

**Redogörelse
1979/80: 2**

Riksdagens revisorers verksamhetsberättelse för år 1979

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	7
1.4 Medelstilldelning	7
2 Granskningsverksamheten	8
2.1 Granskningsplanen	8
2.2 Slutförda granskningsärenden	9
2.3 Ej slutbehandlade granskningspromemorior	13
2.4 Pågående utredningar	18
2.5 Projekterade ärenden	23
2.6 Granskningen av riksdagsförvaltningen	25
2.7 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden	25
3 Resultatet av de till regeringen under år 1978 avgivna skrivelserna	26
4 Särskilda föredragningar och besök m. m.	31
4.1 Särskilda föredragningar	31
4.2 Länsresorna	34
4.3 Besvarade remisser	39
 Bilagor	
Till regeringen och till riksdagen under år 1979 avlåtna skrivelser och yttranden	41
Sakregister till granskningsärendena åren 1976—1979	93

Till RIKSDAGEN

Riksdagens revisorer får härmed avge föreskriven berättelse över sin verksamhet under år 1979.

Under året har nya riktlinjer fastställts för revisorernas verksamhet, vilka bl. a. inneburit att samarbetet med riksdagen och dess utskott har fördjupats.

Ordförande för revisorerna har varit Fritz Börjesson och fr. o. m. riksmötet 1979/80 förste vice talmannen Ingegerd Troedsson.

Under året har revisorerna hållit 23 plenisammanträden och 14 avdelningssammanträden.

Kanslichefen Per Dahlberg har vid utgången av året med pension lämnat sin tjänst. Under mer än trettio år har Per Dahlberg tjänstgjort hos revisorerna, sedan år 1956 med ställning som kanslichef.

Stockholm den 17 januari 1980.

INGEGERD TROEDSSON

STURE PALM

BERTIL JONASSON

HUGO BENGTSSON

GEORG ÅBERG

GUDRUN SUNDSTRÖM

ALLAN ÅKERLIND

HAGAR NORMARK

IVAN SVANSTRÖM

RALF LINDSTRÖM

WIGGO KOMSTEDT

JOHN JOHNSON

/Göran Hagbergh

1 Riksdagens revisorers uppgift och organisation m. m.

Genom riksdagens beslut den 6 april 1979 bifölls ett av utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer framlagt förslag till nya riktlinjer för riksdagens revisorers verksamhet (förslag 1978/79: 4, FiU 1978/79: 26, rskr 1978/79: 259). Beslutet gällde tre för revisionsverksamheten betydelsefulla delfrågor, nämligen

- de valda revisorernas möjligheter att delta i arbetet med hänsyn till bl. a. de krav som ställs på ledamöternas insatser tidsmässigt,
 - det sätt på vilket granskningsärendena skall avslutas, dvs. till vem framställningar med anledning av granskningsärenden bör riktas och
 - anknytningen av revisionens arbete till riksdagen och dess utskott.
- Revisorerna har den 12 december 1979 antagit en ny arbetsordning.

I 1978 års verksamhetsberättelse har en utförlig redogörelse lämnats för riksdagens revisorers uppgift, organisation och arbetsformer (redog. 1978/79: 2, s. 5–11). Med hänsyn härtill har framställningen i efterföljande tre delavsnitt i huvudsak avgränsats till förändringar som inträffat under år 1979.

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.

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.

Fram till riksdagsvalet i september 1979 var revisorerna fördelade på respektive avdelningar enligt följande.

FÖRSTA AVDELNINGEN

Ledamöter

Fritz Börjesson (c), ordförande
 Nils Hjorth (s), vice ordförande
 Georg Åberg (fp)
 Hagar Normark (s)

Suppleanter

Eric Carlsson (c)
 Frida Berglund (s)
 Ingegärd Fränkel (fp)
 Ingemar Konradsson (s)

ANDRA AVDELNINGEN

Ledamöter

Per-Eric Ringaby (m), ordförande
 Hugo Bengtsson (s), vice ordförande
 Jan-Ivan Nilsson (c)
 Ralf Lindström (s)

Suppleanter

Lars Schött (m)
 John Johnsson (s)
 Maj Pehrsson (c)
 Wivi-Anne Radesjö (s)

TREDJE AVDELNINGEN

Ledamöter

Sture Palm (s), ordförande
 Bertil Jonasson (c), vice ordförande
 Gudrun Sundström (s)
 Allan Åkerlind (m)

Suppleanter

Curt Boström (s)
 Ivan Svanström (c)
 Kjell Nilsson (s)
 Ove Nordstrandh (m)

Från och med riksmötet 1979/80 har de tre avdelningarna följande sammansättning.

FÖRSTA AVDELNINGEN

Ledamöter

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

Suppleanter

Joakim Ollén (m)
 Kjell Nilsson (s)
 Ingemar Konradsson (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 Sandéhn (s)
 Stig Alftin (s)
 Birgitta Rydle (m)

TREDJE AVDELNINGEN

Ledamöter

Sture Palm (s), ordförande
 Georg Åberg (fp), vice ordförande
 Gudrun Sundström (s)
 Allan Åkerlind (m)

Suppleanter

Wivi-Anne Radesjö (s)
 Rolf Sellgren (fp)
 Bengt Silfverstrand (s)
 Bo Lundgren (m)

I enlighet med föreskrift i den nya arbetsordningen finns numera hos revisorerna ett arbetsutskott för beredning av framför allt sådana ärenden som avser den allmänna verksamhetsplaneringen. I arbetsordningen stad-

gas att arbetsutskottet skall bestå 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
Kanslichefen

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 har särskilda handläggningsrutiner utvecklats för att revisorerna själva skall kunna delta mera aktivt i verksamheten.

En närmare koppling till riksdagsarbetet har också erhållits genom att revisorerna numera varje år vänder sig till riksdagsutskotten för att inhämta förslag till nya granskningsärenden. Enligt den ändring av revisorernas instruktion som trädde i kraft den 1 juli 1979 skall vidare framställningar med anledning av vad som har uppmärksamrats vid granskningen göras hos riksdagen. Tidigare hade revisorerna möjlighet att vända sig även till regeringen med sina framställningar. Slutligen har det i den nya arbetsordningen föreskrivits att ordförandena på de tre avdelningarna två gånger årligen skall överlägga med riksdagsutskottens presidier i granskningsfrågor som berör respektive utskotts ansvarsområden.

1.4 Medelstillelning

Medel för revisorernas verksamhet anvisas under statsbudgetens XVI huvudtitel, Riksdagen och dess verk m. m. Utgifterna under budgetåret 1978/79 samt de för budgetåren 1979/80 och 1980/81 anvisade respektive av revisorerna äskade medlen framgår av nedanstående sammanställning. Beloppen är angivna i tusental kronor.

	1978/79 utgift	1979/80 anslag	1980/81 askande
Arvoden till revisorerna	186	170	265
Lönekostnader	2 957	3 140	3 726
Sjukvård	8	9	9
Reseersättningar	66	60	75
Lokalkostnader	702	798	928
Expenser	185	146	170
Utrustning av nya kansli lokaler	98	—	—
Totalt	4 199	4 323	5 173

2 Granskningsverksamheten

Den av revisorerna för år 1979 fastställda granskningsplanen upptar 24 ärenden, av vilka 16 är en balans från föregående års plan och 8 är helt nya.

Som ett led i strävandena att knyta revisionens verksamhet närmare det löpande riksdagsarbetet har revisorerna i början av året berett riksdagens utskott tillfälle att komma in med förslag till nya granskningsärenden. För att i görligaste mån bereda plats åt de på detta sätt väckta förslagen har fyra ej påbörjade ärenden, som fanns uppförda på 1978 års plan, skrivits av. Vidare har ett äldre ärende givits en ny benämning och en ny inriktning som bättre svarar mot vederbörande utskotts önskemål.

De sålunda avförda ärendena har berört statliga entreprenader, statsbidrag till sammanslutningar för hjälp åt läkemedelsmissbrukare, dispositionen av medel för hemspråksundervisning och kostnaderna för byggande av visst kärnkraftsaggregat. Ett ärende, benämnt i statsmyndigheternas anslagsframställningar redovisade besparingsförslag, har i den nya planen givits beteckningen Effekterna av vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen.

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

2.1 Granskningsplanen

1979 års granskningsplan upptar följande ärenden.

Ärendet redovisas i berättelsen på s.

Gemensamma för flera departement

1. Det statliga redovisningssystemet	18
2. Programbudgetering hos civila myndigheter	11
3. Försvarets planerings- och ekonomisystem	
a) planeringssystemet	18
b) produktionsledningssystemet	14
4. Redovisningsrevisionen inom statsförvaltningen	19
5. Statsmyndigheternas ärendebalanser	12
6. Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling	
a) kommunikationsverken	15
b) industriverken	19
7. Effekten av vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen	23

Försvarsdepartementet

8. Tjänstledighet för frivillig utbildning inom totalförsvaret	10
9. Samspel och ansvarsförhållanden vid anskaffning av försvarsmateriel	23

Kommunikationsdepartementet

10. Viss omorganisation vid statens järnvägars banavdelning	19
---	----

Budgetdepartementet

11. Den statliga finansförvaltningens centrala organisation	13
12. Kontrollen av mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter m. m.	24

Utbildningsdepartementet

13. Viss av staten finansierad konsertverksamhet	10
14. Statens kulturråd	24

Jordbruksdepartementet

15. Jordbruksprisregleringen och regleringsföreningarna	16
16. Statens stöd till idrotten	20

Arbetsmarknadsdepartementet

17. Arbetsmarknadsverkets personalsituation	24
---	----

Bostadsdepartementet

18. Den lokala lantmåteriverksamheten	11
---------------------------------------	----

Industridepartementet

19. Strukturstödet till industrin	21
20. Återbetalning av lokaliseringssbidrag	21
21. Statens lån till Uddeholms AB budgetåret 1977/78	22
22. Den ekonomiska uppgörelsen i samband med bildandet av Svenskt Stål AB	24

Kommundepartementet

23. Exekutionsväsendet	25
------------------------	----

Riksdagen och dess verk

24. Information om statliga publikationer	22
---	----

2.2 Slutförda granskningsärenden

Som nämnts i det föregående har revisorerna under år 1979 tagit slutlig ställning i fem ärenden. De avgöranden som därvid träffats har föranlett skrivelse till riksdagen och till regeringen i vardera två fall. Det femte ärendet har avslutats på så sätt att revisorerna beslutat tillställa berörda myndigheter en inom kansliet upprättad granskningspromemoria för kännedom.

De sålunda slutförda ärendena har gällt följande förhållanden.

Viss av staten finansierad konsertverksamhet

Revisorernas beslut den 25 januari 1979

Granskningspromemoria nr 3/1978

Staten lämnar bidrag till flera regionala och lokala musikinstitutioner men är även direkt engagerad i olika slag av konsertverksamhet genom den statliga stiftelsen Institutet för rikskonserter och genom regionmusiken. Revisorerna har låtit undersöka om den av rikskonserter och regionmusiken bedrivna verksamheten genomförs på ett ändamålsenligt sätt och om deras administrativa kostnader står i rimligt förhållande till det faktiska utbudet av musikarrangemang och andra tjänster.

