av större vikt eller i frågor som har prejudicerande verkan.

Efter hand har konsumentdelegationen i allt högre grad kommit att fungera som en reell förhandlingspart. I prop. 1969: 107 angående jordbruksprisregleringen diskuterades delegationens verksamhet. I propositionen redovisades att man från visst håll (dåvarande Lantbruksförbundet) var kritisk mot att konsumentdelegationen, oaktat att den var knuten till JN, vid jordbruksprisöverläggningarna hade samma ställning som Lantbrukarnas förhandlingsdelegation. För att denna oklarhet skulle elimineras förordades att möjligheten att ge konsumentdelegationen en från JN fristående ställning och ett eget kansli skulle övervägas. Föredragande departementschefen ansåg emellertid att delegationen hade tillfredsställande möjligheter att hävda sina intressen i enlighet med avsikten vid dess tillkomst och att någon förändring därför ej var motiverad. Konsumentdelegationen och dess ställning har därefter vid flera tillfällen behandlats av riksdagen.

Konsumentdelegationens kansli har tidigare bestått av en sekreterare som fullgjort uppdraget vid sidan av heltidstjänst på annat håll. Från och med år 1977 har kansliet utökats med en heltidstjänst på avdelningsdirektorsnivå. Konsumentdelegationen kan i övrigt repliera på JN:s och statens pris- och kartellnämnds utredningsresurser.

Lantbrukarnas förhandlingsdelegation utses av Lantbrukarnas riksförbund (LRF). LRF är det centrala samarbetsorganet för både den fackliga och den ekonomiska föreningsrörelsen, i vilken såväl de enskilda lantbrukarna som branschernas riksorganisationer och de större ekonomiska föreningarna ingår som medlemmar.

3.3 Regleringsföreningarna

Vid sidan av JN svarar de särskilda regleringsföreningarna för de direkta marknadsreglerande åtgärder som erfordras på jordbruksområdet. Huvuddelen av det praktiska arbetet ligger på föreningarna.

Till formen är regleringsföreningarna ekonomiska föreningar, i vilka

representanter för jordbrukskooperationen, konsumentkooperationen samt den enskilda handeln och industrin ingår som medlemmar. Föreningar finns för följande sju varuområden, nämligen mjölkprodukter, kött och fläsk, oljevaxter, potatis, socker, spannmål samt ägg och fjäderfä. För respektive varuslag sköts regleringen av följande föreningar, nämligen Föreningen för mejeriprodukter, Svensk kötthandel, Sveriges oljväxtintressenter, Sveriges potatisintressenter, Svensk sockerhandel, Svensk spannmålshandel respektive Svensk ägghandel.

Föreningarna grundar sin verksamhet på lagen (1967: 340) om prisreglering på jordbrukets område, enligt vilken de äger att, envar inom sitt verksamhetsområde, pröva frågor om bidrag eller annat stöd i marknadsreglerande syfte.

I styrelsen för respektive förening återfinns, förutom representanter för föreningarnas medlemmar, företrädare för staten och de direkta konsumentintressena. Ordföranden i föreningarna utses av regeringen. För närvarande innehas ordförandeuppdraget i samtliga föreningar av en och samma person.

Regleringsföreningarna skall primärt söka motverka att utbudet inom landet av jordbruksprodukter överstiger efterfrågan vid en prisnivå som bestäms av det skydd mot utländsk konkurrens som fastställts för olika varor. Å andra sidan har föreningarna genom sin marknadsreglerande funktion även fått till uppgift att skydda konsumenterna mot eventuell varubrist. Därutöver har föreningarna i vissa fall ålagts att utföra särskilda arbetsuppgifter för statens räkning. Bl. a. skall de biträda vid genomförandet av subventionering av priserna på vissa livsmedel, t. ex. mjölk.

Föreningarna genomför sin prisreglerande verksamhet främst genom att finansiera lagring och export av produktionsöverskott. I vissa fall löser de dock in viss del eller hela produktionen av viss vara, och de kan också själva ombesörja exporten av överskott.

Som exempel på regleringsföreningarnas finansiella verksamhet kan nämnas att de – med undantag för föreningen Svensk sockerhandel – under regleringsåret 1977/78 sammanlagt hade kostnader på 5 288,6 milj. kr.

Administrationskostnaderna för deras verksamhet uppgick under samma regleringsår till sammanlagt 11 milj. kr.

Regleringsföreningarnas intäkter består av statliga medel, interna avgifter samt export- och försäljningsintäkter.

De statliga medlen kan delas upp i tre grupper, nämligen

- införselavgifter upptagna vid import av jordbruksprodukter och livsmedel. (Storleken av tillskjutna medel fastställs av riksdagen, och fördelningen föreningarna emellan görs efter en särskild fördelningsplan. I vissa fall tillförs föreningarna också införselavgiftsmedel utanför fördelningsplanen.)
- livsmedelssubventioner och
- övriga statliga medel.

De interna avgifterna tas ut på produktionen av vissa jordbruksprodukter med stöd av statsmakternas beslut och tillgodoförs i princip föreningarna via JN. För närvarande tas bl. a. följande avgifter ut, nämligen tillverkningsavgifter på fodermedel, förmalningsavgifter på brödsäd, fettvaruavgifter på vegetabiliska fetter och oljor, areal- och leveransavgifter på potatis, utjämningsavgifter på mjölkprodukter samt produktionsavgifter på ägg.

De sistnämnda avgifterna betecknas som interna då de tas ut på inhemsk

produktion och aldrig kommer utanför reglerings-systemet. Skälet till att man tar ut avgifterna är bl. a. principen om att jordbruket skall stå för de export- och lagringskostnader som uppkomna överskott för med sig.

Förutom nu nämnda olika slag av intäkter får regleringsföreningarna, främst Svensk spannmålshandel, Svensk ägghandel och Sveriges oljeväxt-intressenter, vissa inkomster i samband med sin exportförsäljning resp. varuförsäljning inom landet. Därtill kommer ränteinkomster på eget kapital.

Regleringsföreningarna grundar i första hand sin verksamhet på de riktlinjer som riksdagen och regeringen drar upp för de särskilda regleringsperioderna. Härutöver utfärdar JN i sin roll som övervakande myndighet särskilda direktiv rörande de olika föreningarnas verksamhet.

När det gäller föreningarnas mål och verksamhet anges i stadgarna i regel att föreningarna skall driva sin verksamhet med beaktande av det allmännas intressen och under iakttagande av de av statsmakterna antagna riktlinjerna för regleringsverksamheten på området. Vidare stadgas att föreningarna skall följa de allmänna föreskrifter och anvisningar beträffande verksamheten som JN kan komma att meddela inom ramen för dessa riktlinjer. I stadgarna finns därutöver bestämmelser om föreningarnas beslutande och verkställande organ, såsom föreningsstämma och styrelse, om medlemskretsen och medlemmarnas insatser samt om föreningarnas årsredovisning och hur revisorer utses.

Som medlemmar i de olika föreningarna ingår dels sammanslutningar av jordbrukare och andra producenter av jordbruksprodukter, såsom LRF och Svenska lantmännens riksförbund, dels företag eller sammanslutningar av företag som bearbetar, vidareförädlar eller säljer jordbruksprodukter, såsom Sveriges slakteriförbund, Sveriges livsmedelshandlareförbund och KF. I den mån KF ingår som medlem torde förbundet betrakta sig som representant både för den näringsgren det i det särskilda fallet gäller och det allmänna konsumentintresset. Staten äger inte medlemskap i någon av föreningarna, vilket bl. a. innebär att staten vid föreningsstämmorna inte kan påverka de på dessa stämmor förekommande ärendena, såsom styrelsens förvaltning och beviljandet av ansvarsfrihet för styrelsen.

Medlemmarna deltar i föreningarna med de insatser som framgår av föreningarnas stadgar. Rösträtten på föreningsstämma utövas regelmässigt efter antalet insatser.

Som tidigare nämnts utser regeringen i regel tre styrelseledamöter i varje förening. Av dessa representerar två staten. En av de statliga representanterna är ordförande. Den andre, som regelmässigt hamtas från JN, får anses representera de intressen som nämnden företräder. Den tredje av de av regeringen utsedda ledamöterna företräder de allmänna konsumentintressena. Som konsumentrepresentanter har ofta utsetts företrädare för olika personalorganisationer, såsom LO, TCO och SACO/SR. I ett par fall har valet fallit på riksdagsledamöter. Därutöver utser medlemmarna i föreningarna sina styrelseledamöter i enlighet med föreningsstadgarna.

I alla föreningar utom Svensk sockerhandel utses inom styrelsen ett arbetsutskott med styrelsens ordförande som ordförande. I arbetsutskottet handläggs de frågor som av styrelsen delegerats till arbetsutskottet. Där förbereds vidare styrelsebesluten och behandlas frågor av teknisk art. Inrättandet och sammansättningen av arbetsutskotten föreskrivs regelmässigt i stadgarna.

Konsumentintressena är formellt inte representerade i någon förenings arbetsutskott. I föreningen Svensk kötthandel är dock konsumentrepresentanten adjungerad till utskottet.

3.4 Ersättning till jordbruket och viss livsmedelsindustri

Enligt nuvarande regler är de led som ingår i regleringsmekanismen i princip "skyddade" mot inflationen. Detta åstadkommes genom att jordbruket får ersättning dels för kostnadsökningar för inköpta produktionsmedel, dels för ökningen av de uppsamlings- och förädlingskostnader som ligger inom regleringsledet. Ersättningen gäller dock endast de prisbetingade kostnadsökningarna i såväl producent- som uppsamlings- och förädlingsleden. Kostnadshöjningar som hänför sig till ökade volymer ersätts således ej vid prisöverläggningarna. Ökningen av jordbrukarnas egna inkomster (för arbete och satsat kapital) förutsätts följa inkomstutvecklingen för andra grupper.

Jordbrukets totala intäkter för försålda produkter uppgick enligt den s. k. normkalkylen till 13 000 milj. kr. för regleringsåret 1978/79. Härav utgör 10 000 milj. kr. kostnader för inköpta produktionsmedel, medan återstoden 3 000 milj. kr. utgör jordbrukarnas ersättning för eget arbete och eget kapital. Utöver dessa belopp tillkommer inom jordbruksprisregleringen ett belopp om 2 300 milj. kr. som avser kostnader för viss uppsamling och förädling. Det totala beloppet som omfattas av jordbruksprisöverläggningarna uppgick således till 15 300 milj. kr.

De enskilda jordbrukarna får betalt för sina produkter via avräkningspriser från de mejerier, slakterier etc., till vilka de levererar produkterna. Avräkningspriserna förutsätts följa prisregleringspriserna i partiledet (dock efter avdrag för kostnadsökningar inom uppsamlings- och förädlingsleden). Kostnadsökningar på exempelvis produktionsmedel leder till att prisregleringspriserna höjs vid nästa regelutlösning, så att jordbrukarnas avräkningspriser kan öka. Samtidigt måste gränsskyddet höjas.

Justeringar av mittpriser, prisgränser och införselavgifter görs varje halvår under prisregleringsperioden (den 1 juli och den 1 januari), medan anpassningen av jordbrukarnas inkomster till inkomstutvecklingen för andra befolkningsgrupper i regel bestäms en gång om året (den 1 juli).

Det är den prisbetingade ökningen av kostnaderna för produktionsmedel och uppsamling liksom ökningen av de jämförbara gruppernas löner (teller företagarkinomster) som diskuteras vid jordbruksprisöverläggningarna. Den beslutade kompensationen till jordbruket läggs därvid ovanpå tidigare beslutade kompensationsbelopp.

I promemorian granskas närmare den kompensation som utgår för inköpta produktionsmedel i jordbruket, för uppsamling och förädling samt för eget arbete och eget kapital i jordbruksverksamheten.

3.5 Probleminventering

I detta avsnitt behandlas främst de metoder för styrning av prisregleringsverksamheten från statsmakternas sida som i dag tillämpas och de problem som vid granskningen bedömts vara förenade med dem.

En styrmetod som kan tillämpas är att utöva en noggrann styrning, insyn och kontroll, varvid också slutresultaten i viss utsträckning förutsägs. En annan styrmetod är att sätta bestämda mål för verksamheten och låta de jordbruksprisreglerande organen själva utforma regelsystem m. m. för att uppnå dessa mål. Denna metod, som skulle kunna kallas målstyrning, bör vara kompletterad med en utvärdering i efterhand av verksamheten.

För närvarande tillämpas i varierande utsträckning båda styrmetoderna, och i praktiken kan de inte heller hållas strikt isär.

Rent allmänt konstateras att tillämpningen av en metod, som uteslutande avser en noggrann styrning, insyn och kontroll av verksamheten, försvåras av att regleringssystemet i sig är komplext. För att kunna genomföra en noggrann styrning krävs att man har både överblick och detaljkunskaper på alla produktionsområden, vilket det kan vara svårt att få. Visserligen har det funnits en strävan att förenkla systemet, men några större förenklingar har ändå inte åstadkommits och kan inte heller förutses komma till stånd.

Inom jordbruksprisregleringen finns följande intressegrupper representerade, nämligen staten, jordbrukarna med jordbrukets förädlingsindustrier, livsmedelsindustrin och handeln samt konsumenterna.

De statliga intressena är främst inriktade på att beslutade jordbrukspolitiska mål skall uppnås, medan jordbrukets och livsmedelsindustrins representanter samt konsumentföreträdarna envar på sitt håll förutom att nå det allmänna målet strävar efter att bevaka sina speciella intressen.

De olika intressegruppernas representation och möjligheter att följa och påverka verksamheten inom regleringsföreningarna har omfattats av granskningen.

Förutsättningarna för regleringsföreningarnas arbete ges genom de övergripande jordbrukspolitiska riktlinjer som beslutas av riksdagen och genom jordbruksöverenskommelserna med åtföljande beslut av riksdag och regering. Föreningarnas verksamhet styrs sedan mer i detalj med hjälp av de ekonomiska medel som statsmakterna ställer till föreningarnas förfogande. Statsmakterna kan därutöver styra, få insyn i och kontrollera föreningarnas verksamhet dels genom att regeringen tillsätter ordförande och minst två representanter i var och en av föreningarnas styrelser, dels genom att JN som tillsynsmyndighet över föreningarna utfärdar direktiv för deras verksamhet och tillsätter en av revisorerna för varje särskild förening.

Rent allmänt synes statsmakternas möjlighet att påverka och kontrollera verksamheten i föreningarna vara väl tillgodosedd. Dock har granskningen visat att vissa förbättringar kan åstadkommas på området.

De direktiv som JN utfärdar är mycket allmänt hållna och av deras datering att döma har de, med få undantag, inte blivit översedda efter det att de för ett flertal år sedan utfärdades. För en av föreningarna har under viss tid särskilda direktiv saknats. Dock har vid vissa tillfällen tilläggsdirektiv utfärdats, främst i form av särskilda skrivelser till föreningarna.

Enligt vad som under hand inhämtats gör JN för närvarande en revision av utfärdade direktiv, och i ett fall har under år 1979 nya och översedda direktiv utfärdats.

Då direktiven skall utgöra komplement till de för föreningarna gällande stadgarna, synes det vara nödvändigt att de löpande anger den roll som föreningen skall spela i regleringsverksamheten. Därtill torde det, om direktiven över huvud taget skall ha någon betydelse som styrmiddel, kunna sättas i fråga om de inte bör hållas så aktuella att nya direktiv utfärdas för varje löpande regleringsår.

Staten ager för närvarande inte medlemskap i någon regleringsförening. Detta innebär från formell synpunkt bl. a. att det allmännas intressen inte kan göras gällande vid röstningar på föreningsstämmorna. Sålunda kan man på dessa från den statliga sidan inte ta ställning till föreningarnas verksamhet och yttra sig i frågor om ansvarsfrihet för respektive styrelser. Inte heller har staten något formellt ansvar för föreningarnas bestånd. Det bör därför övervägas om inte även staten bör bli delägare i de olika

föreningarna. Som särskilt skal härfor kan anföras att föreningarna utöver sin egentliga verksamhet numera också svarar för vissa speciella myndighetsuppgifter, bl. a. subventioneringen av vissa livsmedel.

Ett medlemskap för staten i föreningarna torde kunna ersättas med att föreningsstämmornas befogenheter överläts på sådana i 628 lagen (1951: 308) om ekonomiska föreningar omnämnda fullmäktige och att staten erhåller en sådan fullmäktigeplats i varje förening.

Styr- och kontrollmöjligheterna skulle öka om antalet föreningar var mindre än det är i dag. Å andra sidan har den nuvarande konstruktionen väsentliga fördelar då den medger att

- snabba beslut med ett minimum av byråkrati erhålls
- expertkunskaper inom olika produktområden finns företrädade vid beslutsfattandet
- genomförandet av besluten garanteras genom att de verkställande personerna deltar i besluten och
- kunniga konsumentrepresentanter lättare kan rekryteras.

På kanslisidan har en samordning mellan föreningarnas kanslier redan inletts, vilket vid granskningen bedömts vara en positiv utveckling från rationaliseringssynpunkt.

I fråga om två av föreningarna. Föreningen för mejeriprodukter och föreningen Svensk sockerhandel, synes regleringsverksamheten vara av sådan art att den med lika stor fördel skulle kunna utföras av en statlig myndighet som JN. Även i dessa fall noteras att vissa nackdelar är förenade med den skisserade lösningen, bl. a. finns det en risk för sämre möjligheter att fånga upp erforderliga expertkunskaper för handläggning av regleringsfrågorna.

Utan tvivel skulle större insyn i föreningarnas regleringsverksamhet kunna vinnas om alla tillskott från statens sida till föreningarna gick över statsbudgeten. Då emellertid en sådan fråga måste bedömas i ett större sammanhang har det inte funnits anledning att närmare beröra den i promemorian.

En bättre bild av föreningarnas verksamhet skulle även kunna nås om föreningarnas årsredovisningar i väsentlig mån ändrades i riktning mot större öppenhet. Då skulle även andra intresserade än experterna på området kunna få en klarare uppfattning om regleringsverksamheten.

Vid granskningen har det vidare visat sig att uppställningarna av årsredovisningarna skilt sig åt de olika föreningarna emellan. Sålunda har de i olika hög grad varit utförliga och illustrativa. De olika posterna i resultaträkningarna har även i vissa fall inte varit direkt jämförbara på grund av olika redovisningssystem. Det har sålunda bl. a. varit förenat med svårigheter att ta fram nettokostnaderna för föreningarnas exportverksamhet då vissa föreningar ej särredovisat exportintäkter och övriga försäljningsintäkter. Det har inte heller varit självklart vad som förts under beteckningarna administration, prognosverksamhet, utredningar och information hos de olika föreningarna. En större enhetlighet när det gäller regleringsföreningarnas årsredovisningar förordas därför i promemorian avensom ett ökat arbete på att göra årsredovisningarna mer informativa. Arbetet i sådan riktning har enligt uppgift också påbörjats inom föreningarna.

Som ett led i JN:s insyn och kontroll över föreningarna ingår också att JN utser en av revisorerna i de olika föreningarna. Denna revisionsfunktion är för närvarande inte formellt reglerad i instruktioner av något slag. Det har dock allmänt förutsatts att JN:s revisorer – till skillnad från de auktoriserade revisorerna – i sitt arbete främst skall beakta förvaltnings-

revisionella synpunkter. I promemorian förordas att JN för uppdraget som förvaltningsrevisorer bör välja revisorer med marknadskunskaper. Vidare bör en större planmässighet i arbetet tillämpas genom att årliga revisionsplaner upprättas.

Vid granskningen har noterats att man inom de olika föreningarna endast i undantagsfall och först på senare år genomfört analyser och bedömningar av sina marknadsreglerande verksamheter. I promemorian förordas att sådana analyser fortsättningsvis regelmässigt görs och att samtliga föreningar analyserar sin verksamhet.

Beträffande olika intressenters representation i föreningarna och deras möjligheter att påverka verksamheten görs i promemorian följande bedömning.

Jordbrukarna och jordbrukets förädlingsföretag samt övrig livsmedelsindustri och handel anses vara väl representerade, och endast i vissa marginella fall har kunnat noteras kritik mot företagarnas möjligheter att få sina intressen tillgodosedda.

Representanterna för konsumentintressena i föreningarna utses av regeringen. I regel finns en ordinarie konsumentrepresentant i varje föreningsstyrelse. Deras roll i styrelserna är dock inte helt klar. De tillämpar såtunda för närvarande inte en gemensam policy i sitt agerande utan ser sig främst som representanter för respektive fackliga, politiska eller yrkesmässiga organisationer. Ett problem är att majoriteten av konsumentrepresentanterna inte har samma möjligheter att tränga in i jordbruksprisregleringens komplicerade regelsystem som flertalet av de övriga styrelseledamöterna har. Endast en av konsumentrepresentanterna sitter nämligen med i arbetsutskott och har rösträtt. Denne får på grund av sin ställning ett bättre informationsunderlag för sitt agerande och därmed ett ökat inflytande över föreningens verksamhet. I vissa andra föreningar har konsumentrepresentanterna rätt att närvara vid arbetsutskottens sammantraden.

Konsumentintressena har sålunda i princip ett tämligen svagt inflytande i föreningarna. För att öka konsumentinflytandet bör i direktiven för föreningarna föras in föreskrifter om att representanter för konsumenterna skall ingå i förekommande arbetsutskott och där ha rösträtt.

Vidare synes dessa konsumentrepresentanter böra ha en basorganisation från vilken de skall kunna få biträde vid sitt arbete. De bör därför regelmässigt samtidigt representera konsumentintressena såväl i JN:s konsumentdelegation som i regleringsföreningarna. I denna dubbla egenskap skulle de då såväl ha tillgång till bakgrundsmaterialet från jordbruksöverläggningarna som den expertis som finns hos konsumentdelegationens sekretariat.

Samtidigt berörs i promemorian frågan om inte konsumentdelegationen bör brytas loss från JN och bilda en självständig organisation, alternativt knyts till annat organ. I samband härmed skulle delegationens sekretariat förstärkas. En nackdel med en sådan lösning är dock att en viss dubblering av kansliresurserna kan uppkomma.

När det gäller statsmakternas möjlighet att styra verksamheten enligt målstyrningsprincipen framförs i promemorian bl. a. följande.

Vid granskningen har försök gjorts att följa vissa formuleringar av inkomstmålet i 1977 års jordbrukspolitiska riktlinjer till motsvarande punkter i jordbruksöverenskommelserna för innevarande regleringsperiod respektive innevarande regleringsår. Dessutom har granskningen omfattat avstämningen mellan jordbruksöverenskommelserna och det faktiska utfallet. Slutligen har möjligheterna till återkoppling mellan det faktiska utfallet

och jordbruksöverenskommelsernas formuleringar berörts.

Härvid har noterats att ett stort problem är förenat med det förhållandet att de överläggande parterna inte har kunnat specificera absoluta mått för vare sig den ekonomiska eller den sociala standarden inom jordbruket. Detta beror bl. a. på att det varit svårt att avgöra den roll som beskattningen och inflationen skall spela vid bedömningen, faktorer som efter hand fått ökad betydelse. Avsaknaden av absoluta mått försvårar en konkret angivelse av målet för jordbrukarnas inkomster. Innebörden av jordbruksöverenskommelserna blir därigenom också oklar.

Ett arbete pågår dock inom lantbruksekonomiska samarbetsnamnden på att få fram mått på jordbrukarnas inkomst- och levnadsförhållanden. Sannolikt går det inte att komma fram till en enda måttstock utan man får nöja sig med att använda sig av flera kompletterande mått.

I den mån statsmakterna väljer att i ökad utsträckning styra verksamheten genom målstyrning, är det ett oeftergivligt krav att det också finns möjligheter att formulera målen.

Beträffande avstämning mellan de årliga jordbruksöverenskommelserna och det faktiska utfallet har sådana redovisats i mycket liten omfattning. Dock har två sådana avstämmningar nyligen genomförts.

Att stämma av jordbrukarnas faktiska inkomstutveckling mot den inkomstutveckling som är förutsatt i jordbruksöverenskommelserna är svårt, bl. a. på grund av att sådana avstämmningar kan göras på många olika sätt. Svårigheter uppstår genast i och med att begreppet avstämning kan ha många olika betydelser.

En grundläggande svårighet för olika typer av jämförelser är vidare att jordbruksöverenskommelserna är av generell natur och reglerar inkomsterna i stort till jordbruket. En annan svårighet kan vara att systemet tillåter jordbrukarna visst risk- och chansstagande.