Vid granskningen har särskilt övervägts om det är organisatoriskt och ekonomiskt motiverat att ha två statliga centrala organ med var sin regionala organisation för att förverkliga näraliggande och i vissa delar sammanfallande kulturpolitiska uppgifter.

I en till regeringen avgiven skrivelse har revisorerna satt i fråga om det inte bör göras en total och förutsättningslös översyn av den statliga organisationen för musiklivet inom olika regioner. Vid en sådan översyn bör även statens kulturråds roll i sammanhanget belysas. En av regeringen redan beslutad utredning om det regionala musiklivet, vilken görs av kulturrådet på ämbetsmannanivå, kan enligt revisorerna ge det tekniska underlaget för en mera allmän översyn. I avvaktan på resultatet av en sådan vidare översyn bör enligt revisorerna vissa provisoriska åtgärder vidtas. Sålunda bör bl. a. rikskonserterers kostnadsredovisning byggas ut, rikskonserterers fonogramproduktion rationaliseras, regionmusikens organisation effektiviseras och ansvaret för vården av försvarets noter och andra musikalier klarläggas.

Revisorernas skrivelse till regeringen är som *bilaga 1* fogad vid denna berättelse.

Tjänstledighet för frivillig utbildning inom totalförsvaret

Revisorernas beslut den 25 januari 1979

Granskningspromemoria nr 5/1978

Civila arbetsgivare saknar ofta underlag för beslut om vilka löneförmåner anställda skall erhålla vid tjänstledighet för frivillig utbildning inom totalförsvaret. Riksdagens revisorer har därför låtit granska tillämpningen av reglerna för tjänstledighet med B- respektive C-avdrag vid sådan tjänstgöring och de administrativa regler som tillämpas på området.

I en skrivelse till regeringen har revisorerna framhållit
 – att administrativa rutiner bör skapas som möjliggör för de civila arbetsgivarna att fatta väl underbyggda beslut angående anställdas löneförmåner vid frivillig utbildning inom totalförsvaret.

- att underlag för sådana beslut redan finns framtaget och endast behöver tillställas de civila arbetsgivarna.
- att en bedömningsnorm bör utarbetas och fastställas i vilken klarläggs innebörden av den del av 19 § i det statliga avlöningsavtalet (AST) som reglerar när B- respektive C-avdrag på lönen skall göras vid detta slag av utbildning.

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

Den lokala lantmäteriverksamheten

Revisorernas beslut den 26 april 1979 (försl. 1978/79: 21)

Granskningspromemoria nr 6/1978

En ny organisation av den lokala lantmäteriverksamheten trädde i kraft den 1 januari 1972 i enlighet med principbeslut av 1970 års riksdag. Avsikten med lantmäterireformen var att en såvitt möjligt enhetlig organisation skulle åstadkommas. Principbeslutet innebar dock en kompromiss av innebörd att huvudmannskapet för lantmäteriverksamheten på det lokala planet i viss utsträckning blev delat mellan stat och kommun.

Mot denna bakgrund har revisorerna låtit granska om nuvarande organisation med olika huvudmän för lantmäteriverksamheten på lokal nivå är ändamålsenlig. Undersökningen har begränsats till att avse fastighetsbildnings- och mättningsverksamheten.

Efter remissbehandling av en granskningspromemoria i ärendet har revisorerna i skrivelse till riksdagen hemställt att riksdagen måtte besluta

- att en i förslaget förordad utvidgning av kommunernas deltagande i fastighetsbildningsverksamheten genomförs och
- att frågor om gränsdragningen mellan statliga och kommunala myndigheters arbetsuppgifter på fastighetsbildnings- och mättningsområdet skall avgöras av en till lantmäteriverket knuten partssammansatt nämnd.

Revisorernas skrivelse till riksdagen med en sammanfattning av granskningspromemorians innehåll och avgivna remissyttranden är som *bilaga 3* fogad vid denna berättelse.

Programbudgetering hos civila myndigheter

Revisorernas beslut den 27 september 1979 (försl. 1979/80: 4)

Granskningspromemoria nr 1/1979

Riksdagens revisorer har låtit granska försöksverksamheten med programbudgetering och det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet inom den civila delen av statsförvaltningen.

I en skrivelse till riksdagen har revisorerna framhållit bl. a. följande.

- Programbudgeteringens grundläggande idéer bör vinna en ökad tillämpning inom statsförvaltningen.
- Möjligheterna till större rationaliseringar och besparingar bör klarläggas genom mera långsiktiga studier av olika samhällssektorer.
- För att underlätta önskvärd struktumvandling inom förvaltningen bör den långsiktiga personalplaneringen utvecklas.
- Förslagsverksamheten bör breddas.

Revisorernas skrivelse till riksdagen samt en sammanfattning av den bakomliggande granskningspromemorian och de över den avgivna remissyttrandena är som *bilaga 4* fogad vid denna berättelse.

Statsmyndigheternas ärendebalanser

Revisorernas beslut den 12 december 1979

Granskningspromemoria nr 5/1979

Enligt allmänna verksstadgan skall statlig myndighet varje år före den 1 april lämna justitiekanslern förteckning över de ärenden som har kommit in till myndigheten under tidigare år men inte blivit slutligt handlagda före utgången av februari månad det år under vilket förteckningen skall lämnas. I fråga om vissa myndigheter har justitiekanslern medgett att redovisningen skall avse balansläget vid senaste årsskiftet eller vid annan tidpunkt.

Granskningen har avsett att med utgångspunkt i de redovisade ärendebalanserna hos ett lämpligt antal myndigheter pröva den sakliga anledningen till balanserna och myndigheternas sätt att handha sina förvaltningsuppgifter.

Till en början företogs en preliminär genomgång av samtliga till justitiekanslern avlämnade balansförteckningar för senare år. Av dessa utvaldes därefter förteckningarna från ett tjugotal centrala ämbetsverk och motsvarande myndigheter för närmare granskning, ett urval som huvudsakligen gjordes med hänsyn till storleken av redovisade balanser. Av särskilda skäl företogs därjämte närmare granskning av förteckningarna från några regionala myndigheter. Granskningen resulterade i att 13 granskningspromemorior upprättades avseende förhållandena hos elva myndigheter eller myndighetsorganisationer.

Följande myndigheter eller myndighetsorganisationer har berörts av granskningen, nämligen luftfartsverket, kammarkollegiet, riksskatteverket, mellankommunala skatterätten, statens personalnämnd, centrala studiestödsnämnden, patent- och registreringsverket, statens invandrarverk, kammarrätterna, länsstyrelsernas planeringsavdelningar och länsskatteämbeten.

Vid granskningen har balanssituationen hos respektive organ behandlats. I några fall har dessutom en prövning gjorts av olika administrativa eller organisatoriska frågor som aktualiserats vid granskningen. För varje

myndighet eller myndighetsorganisation har en särskild granskningspromemoria upprättats och löpande redovisats. Redogörelser för resultaten av utförda granskningar återfinns under rubriken Ärendebalanser hos vissa statsmyndigheter i revisorernas verksamhetsberättelser för åren 1976–1978.

I en sammanfattande granskningspromemoria lämnas nu en avslutande redogörelse för ärendebalanserna vid vissa av de granskade myndigheterna, bl. a. vid kammarrätterna, länsskatterätterna och de fr. o. m. den 1 juli 1979 inrättade länsdomstolarna. I promemorian redogörs också för resultaten av de framställningar som revisorerna i olika avseenden gjort i granskningsärendet.

Den sålunda upprättade promemorian har för kännedom tillställts justitiekanslern och, såvitt avser målbalanserna vid länsrättsorganisationen, domstolsverket. Revisorerna har därmed avslutat ärendet.

2.3 Ej slutbehandlade granskningspromemorior

Tre under året upprättade granskningspromemorior har ej slutbehandlats. Över en av promemoriorna har begärda remissyttranden nyligen avgetts, medan de båda återstående promemoriorna är under remissbehandling. Revisorerna har ej heller tagit slutlig ställning i ett ärende, i vilket en granskningspromemoria tidigare har upprättats.

Om de sålunda av revisorerna ännu inte slutbehandlade ärendena kan följande upplysningar lämnas.

Den statliga finansförvaltningens centrala organisation

Granskningspromemoria nr 8/1973

De finansförvaltande uppgifter inom statsverksamheten som fullgörs i central instans är spridda på flera myndigheter, trots att därmed förenade förhållanden visar stora inbördes likheter i sakligt hänseende. Mot denna bakgrund har en undersökning i ämnet gjorts inom revisorernas kansli, varvid syftet varit att få utrönt om möjligheter till rationaliseringsvinster föreligger genom en koncentration av hithörande administrativa arbete.

Undersökningens resultat har redovisats i en granskningspromemoria, i vilken förslag till en viss organisatorisk omläggning av verksamheten har framförts. Promemorian har remissbehandlats, men ärendet har ännu inte slutligt prövats av revisorerna utom i vad avser frågan om central personaladministration och administrativ utveckling. I detta ärende avläts en skrivelse till regeringen under år 1975. En promemoria med synpunkter till ytterligare belysning av frågan om den egentliga finansförvaltningens centrala organisation har upprättats inom kansliet men ännu inte slutbehandlats av revisorerna.

Försvarets planerings- och ekonomisystem: produktionsledningssystemet

Granskningspromemoria nr 2/1979

Sedan den 1 juli 1972 tillämpas inom försvaret ett nytt planerings- och ekonomisystem (FPE) som bygger på programbudgeteringens idéer.

Ledningssystemet arbetar med målstyrning genom uppdrag. Genom decentralisering skall de anställda på alla nivåer ges möjlighet att ta del i planering och uppföljning av de gemensamma arbetsuppgifterna.

FPE kan grovt indelas i ett planeringssystem och ett produktionsledningssystem. Den nu genomförda undersökningen omfattar produktionsledningssystemet med tyngdpunkten på verksamheten vid lägre regional och lokal myndighet.

Flera frågor som kan hänföras till rationaliteten i systemet har tagits upp till diskussion i granskningspromemorian, t. ex. behovet av instruktioner och metodiken för flerårsplanering. Behovet av en samlad beskrivning av hur produktionsledningen utövas har aktualiserats. Det har framkommit att lägre regional och lokal myndighet inte anser att all personalkostnadsbudgetering och personalkostnadsredovisning är ett för deras del verksamt styrmedel. Detta hänger bl. a. samman med det nu varande regelsystemet inom personalområdet och att ekonomisk handlingsfrihet så gott som helt saknas.

Av promemorian framgår vidare att indelningen i delproduktionsområden och delprogram inte ökar rationaliteten i lägre regional och lokal myndighets verksamhet. Indelningen i delproduktionsområden och delprogram synes emellertid vara den minsta gemensamma nämnare som tillgodoser informationsönskemålen på högre nivåer i organisationen utan besvärande nackdelar för lägre regional och lokal myndighet.

Beträffande frågan huruvida FPE kan anses fungera tillfredsställande framhålls att det är en allmän uppfattning att flerårsplaneringen förbättrats och att övrig planering vunnit i stadga sedan FPE infördes. Resurstilldelningen som nu görs under i huvudsak ett anslag synes underlätta styrning och förbättra resursutnyttjandet.