Möjligheterna att avstamma jordbruksöverenskommelserna mot det faktiska utfallet bör göras till föremål för ytterligare överväganden. Rent principiellt kan en avstämning underlättas om förkalkylerna (dvs. överenskommelserna) formuleras i samma termer som efterkalkylerna. Eftersom man vid det senaste jordbrukspolitiska beslutet tog upp frågan om en ökad utjämning av inkomsterna mellan olika jordbrukarkategorier bör en strävan vara att ta med inkomstfördelningsaspekterna i kommande avstämmningar mellan jordbruksöverenskommelserna och utfallet.

Remissammanställning

Yttranden över granskningspromemorian nr 4/1979 Jordbruksprisregleringen och regleringsföreningarna har avgetts av följande myndigheter och intresseorganisationer, nämligen riksrevisionsverket (RRV), statistiska centralbyrån (SCB), statens jordbruksnämnd (JN), statens jordbruksnämnds konsumentdelegation, statens pris- och kartellnämnd (SPK), gemensamt av regleringsföreningarna Svensk spannmålshandel, Svensk kötthandel, Svensk ägghandel, Föreningen för mejeriprodukter, Sveriges potatisintressenter, Sveriges oljeväxtintressenter och Svensk sockerhandel, Lantbrukarnas riksförbund (LRF) – i samråd med berörda organisationer, Sveriges grossistförbund, Sveriges industriförbund (SI), Kottbranschens riksförbund, Svenska mejeriernas riksförbund, Kooperativa förbundet (KF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Centralorganisationen SACO/SR.

Flertalet av remissinstanserna har i sina yttranden strikt hållit sig till de särskilda frågor som tagits upp i promemorian. Endast i ett par fall har mera allmänna omdömen lämnats om de problem som finns på området. Inte någon sätter i fråga de i promemorian avgivna omdömena om statsmakternas möjligheter att styra prisregleringsverksamheten. Flera har i stället i mer eller mindre direkta ordalag vitsordat riktigheten av bedomningen.

Remissinstanserna redovisar mycket stor samstämmighet vid bedomningen av de olika delfrågor som tagits upp i promemorian, oavsett om intagna ståndpunkter varit negativa eller positiva.

I det följande redovisas först remissinstansernas synpunkter på förslagen om ökad styrning och kontroll av den jordbruksprisreglerade verksamheten. Därefter tas frågan om en ökad målstyrning på området upp till behandling.

Statsmakternas styrning av regleringsföreningarna sker bl. a. genom de direktiv för föreningarna som JN utfärdar.

Samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan – JN, SPK, regleringsföreningarna, LRF, SI, KF och LO – delar det framförda förslaget om att direktiven bör hållas mer aktuella än vad hittills varit fallet. Förslaget om att en årsvis översyn av dem skall göras avvisas dock av nästan alla.

JN framhåller att påståendet att det under viss tid saknats direktiv för en förening kan sättas i fråga även om man ser saken från strängt formalistisk synpunkt. Enligt JN framgår det av omständigheterna att ifrågakvarande direktiv prolongerats och gällt till dess att de år 1979 ersattes av nya. Att så i verkligheten har varit fallet har varit uppenbart i vart fall för föreningen och JN, anser nämnden.

När det gäller den förordade årliga översynen av direktiven finner JN att det med hänsyn till att marknadsförhållandena när som helst kan förändras är tveksamt om en årlig översyn är det mest andamålsenliga. Krav på obligatorisk årlig översyn skulle kunna innebära en onödigt byråkratisk omgång.

Regleringsföreningarna för fram följande synpunkter i frågan om statsmakternas möjligheter att styra föreningarna och om den roll JN:s direktiv till föreningarna därvid bör spela.

Man synes överbetona betydelsen och lämpligheten av att styra föreningarnas verksamhet genom en fortlöpande aktualisering av direktiven. Det uppkommer ibland sådana frågeställningar och situationer som inte kunnat förutses och därmed regleras i direktiven, som måste vara mer allmänt och principiellt hållna. Att som föreslås i promemorian utfärda nya direktiv varje år skulle endast innebära merarbete och onödigt detaljstyrning. Till grund för föreningarnas löpande aktuella handlande ligger, såsom framgår av direktiven, dels riksdagens beslut om prisregleringens utformning och om bl. a. fördelningen av regleringsmedel mellan föreningarna, dels regeringsbeslut om prisändringar varje halvår. De parter som berörs av besluten och som också är representerade i flertalet regleringsföreningar bör så långt som möjligt själva utforma de marknadsreglerande åtgärderna. Flertalet av ledamöterna i regleringsföreningarnas styrelser följer på nära håll de jordbrukspolitiska frågorna. Detta innebär att styrelserna har tillräckliga kunskaper för att kunna ta ställning utan detaljerade direktiv. Ordförande och vice ordförande, liksom några ytterligare ledamöter, utses av regeringen. Som vice ordförande ingår i de olika föreningarna normalt en ledande departementstjän-

steman. Jordbruksnämnden har dessutom, som även framhålls i promemorian, en löpande insyn i verksamheten genom sina representanter i föreningarnas styrelser och arbetsutskott. Nämnden kan vidare vid behov utfärda tilläggsdirektiv. Ett sådant förfaringsätt tillgodoser enligt vår uppfattning i tillräcklig grad behovet av styrning av verksamheten.

När det gäller *statens medlemskap i regleringsföreningarna* är det bara två remissinstanser – SPK och TCO – som är positiva till en sådan förändring av delägarskapet i föreningarna, medan de övriga som yttrat sig ställer sig negativa till förslaget.

TCO anser sig böra tillstyrka förslaget även om förslaget inte innebär att staten får en majoritetsställning. Staten kan markera sin inställning även med en enda röst. Den nuvarande ordningen med staten representerad i styrelser och arbetsutskott men ej i själva föreningarna ligger TCO ologisk.

Av de remissinstanser som avstyrker den föreslagna ändringen understryker JN att det nuvarande systemet fungerat i omkring 15 år, veterligen utan anmärkning från något håll. Den verkligt betydelsefulla styrningen utövar staten genom de direktiv JN utfärdar i enlighet med statsmakternas riktlinjer för jordbrukspolitiken, sina styrelserepresentanter och de av JN utsedda revisorerna. Ändringar av föreningarnas stadgar som beslutas av föreningsstämmorna skall för att bli gällande för övrigt godkännas av JN.

LRF framför likartade synpunkter i frågan och även SI har samma uppfattning. SI anser dock att det är angeläget att man gör en allmän översyn av ägarförhållandena i regleringsföreningarna i syfte att bättre anpassa dem till dagens marknadsbild.

Till förslaget om *överförandet av arbetsuppgifterna för Föreningen för mejeriprodukter och Svensk sockerhandel* till förslagsvis JN är samtliga remissinstanser negativa utom SPK, som uttalar sig för ett slopande av föreningen Svensk sockerhandel.

JN framhåller för sin del i denna fråga följande.

De arbetsuppgifter Föreningen för mejeriprodukter (FFM) utför inom mjölkregleringen är av sådan karaktär att ett överförande av dem till JN skulle innebära att JN:s personal skulle behöva ökas med det antal personer som svarar för denna verksamhet inom föreningen. Ett överförande av FFM:s uppgifter till JN skulle dessutom försvåra samordningen med motsvarande funktioner inom Svensk kötthandel och Svensk ägghandel. Mot bakgrund av det anförda avstyrks förslaget.

I fråga om Svensk sockerhandel kan i och för sig anföras att denna förenings marknadsreglerande verksamhet är väsentligt mindre än den som ankommer på de övriga föreningarna. Samtidigt är emellertid föreningens administrationskostnader relativt små. Föreningen fyller enligt dess medlemmars samstämmiga uttalande ett behov. Enligt JN kan den situationen inträffa att ytterligare uppgifter beträffande importerat socker behöver läggas på föreningen. Det torde vara ostridigt att det kan bli svårt att i en akut situation snabbt tillskapa en ny förening med motsvarande branschfarenhet som den nuvarande. JN anser vidare att de möjligheter till informationsutbyte som föreningen ger, bl. a. som remissinstans, är av visst värde i nämndens arbete.

Regleringsföreningarna anser att sakskalet talar för att samtliga regleringsföreningar bör bibehållas som självständiga enheter. För att en överföring till en statlig myndighet av vissa arbetsuppgifter skall vara motiverad bör den leda till förbättringar, inte endast till lika stora fördelar. En överföring skulle till och med medföra direkta nackdelar genom att försvå-

ra utnyttjandet av branschernas sakkunskap, minska medinflytandet och medansvaret för berörda parter samt leda till sämre samordning av kansliarbetet inom föreningarna.

Beträffande de nämnda föreningarnas arbetsuppgifter anför i remissyttrandet följande.

Arbetsuppgifterna för Föreningen för Mejeriprodukter överensstämmer i fråga om hanteringen av överskotten med övriga regleringsföreningar. En överföring av just denna förenings arbetsuppgifter till jordbruksnämnden förefaller därför omotiverad. Härutöver omhänderhar föreningen dels den verksamhet som syftar till att åstadkomma en utjämning av intäkterna från olika grenar av mejerirörelsen, dels en säsongsprissättning av leverantörsmjölken. Någon fördel av att överföra dessa funktioner till jordbruksnämnden synes inte kunna påräknas.

Svensk Sockerhandels regleringsverksamhet är dels av mindre omfattning än övriga föreningars, dels av en något annan karaktär. Föreningen bevakar den internationella utvecklingen på sockerområdet och kan när så bedöms nödvändigt föreslå lämpliga regleringsåtgärder. I lägen med extrema sockerpriser på världsmarknaden kan regleringsåtgärder snabbt behöva sättas in för att inom landet upprätthålla de priser som fastställts av statsmakterna. Erfarenheter från tidigare tillfällen har visat att det då är värdefullt att ha tillgång till en regleringsförening som kan svara för vissa regleringsuppgifter.

Förslaget i granskningspromemorian angående en mera öppen och enhetlig information i *regleringsföreningarnas årsredovisningar* syftar till att förbättra möjligheterna att ge en ekonomisk överblick av verksamheten. Samtliga remissinstanser uttalar sig positivt över förslaget.

Regleringsföreningarna pekar på att man, som det framhållits i promemorian, inom föreningarna redan påbörjat en översyn av årsredovisningarna i sådant syfte. Möjligheterna att uppnå en alltigenom enhetlig redovisning av föreningarnas ekonomiska transaktioner begränsas dock av att föreningarnas uppgifter delvis är olikartade.

I granskningspromemorian föreslås vidare att den *samordning av kansliarbetet mellan föreningarna* som inlett skall utvidgas. Förslaget tillstyrks genomgående av remissinstanserna.

Från *regleringsföreningarnas* sida framhålls att samordningen mellan föreningarna av de arbetsuppgifter som kan utföras gemensamt redan har drivits förhållandevis långt. Den omfattar såväl personaladministration, ADB, ekonomi- och servicefunktioner som viss övergripande utredningsverksamhet och ekonomisk planering. Det är föreningarnas avsikt att även i framtiden ta till vara alla de möjligheter till kostnadsbesparingar som en ytterligare ökad samordning kan innebära.

När det gäller de frågor som aktualiserats i granskningspromemorian om JN:s medverkan vid *revisionen av regleringsföreningarna* och om att i större utsträckning utföra *analyser av föreningarnas verksamhet* har de remissinstanser som yttrat sig inte något att invända mot vad som förordats i promemorian.

Regleringsföreningarna säger sig rent allmänt inte ha några invändningar mot åtgärder som syftar till att förbättra den förvaltningsrevision som krävs enligt lagen om ekonomiska föreningar. Den revision som bedrivs har, anför föreningarna, inslag av granskning av effektivitet och val mellan handlingsalternativ men syftar i första hand till att kontrollera att verksamheten sker enligt riksdags- och regeringsbeslut samt gällande författningar.

direktiv, stadgar m. m. De framhåller att revisorer från jordbruksnämnden bör ha de bästa förutsättningarna att svara för denna del av förvaltningsrevisionen. En löpande insyn i och uppföljning av föreningarnas effektivitet m. m. sker även genom JN:s representanter i föreningarna.

Dessutom genomför föreningarna själva analyser av verksamheten. Som exempel på sådana analyser kan nämnas Sveriges potatisintressenters granskning av sina marknadsreglerande åtgärder under de båda senaste regleringsåren.

Föreningarna delar den i granskningsspromemorian uttalade positiva uppfattningen om en utvidgning av denna analysverksamhet och nämner i sammanhanget att sådan verksamhet bedrivs i större omfattning än vad som kommit fram i promemorian. Sålunda har fortlöpande uppföljningar gjorts av speciella regleringsåtgärder som föreningarna företagit, t. ex. köttrealisationer och utslaktningar av värphöns. Detta har skett både i form av egna undersökningar inom föreningarna och i form av externt utförda analyser som finansierats av föreningarna. För några år sedan granskade t. ex. Sveriges oljeväxtintressenter de stödåtgärder till vallfröodlingen som föreningen administrerar inom Vallfrönämnden, och en analys pågår för närvarande beträffande Svensk spannmålshandels regleringsåtgärder. Föreningarna vill även nämna de arbeten som fortlöpande pågår i fråga om metodutveckling beträffande prognoser av produktion (ägg) och överskott (spannmål).

JN anför följande i frågan om arbetsuppgifterna för de av JN utsedda revisorerna.

Vid utseende av revisor i regleringsförening har JN i första hand att beakta att de krav beträffande bl. a. erfarenhet i bokföring och insikt i ekonomiska förhållanden som ställs på en revisor i 46 § lagen (1951: 308) om ekonomiska föreningar är uppfyllda. JN anser att dess utsedde revisor bör ägna sig såväl åt redovisnings- som förvaltningsrevision. Någon klar gränsdragning däremellan är nämligen svår att göra och revisorn får själv bedöma vad han vill prioritera. Revisorn är jämte den representant JN har i föreningens styrelse en väsentlig länk i den kontinuerliga insyn som JN utövar i föreningens verksamhet. Såväl styrelse-representanten som revisorn från JN har regelmässigt utsetts från enhetschefsnivå. Medan god marknadskänedom är väsentlig för JNs styrelse-representant har det beträffande revisorn bedömts viktigt att han i minst lika omfattning som styrelse-representanten är väl förtrogen med var granserna går för föreningens befogenheter. Detta förutsätter kunskap om de riksdagsbeslut, propositioner, författningar, direktiv, stadgar, m. m. som utgör grunden för föreningens verksamhet. Det har också ansetts viktigt att denne revisor finns inom JN, varigenom en fortlöpande ömsesidig kontakt kan upprätthållas med JN:s chef.

Vid granskningen har även aktualiserats frågan om konsumentintressenas representation i regleringsföreningarna och i samband härmed också frågan om den till JN knutna konsumentdelegationens ställning i organisatoriskt avseende.

Förslaget om att stärka konsumentintressena utöver KF bl. a. genom att de permanent blir representerade i föreningarnas arbetsutskott tillstyrks i princip av samtliga remissinstanser utom en, Kottbranchens riksförbund. Ett par remissinstanser framför dock vissa synpunkter på den ändring av jäinvikten mellan olika parter inflytande inom utskotten som en sådan förändring skulle innebära. Någon invändning mot att uppdragen som

konsumtrepresentant i JN:s konsumentdelegation och i regleringsföreningarna förenas har inte rests.

JN påpekar att efter hand som nya direktiv meddelas så har JN också tagit in en bestämmelse i dessa av innehåll att, om arbetsutskott finns, de ledamöter som regeringen utsett i föreningens styrelse också skall ingå i och ha rösträtt i utskottet.

LRF understryker i sitt yttrande att styrelseledamöternas uppgift i föreningarnas styrelser och arbetsutskott främst är att bidra med sakkunskap på respektive produktområde. Ett av skälen till att bilda särskilda regleringsföreningar för de olika produktområdena har varit önskvärdheten av att få tillgång till olika näringslivsorganisationers kunnande inom respektive varuområde. Om starka intressen finns för att konsumentrepresentanterna får ett inflytande även i regleringsföreningarnas arbetsutskott, vill förbundet inte motsätta sig att de bereds sådan representation, men i sådant fall bör dock fördelen givetvis också gälla för LRF.

Slutligen påpekar LRF att det ligger en fara i att göra arbetsutskotten för stora. Utskottets ledamöter bör inte utgöra en majoritet inom styrelsen. Blir utskotten för stora, mister man den fördel som ligger i att de kan kallas med kort varsel – ibland inom några timmar – för att fatta nödvändiga beslut.

LO betonar nödvändigheten av att konsumentintresset i regleringsföreningarna verkligen förstärks. För att detta skall kunna realiseras krävs enligt LO att andra intressegrupper, exempelvis jordbrukarna, inte samtidigt ges en ökad representation i styrelser och arbetsutskott.

KF pekar i sitt remissyttrande på att konsumentkooperationen är landets största organiserade konsumentrörelse och därför företräder konsumentintressena.

I frågan om konsumentdelegationens organisatoriska ställning är remissinstanserna genomgående negativa till en ändring av de nuvarande organisatoriska förhållandena.

JN:s konsumentdelegation anför i denna fråga följande.

I promemorian föreslås att konsumentdelegationen bör ges en från jordbruksnämnden fristående ställning bl. a. med hänvisning till att konsumentdelegationen efter hand har kommit att få ställning som fristående part i överläggningarna om jordbruksregleringen. Delegationen vill för sin del slå vakt om denna självständiga ställning. Den organisatoriska anknytningen till jordbruksnämnden har i och för sig inte någon avgörande betydelse men medför vissa praktiska fördelar. Delegationen bör sålunda även i fortsättningen kunna repliera på jordbruksnämndens resurser. Liksom tidigare bör den också få hjälp av lantbruksekonomiska samarbetsnämnden och statens pris- och kartellnämnd.

JN anför att enligt nämndens uppfattning och, såvitt kunnat utrönas även konsumentdelegationens, så fungerar den nuvarande ordningen väl. Även de övriga remissinstanserna synes dela denna uppfattning.

I granskningspromemorian sätts i fråga om inte redovisning över statsbudgeten av alla tillskott från staten till föreningarnas verksamhet bör införas.

Endast RRV har yttrat sig i frågan och noterar härvid bl. a. att RRV vid en översyn av budgetens inkomstsida med anledning av budgetmoderniseringen har analyserat bl. a. införselavgifternas redovisning. RRV har därvid funnit att principiella skäl talar för att införselavgifterna bör ingå i statsbudgeten. En redovisning av dessa avgifter på budgetens inkomstsida

skulle även överensstämma med den praxis som tillämpas såväl för nationalräkenskaperna som vid redovisningen i finansplanen, framhåller verket.

När det gäller möjligheterna att tillämpa s. k. *målstyrning* på prisregleringsområdet inklusive regleringsföreningarnas verksamhet är grundtonen från remissinstansernas sida knappast negativ, men många pekar på de svårigheter av olika slag som är förenade med att tillämpa en sådan metodik.

SPK framhåller att det är väsentligt att det skapas effektiva instrument för avstämningar mellan träffade överenskommelser och det faktiska utfallet till jordbruket både vad gäller kompensationens totalbelopp och dess fördelning mellan primärproduktionen och förädlingsleden. Nämnden förutsätter att det arbete, som jordbruksnämnden påbörjat inom det sistnämnda området, kommer att vidareutvecklas.

En precisering i absoluta mått av inkomstmålen för avstämning av de årliga jordbruksöverenskommelserna anser JN vara svårt att få till stånd. För närvarande görs ökade insatser för att komma fram till bättre mått på jordbrukarnas inkomst- och levnadsförhållanden, och erfarenheterna från detta arbete får visa om det påbörjade arbetet utgör en framkomlig väg. Vad gäller avstämningar mellan överenskommelser och faktiskt utfall pågår visst utvecklingsarbete med sådana. För att dessa avstämningar skall bli meningsfulla torde de emellertid få göras över flera år, eftersom variationerna för enstaka år erfarenhetsmässigt visat sig vara stora.

Sveriges grossistförbund framhåller att inkomstmålen i de nu gällande jordbrukspolitiska riktlinjerna enligt förbundets uppfattning avsiktligt formulerats på ett sådant sätt att parterna i jordbruksöverläggningarna lämnats möjlighet att själva göra uttolkningar om vad som skall ligga i begreppet ekonomisk och social standard. Likaså har inte närmare definierats med vilka grupper som de förutsatta jämförelserna skall ske. Dessa förhållanden borde därför rimligen enligt förbundet innebära att man har förutsatt ett icke ringa förhandlingsutrymme.

Detta till trots har överläggningarna mellan parterna hittills präglats av alltför stor automatik såväl vad gäller den jordbruket tillkommande kostnadskompensationen som också inkomstföljsamheten, vilken nu mycket nära kommit att knytas till innehållet i uppgörelserna mellan LO och SAF. Det reella förhandlingsutrymmet har därför i realiteten varit begränsat – en företeelse som framstår som mindre tillfredsställande med tanke på de krav som ökat hänsynstagande till den svenska totalekonomin ställer och den nödvändiga anpassning som nu uppenbarligen måste ske mellan olika grupper i samhället, tillägger förbundet.

När det gäller en precisering av inkomstmålen anför JN:s konsumentdelegation följande.

Riksdagen har i sina senaste beslut om de jordbrukspolitiska målsättningarna valt att inte precisera inkomstmålet. Möjligheterna att göra detta begränsas bl. a. av svårigheterna att mäta och jämföra inkomster och levnadsstandard hos olika befolkningsgrupper. En utredning om dessa problem pågår inom lantbruksekonomiska samarbetsnämnden. En ytterligare diskussion får anstå tills utredningen framläggs hösten 1980. Det kan vidare påpekas att det förhandlingsutrymme, som nu finns beträffande inkomstmålet och inom vilket man kan beakta en mängd olika omständigheter, skulle gå förlorat vid ett i förväg alltför preciserat inkomstmål. Detta får sålunda sin lämpliga precisering vid överläggningarna. Det bör också understrykas att inkomstmålet endast är ett av jordbrukspolitikens tre mål. Uppfyllandet av produktionsmålet och effektivitetsmålet måste vägas in vid en bedömning av jordbruksregleringens effekter.

Riksdagens revisorers skrivelse angående affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling

1980-06-11

Till riksdagen

Inledning

De sju statliga affärsdrivande verken kan till storlek och organisatorisk struktur jämföras med landets större industrikoncerner. Liksom de varuproducerande industrierna har de en marknad på vilken verkens tjänster efterfrågas. Dessa måste ibland produceras och marknadsföras i konkurrens med företag som tillhandahåller tjänster av liknande slag. På samma sätt som man inom industrin för in nya produkter måste affärsverken utveckla nya typer av tjänster eller förbättra de redan existerande. De investerar i anläggningar och annan materiel som behövs för att de skall kunna tillhandahålla tjänsterna, och investeringarna måste finansieras. Verken avses varje år kunna visa ett positivt ekonomiskt resultat och är ålagda att i varje fall för en följd av år tillfredsställande förränta det investerade s. k. statskapitalet. Detta i sin tur fordrar att verken fortlöpande har kontroll över sina kostnader, utnyttjar produktionsmedlens kapacitet fullt ut och förbättrar sin produktivitet på lång sikt.

Riksdagens revisorer har påbörjat en granskning av de statliga affärsverken. Granskningen, som närmast har karaktären av en studie av vissa delar av verksamheten, har hittills genomförts beträffande de fyra kommunikationsverken. Som ett led i granskningen har upprättats en granskningspromemoria (nr 3/1979) Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling; del I: Kommunikationsverken. Promemorian har i sedvanlig ordning remissbehandlats. Sammanfattningar av promemorian och av avgivna remissyttranden är fogade till denna skrivelse som bilagor.

Allmän beskrivning av verksamheten

Verksamheten vid kommunikationsverken har granskats för en tioårsperiod som i stort sett avser 1970-talet. Beträffande granskningens allmänna resultat må här anföras följande.

Lika litet som de flesta andra företag inom industri- och kommunikationssektorerna har de fyra kommunikationsverken undgått 1970-talets växlande konjunkturer. Tre av verken har redovisat intäktsöverskott efter avskrivningar under vart och ett av de senaste tio budgetåren, medan

endast ett verk har kunnat förränta statskapitalet varje budgetår. Ett verk har visat förluster efter avskrivningar de tre senaste budgetåren. Alla verken har attackerats av de stora kostnadshöjningarna i mitten av decenniet.

Under denna period med skiftande ekonomiska resultat utvecklades dock kommunikationsverken påtagligt i flera avseenden. Nya tekniska och tekniskt-organisatoriska system har tagits i bruk. De äldre systemen har förbättrats. Produktiviteten har i regel stigit, och om den i något fall inte gjort så, synes det finnas naturliga och invändningsfria förklaringar. Tre av verken har omorganiserats under denna tid: det tjärde detaljanpassade en på 1960-talet företagen större omorganisation. Nya ekonomiadministrativa system har införts eller börjat införas. Personalen har vidareutbildats systematiskt. Former och innehåll för den grundläggande verksinterna utbildningen har reformerats i flera fall. De nya organisationerna har möjliggjort att ansvar och beslut kunnat delegeras.

Postverket registrerade under 1970-talet en ökning av antalet expedierade brev och postkort, mass- och gruppkorssband samt betalningsuppdrag. Befordringen av paket stagnerade i början av 1970-talet för att sedan öka. Nedgång och stagnation kan registreras även för antalet av postverket distribuerade tidningsexemplar.

Televerkets goda ekonomiska resultat kan återföras på stora ökningar i den inom verket, inte minst ekonomiskt sett, dominerande telefonrörelsen, vare sig man mäter i antalet samtalsmarkeringar eller i antalet huvudledningar.

SJ har kunnat notera en uppgång i godstrafikens tonkilometertal fram till rekordåret 1974, varefter en nedgång inträtt. Antalet personkilometer i resandetrafik steg under 1970-talets förra hälft för att sedermera stabiliseras. De s. k. lågprissatsningarna i persontrafik förefaller att ha lyckats bättre än väntat. Det är dock ännu för tidigt att uttala sig om lågprisresornas lönsamhet på längre sikt.

Luftfartsverksamheten har ökat under 1970-talet. Under senare år har dock ökningen inte skett i den takt som man räknade med i mitten av decenniet.

Kommunikationsverkens marknadsutveckling har alltså i stort sett varit tämligen gynnsam under 1970-talet. Alla verk har redovisat åtminstone ett eller annat rekordår, om resultaten mäts i produktionsvolym. Verkens marknadsföring av sina tjänster har regelmässigt svarat mot uppställda eller förutsatta delmål för verksamheten.

Under den granskade perioden har kommunikationsverken fått vidkännas ständigt ökande kostnader. Ökningarna var särskilt besvärande under mitten av 1970-talet, både vad personalkostnader och sakkostnader beträffar. De kunde dock mötas dels med en tidtals gynnsam intäktsutveckling för vissa typer av tjänster, dels av en i regel fortsatt förbättring av produktiviteten. Prisutvecklingen har visat skiftande drag allt efter vilka budgetår och affärsverk det rör sig om.

Alla fyra kommunikationsverkens produktion av tjänster väntas öka i framtiden till följd av ökad efterfrågan. En del typer av tjänster kan därvid komma att ersättas av andra.

Postverket kan möjligen så småningom möta strukturella problem, dels därför att "transporter av meddelanden" med brev i ökad utsträckning kan tänkas bli ersatta med olika former av teleteknisk överföring, dels därför att samhällets betalningsverksamhet (gireringar m. m.) kan bli organiserad på annat sätt än den är i dag.

Som en följd av den teletekniska utvecklingen synes televerkets framtidsutsikter vara goda. Verket har emellertid under granskningen pekat på några omständigheter som gör att framtidsutvecklingen inte synes bli helt problemfri, såsom ett ökat behov av investeringar, ökad såväl inhemsk som internationell konkurrens, behov av standardiseringsarbete för internationell samtrafik mellan skilda system och anpassning av ny teknik till användarmiljön.

Även SJ:s utvecklingsmöjligheter på lång sikt förefaller att vara goda. Vagnslastgodstransporterna kommer sannolikt att kunna hävda sig väl, inte minst som ett led i Sveriges varuutbyte med utlandet. Den fortsatta utvecklingen av enhetslastteknik och s. k. kombinerade transporter talar för detta. På persontrafiksidan torde SJ kunna hävda sig väl på reseavstånd mellan ca 15 mil och ca 60 mil. Det relativt stora antalet resor som görs under 40 miles reseavstånd synes lämpa sig väl för järnvägen. De planerade s. k. snabbtågen kan här få en viktig användning.

Luftfartsverket har just nu en viss outnyttjad kapacitet att växa in i, men redan i slutet av 1980-talet kan det vara tid för verket att planera för en ökad och eventuellt i vissa avseenden förändrad flygtrafik.

Särskilda frågor

Vid granskningen har aktualiserats vissa särskilda frågor rörande en ramplanering på trafikområdet. Vidare har berörts frågor om hur en samlad information om verkens mål, planering av verksamheten och redovisning av resultaten av denna samt handhavandet av statskapitalet skall åstadkommas.

Frågan om införande av en transportpolitisk ramplanering togs upp av revisorerna i en skrivelse till regeringen år 1973. Regeringen har numera i anledning av 1979 års trafikpolitiska beslut vidtagit åtgärder, bl. a. genom att utfärda vissa direktiv om sådan planering som tillgodoser de syften som låg bakom nämnda framställning. Revisorerna noterar detta med tillfredsställelse och avvaktar med intresse den fortsatta utvecklingen. Fastställandet av ett s. k. riksnet för SJ:s persontrafik och introduktionen av de s. k. snabbtågen (högstastighetstågen) bör enligt revisorerna vidare utgöra led i den övergripande planeringen på transportområdet.

När det gäller de skilda målen för kommunikationsverkens verksamhet

finns det anledning att stryka under den motsättning som råder mellan å ena sidan kraven på verken att stå till tjänst med viss service, inbegripet en samtidigt given skyldighet att uppfylla allmängiltiga krav såsom krav av regionalpolitisk art, och å andra sidan de förväntningar på ekonomiska resultat som egenskapen av affärsverk skapar.

Riksdag och regering har för vart och ett av kommunikationsverken fastställt allmännyttiga mål och ekonomiska mål. Av dessa är de ekonomiska målen klarast angivna. Statsmakterna har slagit fast att vart och ett av affärsverken skall lämna ett rörelseöverskott och en viss kapitalförräntning. De ekonomiska delmålen ställs upp av verken själva. Verkens handlingsfrihet är dock i viss mån begränsad av att regeringen fastställer de grundläggande avgifter och tariffer som skall gälla för verken. Deras ekonomiska planering på lång sikt är dessutom beroende av statsmakternas tilldelning av investeringsmedel.

De allmännyttiga målen har för de olika verken angetts i principbeslut och allmänna uttalanden från statsmakternas sida. De mera konkretiserade allmännyttiga delmålen som fastställs av verken själva handlar om service-systemens tillgänglighet och kapacitet, snabbheten i utförandet av uppdragen, förmågan att utföra uppdragen inom de stipulerade tiderna eller på de avtalade klockslagen, säkerheten i kommunikationernas upprätthållande, förekomst av skador på t. ex. personer och gods samt tillgång på riktig och välinriktad information.

I granskningspromemorian har förutsatts att de s. k. allmännyttiga målen ("servicemålen") inte behöver komma i konflikt med de ekonomiska mål som statsmakterna har ställt upp. Inte minst om vissa delar av respektive verk skall drivas affärsmässigt bör målen äga samma valör för de olika delarna.

Av de hörda remissmyndigheterna har dock SJ starkare betonat de ekonomiska målen, medan konsumentverket uttalat sig till förmån för de allmännyttiga målen. Konsumentverket synes därvid ha utgått från att de ekonomiska målen skall underordnas de allmännyttiga målen.

Revisorerna anser att de ekonomiska målen och de allmännyttiga målen måste beaktas samtidigt och vägas mot varandra. Att det i praktiken förekommer nyanser i åsikterna om vilka mål som skall tillmätas det högsta värdet hör möjligen samman med att några ändamålsenliga måldokument som ger ledning inte finns. De ekonomiska principerna för verksamhetens bedrivande har ansetts vara de sedan länge vedertagna om täckande av kostnaderna och viss förräntning av statskapitalet. De allmännyttiga målen får man sluta sig till utifrån ett sedvanerättsligt betraktelsesätt och utav vissa av riksdagens principbeslut. I verksinstruktionerna nämns praktiskt taget endast verkens uppgifter (verksområden), inte målen för deras verksamhet.

Såvitt revisorerna har kunnat bedöma har kommunikationsverken hittills konsekvent försökt att uppnå de för verken fastslagna ekonomiska målen, i vart fall under de ca tio år som granskningen har omfattat.

En bättre precisering av kommunikationsverkens mål är emellertid en nödvändig förutsättning för en noggrann bestämning av hur verken uppfyller den roll som de getts i samhället. Det bör därför finnas mera fullständiga och mera lättillgängliga måldokument för verken än det i dag gör. I dessa bör statsmakternas uppfattning om målen för verksamheten preciseras och hur den inbördes konkurrensen mellan de olika målen bör lösas.

Det torde få ankomma på de särskilda verken att närmare inventera och katalogisera hittills givna arbetsuppgifter, att klarlägga hur verken själva bedömer möjligheterna att tolka de krav som ställs på dem och att redovisa hur de själva har formulerat olika delmål utifrån de av statsmakterna givna förutsättningarna. I samband härmed bör respektive verk undersöka om ekonomiska delmål i större utsträckning än hittills bör ställas upp för de inom verket förekommande rörelsegrenarna. Vid remissbehandlingen av granskningspromemorian har såväl SJ som luftfartsverket anslutit sig till det väckta förslaget om att användandet av prestationsmått, t. ex. värden på verkens eller rörelsegrenarnas produktivitet och effektivitet, skall utvidgas och effektiviseras. Revisorerna delar denna uppfattning då även användandet av prestationsmått är ett verksamt hjälpmedel för planering och kontroll. Det bör också övervägas om det inte finns anledning att i mera övergripande mål eller i för verken gällande delmål ange tillämpade prestationsmått.

Utformningen av delmålen bör i princip ligga hos verken själva.

Sedan nämnd inventering gjorts bör måldokumentet fastställas av regeringen och i förekommande fall av respektive verk.

När det gäller angivandet av delmål för verken har SJ i sitt remissyttrande — i likhet med vad verket gjorde i sitt yttrande över ett av trafikpolitiska utredningens betänkanden — rekommenderat att statsmakterna skall tillämpa ett s. k. offertförfarande vid krav på sådana grupper av transporttjänster som det inte är företagsekonomiskt motiverat för SJ att tillhandahålla. Termen "allmännyttiga delmål" skulle då komma att bli mindre relevant eller rent av obehövlig anser SJ.

Det synes tveksamt om ett sådant förfarande kan ge några praktiska fördelar. Det kan dock möjligen ge de beslutande instanserna en bättre kostnadsbild, och en utveckling av systemet synes därför böra övervägas.

Riksdagen bör regelbundet få en redogörelse för i vilken utsträckning uppsatta mål uppnås av respektive verk.

Vid granskningen har frågor om *prissättningen* av verkens tjänster och om verkens möjligheter att ta upp *nya rörelsegrenar i inkomstförstärkande syfte* också berörts.

Såvitt angår förändringar i prissättningen av verkens tjänster vill revisorerna endast notera att under granskningsperioden tillämpade priser och avgifter inte alltid anslutit sig till utvecklingen av jämförbara allmänna prisindex. Att några av verkens priser och avgifter har stigit mer och andra mindre än dessa prisindex kan ges naturliga förklaringar. Revisorerna har

för övrigt med intresse noterat de lågprisförsök som SJ för närvarande tillämpar på persontrafiken. Revisorerna finner det naturligt att även andra områden blir föremål för liknande försök. Resultaten av satsningarna bör noggrant analyseras.

Kommunikationsverken synes i ökad utsträckning har utvidgat sina marknader och förbättrat sin marknadsföring, även om vissa delmarknader har minskat i betydelse. Kommunikationsverken har också legat väl framme när det gäller att utveckla olika tekniska och tekniskt-organisatoriska produktionssystem. De under vissa perioder av 1970-talet kraftigt ökande kostnaderna har vidare från verkens sida mötts av rationaliseringar och andra åtgärder. Huruvida verken skulle ha kunnat lyckas bättre än vad de gjort i vad avser att bemästra kostnadsökningarna är det svårt att närmare yttra sig om. Flera viktiga kostnadsslag har sålunda varit svåra eller helt omöjliga för verken att själva påverka i gynnsam riktning. Verken har fått försöka rationalisera verksamheten. Revisorerna noterar vidare att produktiviteten mestadels har förbättrats under 1970-talet.

I anslutning till granskningen har förslag väckts om att verken skall kunna ta upp nya verksamhetsområden (rörelsegränar) i enbart inkomstförstärkande syfte. Televerket och luftfartsverket har varit positiva till förslaget. Televerket anser dock att möjligheterna är relativt begränsade att skapa så höga vinster att avgifterna för bastjänsterna påverkas i någon större grad.

Ett samtidigt väckt förslag om att verken skall kunna upprätta divisionsaliserade rörelsegränar med uppgift att sälja sitt tekniska kunnande eller sina tekniskt-organisatoriska system har tagits upp mest positivt av luftfartsverket.

Enligt revisorernas mening finns det inte anledning att motsätta sig den utveckling av verksamheten som här skisserats. Den strävan till ökade ekonomiska fördelar som vidtagande av åtgärder av detta slag innebär får emellertid inte motverka de allmänna mål för verksamheten som verken har att iakttä.

Under granskningen har också reglerna för *statskapitalet och dess förräntning* berörts. Intresset har särskilt riktats mot vad som händer när ett verk under en följd av år inte har kunnat uppfylla det av statsmakterna uppställda förräntningskravet.

Televerket erinrar i sitt remissyttrande om att verket har fått tillstånd att bilda en särskild konsolideringsfond för att motverka följderna av bristande förräntning i rörelsen. Verket framhåller att om denna fond används på planerat sätt bör det vara möjligt att uppnå förräntningskravet varje år.

SJ å sin sida brukar inte vidta några särskilda åtgärder med anledning av otillräcklig kapitalförräntning. Uppkomna rörelseunderskott måste dock kompenseras. Utan att närmare gå in på detaljer skall endast noteras att en ackumulering av underskotten i SJ:s balansräkningar förhindrats av att riksdagen beslutat om tillskjutande av erforderligt kapital för täckande av underskotten.

Även om SJ under några budgetår inte formellt har haft ett underskott i rörelsen, så har dock verket reellt haft ett underskott i och med att det inte uppfyllt den grad av självfinansiering av investeringarna som verket är ålagt.

Av affärsverken krävs att de skall kunna inleverera så mycket överskottsmedel till statsverket som motsvarar förräntningskravet. Kan inte ett underskott i rörelsen kompenseras genom medel från en konsolideringsfond e. d., saknas det mening att vidta någon åtgärd för att kompensera en obefintlig förräntning av statskapitalet.

En konsolideringsfond liknande dem som inrättats för postverket och televerket synes med fördel kunna införas också vid SJ, då den affärsmässiga delen av SJ:s rörelse på lång sikt bör såväl täcka uppkommande underskott som ge både överskott och full förräntning av statskapitalet.

Nu redovisade brist på enhetlighet i handhavandet av frågorna om förräntningen av statskapitalet synes bero på avsaknaden av tillämpningsregler. Enhetliga regler bör därför utfärdas beträffande de åtgärder som skall vidtas av verken såväl vid rörelseunderskott som vid otillräcklig förräntning av statskapitalet.

Vid granskningen har också berörts frågan om i vilken omfattning *resultatredovisning av verkens olika rörelsegrenar* eller divisionaliserade delar skall ske. Vid remissbehandlingen har uppfattningen hos remissmyndigheterna varit delad.

Det finns två skäl för att låta resultatet av rörelsegrenarnas verksamhet skiljas ut från den totala resultatredovisningen. Det ena är att den interna planeringen och kontrollen härigenom torde kunna förbättras. Det andra – det avgörande skälet – är att det för statsmakterna uppenbarligen är av intresse att veta vilket resultat olika rörelsegrenar ger. Genom redovisningen erhålls bl. a. besked om vilka kundkategorier som får bidra mest till bestridande av gemensamma kostnader. Revisorerna förordar därför att möjligheterna att införa sådan redovisning undersöks.

Sammanfattningsvis förordar revisorerna att vad ovan anförts angående

- genomförande av en trafikpolitisk ramplanering.
- fastställande och publicering av verksamhetsmål på olika nivåer inom kommunikationsverken och redovisning av huruvida fastställda mål uppnås.
- verkens prissättning.
- upptagande av nya rörelsegrenar i inkomstförstärkande syfte.
- utfärdande av fastare regler för redovisningen av statskapitalets förräntning och av verksamhetsresultaten för de särskilda rörelsegrenarna inom verken

beaktas i samband med kommande trafikpolitiska beslut och/eller de årliga besluten om tilldelning av medel till transportområdet.

Hemställan

Revisorerna hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat med anledning av den genomförda granskningen.

Beslut i detta ärende har fattats av revisorerna Ingegerd Troedsson (m), Sture Palm (s), Bertil Jonasson (c), Hugo Bengtsson (s), Georg Åberg (fp), Hagar Normark (s), Allan Åkerlind (m), Ralf Lindström (s), Ivan Svanström (c), John Johnsson (s), Wiggo Komstedt (m) och Kjell Nilsson (s).

På riksdagens revisorers vägnar

INGEGERD TROEDSSON

/Göran Hagbergh

Sammanfattning av granskningspromemorian nr 3/1979 Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling; del I: Kommunikationsverken och de däröver avgivna remissyttrandena

Granskningspromemorian

1 Granskningens syfte

De kostnader som uppstår i affärsverkens löpande verksamhet redovisas på särskilda driftstater, vilka fastställs av regeringen utan riksdagens medverkan. Anslag för ändamålet anvisas således inte på den allmänna statsbudgeten. Kostnaderna finansieras i stället genom att tillgängliga driftmedel tas i anspråk. Även intäkterna redovisas under olika poster på driftstaterna. Rörelseöverskott som kan uppkomma tillförs statsbudgeten enligt vissa regler.

Storleken och den fortlöpande förändringen av de intäkts- och kostnadsposter som postverket, televerket, statens järnvägar och luftfartsverket årligen redovisar bestäms ytterst av efterfrågan på de tjänster som dessa kommunikationsverk ställer till allmänhetens och företagens förfogande. Denna efterfrågan beror till stor del på hur tjänsternas kvalitet uppfattas samt på tjänsternas pris. Verken kan hålla en hög kvalitet på tjänsterna om de använder sig av ändamålsenliga och effektiva produktionssystem och kan hålla konkurrenskraftiga priser om de har möjlighet att producera tjänsterna till inte alltför höga kostnader.

Vid granskningen har undersökts de på respektive driftstater upptagna posternas sakliga innebörd och finansiella betydelse. Vidare har försök gjorts att bedöma den utveckling som ter sig sannolik på förevarande område och konsekvenserna därav.

Kommunikationsverkens verksamhet har behandlats ur följande synvinklar, nämligen de mål som är satta för verken, deras marknadsutveckling, deras rörelseresultat, prissättningen av deras tjänster och deras framtidsperspektiv.

2 Resultatet av granskningen

Den genomförda granskningen har gett till resultat att vissa förslag främst till effektivitetshöjande åtgärder på området väckts. Flera av dessa åtgärder är redan delvis realiserade liksom många av dem sedan länge är diskuterade. Att spörsmålen ändå har tagits upp har förestavats av en önskan att i än högre grad fästa uppmärksamheten på hithörande frågor och en önskan att få redan tillämpade principer drivna ännu mera systematiskt. I några punkter tas ämnen upp som varit föga uppmärksammade. I båda fallen är syftet att få till stånd en diskussion om vad som i framtiden kan vara till båtnad för kommunikationsverken. Följande förslag har förts fram.

1. Både de allmännyttiga och de ekonomiska målen bör ges en klarare bestämning genom preciseringar i verksinstruktionerna eller i ett särskilt

dokument med gemensamma bestämmelser för kommunikationsverken. Respektive verksledning bör i sitt konkreta handlande sträva i samma riktning.

2. Verken bör i större utsträckning än nu slå fast allmännyttiga, konkreta delmål i kvalitetsgraderade termer, varmed avses att målen i regel skall kunna uttryckas i talvärden. Delmålen skulle med fördel kunna offentliggöras, t. ex. i de årliga anslagsframställningarna. Uppgift om i vilken grad målen hade uppfyllts kunde också publiceras i dessa. På så sätt skulle i första hand regering och riksdag få information om hur verken hade "lyckats" i skilda avseenden. Dessa upplysningar skulle kunna vara till hjälp i kommande beslut, t. ex. om investeringsmedelstildelning. Även verken själva borde kunna dra nytta av upplysningarna i sin egen verksamhetsplanering.

3. Statsmakterna och/eller kommunikationsverken bör ställa upp ekonomiska mål även för de olika rörelsegrenarna. Vid de s. k. integrerade rörelsegrenarna rekommenderas att särkostnadstäckning ställs upp som ett minimikrav. Därutöver förutsätts att driftintäkterna från en rörelsegren kommer att ge ett bidrag till täckande av kostnader som ifrågavarande rörelsegren delar med andra grenar. Ett otillräckligt täckningsbidrag vid en integrerad rörelsegren bör i princip kunna balanseras av överskott från andra grenar. Vid de divisionaliserade rörelsegrenarna skall man kunna fastställa antingen ett överskottsmål eller också en bestämmelse om särkostnadstäckning i kombination med bidrag till samkostnadstäckning i enlighet med vad som har sagts om de integrerade rörelsegrenarna.

4. Ett kommunikationsverk bör kunna ta upp nya verksamhetsområden (rörelsegrenar), även om det främsta eller enda syftet skulle vara att ge verket ett intäktsoverskott. I sådana fall behöver inte något allmännyttigt mål gälla. Överskotten skall användas till att balansera underskott vid de allmännyttiga verksamhetsgrenarna, t. ex. sådana inom vilka en lågprislinje upprätthålls för att kapaciteten skall utnyttjas och så många människor som möjligt skall kunna tillgodogöra sig verkets tjänster. Innan en dylik subventionering av rörelsegren kan utföras måste den stödjande rörelsegrenens kapitalkostnader vara täckta. Likaså skall tillräckligt med medel avsättas för produktutveckling etc. inom den stödjande rörelsegrenen. Stora krav måste därför ställas på den stödjande verksamhetens lönsamhet och konjunkturmässiga stabilitet.

5. Lågpriser i syfte att fylla ut outnyttjad kapacitet rekommenderas. Vid de senaste årens diskussioner om marginalkostnadsprissättning och lågpriser har flera sätt för totalkostnadstäckning angetts, bl. a. genom lån eller bidrag från staten, genom nedsättning av avskrivningar, förräntningskrav och statskapital eller genom användning av s. k. tvådelade tariffer. Man skulle också kunna tänka sig andra sätt att täcka det totalintäktsunderskott som lätt uppstår om lågpriser tillämpas. Ett sätt är att tillåta lågpriser endast vid några av de integrerade rörelsegrenarna. Härvid skulle "överskottstäckningsbidrag" vid andra rörelsegrenar bestrida de merkostnader som uppstår. Ett annat sätt är att använda rörelseöverskott från några rent kommersiella verksamheter av den typ som i punkt 4 i det närmast föregående föreslogs bli införda. Kombinationer av alla dessa sätt att täcka förlustbringande rörelsegrenar bör dessutom kunna förekomma.

6. Prisdifferentieringar bör konsekvent genomföras. Det pris som verkens kunder är villiga att betala skall tas ut om detta inte är olämpligt av samhällsekonomiska skäl. Lågpriserna bör i möjligaste mån attrahera de kunder som inte skulle ha utnyttjat tjänsterna vid det högre priset. Vidare

bör priserna sättas så, att de gynnar ett mera jämnt utnyttjande av kommunikationsverkens produktionskapacitet över tiden. Verken skall ta ordentligt betalt för sina tjänster under tider (veckor, dagar, timmar under dygnet) med stor efterfrågan på tjänsterna. Däremot kan priserna hållas låga under lågutnyttjade tider under året, i veckan och under dygnet. Ett problem för verken är att många av de kunder som är villiga att betala ett "normalpris" sällar sig till lågpriskunderna. De på så sätt uppkomma intäktsbortfallen bör studeras nog.

7. Användandet av prestationsmått bör utvidgas, t. ex. produktivitets- och effektivitetsmått där måttalen om möjligt sätts i relation inte enbart till antalet årsarbetskrafter eller dylikt utan även till andra produktionsfaktorer såsom investerat kapital. Prestationsmått bör konsekvent användas och analyseras, så att verket kan bilda sig en uppfattning om vad som "händer" inom verket. De skall m. a. o. användas som ett slags planeringshjälpmedel.