Det måste enligt granskningspromemorian uppfattas som gynnsamt att FPE i förhållande till tidigare planeringssystem ger en bättre beskrivning av valsituationen i det fall en uppgift måste utgå för att en annan skall kunna tillkomma. FPE är sålunda 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.

Den enskilde har vidare genom FPE generellt sett fått ökad kunskap om vilka uppgifter som skall genomföras och hur de skall genomföras.

Enligt granskningspromemorian har tillämpningen av FPE medfört klara 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 som remissbehandlats.

Ärendet har ännu inte slutligt prövats av revisorerna.

Affärsverkens intäcks- och kostnadsutveckling: kommunikationsverken

Granskningspromemoria nr 3/1979

Kostnader som uppstår i affärsverkens löpande förvaltningsverksamhet redovisas på särskilda driftstater. Dessa fastställs av regeringen utan riksdagens medverkan. Anslag för ändamålet anvisas således inte på den allmänna statsbudgeten. De nämnda kostnaderna finansieras i stället genom att tillgängliga driftmedel tas i anspråk. Även intäkterna redovisas under olika poster på driftstaterna. Uppkomna rörelseöverskott tillförs statsbudgeten enligt vissa regler.

Undersökningen har i en första etapp omfattat statens kommunikationsverk, dvs. postverket, televerket, statens järnvägar och luftfartsverket. Den sakliga innebörden och finansiella betydelsen av de på respektive verks driftstat upptagna posterna har därvid granskats. Vidare har ett försök gjorts att bedöma den framtida utvecklingen för verken och konsekvenserna av denna utveckling. Resultatet av granskningen har redovisats i en granskningspromemoria. Arbetet beträffande de övriga affärsdrivande verken pågår. Se närmare härom på sidan 19.

Vart och ett av nämnda kommunikationsverk har ett ekonomiskt mål och ett allmännyttigt mål. Det ekonomiska målet består i att verkets driftintäkter skall täcka driftkostnader och avskrivningar, vartill kommer att det i verket investerade s. k. statskapitalet skall förräntas. Det allmännyttiga målet kan bestämmas med avseende på servicesystemens tillgänglighet och kapacitet, snabbheten i utförandet av uppdragen, förmågan att utföra uppdragen inom stipulerade tider eller på avtalade klockslag, säkerheten i kommunikationernas upprätthållande, snabbheten i avhjälpande av eventuella fel m. m.

I promemorian beskrivs och kommenteras utvecklingen av verkens marknader, produktion, kostnader och produktivitet samt prisutveckling under perioden 1968–1978.

Kommunikationsverkens möjligheter att marknadsföra efterfrågade tjänster och sälja dem till rimliga priser har i hög grad varit avhängiga av hur pass moderna och effektiva de tekniska och organisatoriska produktionssystem är vilka bildar verkens tjänsteproducerande arsenal. En kommenterad, översiktlig redogörelse för dessa system återfinns därför i promemorian. De senaste årens debatt om prissättning efter marginalkostnadsprincipen vid kommunikationsverken är också kommenterad. Vidare behandlas verkens framtidsutsikter, varvid bl. a. ett femtonårigt eller ännu längre tidsperspektiv anläggs.

Utöver de allmänna redogörelserna och kommentarerna har fyra särskilda ämnen tagits upp. Sålunda har ett av revisorerna år 1973 framlagt förslag om en transportpolitisk ramplanering på riksnivå nu åter förts fram. Vidare behandlas indelningen av SJ:s järnvägsnät, den organisatoriska inplaceringen av luftfartsverkets myndighetsfunktioner och förräntningen av det i affärsverken investerade statskapitalet.

Följande förslag läggs fram i promemorian.

- De för verken gällande allmännyttiga och ekonomiska målen bör preciseras ytterligare samt vissa delmål konkretiseras, t. ex. genom gradering av önskad kvalitet på verkens tjänster.
- Ekonomiska mål bör även ställas upp för respektive verks olika rörelsegrenar.
- Ett kommunikationsverk bör kunna ta upp nya verksamhetsområden (rörelsegrenar), även om det främsta eller enda syftet med åtgärden skulle vara att ge verket ett intäktsöverskott. Överskotten skall i sådant fall kunna användas till att balansera underskott vid de allmännyttiga verksamhetsgrenarna.
- S. k. lågpriser i syfte att fylla ut outnyttjad kapacitet bör tillämpas.
- Prisdifferentiering av tjänsterna bör konsekvent genomföras.
- Användningen av prestationsmätt som kontroll- och planeringshjälpmedel bör utvidgas.
- Divisionaliserade rörelsegrenar med uppgift att sälja tekniska eller tekniskt-organisatoriska system bör upprättas, framför allt för marknadsföring och installation i utlandet, när verken själva har tillgång till kvalificerad expertis.
- En transportpolitisk ramplanering, främst avseende de interregionala transporterna, bör införas på departementsnivå. Detta arbete bör samordnas med de överväganden som görs om riktlinjerna för prispolitiken.
- 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 olika bandelar kan läggas fram och ekonomiskt belastande trafik kan föras över från järnväg till landsväg.
- Användningen av de av SJ planerade snabbtågen för hastigheter upp mot cirka 200 km/tim bör utgöra ett alternativ vid den ovan föreslagna interregionala planeringen för persontrafik.
- Det bör närmare övervägas om inte luftfartsverkets båda myndighetsfunktioner – luftfartsinspektionen samt verksamheten vid transport- och planeringsavdelningen – bör brytas ut ur verkets organisation och föras över till en ny myndighet. Ett alternativ kan vara att endast frigöra luftfartsinspektionen från verket.
- Kommunikationsverkens ekonomiska mål bör preciseras bättre än vad nu är fallet, särskilt i vad avser reglerna om statskapitalet och dess förräntning.

Granskningspromemorian remissbehandlas för närvarande.

Jordbruksprisregleringen och regleringsföreningarna

Granskningspromemoria nr 4/1979

Under år 1978 påbörjades en granskning av de inom jordbruksprisregle-

ringen inflytande avgifterna och de därvid tillämpade administrativa formerna. Med hänsyn till att det visade sig vara omöjligt att helt särskilja dispositionen av de inflytande avgifterna från dispositionen av övriga tillgängliga medel inom regleringen, har uppdraget utvidgats till att avse en granskning av hanteringen av samtliga förekommande medel. Därvid har granskningen omfattat de administrativa formerna i jordbruksprisregleringens olika led med huvudvikten lagd vid verksamheten vid statens jordbruksnämnd och regleringsföreningarna. Det sista ledet i kedjan, dvs. jordbrukarna och viss livsmedelsindustri, har också i någon mån granskats.

Utgångspunkten för granskningen har varit de övergripande jordbrukspolitiska mål som har satts i form av inkomstmål, effektivitetsmål och produktionsmål.

Rent principiellt har statsmakterna två olika typer av styrmedel till sitt förfogande för att nå de uppsatta målen. Antingen kan de utöva en noggrann styrning, insyn och kontroll över den jordbruksprisreglerande verksamheten, varvid också i viss utsträckning slutresultaten kan förutsägas. De kan emellertid också utöva s. k. målstyrning, vilket innebär att statsmakterna bestämmer slutresultaten för verksamheten och låter de jordbruksprisreglerande organen mera självständigt utforma regelsystem m. m. Dessa båda styrmedel hålls i verkligheten inte strikt isär, men vid granskningen har problemanalysen gjorts efter dessa båda linjer.

Vid granskningen har noterats att statsmakternas möjlighet att påverka och kontrollera verksamheten i regleringsföreningarna rent allmänt kan bedömas vara väl tillgodosedd. Dock har granskningen visat att det finns vissa brister i vad gäller jordbruksnämndens direktiv till föreningarna och revisionen av föreningarna. Vidare kan det vara ett problem att staten för närvarande inte äger medlemskap i föreningarna. Från insyns- och kontrollsynpunkt är det en brist att föreningarnas årsredovisningar är oenhetliga och i vissa fall svårtillgängliga. Det kan också sägas vara ett problem från styrsynpunkt att konsumentintressena synes ha fått alltför svag representation inom jordbruksprisregleringen.

När det gäller statsmakternas möjlighet att styra verksamheten enligt målstyrningsprincipen utgörs det stora problemet av att de olika parterna inte har kunnat specificera absoluta mått för vare sig den ekonomiska eller den sociala standarden inom jordbruket. Till följd härav har inkomstmålet inte kunnat preciseras. Det är också en brist att det knappast görs avstämningar mellan de årliga jordbruksöverenskommelserna och det faktiska utfallet beträffande jordbrukarnas ersättning för eget arbete och eget kapital.

Granskningspromemorian utmynnar i olika förslag för att statsmakternas styrning av jordbruksprisregleringen skall kunna effektiviseras och för att en målstyrning skall möjliggöras.

Granskningspromemorian remissbehandlas för närvarande.

2.4 Pågående utredningar

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

Det statliga redovisningssystemet

Vid 1967 års riksdag beslöts en genomgripande omläggning av det statliga redovisningssystemet. Den innebar i stort att myndigheternas bokföringsarbete centraliserades och standardiserades, att en statlig normalkontoplan, den s. k. S-planen, infördes och att hela redovisningen lades över på automatisk databehandling (system S).

Under särskilt beaktande av kostnadsaspekten skall undersökas hur det nya redovisningssystemet fungerar och om avsedda fördelar med omläggningen har nåtts. Ändamålsenligheten i system S skall prövas med hänsyn till de olika syften redovisningen skall tjäna. Därvid granskas också organisationen för systemet.

Granskningen är begränsad till att gälla den civila statsförvaltningen exklusive de affärsdrivande verken.

Granskningen baseras – förutom på studier av systemets tekniska uppläggning – på intervjuer och enkäter till olika myndigheter och organ. För de tekniska delarna av utredningen anlitas i viss utsträckning extern expertis.

En granskningspromemoria beräknas kunna föreligga i början av år 1980.

Försvarets planerings- och ekonomisystem: planeringssystemet

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

FPE består av dels ett övergripande planeringssystem, dels ett produktionsledningssystem. Granskningen av produktionsledningssystemet har redovisats för revisorerna i granskningspromemoria nr 2/1979 (se sid. 14). Den långsiktiga ledningen och utvecklingen av den omfattande samhällssektor som totalförsvaret utgör hålls samman inom ramen för planeringssystemet. Huvudvikten vid granskningen av planeringssystemet kommer att läggas på spørsmålet om det förser beslutsfattarna med lämplig styrinformation.

Inom ramen för granskningen har en särskild studie av civilförsvarsstyrelsens planering gjorts.

Granskningsarbetet i dess helhet beräknas kunna slutföras under år 1980.

Redovisningsrevisionen inom statsförvaltningen

Det beslut om en omläggning av det statliga redovisningssystemet som fattades vid 1967 års riksdag avsåg även en förändring av grunderna för den under regeringen lydande revisionen. Den tidigare formellt och kameratealt inriktade granskningen av myndigheternas redovisning fick därvid en ändrad inriktning. Samtidigt fördes ansvaret för denna nya form av revision, kallad redovisningsrevision, över från riksrevisionsverket (RRV) till myndigheterna själva, vilka till sitt förfogande fick ett visst antal nyinrättade revisionskontor.