8. Det kunnande som kommunikationsverken fortlöpande har förvärvat i sin egenskap av beställare av tekniska projekt hos den svenska industrin bör kunna utnyttjas i direkt, affärsmässigt syfte. Divisionaliserade rörelsegrenar med uppgift att sälja sådana tekniska eller tekniskt-organisatoriska system för vilka verket har kvalificerad expertis skulle kunna upprättas. De skulle få till uppgift att marknadsföra de egna systemen och vara köparna behjälpliga med systemuppbyggnaden, främst i utlandet. En sådan projektdivision skulle samarbeta intimt med verkets utvecklings- och planeringsavdelningar.

9. En transportpolitisk ramplanering, främst avseende de interregionala transporterna samt omfattande trafikfördelnings-, investerings- och finansieringsplaner, bör införas på departementsnivå och där samordnas med de överväganden som görs om riktlinjerna för prispolitiken. En sådan planering skulle minska risken för felaktiga investeringar i transportapparaten på riksnivå. Genom den skulle också de politiska beslutsfattarna kunna få sådana anvisningar att de kunde fastställa en rationell tidsföljd för investeringarna. Därmed avses inte att kommunikationsverken skall styras hårdare av statsmakterna utan endast att besluten om tilldelning av investeringsmedel skall grundas på ett bredare och mera detaljerat beslutsunderlag än nu. Tanken är således inte att verkens rörelsefrihet på sina respektive marknader skall inskränkas. Ett förslag av motsvarande innehåll fördes fram av revisorerna i en skrivelse till regeringen den 25 oktober 1973.

10. Inom ramen för 1979 års trafikpolitiska riksdagsbeslut bör den framtida omfattningen av SJ:s järnvägsnät fastställas så snart som möjligt, så att ett program för upprustning av bandelar kan göras upp och börja tillämpas och så att all sådan ekonomiskt belastande trafik som anses kunna föras över från järnväg till landsväg blir omlagd under en inte alltför lång tidsperiod. Vid utformningen av nätet bör hänsyn tas till de regionala och lokala trafikplanerna. Det må vidare beaktas att flera av de nuvarande trafiksvaga bandelarna med nuvarande utveckling kommer att ha enbart godstrafik i framtiden. Det förutsätts att vissa bandelar i det nuvarande ersättningsberättigade bannätet tillsammans med det nuvarande affärsnätets bandelar kommer att bilda ett funktionellt, under överskådlig framtid bestående järnvägsnät.

11. De av SJ planerade snabbtågen bör fogas in som ett alternativ vid den översiktliga investeringsplaneringen för den interregionala persontrafiken. Det ankommer på regering och riksdag att fatta beslut om de investeringar som skall göra det möjligt att utnyttja det ena eller andra transportmedlet.

12. Luftfartsverkets båda myndighetsfunktioner – luftfartsinspektionen samt de myndighetsutövande verksamheterna vid transport- och planeringsavdelningen – bör brytas ut ur verkets organisation och tillsammans bilda en ny myndighet. Ett alternativ är att endast luftfartsinspektionen frigörs från verket. En del skäl talar för, andra emot en dylik omläggning. Frågan bör emellertid närmare övervägas.

13. Kommunikationsverkens ekonomiska mål bör preciseras bättre än vad nu är fallet, särskilt i vad avser reglerna om statskapitalet och dess förräntning. Bl. a. bör det införas regler som anger vilka åtgärder som skall vidtas när ett affärsverk somliga år redovisar underförräntningar som inte vägs upp av överförräntningar under andra år, allt under loppet av en viss tidsperiod. Enhetliga anvisningar bör även ges om hur förräntningsresultatet skall redovisas, särskilt det resultat som visar den genomsnittliga förräntningen av statskapitalet över ett visst antal år.

3 Genomförd granskning

För vart och ett av de fyra kommunikationsverken, dvs. postverket, televerket, statens järnvägar (SJ) och luftfartsverket, gäller ett *allmännyttigt mål* och ett *ekonomiskt mål*. Dessa totala mål kan delas upp på ett antal delmål. De allmännyttiga målen kan bestämmas med avseende på servicesystemens tillgänglighet och kapacitet, snabbheten i utförandet av uppdragen, förmågan att utföra uppdragen inom de stipulerade tiderna eller på de avtalade klockslagen, säkerheten i kommunikationernas upprätthållande, snabbheten i avhjälpande av eventuella fel, låg risk för förekomst av skador på t. ex. personer och gods samt tillgång på riktig och välinriktad information. Delmål kan uppställas med utgångspunkt i dessa kvalitetskriterier.

Det totala ekonomiska målet för ett kommunikationsverk brukar anges som ett av regering och riksdag sanktionerat överskottsmål. Driftintäkterna skall vara så stora att de täcker driftkostnaderna, inklusive avskrivningar, och dessutom förräntar det i vederbörande verk investerade statskapitalet. Statsmakterna kan därutöver med anslag från statens driftbudget bidra till att täcka kostnaderna för vissa tjänster som av riksdagen har förklarats vara allmännyttiga av t. ex. regionala eller sociala skäl.

De ekonomiska målen för kommunikationsverken är i vissa fall inte närmare preciserade. Detta gäller inte minst frågor som rör statskapitalets förräntning. För närvarande saknas sålunda närmare bestämmelser bl. a. om det sätt på vilket förräntningen av kapitalet under en längre tidsperiod skall redovisas och om de åtgärder som skall vidtas om förräntningen under sådan period är för låg eller rent av negativ.

Inom vart och ett av kommunikationsverken kan olika rörelsegränar särskiljas. De kan vara antingen produktionsmässigt eller ekonomiskt integrerade med varandra, ofta som olika verksamhetsformer inom ett verk "allmänna rörelse". Man talar då om integrerade rörelsegränar. Verken kan också ha resultatredovisningspliktiga delar av sin verksamhet, dvs. divisionaliserade rörelsegränar. För de divisionaliserade grenarna föreligger i regel ett totalkostnadstäckningskrav, och för en integrerad rörelsegren fordras i allmänhet att dess särkostnader är täckta. Därutöver bör dessa rörelsegränar tillsammans ge så stora bidrag till de gemensamma kostnadernas täckande att de totala kostnaderna täcks.

Kommunikationsverkens marknadsutveckling har under 1970-talet i

stort sett varit tämligen gynnsam. De av verken sålda tjänsternas omfattning har dock varierat något mellan olika år. Alla verk kan visa upp åtminstone ett eller annat rekordår, om man mäter resultaten i produktionsvolym. Verken marknadsföring av sina tjänster har i allmänhet svarat mot uppställda eller underförstådda delmål för verksamheten. Vid alla verken har man varit angelägen om att förbättra existerande utbud av tjänster och att införa nya typer av tjänster. Konkurrens från olika håll har tvingat verken till att förnya sig marknadsmässigt. Det "kommersiella tänkandet", i vilket ingår en "ta hand om kunden-del" och en "lönsamhetsdel", har under 1970-talet ytterligare befasts inom dessa fyra affärsverk.

Kommunikationsverkens möjligheter att marknadsföra eftertraktade tjänster och sälja dem till meningsfulla priser har i hög grad varit avhängiga av moderniteten och effektiviteten i de *produktionssystem* som bildar verkens tjänsteproducerande arsenal. Kommunikationsverken ligger väl framme när det gäller att utveckla allmänna och särskilda produktionssystem. Föresättningsarna för att genom nya produktionssystem förbilliga eller förbättra serviceutbudet har dock varierat mellan de olika verken. De nya produktionssystemen har tillkommit antingen som ett substitut för tidigare existerande manuella insatser eller som nya anläggningar, avsedda att producera nya typer av tjänster. I förra fallet har personal sparats in, i senare fallet har man måst komplettera de nya tekniska systemen med personal på befattningar som inte har funnits förut.

Under de fem budgetåren 1973/74–1977/78 har alla fyra kommunikationsverken, så när som på SJ under budgetåren 1976/77 och 1977/78, redovisat positiva rörelseresultat efter avskrivningar. Förräntningen av det i verken investerade statskapitalet har varit ojämn under dessa fem budgetår. För postverket var förräntningen inte tillräcklig 1973/74, 1974/75 och 1975/76 men i överensstämmelse med förräntningskravet 1976/77 och 1977/78. Televerket uppfyllde förräntningskravet alla fem budgetåren. SJ förräntade sitt statskapital budgetåret 1973/74 och i stort sett även 1974/75 men inte under de tre följande budgetåren. (SJ:s resultat efter bokslutsdispositioner var ± 0 budgetåren 1976/77 och 1977/78.) Luftfartsverket slutligen redovisade mindre underförräntningar under budgetåren 1973/74 och 1974/75, mindre överförräntningar 1975/76 och 1976/77 men en i jämförelse med de närmast föregående åren kraftig underförräntning under budgetåret 1977/78.

Kommunikationsverken har under 1970-talet fått verka i skuggan av ständigt ökande *kostnader*. Särskilt i mitten av 1970-talet ökade kostnaderna osedvanligt starkt. Detta gällde såväl personalkostnader som sak-kostnader.

Om man definierar *produktiviteten* som en volymindex, satt i relation till personalantalet, har televerkets produktivitet kontinuerligt ökat under de senaste decennierna. Vid SJ bör produktiviteten studeras på lång sikt, eftersom de konjunkturmässiga fluktuationerna i godstrafikens omfång gör det korta perspektivet mindre realistiskt. Det kan sålunda slås fast att antalet tågkilometer per anställd ökade med 50 % mellan åren 1950 och 1977. Antalet trafikenheter, dvs. personkilometer+godstonkilometer per anställd, ökade under samma period med 127 %. Luftfartsverket redovisade en sjunkande produktivitetsindex under 1970-talet. Detta behöver dock inte tolkas negativt. Verkets förklaringar därtill får anses vara acceptabla då man hävdar att de faktiskt inträffade kvalitetshöjningarna inte avspeglas i index, att stora kapacitetshöjningar har företagits, att en större

andel tung trafik föranlett ett mindre antal landningar än som annars skulle ha förekommit och att arbetskonflikter inom linjefarten har orsakat trafikbortfall.

Kommunikationsverkens *prisutveckling* har jämförts med konsumentprisindex (i något fall partiprisindex). Mellan åren 1949 och 1978 steg konsumentpriserna med 356%. Samtidigt höjdes portona för inrikesbrev med i medeltal 543 % och portona i allmänhet med 694 %. Mellan åren 1970 och 1978 fördubblades såväl det inrikes brevportot som konsumentprisindex. Den allmänna portoindexen steg samtidigt från 100 till 236, dvs. motsvarande en avgiftshöjning av 136%. Telefntaxorna höjdes med i genomsnitt 217 % mellan budgetåren 1949/50 och 1977/78, vilket skall jämföras med att konsumentpriserna samtidigt ökade med 347%. Mellan budgetåren 1969/70 och 1977/78 steg telefntaxorna med 42 %, medan konsumentpriserna ökade med 99%. Ur konsumenternas synvinkel har teletaxorna sålunda utvecklats gynnsammare än posttaxan.

Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet låg SJ:s allmänna godstaxeindex över partiprisindex. År 1974 var de båda indexserierna i nivå med varandra och sedan år 1975 har återigen godstaxeindex varit högre än partiprisindex. Det är styckegodset som har orsakat den något höga genomsnittsnivån på godstaxorna. Taxeindex för vagnslastgodset har under 1970-talet legat under partiprisindex. SJ:s allmänna persontaxeindex kom efter år 1966 att ligga något över konsumentprisindex. SJ:s i juni 1979 införda lågprislinje för järnvägsresor ändrade dock märkbart relationerna till den allmänna prisutvecklingen. Luftfartsverkets avgifter har – med ett speciellt undantag – legat under konsumentprisindex under den period som här har betraktats, dvs. från år 1968. De mest kapitalintensiva kommunikationsverken – televerket och luftfartsverket – har sålunda kunnat visa upp den lugnaste utvecklingen av taxorna.

Man kan rent allmänt göra gällande att de fyra kommunikationsverken bör ha goda möjligheter att hävda sig i en mer avlägsen framtid, dvs. ca 15 år och längre framåt i tiden. Brevförsändelsernas mängd fortsätter än så länge att öka. Om också postverket efter hand kan tänkas förlora viss marknad i form av "transporter av meddelanden" till televerket, anses brevet som kommunikationsform komma att fortleva. Kombinerade kommunikationsformer, vid vilka både teletransmission och brevutbäring förekommer inom ramen för ett och samma uppdrag, kan dessutom få en ökad betydelse. Vad som kommer att hända på girosidan är än så länge oklart.

Även under en mycket lång, överblickbar framtid kommer telefonrörelsen att dominera televerkets totala verksamhet och ekonomi. Det successiva införandet av AXE-systemet med bl. a. elektroniska väljare och programminnesstyrning är i sig en garanti för att fortsatta rationaliseringar inom en väsentlig teleteknisk sektor kommer att äga rum. Det nya allmänna datanätet är ett annat exempel på anläggningar som kan möjliggöra nya tekniskt avancerade tjänster.

Televerket har under granskningen pekat på några omständigheter som gör att framtidsutvecklingen inte blir helt problemfri för verket. Av dessa kan nämnas risker för internationell konkurrens, särskilt på terminalområdet, krav på stora investeringar, konkurrerande tekniska lösningar, standardiseringsarbete som skall möjliggöra internationell samtrafik mellan skilda system och anpassning av ny teknik till användarmiljön. Här skall endast göras den kommentaren att televerket trots dessa väntade svårigheter bör kunna fortleva som ett affärsverk med god ekonomi och goda utvecklingsmöjligheter.

Järnvägstransporterna förefaller av allt att döma att fortfarande vara nödvändiga under så lång framtid som man över huvud taget tror sig kunna överblicka. En mångfald "tung" landtransporter är utpräglat lämpade för järnväg. Osäkerheten ligger i att de med dessa transporter förenade branscherna – gruv-, skogs- och stålindustrierna samt för övrigt hela den s. k. processindustrin – kan komma att underkastas häftiga konjunkturväxlingar och strukturella omvandlingar. Behovet av godstransporter på järnväg måste dock med all sannolikhet finnas kvar. SJ borde därför även i framtiden ha möjlighet att förbättra sina tekniska system och övriga hjälpmedel i säkerhetsförbättrande, kapacitetshöjande och effektivitetsfrämjande syfte.

Persontrafikens framtida transportvolymer kommer att bli beroende av om snabbtågen införs, av konkurrerande trafikmedels insatser, av prisrelationerna mellan flygresor och tågresor samt av förhållandet mellan kostnaden att färdas med bil och kostnaden att resa med tåg. På reseavstånd särskilt mellan 150 km och 600 km bör tåget som färdmedel kunna hävda sig.

De problem som är förknippade med SJ:s persontrafik hänför sig framför allt till det framtida trafiksystemets art och geografiska utsträckning, till konkurrenternas beteenden och till prisrelationerna mellan skilda färdmedel. Ett beslut om snabbtågen bör dock i alla händelser komma så snart som möjligt.

Luftfartsverket har under 1970-talet avslutat tre viktiga flygplatsprojekt, nämligen Sturup, Landvetter och Arlandas utriksterminal, samtidigt som verket rationaliserat sitt flygledningssystem. Luftfartsinspektionen arbetar efter nya, som man förutsätter, rationellare principer, och hela verket har omorganiserats, varvid bl. a. ändamålsenligare ansvarsfördelning och effektivare styrning av verksamheten har erhållits. Verket har just nu en kapacitet att växa in i, men redan i slutet av 1980-talet kan det vara tid för verket att planera för en ökad och eventuellt i vissa avseenden förändrad flygtrafik. Om SJ:s planerade snabbtåg sätts in kan omfattningen av flygtrafiken påverkas på så sätt att kapacitetstaket för vissa syd- och mellan-svenska flygplatser i vad avser trafikflyget kan komma att nås senare än vad som annars skulle ha blivit fallet. En samplanering på statsmaktsnivå av investeringar i de stora kommunikationssystemen skulle underlätta produktionsplanering och marknadsplanering m. m. inom bl. a. SJ och luftfartsverket.

Remissammanställning

Yttranden över granskningspromemorian nr 3/1979 Affärsverkens in-täkts- och kostnadsutveckling; del I Kommunikationsverken har efter remiss lämnats av postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), luftfartsverket, riksrevisionsverket (RRV) och konsumentverket.

I alla yttrandena återfinns smärre beriktiganden, förtydliganden, tillägg och kommentarer. Huvuddelen av svaren upptar emellertid verkens ställningstaganden till de i granskningspromemorian avslutningsvis framlagda förslagen. Fyra verk, nämligen televerket, SJ, luftfartsverket och konsumentverket har yttrat sig över vart och ett av de förslag som berörde resp. verk, medan postverket och RRV inte har behandlat något enda av promemorians förslag i sina remissyttranden. Postverket säger sig dock i stort sett hålla med om de tankegångar som framfördes i granskningspromemorian. RRV anser att förslagen i promemorian berörde väsentliga problem-

områden och att en fortsatt diskussion om dessa bör vara till gagn för styrningen av utvecklingen inom kommunikationsverken.

I det följande redogörs för hur televerket, SJ, luftfartsverket och konsumentverket ställde sig till förslagen i granskningspromemorian. Om man med ett ställningstagande avser hur ett remissverk har kommenterat och bedömt en viss fråga, kan man redovisa 39 ställningstaganden. Av dessa kan 25 anses vara mer eller mindre positiva till förslagen, medan 9 kan betecknas som negativa. I 5 ställningstaganden kan man inte spåra vare sig någon positiv eller negativ inställning. Av de 9 negativa ställningstagandena svarade SJ för 5.

Klarare och utförligare målbeskrivningar

Alla de fyra verk som tog upp frågan har svarat positivt. De ger bl. a. synpunkter på i vilken utsträckning resp. statsmakterna och verken skall ange målen för verksamheten.

SJ framhåller att det onekligen skulle vara av ett visst värde med en samlad genomgång, värdering och precisering av alla beslut och uttalanden av riksdag och regering som kan anses utgöra vad som i promemorian kallas verkens allmännyttiga mål. Samtidigt måste man då ange hur beslutsansvaret och framför allt det ekonomiska ansvaret skall vara fördelat mellan verk, regering och riksdag. En sådan mål- och ansvarsprecisering kan dock inte primärt ske på verksnivå utan bör göras av statsmakterna.

Enligt televerkets uppfattning bör inte instruktioner eller andra mer övergripande författningar innefatta några detaljutformade prestationsmål. Luftfartsverket delar förslagställarens uppfattning om att en beskrivning av de allmännyttiga målen bör ges en klarare bestämning, inte minst med tanke på att sådana mål för närvarande inte är särskilt väl uttryckta någonstans. Dock anser verket att det ekonomiska målet inte torde behöva preciseras ytterligare av statsmakterna. Preciseringar kan i stället med fördel åstadkommas genom att verket gör sin egen tolkning av målet.

Konsumentverket erinrar om att verkens allmännyttiga mål i regel inte är klart formulerade utan att de är underförstådda i riksdagens principbeslut och i verksinstruktionerna. Verket anser det vara viktigt att kommunikationsverkens allmännyttiga mål kommer till bättre uttryck i såväl instruktioner som måldokument. Verken bör, t. ex. i de årliga anslagsframställningarna, redovisa vad de gjort för att uppfylla de allmännyttiga målen. Konsumentverket instämmer i vad som sägs i promemorians förslag.

Delmål angivna i kvalitetsgraderade termer

Televerket anser att verken bör översätta de allmänna prestationsmålen i delmål som kan redovisas i exempelvis anslagsframställningarna – i likhet med vad televerket redan gör.

SJ hävdar att termen "allmännyttiga delmål" synes vara mindre relevant eller obehövlig, i vart fall för SJ:s del. Vidare är enligt SJ:s mening de ekonomiska (företagsekonomiska) delmålen primärt att betrakta som företagsinterna. Medan företagsekonomiska delmål skall stå i överensstämmelse med det övergripande företagsekonomiska målet och vara hjälpmedel för att uppfylla detta mål, är ett allmännyttigt mål och allmännyttiga delmål med hänsyn till de grundläggande reglerna för affärsverks handlande mera att betrakta som restriktioner för de företagsekonomiska strävandena. SJ har i sitt yttrande över 1972 års trafikpolitiska utredning förordat att SJ

skall kunna fullgöra företagsekonomiskt olönsamma men samhällsekoniskt eller socialt önskvärda prestationer mot ersättning enligt offert. SJ hävdar att departementschefen och riksdagens trafikutskott har anslutit sig principiellt därtill. SJ menar också att det inte är något som hindrar att allmännyttiga syften tillgodoses med ett sådant offertförfarande, även om SJ:s mål endast formuleras företagsekonomiskt.

Lufthavetsverket håller före att behovet av att uttrycka delmål i första hand bör överlåtas åt affärsverken själva, oavsett om det gäller allmännyttiga eller ekonomiska mål. Konsumentverket instämmer i granskningspromemorians förslag.

Ekonomiska mål för rörelsegrenarna

Televerket gör gällande att nedbrytningen av förräntningskravet till delmål för resp. rörelsegrenar för verkets del i princip innebär att rörelsegrenarna skall bära sina egna kostnader. Delmålen anger vilka bidrag som rörelsegrenarna måste ge för att de totala kostnaderna + avkastningskravet skall täckas. Enligt televerket har det i vissa fall funnits skäl att göra avsteg från denna princip. I sådana fall har kravet sänkts till att rörelsegrenen skall täcka sina särkostnader. Exempel på detta är telegramrörelsen. Vid dessa undantag måste naturligtvis samkostnaderna täckas genom ökade bidrag från övriga rörelsegrenar. För verksamheter som bedrivs i konkurrens bör dock inte någon subventionering förekomma. De bör bära samtliga hänförliga kostnader.

Att rörelsegrenarna utöver särkostnadstäckning ger olika stora täckningsbidrag beroende på bl. a. marknadsförutsättningarna anser SJ vara helt i sin ordning. Det finns enligt SJ:s mening inte anledning att därvid tala om stödjande eller stödda rörelsegrenar. Att ge affärsverken föreskrifter, som direkt eller indirekt avser täckningsbidragens storlek, vore med hänsyn till rådande marknadsförutsättningar ytterst olämpligt. Beslut om och på vilket sätt särredovisningar för rörelsegrenar eller produkter som marknadsförs på en konkurrensmarknad skall utföras och offentliggöras bör fattas inom verket.

Lufthavetsverket uppger sig ha ekonomiska mål för vissa integrerade rörelsegrenar.

Nya intäktsgivande rörelsegrenar utan allmännyttigt mål

Verken hade i sina remissvar att ta ställning till om ett kommunikationsverk kunde ta upp nya verksamhetsområden (rörelsegrenar) även om det främsta eller enda syftet skulle vara att ge verket ett intäktsöverskott.

Televerket anför att det är principiellt positivt till förslaget i granskningspromemorian. Vidare sägs att verket måste ha möjligheten att komplettera affärsverksformen om marknaden så kräver. Därvid kan aktiebolags-, rörelsegrens- eller divisionsformen tänkas förekomma. Avgörande för hur man kommer att organisera den tänkta aktiviteten beror på frågor som rör marknadsföring, försäljnings- och betalningsvillkor m. m. Televerket framhåller dock att möjligheterna att skapa så höga vinster, att avgifterna för bastjänsterna påverkas i någon större grad, är relativt begränsade.

SJ erinrar om att den verksamhet som avses i förslaget bedrivs i begränsad omfattning inom SJ-koncernen, främst i dotterföretagen. Ofta gäller det serviceverksamheter knutna till SJ:s uppgifter som trafikföretag. Överskott i sådan verksamhet medför dock inte att SJ i annan verksamhet skulle kunna göra avsteg från företagsekonomiskt handlande.

Luftfartsverket svarar att tankegångarna i förslaget överensstämmer med verkets inställning. Verket uppfattar att det ingår i dess uppgift att ompröva nuvarande rörelsegrenar och/eller att söka efter nya. I den nuvarande verksamheten finns ett flertal exempel på uppgifter som utförs med begränsad anknytning till den primära uppgiften och med syfte att tillföra verket intäkter. En vidare utveckling av denna verksamhet eftersträvas av luftfartsverket.

Konsumentverket visar med ett exempel att förslaget kan vara förknippat med risker. Verket syftar på att postverket genom sin samhällsservice på landsbygden har kommit i konflikt med glesbygdshandels intressen. I en rapportskrivelse till regeringen erinrade konsumentverket om att det står klart att glesbygdshandels viktigaste funktion, att svara för glesbygdsbefolkningens försörjning med dagligvaror och drivmedel, aldrig kan övertas av postverket. I det förevarande remissvaret anger konsumentverket som sin uppfattning att affärsverken skall producera allmännyttiga tjänster. Det var därför de bildades.