Såsom omnämndes i föregående års verksamhetsberättelse hade den av revisorerna begärda utredningen förklarats som vilande med anledning av att RRV påbörjat en undersökning av i huvudsak samma förhållanden. RRV:s undersökning är nu avslutad, och verket har underställt regeringen ett förslag om ändring av den organisation och de arbetsformer som tillämpas för redovisningsrevisionen. Revisorerna, som beretts tillfälle att yttra sig över förslaget, har för sin del funnit att de av RRV förordade ändringarna inte är tillräckligt långtgående. Enligt revisorernas mening bör ansvaret för redovisningsrevisionen föras över på RRV och revisionskontoren inordnas som lokala organ i detta verk.

Revisorernas yttrande är som *bilaga 5* fogat vid denna berättelse.

Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling: industriverken

På sidan 15 redogörs för den i ämnet hittills utförda granskningen och den granskningspromemoria som upprättats angående kommunikationsverken. Granskningen av de återstående affärsverken, de tre industriverken, dvs. förenade fabriksverken, statens vattenfallsverk och domänverket, kommer att genomföras på samma sätt som granskningen avseende kommunikationsverken. Granskningens perspektiv förskjuts dock, eftersom industriverken inte har ett lika framträdande allmännyttigt 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 vara avslutad under år 1980.

Viss omorganisation vid statens järnvägars banavdelning

Vid statens järnvägar (SJ) har den 22 oktober 1974 beslutats att enheten för elektrobyggnader vid banavdelningen skall organiseras om samtidigt som verksamheten skall skäras ned. Beslutet innebar att förråd och verkstad för elteknisk utrustning med komponentsammansättning och prefabrikation skulle koncentreras till Nässjö för hela SJ. Beslutet innebar vidare

att den regionala administrationen av ny- och ombyggnad av ledningsanläggningar för starkström, signalsäkerhetsanläggningar och teleanläggningar liksom den tekniska ledningen av förekommande arbetslag efter hand skulle föras över till bandistriktet.

Vid granskningen undersöks effekterna av beslutet. Hittills har följande granskningsåtgärder vidtagits, nämligen:

- granskning av det beslutsmaterial som SJ:s ledning haft till grund för beslutet,
- analys av utvecklingen inom SJ efter det att beslutet har fattats.
- undersökning av vederbörande personalorganisationers uppfattning om beslutet.
- undersökning av följderna för Nässjö kommun av beslutet och
- studier inom vissa bandistrikt angående verkningarna av beslutet.

Granskningen beräknas vara avslutad under våren 1980.

Statens stöd till idrotten

Statens finansiella stöd till idrotten lämnas från två på driftbudgeten uppförda reservationsanslag, benämnda Organisationsstöd m. m. och Anläggningsstöd m. m. Organisationsstödet, som för budgetåret 1979/80 uppgår till 130,85 milj. kronor, disponeras av Sveriges Riksidrottsförbund (RF). Anläggningsstödet, som för samma budgetår uppgår till 35,4 milj. kronor, disponeras av statens naturvårdsverk.

Vid granskningen skall undersökas om statens stöd till idrotten används på mest ändamålsenliga sätt. Granskningen har dock begränsats till att i huvudsak avse organisationsstödet.

När det gäller organisationsstödet begär RF i sina årliga anslagsäskanden medel för egen verksamhet, för gemensam verksamhet och för bidragsfördelning. Huvuddelen av organisationsstödet fördelas av RF till special- och distriktsförbunden inom idrottsrörelsen och till vissa andra bidragsberättigade organisationer.

För att få en uppfattning om hur statens medel används och hur mottagarna av stödet 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.

Granskningen beräknas vara avslutad under våren 1980.

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

Granskningen beräknas vara avslutad under våren 1980.

Återbetalning av lokaliseringsbidrag

För att främja en samhällsekonomisk och i övrigt lämplig lokalisering av näringslivet utgår lokaliseringsstöd och annat regionalpolitiskt stöd. Under perioden 1965–1978 uppgick det totala lokaliseringsstödet till drygt 5,4 miljarder kronor, varav drygt 1 miljard kronor i form av lokaliseringsbidrag.

Beviljat lokaliseringsstöd kan under vissa förutsättningar återkrävas eller sägas upp till omedelbar betalning. 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 beviljats eller om han lägger ner väsentlig del av verksamheten. Annan väsentlig ändring, direkt eller indirekt, i äganderätten till rörelsen kan likaså medföra återkrav av bidraget. Återkrav får i nu nämnda fall avse belopp som motsvarar bidraget minskat med en femtedel för varje år som förflutit sedan stödets storlek slutligt fastställts.

Syftet med granskningen är att klarlägga om återkravsreglerna efterlevs. Inom ramen för detta syfte studeras återkravsbestämmelsernas innebörd och deras tillämpning. Vidare undersöks bl. a. hur samhällets kontroll av stödföretagen är ordnad och hur stödföretagen fullgör sin ålagda skyldighet att informera om bl. a. sådana förändringar som kan föranleda återkrav.

Granskningen baseras på tillgänglig dokumentation samt på intervjuer med berörda befattningshavare på central och regional nivå. Information

har vidare insamlats genom en enkät till ett antal länsstyrelser, länsarbetsnämnder och regionala utvecklingsfonder.

Granskningen beräknas vara avslutad under våren 1980.

Statens lån till Uddeholms AB budgetåret 1977/78

Med anledning av de ekonomiska svårigheter som hade drabbat Uddeholms AB beslöt riksdagen hösten 1977 att ett statligt lån på 600 milj. kronor 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.

Lånet ställdes till bolagets förfogande den 28 december 1977 som en räntelös fordran på staten. Lånebeloppet skall betalas ut, helt eller delvis, efter beslut av regeringen på bolagets anfordran. Amortering och räntebetalning skall påbörjas under det år då bolaget beslutar om utdelning till aktieägarna.

Under år 1978 har Uddeholms AB med regeringens tillstånd överlåtit sina skogs-, skogsindustri- och kemirörelser till Billerud Uddeholm AB. I samband därmed nedsattes bolagets fordran på staten med 200 milj. kronor, vilket belopp enligt medgivande av riksdagen i stället fördes över till Billerud Uddeholm AB.

Av det ursprungliga uddeholmslånet har 250 milj. kronor sedermera under år 1979 överförts till Nyby Uddeholm AB enligt beslut av riksdagen.

Resterande del av Uddeholms AB:s fordran på staten, 150 milj. kronor, skall enligt samma riksdagsbeslut skrivas ned till 0 kronor senast under budgetåret 1980/81.

Vid granskningen undersöks hur det lån som beviljats Uddeholms AB har utnyttjats. Under granskningsarbetets gång har skäl förelegat att även inkludera de s. k. villkorslånen till specialstålindustrin i uppdraget, då utformningen av denna stödform överensstämmer med lånet till Uddeholms AB.

Granskningen beräknas vara avslutad under våren 1980.

Information om statliga publikationer

Statsmyndigheterna är för närvarande ålagda att med visst undantag sända sina tryckta publikationer till riksdagsbiblioteket, som förtecknar dem i en årsbibliografi. Förteckningen har efter hand blivit alltmer omfattande, beroende på att både antalet myndigheter och antalet publikationer har ökat. Detta har bl. a. fått till följd att utgivningen av bibliografin har drabbats av betydande förseningar, vilket avsevärt har minskat dess värde som informationskälla. Även framställningskostnaderna, i första hand personalkostnaderna, har stigit kraftigt.

Granskningen avser att klarlägga det faktiska behovet av information om statliga publikationer och förutsättningarna för rationaliseringsåtgärder på området.

Granskningen beräknas vara avslutad under år 1980.

2.5 Projekterade ärenden

I resterande sju på granskningsplanen uppförda ärenden har någon undersökning ännu inte inletts.

Bakgrunden och syftet med de beslutade men ännu inte påbörjade granskningsprojekten kan sammanfattas på följande sätt.

Effekten av vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen

I de anvisningar för statsmyndigheternas anslagsframställningar som regeringen har utfärdat under senare år har behovet av besparingar och omprioriteringar inom statsverksamheten starkt betonats. I en del fall har sådana åtgärder redan vidtagits. I 1979 års budgetproposition förutsattes personalminskningar för flera myndigheter. Våren 1977 har en särskild budgetåtgärdsbeslutats av riksdagen, innebärande att maximerade anslagsposter inom av riksdagen anvisade anslag skall skäras ned med en procent. Åtgärden berör i princip alla statsmyndigheter utom de affärsdrivande verken och försvarets myndigheter.

Avsikten med projektet är att undersöka i vilken utsträckning förutsatta besparingar faktiskt har genomförts, på vilket sätt detta har skett och vilka sakliga effekter de vidtagna åtgärderna har medfört.

Samspel och ansvarsförhållanden vid anskaffning av försvarsmateriel

Försvarets materielverk svarar bl. a. för anskaffning av materiel och andra förnödenheter åt försvaret. Vid fullgörandet av sina uppgifter skall materielverket följa de direktiv och anvisningar som överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna meddelar. Dessutom skall verket underställa försvarsgrenscheferna vissa större projekt för godkännande. Materielverket skall slutligen också bl. a. biträda överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna med att utarbeta förslag till framställningar till regeringen i frågor som berör det egna verksamhetsområdet.

Utredningsuppdragets syfte är att undersöka om den ordning som tillämpas vid anskaffning av försvarsmateriel är ändamålsenlig. Därvid skall särskild uppmärksamhet ägnas frågan om fördelningen av uppgifter och ansvar mellan regeringen, överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna, försvarets materielverk och den levererande industrin.

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.

Statens kulturråd

Statens kulturråd skall verka för att målen för den statliga kulturpolitiken nås och att denna politik utvecklas. Rådet handlägger ärenden om statsbidrag för kulturell verksamhet bland amatörer, i mindre ensembler och fria grupper samt inom institutioner och föreningar. Även i övrigt handlägger rådet ärenden om statliga åtgärder som rör teater, dans och musik, litterär verksamhet och folkbibliotek samt konst, museer och utställningsverksamhet.

Avsikten med projektet är att undersöka om statens kulturråd bedriver sin verksamhet i enlighet med statsmakternas intentioner.

Den ekonomiska uppgörelsen i samband med bildandet av Svenskt Stål AB

För att underlätta omstruktureringen av stålindustrin medverkade staten finansiellt när handelsstålbolaget Svenskt Stål AB (SSAB) bildades år 1978. Till SSAB har förts stål- och gruvrörelserna i Gränges AB, Norrbottens Järnverk AB och Stora Kopparbergs Bergslags AB samt Gränges järnvägsrörelse.

Granskningens syfte är att undersöka om den ekonomiska uppgörelse som träffades i samband med bildandet av SSAB kan anses rimlig för statens del.

Arbetsmarknadsverkets personalsituation

Arbetsmarknadsverket har under 1970-talet fått vidgade arbetsuppgifter. Samtidigt har organisationen tillförts 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.

Exekutionsväsendet

Syftet med granskningsärendet är att undersöka om den för exekutionsväsendet gällande organisationen är ändamålsenlig och om det sätt på vilket kronofogdemyndigheternas uppgifter fullgörs är effektivt. Vid undersökningen skall kronofogdemyndigheternas behandling av statens fordringar särskilt uppmärksammas.