S. k. lågpriser

Televerket slår fast att den prislinje som verket tillämpar grundar sig på principen att varje rörelsegren/division skall vara självbärande. Undantag har gjorts för vissa tjänster och produkter. I dessa fall tillämpar verket särkostnadsprissättning. SJ anknuter i sitt remissvar till driftersättningen för olönsamma järnvägslinjer m. m. samt till de pågående s. k. lågpriserförsöken i persontrafik. SJ poängterar att beslut om olönsamma åtgärder inte får fattas på verksnivå, även om härigenom uppkommande förluster skulle kunna täckas av överskott i annan verksamhet.

Luftfartsverket anser att lågprisanvändning är bra medel för såväl effektivare kapacitetsutnyttjande som bättre lönsamhet.

Konsumentverkets uppfattning är att konsumenternas intressen beaktas i högre grad än tidigare genom att SJ har infört lågpriser på persontrafik. Därmed uppfylls också det allmännyttiga målet för SJ:s del bättre än tidigare.

Prisdifferentieringar

Televerket anser att taxorna bör spegla de olika marginalkostnader som gäller under dygnet och veckan. Någon prisdifferentiering där verket tar ut vad abonnenterna är villiga att betala kan inte anses lämpligt att tillämpa inom områden där televerket har ett reellt monopol. SJ påpekar att prisdifferentieringen är en marknadsbedömningsfråga inom de ramar som sätts av å ena sidan av ordinarie, av regeringen fastställda taxor och å andra sidan av transportuppdragets särkostnad. Prisdifferentieringsproblemet har också en teknisk sida, särskilt påtaglig inom persontrafiken. I SJ:s godstrafik är prisdifferentieringen helt genomförd i det att 90% av transporterna (i ton) går mot pris enligt särskilda avtal med de transportköpande företagen.

Luftfartsverket är positivt till prisdifferentieringar. Verket meddelar att det har påbörjat en omfattande översyn av taxe- och prissättningen. I denna kommer man bl. a. att i större utsträckning än vad som är fallet för närvarande pröva en prissättning som grundas på principen med en tvådelad tariff samt differentiering av priser. *Konsumentverket* ogillar den givna

rekommendationen att kommunikationsverken bör företa prisdifferentieringar i inkomstförstärkande syfte, dvs. att i vissa fall ta ut de priser man kan, om detta inte är olämpligt av samhällsekonomiska skäl. Konsumentverket menar att det allmännyttiga målet då skulle motarbetas.

Prestationsmått

I granskningspromemorian föreslogs att användandet av prestationsmått skulle utvidgas.

SJ instämmer helt i förslaget. Sådana mått är värdefulla som indikatorer på förhållanden mot vilka åtgärder kan behöva riktas. Undersökningar pågår inom *SJ* av möjligheterna att åstadkomma mätetal vilka skall användas som styrmedel och effektivitetsincitament inom ansvarsområden. Även *luftfartsverket* är positivt till förslaget och ger till känna att verket fortlöpande bearbetar sättet att mäta produktiviteten. Man anser inom verket att produktiviteten skall kunna mätas även på lägre nivåer än verksamhetsnivå samt att man skall kunna utveckla mått för kapacitetsutnyttjande.

Export av tekniskt och organisatoriskt kunnande

Enligt granskningspromemorian skulle affärsverken kunna upprätta divisionaliserade rörelsegränar med uppgift att sälja tekniska eller tekniskt-organisatoriska system.

Televerket nämner i sitt svar att verkets dotterbolag *Swedtel* har sin verksamhet främst inriktad på utvecklingsländerna där man ställer sitt kunnande till disposition. *Swedtel*s verksamhet skall täcka sina kostnader men inte ge något större överskott. *SJ* säger sig utnyttja möjligheterna till sådan konsultverksamhet på affärsmässig bas. Verksamheten avser också utbildningsfrågor. Emellertid är verksamheten varken av sådan art eller omfattning att en särskild organisationsenhet för närvarande skulle kunna vara motiverad för *SJ*'s del. *SJ* erinrar om att frågan om statlig konsultverksamhet i utlandet för närvarande utreds inom utrikesdepartementet.

Luftfartsverkets principiella inställning är att verket bör medverka till försäljning av konsulttjänster utomlands för att bidra till svensk export. Verket uppger att förutsättningarna och formerna för att bedriva sådan verksamhet kommer att undersökas noggrannare. Man skall bl. a. undersöka vilka möjligheter till samverkan med andra svenska företag som föreligger.

Transportpolitisk ramplanering

SJ yttrar sig inte närmare om granskningspromemorians förslag om utökad transportpolitisk ramplanering på departementsnivå utan hänvisar till de riktlinjer för en bättre samordning av trafikverkens långsiktspanering som meddelades av regeringen i november 1979 på grundval av riksdagens nya trafikpolitiska beslut. *Luftfartsverket* för på tal sin tidigare gjorda rekommendation av en central transportplaneringsnämnd och konstaterar att förslaget att inrätta en dylik nämnd syftade till att förbättra den övergripande transportplaneringen. Verket tillstyrker promemorians förslag om att större uppmärksamhet ägnas åt transportpolitisk ramplanering.

Fastställande av omfattningen av SJ:s järnvägsnät

SJ instämmer i det som sägs i granskningspromemorian om det angelägna i att den framtida omfattningen av *SJ*:s järnvägsnät fastställs så snart som möjligt. *SJ* påminner vidare om att statsmakterna har fattat principbeslut därom. *SJ* har på regeringens uppdrag börjat utarbeta ett särskilt investeringsprogram för upprustning av bandelar i det s. k. riksnätet.

Konsumentverket instämmer i promemorians förslag om ett snabbt beslut om *SJ*-nätets omfattning, så att ett program för upprustning av bandelar kan göras upp och börja tillämpas. Däremot har verket en kritisk inställning till förslaget i promemorian om "att all sådan ekonomiskt belastande trafik som anses kunna föras över från järnväg till landsväg blir omlagd under en inte alltför lång tidsperiod". Enligt konsumentverkets uppfattning bör man vara återhållsam i fråga om nedläggning av bandelar. Det är viktigt att det framtida järnvägsnätet har en sådan omfattning att det medger flexibla lösningar på de transportproblem som kan uppstå, t. ex. beroende på ändrade förhållanden för energiförsörjningen.

Snabbtågens införande i den översiktliga investeringsplaneringen

SJ vill inte beteckna snabbtågen (höghastighetstågen) som ett helt nytt trafiksystem. Vad den rullande materielen beträffar är det i princip endast fråga om reinvestering, dvs. ersättning av gammal personvagnsmateriel med ny. *SJ* hävdar vidare att de i promemorian nämnda investeringarna i planskilda korsningar kommer att bli av mycket begränsad omfattning. Det sammanhänger med att utbyggnaden kan utsträckas över en relativt lång period. Tåghastigheten kommer då att anpassas efter de vägskyddsanordningar som finns. *SJ* hävdar att det är svårt att finna någon principiell skillnad mellan detta projekt och den tekniska utvecklingen som pågår inom alla transportmedel med avseende på farkoster och fordon. Utvecklingen av flygbränslepriset torde vara mera avgörande för flygets framtid. Det kan därför ifrågasättas om snabbare tåg är att betrakta som en väsentlig effekt på trafikfördelningen.

Organisatorisk utbrytning av luftfartsverkets myndighetsfunktioner

Luftfartsverket avvisar den i promemorian framförda tanken på att skilja luftfartsinspektionen samt transport- och planeringsavdelningen från verket i övrigt. Verket hänvisar därvid till sina under senare år gjorda ställningstaganden i organisatoriska frågor på verksamhetsnivå. Verket deklarerar att det inte synes ha tillkommit några nya omständigheter som nu motiverar en omprövning av det senaste organisationsbeslutet.

Preciserade regler för statskapitalet och dess förräntning

Televerket nämner att det har haft en relativt sett gynnsam utveckling under de senaste åren och att förräntningskravet har kunnat uppfyllas, trots lågkonjunkturen. För att verket skall få möjligheter att balansera överskott till år då förräntningskravet inte kan uppfyllas har verket erhållit tillstånd av regering och riksdag att bilda en konsolideringsfond. Om denna fond kan användas på planerat sätt bör det vara möjligt att uppnå förräntningskravet varje år.

Enligt SJ:s mening bör man inte överdriva betydelsen av förräntningsresultatet som indikator på att åtgärder kan behöva vidtas. Uttalandet i promemorian om att förräntningsresultatet visserligen redovisas i samband med resultatredovisningarna men att det inte kommenteras är riktigt så till vida som att kommentarerna till resultatet inte formellt knyts till förräntningen. SJ tror dock inte att den tonvikt på förräntningsresultatet som sådant, som promemorians förslag syftar till eller skulle kunna få till följd, är ändamålsenlig.

På tal om påpekandet i promemorian att statskapitalet skrivs ned för att kompensera föregående budgetårs underskott nämner SJ att underskottstäckningen för närvarande formellt sker så att avskrivningarna primärt minskas. Härigenom ökar – vid given investeringsomfattning – investeringsbemyndigandet och därmed statskapitalet. Utan nedskrivning av statskapitalet skulle således underskotten ackumuleras i SJ:s balansräkning.

SJ hänvisar i denna fråga i övrigt till sitt yttrande över 1972 års trafikpolitiska utredning.

Luftfartsverket gör gällande att den precision som efterlyses kan uppnås genom att det ekonomiska målet tolkas så att det ses över tiden. Detta innebär nämligen att underförräntningar skall kompenseras av överförräntningar inom viss tidsperiod. Luftfartsverket arbetar för närvarande efter ett ekonomiskt mål som avser en tioårsperiod.

Riksdagens revisorers skrivelse angående återbetalning av lokaliseringsbidrag

1980-09-25

Till riksdagen

Inledning

För att främja företags lokalisering till orter och regioner där en förstärkning av näringsliv och sysselsättning är önskvärd ger staten regionalpolitiskt stöd enligt bestämmelserna i förordningen (1979: 632) om regionalpolitiskt stöd. Författningen trädde i kraft den 1 juli 1979 och ersatte då 1970 års förordning i ämnet (1970: 180), vilken dock fortfarande gäller i fråga om stöd som beviljats enligt densamma. I och med tillkomsten av 1979 års förordning ersattes de två stödformerna lokaliseringsbidrag och avskrivningslån av en ny typ av avskrivningslån. Härutöver lämnas numera lokaliseringsstöd endast i form av lokaliseringslån.

Vissa grundläggande krav måste, nu liksom tidigare, uppfyllas för att lokaliseringsstöd skall utgå. Bl. a. gäller att stöd endast beviljas för verksamhet som bedöms få tillfredsställande lönsamhet och ge de anställda varaktig sysselsättning.

Vidare finns i de båda nämnda författningarna regler som syftar till att tillgodose samhällets krav på insyn i och kontroll av företag som beviljats stöd. Sålunda föreskrivs bl. a. att stödtagare skall underrätta vederbörande länsstyrelse och regionala utvecklingsfond, innan beslut fattas om vissa närmare angivna förändringar av viktigare slag inom företaget, exempelvis äganderättsförändringar, nedläggningar och överlåtelser av olika slags tillgångar.

Beviljat stöd kan under vissa omständigheter krävas åter respektive sägas upp till omedelbar betalning. Härvidlag stadgas bl. a. i 19 § andra stycket punkterna 1 och 2 i 1970 års stödförordning att lokaliseringsbidrag kan återkrävas vid väsentligare, direkta eller indirekta, förändringar i äganderätten till den rörelse för vilken bidraget beviljats. Vidare kan nedläggning av väsentlig del av verksamheten föranleda återkrav liksom det förhållandet att bidragstagaren avhänder sig någon betydande del av anläggningstillgångar, licenser, patent och liknande tillgångar eller att han överlåter eller belånar någon betydande del av kundfordringar i rörelsen. Beslut om återkrav av bidrag fattas av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS).

Under revisorernas resa i Gävleborgs län år 1978 togs med revisorerna upp till diskussion vissa företeelser i samband med överlåtelse av företag som beviljats lokaliseringsbidrag. Då samhället under några år framöver har att bevaka avsevärda belopp i form av beviljade bidrag beslöt revisorerna att låta undersöka, huruvida ovan återgivna bestämmelser om återkrav av lokaliseringsbidrag i 19 § andra stycket punkterna 1 och 2 i 1970 års stödförordning efterlevs.

Som ett led i granskningen har upprättats en granskningspromemoria med titeln Återbetalning av lokaliseringsbidrag (1980: 2). Promemorian har remissbehandlats i sed vanlig ordning. En sammanfattning av promemorian och remissutfallet återfinns i en till denna skrivelse fogad bilaga.

Slutsatser och förslag i granskningspromemorian

Enligt promemorian har den genomförda granskningen visat att, med hänsyn tagen till den vaghet som präglar ovan nämnda återkravsbestämmelser och den komplexa verklighet mot vilken AMS har att bedöma varje enskilt ärende, inga erinringar kan riktas mot den hittillsvarande tillämpningen av bestämmelserna. I övrigt framläggs i promemorian följande förslag:

- Företag som erhållit lokaliseringsstöd bör få återkommande påminnelser om sin skyldighet att på föreskrivet sätt informera kontrollorganen om förestående äganderättsförändringar och andra viktigare förändringar. De anställdas fackliga organisationer i varje stödföretag bör på lämpligt sätt upplysas om företagets informationsplikt.
- AMS bör i anvisningsform eller på annat sätt klargöra under vilka förutsättningar återkrav av lokaliseringsbidrag respektive uppsägning av avskrivningslån kommer i fråga. Anvisningarna bör kompletteras med en samling relativt utförligt beskrivna exempel på tidigare avgöranden i återkallelseärenden. Exempelsamlingen bör aktualiseras efter hand som praxis rörande de nya reglerna i 1979 års förordning hinner utbildas.
- Det bör närmare klarläggas i vilken utsträckning berörda myndigheter, vid bedömningen av ärenden rörande återkallelse av lokaliseringsbidrag och avskrivningslån, skall ta även övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska hänsyn.

Remissutfallet har för de två förstnämnda förslagen varit övervägande positivt. Beträffande det sist nämnda förslaget är remissutfallet mera svårbedömt. Flera remissorgan konstaterar endast att sådana övergripande hänsyn skall tas men går inte närmare in på det egentliga problemet, nämligen var gränser för detta hänsynstagande skall sättas.

Revisorernas överväganden

Varaktig sysselsättning och tillfredsställande lönsamhet är, såsom framhålls i granskningspromemorian, två av grundförutsättningarna för att lokaliseringssöd skall utgå. Lokaliseringssorganens prövning av att dessa förutsättningar kan anses uppfylla vid beslut om söd grundas på ett omfattande utredningsmaterial rörande bl. a. projektet, företaget och dess ägare. Av särskild betydelse i sammanhanget är den s. k. rekryteringsplanen där den till följd av investeringen beräknade personalökningen skall redovisas.

I promemorian anföras att samhället nödvändigtvis måste ta risker när söd ges till verksamhet inom södområdena, där förutsättningarna för näringsverksamhet är erkänt besvärliga. Prövningen av en södansökan kan därmed inte som utgångspunkt ha alltför stränga krav på framgång med verksamheten. I stället måste prövningen syfta till att så långt möjligt klarlägga, huruvida den planerade investeringen har rimliga möjligheter att lyckas.

Revisorerna vill emellertid stryka under vikten av att prövningen av södansökningar sker med all den omsorg som är möjlig. Ett noggrant urval, inte bara av investeringsobjekt utan också av de personer och företag som söker söd, är ett viktigt medel att förebygga att södets syfte förfelas och återkallelse av södet kan bli aktuell. Av stor betydelse är också att prövningen av södansökningar föregås av ett allsidigt informationsutbyte mellan olika myndigheter och organ. Ett forum för sådan samverkan har tillskapats genom de beredningsgrupper som enligt 1979 års södförordning skall yttra sig över de södärenden som länsstyrelsen har att avgöra.

Föreningen Sveriges kronofogdar framhåller i sitt yttrande över promemorian betydelsen av att också kronofogdemyndigheternas person- och företagskännedom tas till vara. Revisorerna delar föreningens uppfattning att dessa erfarenheter på lämpligt sätt bör tillföras beredningen av nya södansökningar.

Så länge lån inte är helt avskrivet eller slutbetalt och bidrag kan återkrävas omfattas södföretag av den insyn och kontroll varom statsmakterna beslutat. För samordning av kontrollverksamheten på länsnivå finns i länen också särskilda beredningsgrupper. I dessa ingår representanter för länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och utvecklingsfonden men även andra myndigheter och organ kan vara företrädare. I granskningspromemorian konstateras att dessa beredningsgrupper enligt allmän uppfattning utgör en lämplig organisatorisk form för samordning samt för snabb förmedling av information och diskussioner om tänkbara åtgärder i enskilda kontrollärenden.

Av svaren på en enkät till ett antal regionala kontrollorgan, redovisade i granskningspromemorian, framgår att särskilt länsstyrelsernas, men också

utvecklingsfonderna^s, kontrollresurser är små. Även om det finns skäl att anta, att en utökning av de regionala kontrollorganens resurser skulle ge utbyte i form av ökad effektivitet, avstår revisorerna från att lägga fram förslag i den riktningen. Revisorerna förutsätter att denna fråga övervägs i samband med ställningstagandet till företagsobeståndskommitténs betänkande Företags obestånd, Samordning av statliga åtgärder (SOU 1979: 91).

Företag som erhållit lokaliseringsstöd skall på närmare angivet sätt redovisa för verksamheten, bereda kontrollorganen tillfälle att granska verksamheten samt underrätta länsstyrelsen och utvecklingsfonden om förestående förändringar av större omfattning, bl. a. äganderättsförändringar, nedläggningar och avyttringar av olika slags tillgångar i rörelsen.

Av granskningspromemorian framgår att de regionala kontrollorganen är missnöjda med det sätt på vilket stödföretagen uppfyller sistnämnda informationsplikt. Antingen underlåter man helt att informera eller lämnas informationen först sedan den aktuella förändringen beslutats eller till och med genomförs. Bland möjliga orsaker till att stödföretagen så dåligt följer informationsbestämmelserna har nämnts okunnighet, förbiseende, rädsla för förtida publicitet men också att bestämmelserna är oklart definierade.

I 1979 års stödförordning har införts regler som syftar till att tvinga fram en bättre efterlevnad av informationskravet. Dessa regler är emellertid inte tillämpliga på andra typer av åtgärder än äganderättsförändringar och över huvud taget inte på stöd som beviljats enligt 1970 års stödförordning. I granskningspromemorian förordas därför att företag som erhållit lokaliseringsstöd ges återkommande påminnelser om informationsskyldigheten. Även de anställdas fackliga organisationer inom varje stödföretag bör enligt förslaget underrättas om företagets skyldigheter i detta avseende.

Förslaget har vid remissbehandlingen fått stöd av de flesta remissinstanser.

AMS konstaterar i sitt remissvar att, då registret över stödföretagen numera datoriserats, förutsättningar finns att genomföra den föreslagna åtgärden med måttliga insatser. AMS delar också uppfattningen att de anställdas fackliga organisationer bör upplysas om företagets informationsplikt. Myndigheten förklarar sig slutligen beredd att realisera förslaget.

Mot bakgrunden av den bristande efterlevnaden av gällande informationsbestämmelser anser revisorerna att man bör införa en rutin varigenom återkommande påminnelser ges om stödföretagens skyldighet att underrätta berörd länsstyrelse och utvecklingsfond inför sådana förändringar som avses i 18 § punkterna 2 och 3 i 1970 års stödförordning respektive 36 § punkterna 2 och 3 i 1979 års stödförordning. Revisorerna hälsar med tillfredsställelse att AMS förklarat sig beredd att genomföra förslaget.

Huvudsyftet med den av revisorerna genomförda granskningen har varit att klarlägga om de ovan refererade bestämmelserna om återkrav av lokaliseringsbidrag i 19 § andra stycket punkterna 1 och 2 i 1970 års stödförord-

ning efterlevs. Undersökningen har i denna del omfattat dels ett försök till klarläggande av bestämmelsernas rätta innebörd, dels en granskning av hur bestämmelserna hittills tillämpats.

I granskningspromemorian konstateras i förstnämnda hänseende att återkravsbestämmelsernas innebörd svårligen låter sig utläsas direkt av författningstexten. Vidare framgår att innebörden inte heller klarlagts i vare sig förarbeten eller tillämpningsanvisningar. Samma brist vidlades för övrigt motsvarande regler om uppsägning av avskrivningslån till oandelbar betalning, såväl den äldre som den nyligen tillskapade lånetypen. Mot denna bakgrund har i promemorian föreslagits att AMS i anvisningsform eller på annat lämpligt sätt söker precisera de omständigheter som föranleder återkallelse av utgivet stöd. Anvisningarna föreslås kompletterade med en samling exempel på tidigare avgöranden i återkallelseärenden. Exempelsamlingen bör enligt förslaget täcka de vanligast förekommande fallen av sådana förändringar som kan föranleda återkallelse.

Förslaget i fråga har fått ett övervägande positivt mottagande vid remissbehandlingen.

AMS ifrågasätter emellertid förslagets ändamålsenlighet. Varje precisering utöver de allmänna regler som finns i författningstexten skulle enligt myndigheten kunna uppfattas så att tänkbara, inte närmare angivna uppsägningsgrunder inte skulle kunna åberopas. Med tanke på de bedömningar och avvägningar som måste göras i varje enskilt fall skulle också sådana anvisningar få begränsad användbarhet.

Revisorerna anser, i likhet med vad som anförs i granskningspromemorian, att behovet av enhetlighet vid rättstillämpningen accentuerats genom den nyligen genomförda delegeringen av beslutsrätten i vissa återkallelseärenden till länsstyrelserna och att rättssäkerheten för berörda intressenter bäst skulle tillgodoses genom att stödförordningarnas återkallelseregler förtydligades på i promemorian föreslaget sätt. Samtidigt är revisorerna medvetna om de uppenbara svårigheter som är förenade med uppgiften, särskilt i vad gäller att utforma anvisningarna så att de blir på samma gång tillräckligt allmängiltiga och specificerade. Med utgångspunkt i hittillsvarande erfarenheter torde det enligt revisorernas mening dock vara möjligt att närmare klarlägga innebörden av återkallelsereglerna särskilt om mera speciella omständigheter får framgå av den föreslagna exempelsamlingen. Revisorerna föreslår således att AMS på angivet sätt söker klargöra de förutsättningar under vilka återkrav av lokaliseringsbidrag och uppsägning av avskrivningslån kommer i fråga.

Vad gäller återkravsbestämmelsernas hittillsvarande tillämpning framgår av granskningspromemorian att återkravsmöjligheten utnyttjats med stor restriktivitet. Undersökningen visar bl. a. att väsentligare äganderättsförändringar under den studerade perioden, 1965–1978, inte i något fall medfört återkrav av bidrag eller uppsägning av avskrivningslån. Inte heller har nedläggningar, utom i några enstaka fall, medfört att stöd återkallats. I

sistnämnda hänseende synes dock stöd ha återkallats där så varit möjligt eller bedömts meningsfullt.

Med hänsyn tagen till den vaghet som präglar nu aktuella bestämmelser och till den komplexa verklighet mot vilken AMS haft att bedöma varje enskilt ärende uttalas i granskningspromemorian att inga erinringar kan riktas mot AMS hittillsvarande tillämpning av återkallelsebestämmelserna.

Revisorerna liksom de remissorgan som uttalat sig i frågan delar denna uppfattning.

Revisorerna önskar emellertid i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på en fråga som tas upp i promemorian. Vid intervjuer med tjänstemän som handlägger lokaliseringsstödsärenden har inhämtats att det kan förekomma fall då stöd fått kvarstå, trots att förutsättningar för återkallelse i och för sig förelegat. Skälet härtill skulle vara att en ur mera begränsad synvinkel befogad återkallelse till följd av det aktuella företags känsliga ekonomiska situation skulle framkalla en obeståndssituation och därmed äventyra kvarstående sysselsättning i företaget och på den berörda orten. Vid granskningen har inte kunnat klarläggas i vilken utsträckning AMS och länsstyrelserna har att, på det sätt som angetts, ta övergripande hänsyn. I granskningspromemorian har därför föreslagits att denna fråga blir föremål för närmare överväganden. Remissinstanserna tar i regel ej upp en diskussion om de avvägningsproblem som påtalats i granskningspromemorian. Man konstaterar endast att övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska hänsyn skall tas.

Revisorerna delar uppfattningen att sådana hänsyn måste tas. Samtidigt ställs emellertid i de författningar vari den regionalpolitiska stödgivningen närmare reglerats vissa uttryckliga krav på den verksamhet som skall komma i åtnjutande av statligt stöd. Stöd utgår sålunda endast till verksamhet som bedöms få tillfredsställande lönsamhet och ge de anställda en varaktig sysselsättning och som utövas eller skall utövas i en ort med goda förutsättningar för verksamheten. Nämnda effekter, varaktig sysselsättning och tillfredsställande lönsamhet, kan sägas utgöra förutsättningarna för att stödet skall ge de eftersträlvade regionalpolitiska effekterna.

Olika omständigheter kan emellertid föranleda att de företagsekonomiska kraven inte uppfylls. Välbekanta exempel på sådana omständigheter är konjunktur- och strukturomvandlingsproblem samt andra, i förhållande till det enskilda företaget, externa problem. Det är här fråga om svårigheter som drabbar företaget utan dess egen förskyllan. Å andra sidan kan det inte förnekas att syftet med lokaliseringsstödet kan förfelas också till följd av omständigheter varöver stödföretaget rimligtvis bedöms kunna råda, t. ex. oskicklig ledning eller i vissa fall transaktioner av mer eller mindre tvivelaktigt slag. Syftet med reglerna om återkallelse av lokaliseringsbidrag och avskrivningslån torde främst vara att möjliggöra för samhället att återta stöd som till följd av sistnämnda typ av omständigheter inte haft åsyftad verkan. Om nu övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska

hänsyn förhindrar ett ingripande med stöd av återkallelsebestämmelserna kan samhället sägas de facto sakna ett verksamt instrument för att komma till rätta med uppenbara missförhållanden. Mindre seriösa företag kan frestas till från samhällets synpunkt tvivelaktiga transaktioner och dispositioner i vetskap om att en återkallelse av det statliga stödet troligen inte behöver befaras.

Föreningen Sveriges kronofogdar anger att allmänna straffrättsliga normer skulle kunna utgöra en vägledning för beslut i återkallelseärenden.

I likhet med bl. a. statens industriverk och Svenska Handelskammarförbundet anser revisorerna att det bör närmare klarläggas i vilken utsträckning berörda myndigheter skall ta övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska hänsyn när man bedömer ärenden rörande återkrav av lokaliseringssöd. Revisorerna har noterat att företagsobeståndskommittén i sitt delbetänkande Företags obestånd (SOU 1979: 91) tagit upp näraliggande problem till behandling. En grundtanke i kommitténs förslag är att myndigheter som har att ta till vara statens intressen som fordringsägare i ökande utsträckning skall tvingas väga in bl. a. övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska intressen. Revisorerna anser därför att de genom granskningen aktualiserade avvägningsfrågorna lämpligen kan beaktas i samband med beredningen av de frågor som aktualiserats i företagsobeståndskommitténs betänkande.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer revisorerna att riksdagen ger regeringen till känna vad revisorerna

1. anfört i fråga om prövningen av ansökningar om lokaliseringssöd och om dimensioneringen av kontrollorganens resurser.
2. förordat beträffande utarbetande av anvisningar som klargör under vilka förutsättningar återkrav av lokaliseringsbidrag och uppsägning av avskrivningslån kommer i fråga,
3. förordat beträffande utarbetande av riktlinjer för hur övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska hänsyn skall påverka ställningstaganden till ärenden rörande återkallelse av lokaliseringssöd.

Beslut i detta ärende har fattats av revisorerna Ingegerd Troedsson (m), Bertil Jonasson (c), Hugo Bengtsson (s), Hagar Normark (s), Ralf Lindström (s), John Johnsson (s), Kjell Nilsson (s), Maj Pehrsson (c), Wivi-Anne Radesjö (s), Birgitta Rydén (m), Rune Gustavsson (c) samt Yngve Nyquist (s).

På riksdagens revisorers vägnar

INGEGERD TROEDSSON

/Göran Hagbergh

Sammanfattning av granskningspromemorian 1980: 2 Återbetalning av lokaliseringsbidrag och de däröver avgivna remissyttrandena

1 Granskningspromemorian

1.1 Utredningens bakgrund och syfte

Sedan den 1 juli 1965 ger staten direkt ekonomiskt stöd till bl. a. företag som lokaliserar verksamhet till orter och regioner där en förstärkning av näringsliv och sysselsättning är önskvärd. Stödgivningen regleras numera av förordningen (1979: 632) om regionalpolitiskt stöd, vilken trädde i kraft den 1 juli 1979 och då ersatte 1970 års förordning i ämnet (1970: 180). Genom tillkomsten av 1979 års författning ersattes de två stödformerna lokaliseringsbidrag och avskrivningslån av en ny typ av avskrivningslån. Av övriga lokaliseringsstöddformer bibehölls endast lokaliseringslån. Även i fråga om andra regionalpolitiska stödmedel vidtogs ändringar.

I såväl den nya som den äldre författningen – den senare gäller fortfarande i fråga om stöd som beviljats enligt densamma – finns regler vars syfte är att tillgodose samhällets krav på insyn i och kontroll av företag som beviljats lokaliseringsstöd. Bl. a. stadgas skyldighet för stödtagare att i närmare angiven ordning redovisa för verksamheten, att informera om förestående förändringar av större vikt, exempelvis äganderättsförändringar, nedläggningar och avhändelse av viktigare tillgångar, samt att bereda vederbörande kontrollorgan tillfälle att granska verksamheten.

Vidare finns i båda författningarna regler som möjliggör att beviljat stöd återkrävs respektive sägs upp till omedelbar betalning. Bl. a. gäller enligt 19 § andra stycket punkterna 1 och 2 i 1970 års stödförordning att lokaliseringsbidrag kan återkrävas vid väsentligare, direkta eller indirekta, äganderättsförändringar samt vid nedläggning av väsentlig del av den verksamhet för vilken stödet beviljats. Också det förhållandet att stödtagaren avhänder sig viktigare tillgångar i rörelsen, t. ex. anläggningstillgångar, patent, licenser m. m., eller att han avyttrar eller belånar kundfordringar i någon väsentlig utsträckning, kan föranleda återkrav.

Det bidragsbelopp som kan återkrävas med stöd av nämnda regler minskas med en femtedel för varje år som förflutit sedan beslut genom vilket bidragets storlek slutligt bestämts meddelades.

Bestämmelser av motsvarande innebörd finns för avskrivningslån enligt 1970 och 1979 års förordningar, vilket innebär att hela lånet eller del därav under bl. a. nämnda förutsättningar kan sägas upp till omedelbar betalning.

Under revisorernas resa i Gävleborgs län år 1978 togs inför revisorerna upp vissa frågor rörande överlåtelse av företag som beviljats lokaliseringsbidrag. Med anledning härav beslöt revisorerna att låta undersöka, huruvida reglerna om återkrav av lokaliseringsbidrag i 19 § andra stycket punkterna 1 och 2 i 1970 års stödförordning efterlevs.

Undersökningen har omfattat följande problemområden.

För det första har undersökts hur lokaliseringsorganen prövar att vissa grundläggande förutsättningar föreligger vid beslut om lokaliseringsstöd.

För det andra har samhällets kontroll av företag som fått lokaliseringsstöd granskats. Slutligen har gjorts ett försök att klarlägga de aktuella återkravsbestämmelsernas rätta innebörd varefter bestämmelsernas hittillsvarande tillämpning undersökts.

1.2 Redovisning av granskningen

Enligt uttryckligt stadgande kan lokaliseringsstöd endast utgå till verksamhet som bedöms medföra varaktig sysselsättning för de anställda och ge tillfredsställande lönsamhet. Prövningen av att dessa villkor är uppfyllda tillgår på i princip samma sätt som normal kreditprövning inom banker och andra finansieringsinstitut. Företag som söker stöd har sålunda att utförligt styrka sin ansökan i form av bl. a. sammanställningar av i sammanhanget väsentliga uppgifter rörande t. ex. kostnader som är förknippade med projektet, företaget, dess ledning och äganderättsförhållanden, dess produkter och marknad. I en särskild rekryteringsplan skall företaget redovisa den personalökning som den tänkta investeringen beräknas ge upphov till.

Beslut om stöd fattas av regeringen, AMS eller länsstyrelsen enligt särskild, från tid till annan reviderad kompetensfördelning. På regional nivå sker den sakliga bedömningen av en stödansökan främst vid den regionala utvecklingsfonden.

I promemorian konstateras att samhället rimligen måste ta förhållandevis stora risker när man ger stöd till verksamhet på orter och inom regioner med omvitnat besvärliga näringslivsbetingelser. Att ställa absoluta krav på framgång synes därför inte vara möjligt. I stället bör på de beredande och beslutande organen ankomma att så långt möjligt klarlägga, huruvida den investering för vilken stöd söks har rimliga utsikter att lyckas.

Vid granskningen har inget framkommit som ger anledning att betvivla lokaliseringsorganens förmåga att, så långt tillgängliga resurser medger, pröva förutsättningarna för olika slags projekt. De regionala utvecklingsfonderna, som jämte AMS har en nyckelroll i sammanhanget, torde i stort besitta nödvändig kunskap, erfarenhet och kännedom om relevanta förhållanden i den aktuella regionen.

Huvudansvarig för kontrollen av företag som fått lokaliseringsstöd är AMS. På det regionala planet ligger motsvarande myndighetsansvar på länsstyrelsen. Den rutinmässiga tillsynen åvilar den regionala utvecklingsfonden. Också länsarbetsnämnden är engagerad i kontrollverksamheten, bl. a. genom att den med vissa intervall inforrdar uppgifter om den aktuella sysselsättningssituationen i stödföretagen.

För samordning av kontrollverksamheten på länsnivå finns särskilda beredningsgrupper. I dessa ingår representanter för länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och utvecklingsfonden. Även andra myndigheter, t. ex. kronofogdemyndigheten, och organ kan vara företrädare.

Av svaren på en enkät som tillställts ett antal regionala kontrollorgan framgår att länsstyrelsernas nuvarande kontrollresurser är mycket små. Fyra länsstyrelser som besvarat fråga i ämnet uppger sig tillsammans lägga ner ca 1,2 personår på kontrollen av sammanlagt ca 740 företag. Bl. a. av detta skäl avvisas i promemorian tanken på att föra över ansvaret för den rutinmässiga kontrollen från utvecklingsfonderna till länsstyrelserna, även om en sådan åtgärd kunde motiveras utifrån vissa risker för intressekonflikter med fondernas huvuduppgift att utgöra ett organ för service åt företagen.

Samtidigt konstateras i granskningspromemorian att inte heller utvecklingsfondernas kontrollkapacitet är särskilt stor. Samma konstaterande gör företagsobeståndskommittén i sitt betänkande Företags obestånd. Samordning av statliga åtgärder (SOU 1979: 91). Kommittén, vars förslag syftar till att inte bara stödföretagen utan så långt möjligt samtliga företag skall bli föremål för statlig tillsyn, anför i detta sammanhang att "redan de hittillsvarande resurserna ofta är för knappa för fondernas obligatoriska uppföljning och i huvudsak endast medger granskning av boksluts- och årsredovisningar" (s. 14).

I såväl 1970 som 1979 års stödförordning stadgas skyldighet för stödföretagen att på närmare angivet sätt redovisa för verksamheten, underrätta om förestående förändringar av viktigare slag samt bereda kontrollorganen tillfälle att granska verksamheten.

Granskningen har ådagalagt uppenbara brister i vad gäller stödföretagens benägenhet att uppfylla sin författningsmässiga informationsplikt. Antingen underlåter man helt att underrätta kontrollorganen eller lämnas informationen först sedan förändringen redan beslutats eller genomförts.

I promemorian erinras om en ny sanktion som syftar till att förbättra efterlevnaden av informationsskyldigheten. I 1979 års stödförordning finns nämligen en regel som innebär att underlåtelse att lämna information om väsentligare äganderättsförändring automatiskt medför omvandling av avskrivningslån till lokaliseringslån. Samtidigt påpekas att bestämmelsen inte är tillämplig på andra nu aktuella åtgärder än äganderättsförändringar och över huvud taget inte i fråga om stöd beviljat enligt den äldre stödförordningen. Sedan tanken på att i efterhand ändra villkoren för redan utgivet stöd avvisats föreslås i promemorian att stödföretagen ges återkommande påminnelser om sin informationsskyldighet och att de anställdas fackliga organisationer i varje företag underrättas om företagets uppgiftsplikt.

Beträffande återkravs- och uppsägningsbestämmelserna i 1970 års förordning och motsvarande uppsägningsregler i 1979 års författning fastslås i promemorian att dessa i sig är vagt formulerade och därmed lämnar utrymme för tolkning samt att bestämmelsernas närmare innebörd inte klarlagts i vare sig förarbeten eller tillämpningsanvisningar. Med hänvisning till rätts-säkerhetsintresset och till berättigade krav på enhetlighet vid rätts-tillämpningen föreslås att AMS i anvisningsform söker precisera de omständigheter som föranleder återkallelse av utgivet stöd. Anvisningarna kan enligt förslaget med fördel kompletteras med en samling exempel på tidigare avgöranden i återkallelseärenden, utförligt beskrivna med avseende på de särskilda förutsättningar som förelåg och de överväganden som föregick beslutet.

Kartläggningen av återkravsbestämmelsernas hittillsvarande tillämpning visar sammanfattningsvis att återkravsmöjligheten utnyttjats med stor restriktivitet. Under perioden 1965–1978 fattades beslut i anledning av sammanlagt 311 äganderättsförändringar där minst en tredjedel av aktiekapitalet, eller motsvarande andel, bytt ägare. I 205 av fallen hade stöd utgått i form av bl. a. bidrag. Inte ett enda av nämnda beslut innebar att stödet återkallades. Vidare visar granskningen att inte heller nedläggningar, utom i ett fåtal fall, föranlett återkallelse. Detta förklaras emellertid av att återkallelse, bortsett från i de nämnda undantagsfallen, inte bedömts möjlig eller meningsfull.

Som en sammanfattande kommentar sägs i promemorian att, med hänsyn tagen till bestämmelsernas vaghet och den komplexa verklighet mot

vilken AMS har att bedöma varje enskilt ärende, inga erinringar kan riktas mot AMS hittillsvarande tillämpning.

Emellertid har det vid samtal med tjänstemän som handlägger lokaliseringsstödsärenden framkommit att AMS, av hänsyn till övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska intressen i vissa fall sett sig tvungen att låta stöd kvarstå, trots att förutsättningarna för återkallelse i sig förelegat. Motsvarande påstående skulle då gälla även länsstyrelserna, eftersom dessa, enligt vad granskningen utvisat, så gott som undantagslöst intagit samma ståndpunkt som sedermera AMS. Enligt dessa tjänstemäns uppfattning skulle nämligen flertalet stödföretag inte tåla den "åderlätning" en återkallelse skulle innebära. Återkallelsen skulle med andra ord få allvarliga konsekvenser för sysselsättningen, inte bara i det aktuella företaget utan också på den berörda orten.

Vid granskningen har inte gått att klarlägga i vilken utsträckning AMS och länsstyrelserna har att på beskrivet sätt ta övergripande hänsyn vid ställningstaganden i återkallelseärenden. Därför föreslås att denna fråga övervägs i lämpligt sammanhang.

Ibland har hävdats att lokaliseringsskott i vissa fall skapar "oskäligen" vinster vid överlåtelse av stödföretag. En närmare analys av denna fråga visar emellertid att det inte torde vara möjligt att i efterhand beräkna hur stor del av en realisationsvinst vid överlåtelse av ett stödföretag som är en följd av det statliga skottet.

1.3 Granskningsresultat och förslag i sammandrag

Huvudsyftet med utredningen har varit att klarlägga, huruvida bestämmelserna om återkrav av lokaliseringsbidrag i 19 § andra stycket punkterna 1 och 2 i 1970 års förordning om statligt regionalpolitiskt skott efterlevs. Granskningen har visat att, med hänsyn tagen till den vaghet som präglar nämnda bestämmelser och den komplexa verklighet mot vilken AMS har att bedöma varje enskilt ärende, inga erinringar kan riktas mot AMS tillämpning av bestämmelserna. I övrigt har granskningen gett anledning till följande förslag:

- Företag som fått lokaliseringsskott bör få återkommande påminnelser om sin skyldighet att på föreskrivet sätt informera kontrollorganen om förestående äganderättsförändringar och andra viktigare förändringar. De anställdas fackliga organisationer i varje stödföretag bör på lämpligt sätt upplysas om företagets informationsplikt.
- AMS bör i anvisningsform eller på annat lämpligt sätt klargöra under vilka förutsättningar återkrav av bidrag respektive uppsägning av avskrivningslån kommer i fråga. Eventuella anvisningar bör kompletteras med en samling relativt utförligt beskrivna exempel på tidigare avgöranden i återkallelseärenden. Exempelsamlingen bör aktualiseras efter hand som praxis rörande de nya reglerna i 1979 års förordning hinner utbildas.
- Det bör närmare klarläggas i vilken utsträckning berörda myndigheter, vid bedömningen av ärenden rörande återkallelse av lokaliseringsbidrag och avskrivningslån, skall ta även övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska hänsyn.

2 Remissyttrandena

Yttranden över promemorian har avgetts av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens industriverk (SIND), Utvecklingsfonden i Gävleborgs län, Utvecklingsfonden i Västerbottens län, länsstyrelsen i Gävleborgs län, länsstyrelsen i Västerbottens län, kronofogdemyndigheten i Hudiksvalls distrikt, kronofogdemyndigheten i Umeå distrikt, Svenska Handelskammarförbundet, Sveriges Industriförbund, Sveriges Hantverks- och Industriorganisation, Familjeföretagen (SHIO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Arbetsgivarföreningen (SAF), Svenska Företagares Riksförbund (SFR) och Föreningen Sveriges kronofogdar.

Sveriges Industriförbund och SAF har avgett gemensamt yttrande.

I det följande redovisas remissinstansernas synpunkter på dels huvudresultatet av granskningen, avseende AMS hittillsvarande tillämpning av återkravsbestämmelserna (avsnitt 2.1), dels i promemorian framlagda förslag (avsnitten 2.2–2.4). Slutligen återges vissa övriga, av remissorganen framförda synpunkter (avsnitt 2.5).

2.1 AMS tillämpning av återkravsbestämmelserna

I promemorian uttalas att, med hänsyn tagen till den vaghet som präglar de i sammanhanget aktuella återkravsbestämmelserna och den komplexa verklighet mot vilken AMS har att bedöma varje enskilt ärende, inga erinringar kan riktas mot hittillsvarande tillämpning.

Samtliga remissinstanser som kommenterat denna slutsats, nämligen *SIND*, *Utvecklingsfonden i Västerbottens län*, *SHIO*, *TCO* och *LO*, finner den välgrundad.

2.2 Påminnelser om informationsskyldigheten

I promemorian föreslås att företag som fått lokaliseringsstöd bör få återkommande påminnelser om sin skyldighet att på föreskrivet sätt informera om förestående förändringar. De anställdas fackliga organisationer bör upplysas om företagets informationsplikt.

AMS finner att de föreslagna rutinerna kan vara ägnade att främja ett bättre iakttagande av informationsskyldigheten. Då registret över stödföretagen numera datoriserats finns förutsättningar att införa rutinerna med måttliga insatser. AMS förklarar sig slutligen beredd att realisera förslaget.

Även av övriga remissinstanser får förslaget ett huvudsakligen välvilligt mottagande. *SHIO* är dock negativt inställd till att de fackliga organisationerna underrättas om informationsskyldigheten. Även Svenska Handelskammarförbundet uttrycker tveksamhet på denna punkt. Nämda organisationer anser att medbestämmandelagstiftningen på ett tillfredsställande sätt garanterar de fackliga organisationerna information. *SIND* anser att informationsproblemet bör lösas redan under ansökningsfasen. Sökanden bör, innan stöd beviljas, förklara sig beredd att informera på föreskrivet sätt. *Föreningen Sveriges kronofogdar* betonar i sitt yttrande vikten av att prövningen av stödsökande företags lämplighet sker med största noggrannhet och finner, mot bakgrund av detta synsätt, ingen större mening med de föreslagna informationspåminnelserna. *TCO* anser att förslaget bör preciseras med avseende på hur ofta och på vilket sätt påminnelserna skall lämnas. Ett oreserverat stöd för förslaget lämnas av *Utvecklingsfonden i*

Gävleborgs län, Utvecklingsfonden i Västerbottens län, länsstyrelsen i Gävleborgs län, länsstyrelsen i Västerbottens län, Sveriges Industriförbund/SAF, LO och SFR.

2.3 Anvisningar för återkallelse av lokaliseringsstöd

I promemorian föreslås att AMS i anvisningsform eller på annat lämpligt sätt klargör under vilka förutsättningar återkrav av lokaliseringsbidrag respektive uppsägning av avskrivningslån kommer i fråga. Eventuella anvisningar bör kompletteras med en samling exempel på tidigare avgöranden i återkallelseärenden.

Tolv av de sammanlagt sexton remissinstanserna välkomnar den föreslagna preciseringen, i ett par fall i mera indirekta termer eller med viss reservation. *SIND* anser att stödtagaren bör få insikt i återkallelsepraxis innan stöd beviljas. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* tillstyrker förslaget men pekar på svårigheten att utfärda klara och enhetliga riktlinjer. *TCO* är positivt inställd men betonar samtidigt att varje fall torde vara unikt ur flera aspekter. *Svenska Handelskammarförbundet* säger att de oklara reglerna är en källa till irritation. Förbundet pekar på att återkravsgrunden belåning av kundfordringar enligt promemorian inte längre tillämpas och därför bör utmönstras. De föreslagna anvisningarna välkomnas men bör enligt förbundet utarbetas av vederbörande departement och fastställas av regeringen. *Föreningen Sveriges kronofogdar* tillstyrker förslaget men anser dessutom att stödförordningens återkravsbestämmelser bör omarbetas. AMS bör enligt föreningen fastställa i vilka situationer återkallelse skall ske. Ett nytt institut bör införas enligt vilket länsstyrelserna har att lämna bindande förhandsbesked om en planerad förändrings inverkan på det statliga stödets fortbestånd.

Negativa till förslaget är *AMS* och *SHIO*. *AMS* ifrågasätter det ändamålsenliga i att utfärda mera preciserade anvisningar. Varje sådan precisering skulle enligt myndigheten kunna uppfattas så att "länkbara inte närmare angivna uppsägningsskäl inte heller skulle kunna åberopas". *AMS* anser också att anvisningarna skulle få begränsad användbarhet med tanke på de bedömningar och avvägningar som måste göras i varje enskilt fall. *SHIO* uttalar att de föreslagna anvisningarna torde få endast obetydlig praktisk betydelse.

2.4 Graden av hänsynstagande till övergripande intressen

Enligt förslaget i promemorian bör det närmare klargäggas i vilken utsträckning berörda myndigheter, vid bedömningen av ärenden rörande återkrav av lokaliseringsbidrag och uppsägning av avskrivningslån, skall ta även övergripande sysselsättnings- och regionalpolitiska hänsyn.

Beträffande detta förslag är remissutfallet mera svårbedömt än i fråga om övriga punkter. Flera remissorgan konstaterar endast att sådana övergripande hänsyn skall tas – vilket inte ifrågasatts i promemorian – men går inte närmare in på det egentliga problemet, var gränsen för detta hänsynstagande skall sättas. Exempel på uttalanden av detta slag återfinns i yttrandena från *kronofogdemyndigheterna i Hudiksvalls och Umeå distrikt*, *SHIO*, *TCO* och *LO*. Mer eller mindre negativa till förslaget är *AMS*, *länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Sveriges Industriförbund/SAF*. *AMS* anser ett klarläggande inte påkallat. All handläggning av lokalise-

ringsstödsärenden sker enligt AMS "med största hänsyn" till övergripande intressen. Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att ett klarläggande "kanske inte är nödvändigt". Som motivering anförs att övergripande hänsyn "måste finnas med redan inför ett beslut i en regionalpolitisk fråga". *Sveriges Industriförbund*/SAF konstaterar att syftet med stödet är regional- och sysselsättningspolitiskt och att detta syfte inte får motverkas vid ett eventuellt beslut om återkallelse. Om de berörda myndigheterna anses kompetenta att bevilja stödet bör de enligt organisationerna även anses kompetenta att göra motsvarande övergripande bedömningar i samband med en eventuell återkallelse. Ett närmare klarläggande av myndigheternas övergripande hänsynstagande är därför inte begränsat till denna fråga utan bör, framgår det av yttrandet, tas upp i ett annat sammanhang.

Fyra remissinstanser, nämligen *SIND*, *Utvecklingsfonden i Västerbottens län*, *länsstyrelsen i Västerbottens län* och *Svenska Handelskammarsförbundet*, välkomnar ett klarläggande. Sistnämnda organisation betonar dock att det här är fråga om mycket svåra avvägningsproblem där den fria konkurrensen mellan företag i samma bransch lätt kan påverkas. Av detta skäl förordas att erforderliga preciseringar görs av regeringen.