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 Bohllins Revisionsbyrå AB med aukt. revisorn Björn Markland som huvudansvarig för granskningen.

De under året avlämnade berättelserna har avsett riksbankens och Stiftelsen Riksbankens jubileumsfonds verksamhet under år 1978 och riksgäldskontorets verksamhet under budgetåret 1977/78. Beträffande den närmare innebörden av granskningen och de därvid gjorda iakttagelserna hänvisas till revisorernas berättelser (redog. 1978/79: 11, 12 och 16) samt finansutskottets betänkanden 1978/79: 37 och 38 och utbildningsutskottets betänkande 1978/79: 36.

2.7 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden

Revisorerna eller deras presidium 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 revisorerna, efter att i respektive ärende ha inhämtat berörda myndigheters yttranden, inte funnit anledning att granska vare sig

frågan om fördelningen av kostnaderna för ålderdomshemmens läkemedelsinköp eller förhållandena kring ombyggnaden av visst vägavsnitt i Älvsborgs län. Revisorerna har inte heller funnit det påkallat att undersöka vissa anmärkningar som i skrivelser riktats mot dels konstnärsnämnden, dels länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län.

Däremot har framförda klagomål mot att personal vid arméns motor-skola i Strängnäs regelmässigt har fått disponera vissa försöksfordon på fritiden föranlett revisorerna att under hand delge chefen för försöksverksamheten sin mening. Revisorerna har därvid förordat att tillämpade nyttjandeformer omprövas.

En förberedande undersökning har vidare gjorts av de principer som P 7/Fo 11 i Ystad tillämpar vid utarrendering av vissa militära övningsområden. Resultatet av undersökningen finns redovisat i en inom revisorernas kansli upprättad granskningsrapport nr 1/1979. I denna konstateras avslutningsvis att det vid granskningen inte har framkommit några förhållanden som synes motivera fortsatt utredning. Revisorerna har med hänsyn härtill inte funnit skäl att vidta annan åtgärd i ärendet än att tillställa fortifikationsförvaltningen och chefen för P 7/Fo 11 granskningsrapporten för kännedom.

3 Resultatet av de till regeringen under år 1978 avgivna skrivelserna

Av verksamhetsberättelsen för år 1978 framgår att revisorerna under detta år har vänt sig till regeringen med fyra skrivelser i vilka de begärt att vissa åtgärder skall vidtas. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för resultatet av de sålunda gjorda framställningarna.

Det datorbaserade informationssystemet för vetenskapliga bibliotek — LIBRIS

Vid vissa vetenskapliga bibliotek har sedan våren 1972 försöksverksamhet bedrivits med ett datorbaserat informationssystem som utnyttjats för i första hand katalogisering av vetenskaplig litteratur. Revisorerna har i detta ärende hemställt att:

- erforderliga åtgärder vidtas för att uppnå en tillfredsställande organisatorisk förankring av LIBRIS-systemet.
- såväl kortsiktiga som långsiktiga mål för systemets utveckling fastställs.
- systemets tekniska funktioner ses över och
- tillfredsställande utbildning ges den personal som är engagerad i LIBRIS-verksamheten.

I propositionen 1977/78: 114 om ett centralt organ för informationsförsörjning m. m. har föredraganden anförts att det bör ankomma på kungl. biblioteket och på delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning att överväga den fortsatta utvecklingen av LIBRIS och att lägga fram förslag till verksamhetsplaner på längre sikt. Det material och de synpunkter som har förts fram av riksdagens revisorer borde enligt föredraganden därvid kunna nyttiggöras.

Regeringen har därefter den 19 juli 1979 föreskrivit att kopior av handlingarna i ärendet skall överlämnas för beaktande till kungl. biblioteket och delegationen för informationsförsörjning.

Statsmyndigheternas ärendebalanser: kammarkollegiet

I detta ärende har revisorerna hemställt om vissa åtgärder beträffande kammarkollegiets verksamhet och organisation.

Chefen för budgetdepartementet har i 1979 års budgetproposition (bilaga 11) tagit upp revisorernas skrivelse och därvid anförts följande.

Riksdagens revisorer har under sin granskning av den sakliga anledningen till olika myndigheters ärendebalanser bl. a. undersökt ärendebalanserna hos kammarkollegiet. I samband härmed har vissa iakttagelser gjorts rörande beskattnings- och kontrollmyndigheternas befattning med ärenden rörande arvs- och gåvoskatt. I detta sammanhang har ett antal frågor avseende tingsrätternas och länsstyrelsernas handläggning av skatteärenden och kammarkollegiets granskning av myndigheternas beslut i dessa ärenden aktualiserats. Det gäller bl. a. på vilken nivå ärendena bör behandlas inom beskattningsmyndigheterna för att man skall vinna tillräcklig säkerhet i handläggningen, kammarkollegiets möjligheter att få upplysning från tingsrätterna i arvsskattemål men även kollegiets personalorganisation för kontrollen av beskattningen.

Riksdagens revisorer har som följd av detta hos regeringen förordat att kammarkollegiet ges möjlighet att i arvsskatteärenden hos vederbörande myndighet infordra de upplysningar och erhålla det biträde som behövs, vidare att en allmän översyn av personalorganisationen på kollegiets granskningssektion genomförs och att man i avvaktan på detta överväger en temporär förstärkning av sektionen.

I anledning av revisorernas framställning vill jag framhålla att jag delar bedömningen att det är ett viktigt allmänt intresse att skattekontrollen på arvs- och gåvoskatteområdet fungerar effektivt. En anledning till att man centraliserade granskningsverksamheten till kammarkollegiet var att man ville få till stånd en mera enhetlig rättstillämpning och bättre förutsättningar för en rationell granskningsverksamhet. Att detta också i allt väsentligt har kunnat infrias utesluter givetvis inte att granskningsverksamheten ytterligare kan intensifieras. Kollegiet har i sin anslagsframställning angett att en genomgång av skattesektionens organisation och arbetsplanering endast kan frigöra ytterligare resurser för granskningsverksamhet av marginell betydelse och att en överföring av personal till skattesektionen från andra delar av kollegiet inte är möjlig utan att andra angelägna arbetsupp-

gifter eftersätts. För att man skall få till stånd en intensivare granskningsverksamhet fordras därför en personalförstärkning.

Jag förordar, mot bakgrund av vad riksdagsrevisorernas granskning har visat, att kollegiet till nästa budgetår ges den begärda förstärkningen inom skattesektionen (4). Jag är däremot inte beredd att hos regeringen aktualisera en särskild organisationsöversyn av den förhållandevis lilla arbetsenhet som de personer som sysslar med granskningsverksamheten utgör. Jag utgår emellertid ifrån att kammarkollegiet självt kontinuerligt följer arbetsituationen och tar till vara de möjligheter som ges för att på olika sätt främja effektiviteten i granskningsverksamheten. Det får också ankomma på kollegiet att om det anses lämpligt ombesörja tillfälliga förstärkningar av skattesektionen med anlitande av tillgängliga anslagsmedel. Vad gäller frågan om kollegiets möjligheter att få in uppgifter från granskningsmyndigheterna vill jag erinra om bestämmelsen i 62 § lagen om arvsskatt och gåvoskatt. Enligt detta lagrum skall i underrätternas beslut om fastställande av skatt antecknas bl. a. omständigheter som har inverkat på skattens bestämmande. Denna lagreglering bör enligt min mening vara tillräcklig för att skattebesluten skall bli tillfredsställande motiverade.

Av statens vägverk administrerade beredskapsarbeten

I detta ärende har revisorerna hemställt att regeringen skall vidta vissa åtgärder för att utbytet av de statliga satsningarna på beredskapsarbeten på vägar skall förbättras. De av revisorerna sålunda förordade åtgärderna avser

- införande av en bättre kontroll från AMS sida av de sysselsättningsskapande åtgärderna,
- skapande av bättre kunskap om de totala effekterna av beredskapsarbetena,
- komplettering av nuvarande arbetslöshetsstatistik,
- införande av längre förberedelsetider för igångsättning av beredskapsarbeten,
- tidigareläggning av tilldelning av medel för vägändamål och
- införande av totalkostnadsramar för beredskapsarbeten som avser vägobjekt.

I fråga om vissa övriga vid granskningen aktualiserade frågor har revisorerna hemställt att dessa skall göras till föremål för ytterligare överväganden genom regeringens försorg.

I 1979 års budgetproposition (bilaga 15, s. 77–81) har chefen för arbetsmarknadsdepartementet lämnat en redogörelse för innehållet i revisorernas skrivelse och i anslutning därtill anfört följande.

För egen del vill jag anföra följande om beredskapsarbeten på vägar. Jag avser att efter remissbehandling av sysselsättningsutredningens slutbetänkande, vilket väntas bli framlagt under våren 1979, föreslå regeringen att i proposition ange riktlinjer för den framtida användningen av olika arbetsmarknadspolitiska medel. Med anledning av riksdagsrevisorernas skrivelse vill jag dock nu slå fast att de grundläggande villkoren för urval av

beredskapsobjekt bör ligga fast. AMS bör sålunda välja ut angelägna arbeten som annars hade kommit till stånd vid en senare tidpunkt. De gällande villkoren om att beredskapsarbetena skall vara lämpliga för att anvisas arbetslösa i området och att de helst bör kunna avbrytas och åter startas alltefter behovet finner jag naturliga med hänsyn till arbetenas syfte.

Revisorerna pekar på att beredskapsarbeten på vägar ofta ger ett relativt litet utbyte av dagsverken för anvisade arbetslösa i förhållande till arbetenas kostnad. Detta kan vara en väsentlig nackdel. Orsaken är dels att dagens vägarbeten oftast är föga arbetsintensiva och dels att en allt mindre andel av arbetstillfällena är lämpliga för arbetslösa. Under budgetåret 1977/78 var sålunda endast 43 % av de sysselsatta vid beredskapsarbeten på vägar anvisade arbetslösa. Detta bidrog till att den totala kostnaden per dagsverke utfört av en anvisad arbetslös vid sådana arbeten blev så hög som 2600 kr.

AMS har under en följd av år målmedvetet strävat efter att begränsa antalet dagsverksdyra beredskapsarbeten. Mina företrädare har vid flera tillfällen uttalat sitt stöd för detta. Det nya bidragssystem för kommunala och enskilda beredskapsarbeten som beslutades efter förslag i förra årets budgetproposition var ett uttryck för detta.

Arbetslöshetens sammansättning är i dag sådan att arbeten inom tjänste- eller vårdområdena ofta är lämpligast. I betydande utsträckning har lämplig sysselsättning också kunnat ordnas inom naturvårds- och skogsvårdsarbeten och diverse mindre kommunala arbeten. Sådana arbeten är ofta dagsverksbilliga och enkla att sätta igång och avbryta. Men arbetslöshetens sammansättning är dock sådan att en del mera dagsverksdyra beredskapsarbeten torde komma att behövas även i fortsättningen.

Bland de vägarbeten som mera regelmässigt förekommer som beredskapsarbeten märks främst olika mindre ombyggnads- och förbättringsarbeten (s. k. MOF-arbeten) vilka kan startas och avbrytas med kort varsel alltefter behoven på arbetsmarknaden. Min medelsberäkning för budgetåret 1979/80, som jag strax ska återkomma till, förutsätter att dessa kommer att utgöra en stor del av beredskapsarbetena på vägar. Vidare torde även under nästa år behövas ett antal vägarbetsplatser för specialanvisade vilka behöver särskilt anpassad arbetsledning m. m. Därutöver behövs medel bl. a. för att fullfölja redan påbörjade vägobjekt. Denna prioritering av mindre objekt stämmer överens med vad revisorerna har förordat.

Vid övriga typer av vägarbeten, vari ingår huvuddelen av vägverkets ordinarie anläggningsprojekt, kan man som revisorerna anför räkna med att avsevärda bieffekter av skilda slag uppstår vid sidan av möjligheten att sysselsätta arbetslösa. Jag finner det dock inte arbetsmarknadspolitiskt motiverat att i större utsträckning än f. n. planera beredskapsarbeten utifrån försök att bedoma dessa mer eller mindre svärdefinierade bieffekter. Utgångspunkten för vägbyggandet måste i stället – vid sidan av behovet av arbete för de arbetslösa – alltid vara den vägpolitiska och samhällsekonomiska prioritering som görs av VV och länsmyndigheterna.

Om regeringen i ett visst läge efter en allmän konjunkturpolitisk bedömning finner det motiverat att öka vägbyggandet i ett eller flera län, kan detta ske genom en tillfällig ökning av ordinarie vägbyggnadsanslag. Detta har under senare år skett i ökande omfattning. Under innevarande vinter pågår ordinarie vägarbeten i betydande omfattning vilka har tidigare lagts på detta sätt av främst arbetsmarknadspolitiska skäl. Dessa arbeten är således inte beredskapsarbeten, men de utförs ändå i samråd med resp.

länsarbetsnämnd och med arbetskraft som arbetsförmedlingen anvisar. De bör självfallet planeras och utföras på sådant sätt att de medverkar till en inom branschen angelägen säsongutjämning samtidigt som det regionala sysselsättningsläget vägs in i valet av vägobjekt.

Jag förutsätter emellertid att det även i fortsättningen ibland kommer att framstå som arbetsmarknadspolitiskt motiverat att använda beredskapsarbetsmedel för andra vägbyggen än MOF-arbeten eller arbeten för special-anvisade. Det nuvarande samrådsförfarandet mellan AMS och VV fungerar härvidlag väl från arbetsmarknadspolitisk synpunkt. Revisorerna anför att det i vissa avseenden är en olägenhet att omfattningen av kommande beredskapsarbeten inte bestäms tidigare än vad som nu sker. Revisorerna kritiserar också att medlen för varje arbete vanligen anvisas i flera etapper. Dessa förfaranden är dock i huvudsak en direkt följd av beredskapsarbetenas syfte, dvs. att med kort varsel skapa tillfällig sysselsättning så länge de berörda inte kan placeras på den öppna arbetsmarknaden. Det ankommer på AMS och vägverket att i samråd göra de ändringar av förfarandet och föreslå de ändringar av gällande bestämmelser som de kan finna motiverade mot bakgrund av vad som har anförts. Jag är således inte beredd att nu föreslå någon ändring av gällande regler i de berörda avseendena.

Revisorerna förordar också att möjligheterna till s. k. riktade delentreprenader skall övervägas ytterligare. Om delentreprenader kunde riktas mot områden med arbetslöshet skulle man enligt revisorerna kunna nå en effekt som bättre stämmer överens med beredskapsarbetenas syfte. Detta föreslås ske genom exempelvis tillägg till anbudsunderlag och tilläggsersättning för personal från orten. Av revisorernas material framgår dock att sådana förfaranden kan strida mot upphandlingskungörelsen. Efter samråd med chefen för budgetdepartementet förordar jag, med hänsyn bl. a. till Sveriges handelsförbindelser med utlandet, att de berörda bestämmelserna i upphandlingskungörelsen inte ändras. När myndigheterna fordrar in anbud kan de emellertid ange i underlaget att entreprenören skall sysselsätta arbetskraft som arbetsförmedlingen anvisar. I några enstaka fall har regeringen föreskrivit att myndigheterna skulle anlita lokala entreprenörer. Sistnämnda förfarande utgör dock ett undantag som måste tillämpas med återhållsamhet. Jag vill påpeka att det i de flesta fall har visat sig möjligt att uppnå det avsedda syftet utan direkt styrning.

Statsmyndigheternas ärendebalanser: centrala studiestödsnämnden

Sina åsikter och förslag i detta ärende har revisorerna sammanfattat sålunda.

Sakliga skäl talar enligt revisorernas mening för en omprövning av de av studiestödsnämnden tillämpade åtgärderna och rutinerna vid återbetalning och återkrav av studiestöd. Revisorerna finner det dock inte nödvändigt att här gå in på en detaljprövning av de olika förslag som väckts vid granskningen utan nöjer sig med ett allmänt uttalande om att erforderliga åtgärder bör vidtas för att få till stånd en rationell och effektiv handläggning på området. Härvid bör de i granskningspromemorian och de i remissyttrandena över denna framförda synpunkterna och förslagen beaktas.

Revisorerna hemställer att regeringen måtte ta det initiativ i frågan som krävs för att det sålunda angivna önskemålet utan dröjsmål skall kunna förverkligas.

Som svar på en under hand gjord förfrågan har expeditionschefen i utbildningsdepartementet meddelat att regeringen ännu inte har fattat något beslut med anledning av revisorernas skrivelse men att åtgärder har vidtagits för att lägga fram vissa förslag i ämnet i 1980 års budgetproposition.

Expeditionschefen har härjämte lämnat följande upplysningar.

För att få till stånd en rationell och effektiv handläggning av återbetalning och återkrav av studiestöd krävs förändringar både av gällande bestämmelser och rutiner. Arbetet härmed pågår fortlöpande sedan början av år 1977. Regeringen har under åren 1977 och 1978 i olika sammanhang dels ålagt centrala studiestödsnämnden att prioritera återkravs- och återbetalningsfunktionen, dels anvisat medel för utarbetandet av nya system och rutiner för denna verksamhet. Arbetet vid centrala studiestödsnämnden pågår för närvarande och förslag bör kunna föreligga under år 1980.

4 Särskilda föredragningar och besök m. m.

Även under år 1979 har revisorerna kallat verkschefer och andra chefs-tjänstemän 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.

4.1 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. Intresset under året har varit koncentrerat på frågan om näringslivets industriella struktur och tekniska utveckling. Sju olika aspekter på ämnet har därvid blivit belysta genom lika många föredragningar.

Sålunda redogjorde generaldirektören Eric Pettersson i statens industriverk för verkets syn på *Sveriges industriella framtid*. I föredragningen påpekades att Sverige är mer än de flesta andra jämförbara länder beroende av industrin. Den spelar en viktig regionalpolitisk roll. Sverige är dessutom beroende av import utifrån, vilken måste betalas i huvudsak genom export av industrivaror. Vår industri måste följaktligen vara konkurrenskraftig. För att nå detta mål borde den allmänna ekonomiska politi-

ken och valutapolitiken skapa ett rimligt kostnadsläge för industrin. Generaldirektören ansåg det vara viktigare med valutapolitiska insatser än att t. ex. inrätta stödfonder. Förutom en god ekonomisk politik behövdes selektiva stödsatser som mer direkt kunde riktas in mot strukturproblem inom avgränsade delar av vissa branscher. Om framtidens industri uttalade generaldirektören att arbetskraftsintensiv produktion, såsom konfektion, skor och glas, troligen skulle komma att minska på grund av lönekostnaderna. Likaså kunde vissa av våra råvarubaserade industrier komma att gå tillbaka på grund av internationell konkurrens. Däremot torde Sverige i framtiden kunna hävda sig internationellt inom verkstadsindustrin samt inom den kemiska och den elektroniska industrin. Vidare torde vi med framgång kunna producera systemvaror vari ingår ett betydande mått av "know how".

Den tekniska förnyelsen inom näringslivet belystes av generaldirektören Sigvard Tomner, styrelsen för teknisk utveckling (STU). Efter en översiktlig redovisning av STU:s uppgifter och organisation uppehöll sig generaldirektören vid STU:s ekonomiska engagemang i olika tekniska innovationsprojekt. Syftet med STU:s produktstöd är att hjälpa uppfinnare med risktagningen från det en idé föds till dess en prototyp föreligger. Förutom stöd till enskilda projekt finansierar STU också insatsområden, dvs. större konkret målinriktade insatser för utveckling av produkter, processer, metoder eller system för olika områden av näringsliv och samhälle. En utvärdering av STU:s insatser presenterades med angivande av bl. a. uppskattad omsättning och sysselsättning till följd av lyckade STU-projekt i industriell produktion.

Av professor Gunnar Hambræus, verkst. direktör i Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA, blev revisorerna informerade om *den tekniska utbildningen och forskningen* som medel att trygga vårt lands industriella framtid. Professor Hambræus refererade en undersökning om Sveriges industriella kompetens som IVA utfört på regeringens uppdrag. I denna undersökning hade man konstaterat att vi inom en del områden utvecklat en mycket avancerad teknik, men man hade också funnit en rad orosmoment för framtiden. Bl. a. har kvaliteten på de utexaminerade gymnasieeleverna försämrats, vilket i sin tur medfört att de inte kan tillgodogöra sig högre teknisk utbildning. Det under senare år ökade antalet tekniska högskolor har breddat rekryteringen men försvårat forskning på hög nivå genom att varje högskola inte kan förses med optimal utrustning. En förkortad doktorandutbildning borde införas för att minska steget mellan civilingenjörsexamen och teknologie doktorsexamen. Över huvud taget borde de studerandes intresse för forskningsarbete spöras och arbetsmarknaden för forskare återställas. Tidigare var det en naturlig cirkulation mellan universitet och näringsliv. Nu anses det snarast vara en belastning att ha högre vetenskaplig utbildning. Industriföretagen måste satsa mer på forskning och en långsiktig produktutveckling.

Om *staten och uppfinnarverksamheten* informerade generaldirektören Göran Borggård i patent- och registreringsverket. Särskilt pekades på den konsultverksamhet som var under utbyggnad inom verket och som innebär en aktiv insats för att till svensk industri och forskning förmedla impulser från den hos verket samlade rikhaltiga patentskriftslitteraturen. Vid föredragningen lämnades också en redogörelse för det internationella samarbete på patentområdet som inletts i och med att Sverige anslutit sig till den europeiska patentkonventionen och PCT (Patent Cooperation Treaty). Utvecklingen mot en internationalisering kommer bl. a. att ställa krav på värden av patentverkets dokumentationssamling.

Generaldirektören Henric Bildt i statens provningsanstalt talade inför revisorerna om betydelsen av *statlig provning* och om anstaltens ansvars- och samordningsuppgifter på detta område. Verksamheten skall främst tillgodose behovet av sådan provning och kontroll som är avsedd att utgöra underlag för myndighetsbeslut eller som eljest är föranledd av myndighetsregler i syfte att skydda liv, hälsa och egendom eller att skapa en god resurshållning. Som exempel på arbetsområden nämndes bl. a. arbetsmiljö, byggnadsmateriel, brandförsvär, energihushållning och konsumentskydd. En annan viktig del av verksamheten var de uppdrag som utförs för industrins räkning i vad avser provning och kontroll för produkt- och processutveckling samt processkontroll.