Två remissorgan, nämligen *SFR* och *Föreningen Sveriges kronofogdar*, kan genom sina yttranden sägas vitsorda problemets existens, nämligen därigenom att de ger förslag till anvisningar om var gränsen för det övergripande hänsynstagandet bör gå. *SFR*:s grundsyn är att stödföretagen påtar sig ett socialt ansvar och att därför endast allvarliga brott mot förutsättningarna för stödet bör föranleda återkallelse. Föreningen Sveriges kronofogdar anger som vägledning att allmänna straffrättsliga normer kan vara användbara; ett svikligt förfarande från företagarens sida med skada för staten som följd bör leda till återkallelse, däremot inte oäktsamma förfaranden som kan betecknas som ursäktliga. I övrigt anser föreningen att det redan av återkallelsereglerna bör framgå att övergripande hänsyn skall tas.

2.5 Övriga, av remissorganen framförda synpunkter

I granskningspromemorian konstateras att de regionala kontrollorganens resurser är små. Angelägenheten av en förstärkning härvidlag betonas i yttrandena från *Utvecklingsfonden i Gävleborgs län* och *länsstyrelsen i Västerbottens län*. Länsstyrelsen uttrycker förvåning över att förslag i den riktningen inte lagts fram i promemorian. *Svenska Handelskammarsförbundet* ifrågasätter om, med hänsyn till de begränsade resurserna, inte en annan uppläggning av den rutinmässiga kontrollen borde övervägas. En analys av historiska data i form av bokslut och årsredovisningar säger enligt förbundet ofta mycket litet om företagens aktuella situation.

Föreningen Sveriges kronofogdar anser att problem med återkallelse av beviljat stöd i stor utsträckning kan undvikas genom noggrann prövning av stödsökandes lämplighet. Denna lämplighetsprövning bör ske i samråd med kronofogdemyndigheten. Också *kronofogdemyndigheterna i Hudiksvalls och Umeå distrikt* hävdar att kronofogdemyndigheternas erfarenheter och företagskännedom bör tas till vara, såväl i samband med stödgivning som i kontrollarbetet.

Riksdagens revisorers skrivelse angående debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter

1980-11-13

Till riksdagen

Inledning

Avgifterna till socialförsäkringarna dvs. sjukförsäkringen, folkpensioneringen och tilläggspensioneringen (ATP) ävensom till arbetslöshetsförsäkringen och vissa andra ändamål debiteras och uppbärs enligt bestämmelser i lagen (1959: 552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m.

Under löpande år, det s. k. utgiftsåret, skall arbetsgivare betala preliminära avgifter vid sex betalningstillfällen. Den preliminära avgiften för ett visst år uppgår i princip till samma belopp som den slutliga avgift som arbetsgivaren debiterades året före utgiftsåret. För utgiftsåret 1980 är, med vissa jämkningar, således den preliminära avgiften lika stor som den slutliga avgift som år 1979 debiterades arbetsgivaren för år 1978.

För arbetsgivare som inte tidigare har påförts någon slutlig avgift bestäms den preliminära avgiften i särskild ordning. Avgiften beräknas då så att den så nära som möjligt skall motsvara den slutliga avgiften.

Före utgången av januari i månad året efter utgiftsåret skall arbetsgivaren utan anmaning lämna arbetsgivaruppgift till ledning för beräkning av den slutliga avgiften.

Avgifterna beräknas och uppbärs av riksförsäkringsverket.

Riksdagens revisorer har på sin granskningsplan för år 1980 fört upp ett ärende benämnt Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter m. m. (dnr 48/80). Hittills har gjorts vissa punktvisa granskningar. En av dessa punktinsatser har avsett frågan om ordningen för debitering och uppbörd av preliminär arbetsgivaravgift.

Motivet för att revisorerna i första hand riktat sitt intresse mot ordningen för debiteringen och uppbörden av de preliminära arbetsgivaravgifterna är den kritik som på senare tid riktats mot debiterings- och uppbördssystemet samt de stora och starkt stigande restförda avgiftsbelopp som redovisats för senare år.

Som ett led i granskningen har upprättats en granskningspromemoria

(1980:6) med titeln Kontrollen av mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter m. m.; debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter. Promemorian återfinns i en till denna skrivelse fogad bilaga.

Resultatet av genomförd granskning

Frågor om reformering av nuvarande system för debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter har sedan flera år övervägts i olika sammanhang. För närvarande ligger på regeringens bord bl. a. två reformförslag av större räckvidd, nämligen

dels pensionskommitténs förslag om en radikal förenkling av de komplicerade materiella regler för beräkningen av avgifter som nu gäller; ett förslag som innebär att alla avgifter skall beräknas på samma underlag, i princip utgiven bruttolön,

dels den s. k. DEMA-utredningens förslag om decentralisering från riksförsäkringsverket till lokala skattemyndigheter av de manuella funktionerna inom avgiftssystemet; förslaget har bl. a. ansetts medföra väsentliga fördelar från kontrollsynpunkt.

Förslagen har remissbehandlats. De övervägs för närvarande av regeringen.

Revisorernas granskning har huvudsakligen utgjort en genomgång av dessa förslag och vissa andra förslag på området nämligen de förslag som presenterats av företagsobeståndskommittén och uppbördsavdelningen vid länsstyrelsen i Stockholm.

Den nu genomförda granskningen har visat att nuvarande ordning för uttagandet av preliminär arbetsgivaravgift är förenad med väsentliga olägenheter för såväl det allmänna som för de enskilda arbetsgivarna. Sålunda grundas beräkningen av preliminär avgift på relativt osäkra uppgifter om antalet anställda och om deras löneförmåner under det löpande året. Detta har visat sig leda till att uttaget av preliminära avgifter högst väsentligt understiger de slutliga avgifterna. Skillnaden regleras i form av kvarstående avgifter i den mån erforderliga fyllnadsinbetalningar ej görs. Underuttaget i kronor räknat uppgick för år 1976 till 4,6 miljarder och för år 1977 till 5,7 miljarder. Härigenom åsamkas det allmänna betydande ränteförluster, beräknade till flera hundratals miljoner kronor om året. Vidare medför underuttaget ofta hårda likviditetspåfrestningar för företagarna då den kvarstående avgiften skall erläggas. Vid obeståndssituationer har detta inte sällan lett till att betydande avgiftsskulder ackumulerats. De utestående arbetsgivaravgifterna har också årligen ökat och beräknas vid senaste årsskiftet ha uppgått till ca 1,5 miljard kronor.

Vidare gör systemet det möjligt för osolidariska avgiftsskyldiga att skaffa sig omotiverade fördelar. Bl. a. kan de genom att underlåta att lämna

föreskrivna eller begärda uppgifter eller genom att medvetet utnyttja systemet på andra sätt skaffa sig ej avsedd räntefri kredit. I vissa fall kan de helt komma undan att erlägga någon avgift. De får då omotiverade fördelar i konkurrenshänseende jämfört med de laglydiga avgiftsskyldiga. Missbruket har tilltagit under senare år. Utvecklingen i dessa hänseenden och de växande beloppen av obetalade avgifter medför givetvis också att myndigheterna ställs inför allt större svårigheter att bemästra sina arbetsuppgifter.

I granskningspromemorian förordas att frågan om en mera effektiv ordning för uttagande av preliminär avgift tas upp och avgörs även om avgiftssystemet i sin helhet inte ännu kan ges en mera ändamålsenlig utformning. Inom ramen för nuvarande avgiftssystem bör man försöka finna en teknisk konstruktion för beräkningen av de preliminära avgifterna som gör att dessa så nära som möjligt överensstämmer med de slutliga avgifterna.

Interimslösningen bör bygga på pensionskommitténs förslag om att underlaget för de olika avgifternas beräkning i princip endast skall vara utgiven bruttolön. Med bibehållande i övrigt av det nuvarande avgiftssystemet föreslås att avgifterna skall debiteras efter en årligen fastställd generell procentsats, i dag förslagsvis 32%. För uppbörden av den preliminära avgiften föreslås att en samordning sker med det nya system för arbetsgivaravgiftens inbetalning och redovisning av innehållen preliminär A-skatt som tillämpas fr. o. m. uppbördsåret 1980/81. Revisorerna förutsätter dock att, såsom redan nu är fallet, jämkning av avgiften kan ske i enskilda fall så att man vinner bättre överensstämmelse med den slutliga avgift som kan påräknas.

Då förslaget till nytt system för källskatteuppbörden lades fram uttalade också vederbörande departementschef att det nya systemet syntes väl anpassbart till den samordning som kunde bli aktuell om beräkningen av arbetsgivaravgifterna knöts till lönesummor som redovisas i uppbörds-systemet (prop. 1978/79:161, s. 68).

Den ifrågasatta omläggningen anses inte kräva några större lagtekniska ändringar eller organisatoriska förändringar. Vissa paragrafer i avgiftslagen och uppbördslagen behöver dock ändras liksom formuläret till uppbördsdeklaration. Vidare erfordras smärre ändringar i uppbördsmyndigheternas arbetsrutiner i fråga om hanteringen av mottagna likvider, restföringen m. m.

I promemorian har uppgetts att den lokala skattemyndigheten i Stockholm anser att det nu skisserade förslaget medför fördelar inte bara i den formen att de preliminära avgifterna i högre grad än nu skulle överensstämma med de slutliga. Därtill skulle uppnås att de lokala skattemyndigheternas system för kontroll av källskatt kan utnyttjas effektivare samtidigt som registerhanteringen förenklas och effektiviseras. Arbetet med ändringar av nuvarande rutiner bedöms inte bli betungande.

I samband med att ändringen i avgiftslagen företas bör enligt promemorian uppmärksammas det speciella problem som rör frågan i vilken omfatt-

ning kvarstående arbetsgivaravgifter kan omfattas av offentligt ackord från statens sida. Enligt gällande regler kan så ske endast om avgifterna förfallit till betalning. Företagsobeståndskommittén har i sitt delbetänkande Företags obestånd (SOU 1979: 91, s. 158) närmare utvecklat de olägenheter från både allmän och enskild synpunkt som detta medför. Kommittén har därför föreslagit att denna paragraf i avgiftslagen ändras så att även andra debiterade avgifter kan omfattas av ackordet, och att ändringen görs redan innan en mera genomgripande översyn av avgiftssystemet kommer till stånd.

Revisorernas överväganden

Det nuvarande debiterings- och uppbördssystemet har särskilt kritiserats för att uttaget av de preliminära avgifterna illa anknyter till de aktuella löneutbetalningarna och för att de slutligt påförda avgifterna väsentligt överstiger de preliminära. Betydande belopp betalas sålunda in med upp till två års eftersläpning. Eftersläpningen i avgiftsbetalningen medför onödiga förluster för det allmänna såväl i form av ränteförluster som förluster på grund av att arbetsgivaren blivit oförmögen att betala. Därtill kommer att mindre seriösa avgiftsskyldiga medvetet utnyttjar bristerna i det nuvarande systemet och avsiktligt drar sig undan att betala avgifterna eller utnyttjar bristerna i systemet som ett medel i konkurrensen med mera seriösa avgiftsskyldiga.

Inom regeringens kansli arbetar man för närvarande med de mera övergripande frågorna på detta område, bl. a. frågan om vilken myndighet som skall svara för debitering, kontroll och uppbörd av arbetsgivaravgifterna. De administrativa formerna för uttagande av avgifterna ingår givetvis också i arbetsuppgifterna. Enligt revisorernas mening är emellertid de växande beloppen av kvarstående avgifter och det ökande antalet fall av bristande betalningar motivering för att man snabbt vidtar åtgärder för en effektivisering av de administrativa formerna för debitering och uppbörd av avgifterna. I avvaktan på en mera genomgripande reform bör en interimslösning tillgripas. Den bör bygga på det förslag som lämnats i granskningspromemorian.

Revisorerna vill peka på att regeringen i den reviderade finansplanen 1980 (prop. 1979/80: 150, bil. I s. 21) framhållit att den preliminära uppbörden av arbetsgivaravgifter på längre sikt bör kunna knytas till den lönesumma som redovisas i samband med källskatteredovisningen och att därigenom i princip nästan all eftersläpning skulle kunna upphöra.

Samtidigt med att interimslösningen arbetas fram bör frågan lösas om antagande av offentligt ackord för statens del när det gäller avgifter som ännu inte förfallit till betalning.

Revisorerna noterar att regeringen under innevarande höst lagt förslag för riksdagen om höjning av den särskilda avgift som tas ut vid uppbörd av

kvarstående arbetsgivaravgifter (prop. 1980/81: 16). Förslaget har närmast sin grund i den stora eftersläpningen av betalningen av slutligt debiterade avgifter.

Hemställan

Revisorerna hemställer att riksdagen beslutar att hos regeringen begära

1. att regeringen med förtur utarbetar och lägger fram förslag om en ny ordning för debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter som bygger på att avgifterna tas ut efter viss schablonmässigt fastställd procentsats av den lönesumma som redovisas i samband med källskatteredovisningen samt
2. att regeringen lägger fram förslag om att statligt ackord avseende arbetsgivaravgifter även får avse avgifter som ännu inte förfallit till betalning.

Beslut i detta ärende har fattats av revisorerna Ingegerd Troedsson (m), Sture Palm (s), Bertil Jonasson (c), Stig Alftin (s), Georg Åberg (fp), Allan Åkerlind (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Ivan Svanström (c), Ralf Lindström (s), Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Margit Sandhén (s).

Föredragande har varit byråchefen Bo Willart.

På riksdagens revisorers vägnar

INGEGERD TROEDSSON

/Göran Hagbergh

Granskningspromemoria 1980:6 Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter m. m.; Debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter

1 Granskningsuppdragets bakgrund och syfte

Under arbetet med det på riksdagens revisorers gällande granskningsplan upptagna granskningsärendet Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter m. m. (dnr 48/80) har noterats att ordningen för debitering och uppbörd av skatter och arbetsgivaravgifter för närvarande är föremål för utredningar och prövningar i olika sammanhang. Revisorernas granskningsarbete i detta ärende har därför tills vidare begränsats till vissa särskilda punktinsatser, främst avseende förhållanden mot vilka berättigad kritik riktats och till punkter där åtgärder utan dröjsmål bör och kan vidtas utan hinder av i övrigt pågående arbeten.

En fråga som härvid ansetts böra bli förenad för granskning är frågan om ordningen för debitering och uppbörd av preliminär arbetsgivaravgift. I förevarande granskningspromemoria redovisas resultatet av en undersökning om möjligheterna att åstadkomma en effektivare ordning vid debitering och uppbörd av dessa avgifter.

2 Fråga om effektivare ordning för debitering och uppbörd av preliminär arbetsgivaravgift

2.1 Arbetsgivaravgifter

Enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring skall arbetsgivare årligen erlägga s. k. socialförsäkringsavgift till sjukförsäkringen, folkpensioneringen och försäkringen för tilläggspension (ATP). Avgifterna beräknas på ett i särskild ordning fastställt avgiftsunderlag. Nämda socialförsäkringsavgifter utgår för år 1980 med respektive 10,6%, 8,3% och 12% av avgiftsunderlagen, tillhopa 30,9%.

Som socialförsäkringsavgift betecknas vidare en avgift som arbetsgivare enligt särskild lag (1979: 84) årligen skall erlägga till delpensionsförsäkringen. Denna avgift utgår för år 1980 med 0,5% av avgiftsunderlaget.

Vidare skall arbetsgivare enligt särskilda under 1960- och 1970-talen antagna lagar årligen erlägga avgifter för vissa ytterligare ändamål. I allmänhet är det härvid fråga om följande avgifter: avgift till arbetslöshetsförsäkringen, vuxenutbildningen, arbetsmarknadsutbildningen, barnomsorgen, arbetsskadeförsäkringen, arbetarskyddet och lönegarantin. Dessa ytterligare avgifter utgår med smärre procentsatser, för år 1980 med tillhopa 3,85% av avgiftsunderlaget.

Här behandlade avgifter benämns populärt arbetsgivaravgifter.

Avgiftsunderlagen beräknas var för sig enligt särskilda bestämmelser. Flera avgifter kan dock beräknas på samma underlag. Avgifterna beräknas för närvarande genomsnittligt uppgå till ca 32% av utbetalad bruttolön. För år 1976 uppgick beloppet av slutligt debiterade avgifter till ca 41 miljarder kronor och för år 1977 till ca 50 miljarder kronor (den slutliga debiteringen sker först under andra året efter utgiftsåret). Vid årsskiftet 1977-78 utestod ca 600 milj. kr. i obetalda avgifter, ett belopp som vid årsskiftet 1978-79 steg till ca 1 miljard kronor och som beräknas vid årsskiftet 1979-80 ha stigit till ca 1.5 miljard kronor.

2.2 Debitering och uppbörd enligt nuvarande bestämmelser

Debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter regleras i lagen (1959:552) om uppbörd av avgifter enligt lagen om allmän försäkring, m. m., den s. k. avgiftslagen. Sätten för uttagande av avgift är till sina former likartade det system som gäller den direkta B-skatten. Sålunda förekommer debitering av preliminär avgift, av slutlig avgift, av kvarstående avgift och av tillkommande avgift. Grundtanken i systemet är att preliminär avgift – liksom preliminär skatt – skall utgå redan under det kalenderår, under vilket lön utbetalas, och att en slutlig avgift skall fastställas på grundval av en av arbetsgivaren efter årets utgång lämnad redovisning. Systemet syftar till att preliminär avgift skall så nära som möjligt stämma överens med den slutliga.

Avgifterna debiteras och uppbärs av riksförsäkringsverket. En avgift som beräknas uppgå till högst 1 000 kr. påförs dock av lokal skattemyndighet i samband med debiteringen av slutlig skatt enligt reglerna i uppbördslagen (1953:272). Från dessa senare avgifter, s. k. skattedebiterade avgifter, kan i detta sammanhang bortses.

Staten erlägger arbetsgivaravgift enligt särskilda bestämmelser.

2.2.1 Preliminär avgift

Preliminär avgift för ett visst år skall i princip uppgå till samma belopp som den slutliga avgift som arbetsgivaren debiterats under nästföregående år. Eftersom denna avgift avser utgiftsåret dessförinnan, skall följaktligen den preliminära avgiften för t. ex. utgiftsåret 1980 i princip motsvara den slutliga avgift som debiterats år 1979 och som beräknats på löneuppgifter för år 1978, alltså på ett avgiftsunderlag som ligger två år tillbaka i tiden.

Vid bestämmandet av den preliminära avgiften skall dock hänsyn tas till ändringar i de procentsatser för avgifternas beräkning som kan ha ägt rum och andra ändringar av betydelse. Hänsyn skall också, efter regeringens förordnande, tas till mera betydande ändringar av avgiftsunderlaget som kan antas komma att ske till följd av den allmänna löneutvecklingen.

Dessutom kan i enskilda fall, under vissa förutsättningar, särskild beräkning av preliminär avgift ske eller redan påförd sådan avgift jämkas uppåt eller nedåt för att vinna bättre överensstämmelse med den påräknade slutliga avgiften.

Särskild beräkning av preliminär avgift skall jämväl ske, om slutlig avgift inte tidigare påförts, varvid avgiften skall beräknas till belopp som så nära som möjligt kan komma att motsvara den slutliga avgiften. För att nybliven arbetsgivare och arbetsgivare som utvidgar sin verksamhet i förekommande fall skall kunna påföras vederbörlig preliminär avgift har skyldighet

ålagts honom att snarast anmäla till riksförsäkringsverket, om löneutgifterna för år räknat överstiger eller kan komma att överstiga 5 000 kr.

Riksförsäkringsverket äger anmana arbetsgivare att lämna de upplysningar som befinns erforderliga för beräkning eller jämkning av preliminär avgift. Om avgiftsunderlaget inte kan tillförlitligen beräknas, får avgiften påföras på skönmässiga grunder.

Räkning på preliminär avgift skall översändas till arbetsgivaren senast den 25 januari under utgiftsåret. Debiterad avgift skall erläggas till riksförsäkringsverket med lika belopp senast den 18 i envar av månaderna februari, april, juni, augusti, oktober och december.

2.2.2 Slutlig avgift

Avgiftspliktig arbetsgivare är skyldig att till ledning för beräkningen av det slutliga avgiftsunderlaget årligen i efterhand lämna redovisning på särskild blankett för förhållandena under utgiftsåret, s. k. arbetsgivaruppgift. Uppgiften skall lämnas till den lokala skattemyndigheten senast den 31 januari året efter utgiftsåret. Efter vederbörliga kontrollåtgärder vidarebefordras uppgiften till riksförsäkringsverket, som vid behov företar ytterligare granskning. Under senare delen av året fastställer verket den slutliga avgiften och debiterar eventuell kvarstående avgift. Slutlig räkning skall tillställas arbetsgivaren senast den 15 januari andra året efter utgiftsåret.

Kvarstående avgift skall erläggas till riksförsäkringsverket med lika belopp senast den 18 i vardera av månaderna februari och april under andra året efter utgiftsåret.

Kontroll av att arbetsgivare fullgör sin uppgiftsskyldighet utövas av lokal skattemyndighet. Kontroll får vidare ske genom revision av avgiftsunderlagen. Beslut om revision meddelas av riksförsäkringsverket, riksskatteverket, länsstyrelse eller lokal skattemyndighet.

2.3 Vissa förslag om ändring av nuvarande debiterings- och uppbördssystem

2.3.1 Pensionskommittén

Kommittén som enligt sina direktiv haft att utreda förutsättningarna för förenklingar i de materiella reglerna för beräkning av avgifter till socialförsäkringarna m. m. har i sitt betänkande – Pensionsfrågor m. m. (SOU 1977:46) – föreslagit att alla arbetsgivaravgifter skall beräknas på ett och samma underlag. Nuvarande uppdelning av beräkningen på ett flertal skilda avgiftsunderlag skall sålunda enligt förslaget bli obehövlig i fortsättningen. I princip skall avgiftsunderlaget bestå av den utgivna bruttolönen. Vissa undantag härifrån har dock ansetts motiverade.

Förslaget är under övervägande i regeringskansliet (socialdepartementet).

2.3.2 DEMA-utredningen

Den s. k. DEMA-utredningen, en arbetsgrupp med representanter från riksförsäkringsverket, riksskatteverket, statskontoret m. fl. och med uppgift att utreda frågan om decentralisering av manuella funktioner inom arbetsgivaravgiftssystemet, har i en promemoria år 1977 anfört vissa synpunkter på systemet för debitering av preliminär arbetsgivaravgift. Enligt utredningen består den grundläggande svagheten i det nuvarande systemet i att detta bygger på en prognos om avgiftsunderlaget. Ett alternativ är att i stället grunda avgiften på aktuella löneförhållanden. Ett nytt system för

uttag av preliminär avgift kan därvid enligt utredningen utformas efter två olika huvudprinciper. Enligt den ena kan arbetsgivaren åläggas att utföra beräkning och redovisning. Enligt den andra kan man utnyttja den information som arbetsgivaren lämnat för källskatteredovisningen och vid tidigare slutredovisning av arbetsgivaravgift för att inför varje särskild uppbörd beräkna och avisera arbetsgivaren om avgiftsbeloppet.

I avvaktan på beslut med anledning av pensionskommitténs förslag bedömde utredningen det dock inte som meningsfullt att vidare utreda frågan.

Vidare har utredningen i en rapport år 1978 lagt fram ett principförslag om decentralisering från riks försäkringsverket av de manuella funktionerna, innebärande bl. a. att alla ärenden avseende avgiftsunderlag och debitering överförs till de lokala skattemyndigheterna. Genomförandet av decentraliseringen föreslås ske etappvis med början år 1982 för att vara helt genomförd fr. o. m. år 1984.

Även denna rapport är under övervägande i regeringskansliet (socialdepartementet).

2.3.3 Företagsobeståndskommittén

Kommittén som enligt sina direktiv har att utreda frågan om samordning av statliga åtgärder vid företags obestånd har i ett i november 1979 avgivet delbetänkande (SOU 1979:91) bl. a. anført vissa synpunkter på frågan om debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter. Kommittén framhåller att det ingår i dess strävan att förhindra uppkomsten av obeståndssituationer och att kommittén därför, då det nuvarande systemet för uttagande av arbetsgivaravgift många gånger leder till dylika situationer, ansett väsentligt att anvisa några vägar till ett effektivare förfarande.

Kommittén påpekar att det för såväl företagen som det allmänna måste vara angeläget att god överensstämmelse föreligger mellan preliminär och slutlig avgift. Men med det nuvarande systemet debiteras preliminär avgift normalt med väsentligt lägre belopp. För utgiftsåret 1977 uppgick skillnaden till inte mindre än 5,7 miljarder kronor. Orsaken till den ofta betydande differensen ligger enligt kommittén i stor utsträckning i att riks försäkringsverket tvingas att helt schablonmässigt beräkna såväl löneökningar som antalet anställda. Svårigheter torde också föreligga för arbetsgivaren att i sina arbetsgivaruppgifter göra någon mer exakt beräkning av nästföljande års lönesumma. På denna väg torde riks försäkringsverket endast mera sällan få kännedom om ökad omfattning av verksamheten. Och nyetablerade företag, om vilka kännedom saknas, kommer över huvud taget inte att debiteras preliminär avgift, varför den slutliga avgiften i sin helhet måste debiteras som kvarstående avgift.

På grund av differensen mellan preliminär och slutlig avgift drabbas enligt kommittén företag många gånger av hårda likviditetspåfrestande i samband med att kvarstående avgift skall erläggas. Inte sällan leder detta vid obeståndssituationer till att betydande avgiftsskulder ackumuleras. Kommittén framhåller också att uttag av för låga preliminära avgifter kan på ett omotiverat sätt vara till fördel för vissa arbetsgivare. En ytterligare olägenhet av nuvarande ordning är enligt kommittén att det är svårt att fånga upp alla nyetablerade företag som inte självmant gör anmälan till riks försäkringsverket. Ett väsentligt steg för att undanröja denna olägenhet vore enligt kommittén att decentralisera de manuella funktionerna inom arbetsgivaravgiftssystemet.

Den grundläggande svagheten i nuvarande system är således enligt kom-

mittén att uttaget av preliminär avgift bygger på en relativt osäker prognos om avgiftsunderlaget. Ett bättre alternativ skulle vara att, som också framhållits i tidigare utredningar, grunda uttaget på kända löneförhållanden. Kommittén anser därför att det skulle vara av stort värde om pensionskommitténs förslag genomfördes.

Alternativt föreslår kommittén en, med bibehållande av nuvarande system, viss ändrad ordning för beräkningen av preliminär avgift. Enligt denna skall debiterande myndighet årligen fastställa en procentsats efter vilken preliminär avgift skall tas ut. Procentsatsen beräknas antingen individuellt för varje företag eller, ännu hellre, generellt för alla arbetsgivare, möjligen med undantag för vissa avgiftsskyldiga. Arbetsgivare åläggs sedan att på de tider som nu gäller inbetala arbetsgivaravgifter på grundval av utbetald lön efter den fastställda procentsatsen. Om en generell preliminär avgift fastställs, bör avgiftsskyldiga med extrema avvikelser naturligtvis kunna få jämkning. Den angivna ordningen förutsätter att arbetsgivaruppgift upprättas och slutlig avgift uträknas på samma sätt som nu.

Kommitténs betänkande är föremål för remissbehandling (budgetdepartementet).

2.3.4 Uppbördsenheten vid länsstyrelsen i Stockholms län

I en den 22 november 1979 inom uppbördsenheten upprättad promemoria har lagts fram förslag bl. a. om viss ändring av systemet för debitering och uppbörd av preliminär arbetsgivaravgift. Enligt promemorian har det under senare år blivit allt vanligare att vissa arbetsgivare undviker att följa föreskrivna rutiner för avgiftsdebiteringen, ibland på grund av okunighet men ofta i syfte att erhålla räntefri kredit eller för att över huvud taget undgå att betala några avgifter. Det är t. ex. mycket vanligt, framhålls i promemorian, att nyetablerade företag inte kommer in med någon anmälan till riks försäkringsverket för preliminär debitering av avgift. Därtill kommer att de genom att inte heller lämna årlig arbetsgivaruppgift kan komma att helt hamna utanför avgiftssystemet. Avgiftsskyldiga kan också försena beslutsprocessen genom att inte lösa ut myndigheternas anmaningar, göra sig oanträffbar för personlig delgivning eller genom att helt enkelt bestrida avgiftsskyldighet. Härigenom kan den slutliga avgiftsdebiteringen komma att fördröjas ända till fjärde året efter utgiftsåret. Det är vidare möjligt för den som redan är registrerad att på ett enkelt sätt komma ur systemet genom att i sin arbetsgivaruppgift ange att verksamheten skall upphöra under nästkommande år.

I promemorian framhålls att avgiftssystemet och det starkt växande missbruket av detta leder till stora förluster för det allmänna och till en oroande illojal konkurrens mot seriösa företag. De preliminära avgifter som debiteras understiger sålunda väsentligt de slutliga avgifterna, vilket medför att skillnaden måste regleras genom fyllnadsinbetalningar eller i form av kvarstående avgifter som i stor utsträckning inte betalas. För år 1976 uppgick sålunda underuttaget till 4,6 miljarder kronor, varigenom staten kan beräknas ha åsamkats en ränteförlust om ca 240 milj. kr. (Enligt företagsbeståndskommittén har som förut nämnts skillnaden för år 1977 stigit till 5,7 miljarder kronor.)

Vidare erinras i promemorian att beloppen av restförda arbetsgivaravgifter under senare år kraftigt ökat för att vid årsskiftet 1979–80 beräknas uppgå till 1,5 miljard kronor.

Enligt promemorian bör av anförda skäl ett nytt system för debitering av preliminär avgift snarast utarbetas för att träda i kraft vid årsskiftet 1980–

81. Systemet bör innebära att avgiften beräknas på den aktuella lönekostnad som redovisas i uppbördsdeklarationerna enligt det system som fr. o. m. år 1980 gäller på källskatteområdet. Detta system innebär bl. a. att inbetalning av källskatt skall göras till länsstyrelsens skattepostgirokonto senast den 18 i varje uppbörds månad, dvs. varannan månad fr. o. m. mars t. o. m. januari. Inbetalningen sker med särskilt inbetalningskort, på vilket utrymme finns för redovisning av bl. a. de lönesummor på vilken källskatt har beräknats, kallad uppbördsdeklaration.

En samordning bör enligt uppbördsenheten ske med detta system, och räkning på preliminär avgift utsändas månaden efter uppbörds månaden. Inbetalningen av avgifterna bör liksom innehållen skatt göras till länsstyrelsen. Vidare bör enligt uppbördsenheten en viss decentralisering ske till lokal skattemyndighet av ansvaret för debitering och uppbörd av preliminär avgift och av rätten att fastställa sådan avgift.

Enligt en senare inom uppbördsenheten upprättad promemoria bör beräkningen av preliminär avgift ske efter en generell procentsats på förslagsvis 32% av den deklarerade lönekostnaden för de två närmast föregående månaderna.

3 Synpunkter och förslag

Sedan flera år har frågor om reformering av nuvarande system för debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter varit föremål för överväganden i olika sammanhang. Det föreligger två reformförslag av större räckvidd, nämligen

- dels pensionskommitténs förslag om en radikal förenkling av de komplicerade materiella regler för beräkningen av avgifterna som nu gäller, ett förslag som innebär att alla avgifter skall beräknas på samma underlag, i princip bestående av utgiven bruttolön,
- dels DEMA-utredningens förslag om decentralisering från riksförsäkringsverket till lokala skattemyndigheter av de manuella funktionerna inom avgiftssystemet, vilket bl. a. ansetts medföra väsentliga fördelar från kontrollsynpunkt.

Förslagen är efter remissbehandling föremål för övervägande i regeringskansliet. Enligt underhandsuppgift från socialdepartementet kan för närvarande inte anges någon tidpunkt då proposition i ämnena avses att föreläggas riksdagen.

I avvaktan på en mera genomgripande omläggning av gällande avgiftssystem har tanken väckts på en partiell reform, begränsad till frågan om ordningen för uttagandet av preliminär arbetsgivaravgift. Anledningen är att nuvarande ordning i detta avseende ansetts förenad med mycket väsentliga olägenheter för såväl det allmänna som för enskilda arbetsgivare. Det har sålunda framhållits att beräkningen av preliminär avgift enligt nuvarande regler grundas på en relativt osäker prognos om antalet anställda och deras löneförmåner under det löpande året, vilket erfarenhetsmässigt leder till att uttaget av preliminära avgifter högst väsentligt understiger de slutliga avgifterna. Den skillnad som uppkommer måste då regleras i form av kvarstående avgifter i den mån erforderliga fyllnadsinbetalningar ej gjorts. Underuttaget i kronor räknat uppgick för år 1976 till 4,6 miljarder och för år 1977 till 5,7 miljarder. Härigenom åsamkas det allmänna betydande ränteförluster, beräknade till flera hundratals miljoner kronor om året. Vidare medför förhållandet ofta hårda likviditetspåfrestningar för

företagare i samband med att kvarstående avgift skall erläggas, vilket vid obeståndssituationer inte sällan leder till att betydande avgiftsskulder ackumulerats, skulder som i allmänhet inte kan indrivnas. Beloppet av utestående obetalda arbetsgivaravgifter har också årligen ökat och beräknas vid senaste årsskiftet ha uppgått till ca 1,5 miljard kronor. Ytterligare har framhållits att systemet gör det möjligt för osolidariska avgiftsskyldiga att genom underlåtenhet att lämna föreskrivna eller begärda uppgifter eller genom andra metoder förskaffa sig ej avsedd räntefri kredit för att i vissa fall helt undkomma att erlägga någon avgift, varigenom de i konkurrens-hänseende skaffar sig omotiverade fördelar. Det uppges att sådant missbruk under senare år har tilltagit i omfattning. Utvecklingen i detta hänseende liksom i fråga om indrivningen av det växande beloppet av obetalda avgifter medför givetvis också att myndigheterna ställs inför allt större svårigheter att bemästra sina arbetsuppgifter.

Mycket väsentliga olägenheter från allmän och enskild synpunkt synes följaktligen vara förenade med den ordning för uttagande av preliminär avgift som nu tillämpas. Frågan om införande av en mera effektiv ordning i detta avseende bör därför tas upp till övervägande i väntan på att avgiftssystemet i dess helhet kan komma att få en mera ändamålsenlig utformning. Syftet bör härvid vara detsamma som ligger bakom gällande regler, nämligen att preliminär avgift bör så nära som möjligt överensstämma med slutlig avgift. Det gäller följaktligen att inom ramen för nuvarande avgiftssystem finna en annan teknisk konstruktion av beräkningsgrunden för preliminär avgift.

Frågan om en sådan dellösning har också diskuterats av företagsobeståndskommittén. Efter att ha förordat pensionskommitténs förslag — enligt vilket underlaget för de olika avgifternas beräkning i princip endast skall bestå av utgiven bruttolön — har sålunda företagsobeståndskommittén som ett alternativ föreslagit att preliminär avgift, med bibehållande i övrigt av nuvarande avgiftssystem, skall debiteras i viss ändrad ordning. Denna innebär att debiterande myndighet årligen fastställer en procentsats som beräknas direkt på utbetald lön. Procentsatsen kan enligt kommittén beräknas antingen individuellt för varje företag eller ännu hellre generellt för alla arbetsgivare.

I nära anslutning till det av företagsobeståndskommittén sålunda skisserade förslaget ligger ett förslag från uppbördsenheten vid länsstyrelsen i Stockholms län. Även enligt detta bör preliminär avgift beräknas på utbetald lön och utgå efter en årligen fastställd procentsats. Denna anses böra vara generell för alla arbetsgivare, förslagsvis 32 %. I fråga om uppbörden av preliminär avgift föreslås vidare den ändringen i nuvarande administrativa förfarande att en samordning sker med det nya system för arbetsgivarres inbetalning och redovisning av innehållen preliminär A-skatt som tillämpas fr. o. m. uppbördsåret 1980-81.

Enligt vad som inhämtats från lokala skattemyndigheten i Stockholms fogderi skulle det av uppbördsenheten skisserade förslaget medföra fördelar inte bara genom att de preliminära avgifterna i högre grad än nu kommer att överensstämma med de slutliga utan också genom att de lokala skattemyndigheternas för källskattekontrollen uppbyggda kontrollsystem kan utnyttjas effektivare samtidigt som registerhanteringen förenklas och effektiviseras. Det har framhållits att vissa ändringar erfordras i nuvarande rutiner men att arbetet härmed kan bedömas inte bli betungande.

Den omläggning av ordningen för debitering av preliminära arbetsgivaravgifter som sålunda satts i fråga av uppbördsenheten vid länsstyrelsen i

Stockholms län bygger på tankegångar och förslag rörande konstruktionen av beräkningsgrunden som tidigare förts fram av flera statliga utredningar, innebärande att avgift i princip utgår på utbetald lön efter viss årligen fastställd procentsats. Förslaget torde också vara ägnat att medföra betydligt bättre överensstämmelse mellan preliminära och slutliga avgifter än vad som är möjligt med nuvarande ordning. Härigenom skulle de allvarliga olägenheter för det allmänna och för enskilda avgiftsskyldiga som enligt vad förut sagts för närvarande föreligger – och som alltmer synes förvärras – kunna i det väsentliga undanröjas.

När det gäller den ifrågasatta samordningen av avgiftsuppbörden med det nya systemet för källskatteuppbörden skulle denna samordning visserligen innebära en senareläggning av avgiftsuppbörden med en månad. Samordningen synes emellertid medföra administrativa förenklingar och andra fördelar, bl. a. från kontrollsynpunkt.

Vid framläggandet av förslaget till nytt system för skatteuppbörden uttalade också departementschefen att det nya systemet syntes väl anpassbart till den samordning som kunde bli aktuell om beräkningen av arbetsgivaravgifterna knöts till lönesummor som redovisas i uppbördssystemet (prop. 1978/79: 161, s. 68).

Vägande skäl talar följaktligen för att en omläggning av ordningen för debitering och uppbörd av preliminär arbetsgivaravgift genomförs i huvudsaklig överenskommenhet med det förslag som sålunda skisserats. Frågan i vilken utsträckning beslutande funktioner i fråga om preliminära avgifter bör flyttas över från riksförsäkringsverket till lokala eller regionala myndigheter bör dock övervägas närmare.

Den ifrågasatta omläggningen torde inte kräva några större lagstiftnings-tekniska eller organisatoriska förändringar. Vissa paragrafer i avgiftslagen och uppbördslagen behöver ändras liksom formuläret till uppbördsdeklaration. Vidare erfordras smärre ändringar i uppbördsmyndigheternas arbetsrutiner i fråga om hanteringen av mottagna likvider, restföringen m. m.

I samband med att ändring i avgiftslagen företas bör uppmärksammas ett speciellt problem som rör frågan i vilken omfattning kvarstående arbetsgivaravgifter bör omfattas av statligt ackord. Enligt gällande regler kan så ske endast om avgifterna förfallit till betalning. På sätt företagsbeståndskommittén närmare utvecklat (delbetänkandet s. 158) synes förhållandet medföra vissa olägenheter från både allmän och enskild synpunkt. Kommittén har därför föreslagit att hithörande paragraf i avgiftslagen ändras i avvaktan på att en mera genomgripande översyn av avgiftssystemet kommer till stånd.

Som tidigare framhållits medför nuvarande ordning för uttagande av preliminär arbetsgivaravgift att sådana avgifter debiteras till väsentligt lägre belopp än de slutliga, varigenom det allmänna åsamkas ränteförluster med flera hundratals miljoner kronor om året. En annan konsekvens av förhållandet är att avgiftsskulder på miljardbelopp uppstår, skulder som enligt vad erfarenheten visar i betydande utsträckning inte kan indrivs. Med hänsyn till dessa allvarliga ekonomiska konsekvenser – och till de olägenheter i övrigt som är förenade med nuvarande ordning – framstår det, inte minst med tanke på rådande statsfinansiella situation, som i hög grad angeläget att en effektivare ordning snarast möjligt genomförs. Frågan torde, som ovan berörts, inte behöva kopplas samman med de på regeringens prövning vilande frågorna om en radikal omläggning av hela avgiftssystemet eller en allmän decentralisering av beslutsfunktionerna. Arbetet med den ifrågasatta partiella reformen bör bedrivas skyndsamt.

Förslag till lag om ändring i lagen (RFS 1975: 9) med instruktion för riksdagens revisorer

Riksdagen föreskriver att 14 § lagen (RFS 1975:9) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Revisorerna skall årligen till riksdagen avlämna en berättelse över sin verksamhet. *Denna berättelse skall vara kammaren till handa före utgången av januari.*

Föreslagen lydelse

Revisorerna skall *senast den 15 oktober varje år tillstålla riksdagen* en berättelse över sin verksamhet. *Berättelsen skall avse tiden den 1 juli—den 30 juni.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1981.

Sakregister till granskningsärendena åren 1976—1980

Registret upptar de ärenden som revisorerna under åren 1976—1980 slutbehandlat eller i vilka deras kansli under motsvarande period påbörjat granskningsarbete.

<i>Administrativa göromål vid universitet och högskolor</i>	76: 125
<i>Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling:</i>	
Kommunikationsverken	80: 12
Industriverken	80: 22
<i>Arbetsgivaravgifter, debitering och upphörd av</i>	80: 13, 20
<i>Arbetsmarknadspolitik</i>	77: 116
<i>Arbetsmarknadsverkets personalsituation</i>	80: 24
<i>Avskrivningskungörelsen, tillämpningen av</i>	77: 107
<i>Bangladesh, katastrofhistånd till</i>	76: 104
<i>Befälsutbildning</i>	76: 106
<i>Beredskapsarbeten administrerade av statens vägverk</i>	78: 15
<i>Besparingsåtgärder i statsförvaltningen</i>	80: 19
<i>Biblioteksväsen</i>	
Information om statliga publikationer	80: 18, 19
LIBRIS	78: 19
<i>Bostadsbebyggelse, statens stöd till</i>	80: 25
<i>Centrala studiestödsnämnden</i>	78: 26
<i>Databehandling</i>	
Datorbaserat system för studiedokumentation	80: 23
Informationssystem för vetenskapliga bibliotek	78: 19
<i>Debitering och upphörd av arbetsgivaravgifter</i>	80: 13
<i>Dödsbodelägda skogsbruksegendomar</i>	76: 104
<i>Exekutionsväsendet</i>	
Allmänna och enskilda mål vid exekution	80: 17
Indrivning av parkeringsbot	76: 102
<i>Fastighetsbildnings- och mätningväsendet</i>	79: 11
<i>Finansförvaltningens centrala organisation</i>	80: 7
<i>Fyr- och lotsplatser</i>	80: 24
<i>Försvarsväsen</i>	
Anskaffning av försvarsmateriel	80: 23
Befälsutbildning	76: 106
Civilförsvarsstyrelsens materielupphandling	76: 109
Försvarets planerings- och ekonomisystem:	
a) produktionsledningssystemet	80: 9
b) planeringssystemet inom civilförsvaret	80: 16
c) planeringssystemet	80: 20
Tjänstledighet vid frivillig utbildning	79: 10
Utarrendering av övningsfält	79: 26
<i>Förvaltningslagens effekter</i>	76: 100

<i>Glesbygdsfrågor</i>	76: 115
<i>Gotländska kyrkor</i>	77: 113
<i>Hälsa- och sjukvård</i>	
Karolinska sjukhusets upprustning	77: 101
Socialstyrelsens tillsynsverksamhet	76: 110
<i>Högskolornas administrativa göromål</i>	76: 125
<i>Indrivning av parkeringsbot</i>	76: 102
<i>Idrottsstöd</i>	80: 21
<i>Information</i>	
Samhällsinformation	76: 122
Statliga publikationer	80: 18, 19
<i>Institutet för rikskonserter</i>	79: 10
<i>Internationellt bistånd</i>	
Katastrofbistånd till Bangladesh	76: 104
<i>Invandrarverket</i>	76: 127
<i>Jordbruksprisreglering</i>	80: 11
<i>Kammarkollegiet</i>	78: 23
<i>Kammarrätterna</i>	77: 100
<i>Karolinska sjukhuset, upprustning av</i>	77: 101
<i>Kommunal byggnads- och anläggningsverksamhet</i>	77: 120
<i>Konsertverksamhet finansierad av staten</i>	79: 10
<i>Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter</i>	80: 13, 20
<i>Kulturminnesvård</i>	
Restaurering av gotländska kyrkor	77: 113
<i>Kulturrådet</i>	80: 23
<i>Lantmäteriverksamhet, lokal</i>	79: 11
<i>LIBRIS – ett datasystem för bibliotek</i>	78: 19
<i>Lokaliseringsbidrag</i>	80: 12
<i>Lots- och fyrplatser</i>	80: 24
<i>Luftfartsverket</i>	77: 104
<i>Länsskatterätterna</i>	78: 27
<i>Länsstyrelsernas planeringsavdelningar</i>	78: 30
<i>Mellankommunala skatterätten</i>	78: 22
<i>Mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter</i>	80: 13, 20
<i>Näringsstöd</i>	
Lokaliseringsbidrag	80: 12
Strukturstöd	80: 21
Svenskt Stål AB	80: 22
Uddeholms AB	80: 10
<i>Omkostnader för statsmyndigheterna</i>	76: 117
<i>Pakeringsbot, indrivning av</i>	76: 102
<i>Patent- och registreringsverket</i>	76: 127
<i>Planerings- och ekonomisystem inom försvaret</i>	80: 9, 16, 20

<i>Postverkets investeringar i fastigheter och byggnader</i>	80: 23
<i>Programbudgetering hos civila myndigheter</i>	80: 8
<i>Rationaliseringsorgan inom statsförvaltningen</i>	76: 120
<i>Redovisningsrevisionen inom statsförvaltningen</i>	80: 7
<i>Redovisningssystemet för statsmyndigheter</i>	80: 14
<i>Regionmusiken</i>	79: 10
<i>Regleringsföreningar</i>	80: 11
<i>Revisionen av riksdagsförvaltningen</i>	76: 128
<i>Riksskatteverket</i>	77: 108
<i>Samhällsinformation</i>	76: 122
<i>Service i glesbygd</i>	76: 115
<i>Sjöfartsverkets fastigheter och byggnader</i>	80: 24
<i>Skogsbruksrationalisering</i>	76: 104
<i>Skogsodling på nedlagd jordbruksmark</i>	80: 24
<i>Socialstyrelsens tillsynsverksamhet</i>	76: 110
<i>Statens fordringar, bevakning och avskrivning av</i>	77: 107
<i>Statens järnvägars banavdelning, viss omorganisation</i>	80: 15
<i>Statens kulturråd</i>	80: 23
<i>Statens lån till Uddeholms AB budgetåret 1977/78</i>	80: 10
<i>Statens personalnämnd</i>	77: 110
<i>Statens stöd till bostadsbebyggelse</i>	80: 25
<i>Statens stöd till idrotten</i>	80: 21
<i>Statliga publikationer, information om</i>	80: 18, 19
<i>Statligt förhandlingssystem</i>	80: 24
<i>Statligt redovisningssystem</i>	80: 14
<i>Statsbidragsberättigade kommunala arbeten</i>	77: 120
<i>Statsförvaltningens besparingsåtgärder</i>	80: 19
<i>Statsförvaltningens rationaliseringsorgan</i>	76: 120
<i>Statsmyndigheter</i>	
Arbetsmarknadsverkets personalsituation	80: 24
Finansförvaltningens centrala organisation	80: 7
Kronofogdemyndigheter	80: 17
Kulturrådet	80: 23
Omkostnader	76: 117
Programbudgetering	79: 11
Redovisningsrevision	80: 7
Redovisningssystem	80: 14
Utlokalisering av statliga myndigheter	80: 25
Ärendebalanser, se även under Ärendebalanser	
hos vissa statsmyndigheter	79: 12
<i>Studiedokumentation vid högskolan</i>	80: 23
<i>Strukturstöd till industrin</i>	80: 21
<i>Studiestödsnämnden</i>	78: 26
<i>Svenskt Stål AB</i>	80: 22
<i>Tandvårdsreformen</i>	76: 112
<i>Tillsynsverksamhet hos socialstyrelsen</i>	76: 110
<i>Uddeholms AB</i>	80: 10

<i>Universitetens administrativa göromål</i>	76: 125
<i>Utbildning</i>	
Arbetsmarknadsutbildning	77: 116
Befälsutbildning	76: 106
Tjänstledighet vid försvarsutbildning	79: 10
Studiedokumentation vid högskolan	80: 23
<i>Utlökalisering av statliga myndigheter</i>	80: 25
 <i>Vägverkets administration av beredskapsarbeten</i>	 78: 15
 <i>Återbetalning av lokaliseringsbidrag</i>	 80: 12
 <i>Ärendebalanser hos vissa statsmyndigheter</i>	 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