Mineralfyndigheter och mineralförsörjning var ämnet för en föredragning som hölls av generaldirektören Gunnar Ekevärn i Sveriges geologiska underökning, SGU, med biträde av sektionsschefen Gunnar Kautsky. För revisorerna belystes dels omfattningen och arten av nu kända brytbara fyndigheter i vårt land, dels möjligheten att trygga näringslivets behov av olika sorters metaller i ett längre perspektiv. SGU:s organisation och verksamhetsformer berördes också översiktligt. Beträffande den framtida mineralförsörjningen ansågs utsikterna gynnsamma. Sverige är i stor utsträckning jordtäckt och en ordentlig malmletning på djupet, där kvantiteterna torde vara lika stora som på ytan, har inte kommit i gång förrän på senare år, bl. a. genom en speciell sorts flygfotografering. Revisorerna informerades om att det inte är någon risk att järnmalmen tar slut, att internationellt sett är vi en stormakt på uransidan och att tillgången på industrimineral är ganska god.

En allmän information om Svenska Industrietableringsaktiebolagets, Svetabs, verksamhet lämnades av bolagets verkst. direktör Gunnar Olofgörs. Denne delgav även revisorerna sin syn på *statligt stöd till nyetablering inom industrin*. Särskilt pekades på att det vore önskvärt med en strukturomvandling från råvarubaserad till kunskapskrävande industri. Detta kan åstadkommas med hjälp av många små tillväxtföretag. Chansen att lyckas som småföretagare är inte stor enligt tillgänglig statistik. Den bästa överlevnadsprocenten ger en s. k. entreprenörsutvärdering som Svetab tillämpar och som innebär att man satsar på personer och inte på

projekt. Svetab har hittills startat fyra regionala investmentbolag. Inom dessa regioner bedrivs en uppsökande verksamhet för att få fram lämpliga entreprenörer. Efter en noggrann prövning tecknar Svetab konsortialavtal med entreprenören och går in med konvertibla lån i rörelsen. Utvecklas affärerna som planerat skall lånet så småningom lösas. Sådana resultatpåverkande bidrag med återbetalningsskyldighet vid vinst ansåg direktör Olofgörs vara bättre än de villkorade lån som STU och utvecklingsfonderna förmedlar.

Utöver de nämnda föredragningarna om ett speciellt tema har revisorer-na på sedvanligt sätt blivit informerade om det ekonomiska läget dels i början av året av riksbankschefen Carl-Henrik Nordlander, dels i slutet av året av den då nyvalde riksbankschefen Lars Wohlin.

4.2 Länsresorna

Revisorerna har besökt Kristianstads län under fyra dagar i juni månad. Ett fem dagar långt besök gjordes av revisorerna i augusti månad i Uppsala län.

Kristianstads län

Besöket i Kristianstads län inleddes med ett sammanträde på länsstyrelsen, varvid landshövding Bengt Petri lämnade en allmän presentation av länet med vissa kulturhistoriska tillbakablickar. Landshövdingen dröjde särskilt vid den gynnsamma befolkningsutvecklingen i länet under senare år och framhöll även att länets industrier klarat den senaste konjunkturkrisen tämligen väl. I anslutning till landshövdingens anförande delgavs revisorerna genom specialföredragningar ytterligare upplysningar om länsplaneringen och trafikplaneringen, om den fysiska riksplaneringen och det för hela Skåne gemensamma markhushållningsprogrammet samt om miljö-vårdsarbetet, arbetsmarknadsläget och räddningstjänsten.

Riksdagen har vid olika tillfällen och senast våren 1979 fastställt delvis nya riktlinjer för länsplaneringens uppläggning. Genom dessa beslut har planeringsarbetet förenklats samtidigt som länsstyrelsernas möjligheter att själva bestämma planeringens uppläggning och innehåll ökat. Vidare har det förutsatts att kommunerna mer aktivt skall medverka i planeringen. Länsstyrelserna har slutligen också tilldelats särskilda resurser i form av ett anslag på för närvarande 35 milj. kronor för att genomföra eller vidareutveckla förslag som finns redovisade i länsplanerna.

Länsstyrelsen i Kristianstads län fann det mycket tillfredsställande med de förenklingar som gjorts och den ökade handlingsfrihet som erhållits i fråga om planeringens uppläggning och genomförande. Det hade dock

visat sig svårt att få arbetet med planen förankrat ute i länets kommuner, av vilka de mindre saknade planeringstjänstemän.

Beslutet att ställa extra medel till länsstyrelsernas förfogande hade länsstyrelsen i Kristianstads län funnit vara bra i och för sig. Medlen disponeras dock inte av länsstyrelserna direkt utan tilldelas projekt som tagits fram genom planeringsarbetet. Det hade därför, enligt länsstyrelsens mening, varit bättre om motsvarande resurser hade utgått i form av nya tjänster till länsstyrelsernas planeringsenheter.

En tendens som kännetecknade regionalekonomiska enhetens verksamhet var att dess uppgifter under senare år alltmer hade glidit över från utredningsarbete till en samordning av olika institutioners planeringsaktiviteter. Inför arbetet med Länsplan 80 hade länsstyrelsen utsett en särskild ledningsgrupp bestående av representanter för länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och länets utvecklingsfond. Under ledningsgruppen sorterade särskilda arbetsgrupper med företrädare för bl. a. arbetstagarorganisationerna och näringslivet. Kommunerna hade utfäst sig att i större omfattning än tidigare engagera sig i den regionalekonomiska planeringen.

Vad erfarenheterna av själva arbetet med länsplanen beträffar framhöll landshövding Bengt Petri att han såg det som mycket värdefullt att detta planeringssystem hade kommit till stånd. Härigenom hade länsstyrelsen fått en fylligare bakgrund och ett säkrare underlag för sina beslut. Länsplaneringen hade dock under de första åren givits en delvis felaktig uppläggning, vilket bl. a. resulterat i ett enormt flöde av papper. Dessa skevheter hade man dock numera huvudsakligen kommit till rätta med.

Länsstyrelsens arbete med den fysiska riksplaneringen påverkades bl. a. av att länet har förhållandevis många små och medelstora tätorter och av de konflikter som uppkommer i fråga om markens utnyttjande i ett utpräglad jordbrukslandskap, rikt på såväl vackra naturmiljöer som kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsemiljöer. Kraven på att inte använda jordbruksmark för bebyggelse hade skärpts successivt. Från markanvändningssynpunkt hade särskilt uppmärksamats naturvårdens och det rörliga friluftslivets intressen, vilka gör sig gällande huvudsakligen i kustområdena och på åsarna, i Österlen och på Bjärehalvön.

Vid sammankomsten på länsstyrelsen erhöll revisorerna också en redogörelse för länets befolkningsutveckling och arbetsmarknadssituation.

Kristianstads län är ett gammalt jordbrukslän som har utvecklats till ett blandat jordbruks- och industrilän. Denna process har varit smärtsam och förorsakade tidigare en utflyttning till främst Malmöhus län. Omkring år 1970 vände emellertid utvecklingen och under de senaste tio åren har en stabil befolkningsökning ägt rum med i genomsnitt 1 400–1 500 nettoinflyttade per år. Inom Österlen, som alltså är en utpräglad jordbruksbygd, kvarstår dock problemen med den negativa befolkningsutvecklingen.

Medan Malmöhus och Blekinge län drabbades av svåra omställningsproblem under den senaste konjunktursvackan hade näringslivet i Kris-

tianstads län klarat krisen tämligen väl. Tre för länet utmärkande drag hade bidragit till detta förhållande.

1. Den stora andelen sysselsatta inom jordbruket, en näring som är föga konjunkturkänslig.
2. Den stora andelen sysselsatta i mindre företag, vilka lättare kan lägga om sin produktion än stora företag.
3. Avsaknaden av företag inom de krisdrabbade branscherna stål, varv, etc.

Nästföljande dag ägnade revisorerna åt den militära verksamheten i länet. Vid ett besök på Södra militärområdets stab i Kristianstad orienterades revisorerna om militärområdets geografiska omfattning och däri ingående fredsförband, om militärbefälhavarens uppgift och om militärområdesstabens organisation, löpande verksamhet och aktuella problem. Särskilt belystes erfarenheterna av försvarets planerings- och ekonomisystem.

Vidare besökte revisorerna Norra skånska regementet med Kristianstads försvarsområde (P 6/Fo I4), varvid de erhöll information om verksamheten och fick tillfälle att bese anläggningar och särskilda utbildningsanordningar som tillkommit för att spara ammunition. Militärdagen avslutades med en bussresa till Ravlunda skjutfält, där revisorerna, efter en ingående orientering om skjutfältets historik och användning, under en rundtur på fältet uppmärksammades på vissa från naturvårds- och kulturvårdssynpunkt intressanta objekt. Företrädare för naturvården underströk i samband därmed att det militära utnyttjandet av fältet gör det möjligt att bevara områdets ursprungliga hedkaraktär.

En närmare inblick i länets näringspolitiska förhållanden erhöll revisorerna genom besök dels vid Ifö Sanitär AB och Ifö Electric Högspänning AB i Bromölla, dels vid Novia Livsmedelsindustrier AB i Karpalund utanför Kristianstad.

Revisorerna sammanträffade även med representanter för Bromölla och Kristianstads kommuner och fick ingående redogörelser för respektive kommuns befolknings-, sysselsättnings- och bebyggelseutveckling.

Milljövårdens, kulturminnesvårdens och det rörliga friluftslivets intressen behandlades under resans sista dag, då revisorerna med buss for från Kristianstad genom norra delen av länet till Bjärehalvön. En rundtur företogs i det primära rekreatiomsområdet på Hallandsåsen. Revisorerna förevisades en del av den s. k. Skåneleden, en vandringsled som skogsvårdsstyrelsen bygger som beredskapsarbete. Revisorerna gjorde även en rundvandring på naturreservatet Hallands Väderö.

Uppsala län

Vid det besök på länsstyrelsen som inledde revisorernas resa i Uppsala län lämnade landshövdingen en översiktlig redogörelse för tillståndet i

länets. Uppsala län, med gav landshövdingen, tillhörde inte de mest problemfyllda men bekymmer fanns, särskilt i Norduppland, där konjunktursvackor och strukturomvandling urholkat lönsamheten i många av de råvarubaserade industrier som utgör landsdelens ekonomiska ryggrad. Det ensidiga beroendet av ett enda företag, ett utmärkande drag för de norduppländska bruksorterna, bidrog till att förvärra situationen på många håll. Under en hel dags resa i de tre nordliga kommunerna Tierp, Älvkarleby och Östhammar kunde revisorerna på ort och ställe studera Nordupplands industri- och sysselsättningsproblem men också konstatera ljusa inslag i den övervägande mörka bilden. Ett sådant ljus inslag var Gimoverken, Sandvik AB:s anläggning för tillverkning av hårdmetallprodukter, där de senaste årens kris inom stålbranschen hade yttrat sig enbart i en något dämpad expansionstakt. Ett annat var Söderfors bruk, som efter flera års tillbakagång åter börjat nyrekrytera personal och där stora förhoppningar knöts till en nyutvecklad produkt, det s. k. ASP-stålet.

I länets sydliga kommuner var problemen mindre och till viss del av motsatt art, vilket också framgick av den kommunvis ordnade "önskelista" som länsstyrelsens planeringsdirektör presenterade vid sin föredragning om länsplanering i Uppsala län. Exempelvis framstod en dämpning av befolkningstillväxten i Uppsala kommun som önskvärd. För närvarande bor där omkring 60 procent av länets invånare.

Beträffande länsstyrelsens erfarenheter av länsplaneringen konstaterades att samarbetet med utvecklingsfonden och länsarbetsnämnden hade fungerat väl. En svaghet i planeringen var bristande åtgärdsinriktning. Otillräcklig vikt har med andra ord lagts vid genomförandet av föreslagna åtgärder. Länsdemokratikommitténs förslag (SOU 1978: 35) om en förbättring härvidlag hälsades med tillfredsställelse, däremot inte förslaget om att landstinget skulle överta länsstyrelsens uppgift att fastställa länsprogrammet.

Norduppland var målet också för en dagsresa som revisorerna gjorde med statens vattenfallsverk som värd. Bl. a. besöktes Forsmarks kärnkraftstation. Fullt utbyggda beräknas de tre aggregaten i Forsmark producera elenergi, motsvarande ca 15 procent av landets behov, och ge sysselsättning åt ca 400 personer. Det betonades att ett beslut om avveckling av kärnkraften skulle skapa svårigheter för såväl kommunen som de anställda. Enligt företrädare för kommunen hade denna hittills investerat omkring 37 milj. kronor i kommunal service. De anställda, varav flertalet hade skaffat sig egna hem i trakten, skulle troligen inte kunna få något nytt arbete utan att flytta. Det förutsattes att staten skulle ta sin del av ansvaret för den situation som skulle uppstå vid en avveckling av kärnkraften, såväl genom att lämna ekonomisk gottgörelse som genom att sörja för nya sysselsättningsstillfällen.

Under länsresan stiftade revisorerna närmare bekantskap med två projekt rörande alternativa energikällor. Vindkraftstationen vid Kalkugnen i

Älvkarleby består av ett 23 meter högt torn, ett maskinhus och en turbin med en tvåbladig propeller. Sedan starten i april 1977 har stationen varit i drift under 2400 timmar och producerat ca 40 000 kWh, varav dock 30 000 kWh gått åt för drift och uppvärmning. Enligt företrädare för statens vattenfallsverk, som svarar för drift och underhåll, måste en vindkraftstation byggas betydligt högre än den i Kalkugnen för att ge ett meningsfullt energiutbyte. Överhuvudtaget föreföll man skeptisk till möjligheten att genom vindkraft tillgodose annat än marginella delar av energibehovet. En överslagsberäkning visade att det skulle krävas omkring 20 000 stationer av Kalkugnens kapacitet för att få ett energitillskott motsvarande vad som skulle erhållas från ett av Forsmarks kärnkraftaggregat.

Om energiskogsodling informerades revisorerna under besöket vid Sveriges lantbruksuniversitet. Enligt projektledaren finns i Sverige omkring 3,4 milj. hektar mark som utan att inkräkta på övrigt skogsbruk, jordbruk, naturvård eller friluftsliv skulle kunna användas för ändamålet. Ett maximalt utnyttjande av denna areal beräknades kunna ge ett energitillskott, motsvarande mellan 24 och 34 milj. ton olja. I praktiken fick man dock räkna med ett betydligt mindre utbyte. Eftersom många problem återstår att lösa, t. ex. i fråga om val av växtsort – korgpil var den hittills mest lovande – samt avverknings- och distributionsmetoder, torde storskalig produktion inte bli aktuell förrän på 1990-talet.

Under sitt besök vid Laxöfisket, fiskeristyrelsens anläggning för laxodling och laxforskning i Dalälven, uppmärksammades revisorerna på den risk för total utrotning som en minskande uppvandring och en utfiskning av lax medför. Med kraft underströks behovet av ökad satsning på laxodling och fiskerestriktioner.

Effekter och erfarenheter av statlig utlokalisering kunde revisorerna studera närmare vid besöken på statens livsmedelsverk (SLV) och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Livsmedelsverket, som bildades 1972 genom sammanslagning av statens institut för folkhälsan och delar av veterinärstyrelsen, flyttade tre år senare till Uppsala. SLU är resultatet av en långvarig samordningsprocess som slutfördes 1977 då lantbruks-, skogs- och veterinärhögskolorna samt vissa andra institutioner sammanslogs till en högskoleenhet med Uppsala som huvudort.

Utlokaliseringen hade medfört stor personalomsättning vid såväl SLV som SLU. Enbart inom SLU:s skogsvetenskapliga fakultet hade under perioden 1978–1979 utnämnts tio nya professorer. Fem av dessa tillsättningar kunde sättas i direkt samband med flyttningen. Det betonades dock att omsättningen också haft en god sida; man hade fått nya, kvalificerade medarbetare som satsade mycken entusiasm i sitt arbete.

Genom flyttningen hade både SLV och SLU fått tillgång till moderna lokaler med ändamålsenlig utrustning, vilket bidragit till ökad effektivitet och trivsel. SLU hade bl. a. begåvats med s. k. centrumbildningar, t. ex. kliniskt centrum, vilka uppgavs ha i hög grad främjat undervisningen och

samarbetet mellan olika vetenskaper. Något motsvarande hade troligen inte kunnat åstadkommas i Stockholm.

Vid ett besök på Uppsala universitet behandlades frågor rörande högskolereformen samt universitetets planerings-, anslags- och redovisningssystem. Högskolereformen har medfört en avsevärd och, enligt universitetet, välkommen decentralisering av beslut, främst från den centrala myndigheten till universitets- och högskolestyrelserna. Däremot uttalades skepsis rörande ett nytt organ, regionstyrelsen, som man betraktar som en onödig mellaninstans. Inslaget av yrkeslivsrepresentanter i linjenämnderna sågs som något positivt. En nackdel med fakultetsnämnderna — de nya organen för forskning och forskarutbildning — var att de i vissa fall blivit väl stora. Som exempel nämndes den samhällsvetenskapliga nämnden med 200 ledamöter.

I den nya högskoleorganisationen görs en skarp åtskillnad mellan grundutbildning å ena sidan och forskning och forskarutbildning å den andra. Denna boskillnad avser också anslags- och redovisningssystemet vilket visat sig vara en opraktisk ordning. Resurser för grundutbildning respektive forskning anslås från olika håll men när de når institutionerna "hamnar de i samma påse" och låter sig inte särskilja vid kostnadsredovisningen. Följaktligen tvingas man ofta redovisa kostnaderna där man vid planeringen utgick från att de skulle hamna. Förhållandet ansågs betänkligt, inte minst därför att respekten för budgeten som styrmedel riskerade att urholkas.

Inom universitetet tillämpas system S, det statliga redovisningssystemet. Det betraktas av universitetet som föråldrat och alltför tekniskt. Vid en eventuell översyn borde bl. a. noggrant kartläggas vilken information systemets olika intressenter verkligen behöver.

4.3 Besvarade remisser

Under året har revisorerna eller deras kansli avgett yttranden i följande frågor.

- Till riksdagens finansutskott den 14 mars över arbetsformsutredningens förslag angående riksdagens revisorers organisation och verksamhetsformer (Förs. 1978/79: 4).
- Till riksrevisionsverket den 26 juli över ett inom verket utarbetat förslag till statlig bokföringsförordning.
- Till budgetdepartementet den 26 oktober över riksrevisionsverkets förslag till organisation och arbetsformer för revision vid revisionskontor (*bilaga 5*).
- Till riksdagens finansutskott den 5 december över motionen 1978/79: 218 om kontrollen av statlig verksamhet (*bilaga 6*).

Bilagor

Till regeringen och till riksdagen under år 1979 avlätna skrivelser och yttranden

Bilaga 1	Skrivelse angående viss av staten finansierad konsertverksamhet	43
Bilaga 2	Skrivelse angående tjänstledighet för frivillig utbildning inom totalförsvaret	48
Bilaga 3	Skrivelse angående den lokala lantmäteriverksamheten .	51
Bilaga 4	Skrivelse angående programbudgetering hos civila myndigheter	62
Bilaga 5	Yttrande över RRVs förslag till organisation och arbetsformer för revision vid revisionskontor	84
Bilaga 6	Yttrande över motionen 1978/79: 218 om kontrollen av statlig verksamhet	90

Riksdagens revisorers skrivelse angående viss av staten finansierad konsertverksamhet

1979-01-25

Till regeringen

Staten lämnar bidrag till olika regionala och lokala musikinstitutioner men är även genom Stiftelsen Institutet för rikskonserter (IRK) och regionmusiken (RM) direkt engagerad i skilda slag av konsertverksamhet.

IRK har till uppgift att främja det allmänna musiklivet genom att ge råd och informera i frågor om konsertverksamhet och andra musikframträdanden, genom att anordna och förmedla konserter som komplettering till annan musikverksamhet i landet och genom att i övrigt verka för musiklivets utveckling. RM i sin tur har uppgifter både inom det allmänna musiklivet och inom försvaret. RMs insatser inom det allmänna musiklivet görs till övervägande del inom ramen för rikskonserterverksamheten. Båda institutionerna står i såväl kulturpolitiskt som musikaliskt hänseende under tillsyn av statens kulturråd.

Riksdagens revisorer har låtit undersöka om den nu berörda, av IRK och RM bedrivna verksamheten genomförs på ett ändamålsenligt sätt och om de administrativa kostnaderna därför står i rimligt förhållande till det faktiska utbudet av musikarrangemang och andra tjänster. Samtidigt har prövats om ett längre gående administrativt och organisatoriskt samarbete mellan IRK och RM skulle vara till fördel i något avseende. Med hänsyn till den synnerligen omfattande och varierande verksamhet som bl. a. IRK bedriver har granskningen måst begränsas till sådana frågor som bedömts vara särskilt aktuella och därför krävt en närmare belysning. Också det förhållandet att granskningen avsett endast ekonomiska och administrativa frågor har begränsat omfattningen av denna.

Vid granskningen har bl. a. följande frågor tagits upp, nämligen organisationen av IRK och RM samt storleken av institutionernas personal, både centralt och regionalt, de anslag som de uppbär och deras övriga inkomster, samarbetsförhållandena dem emellan, förekommande taxor för deras tjänster, IRKs kostnadsredovisning och fonogramproduktion, RMs arbetsuppgifter såväl på det civila området som inom försvaret, RMs s. k. profile-ring samt RMs produktionskapacitet och dess utnyttjande.

Resultatet av den genomförda granskningen har redovisats i en granskningspromemoria (nr 3/1978) med titeln Viss av staten finansierad konsertverksamhet. Promemorian har i vanlig ordning genom remiss tillställts berörda myndigheter och organisationer för yttrande. Promemorian och

förteckning över de i ärendet avgivna remissyttrandena samt kopior av dessa biläggs denna skrivelse (bilagorna 1–26, ej medtagna i detta sammanhang).

Vid granskningen kom mycket tidigt intresset att ägnas åt frågan om behovet av en översyn av såväl IRKs som RMs organisation och uppgifter från administrativa utgångspunkter. Uppmärksamheten fästes därvid bl. a. särskilt vid frågan om det i dagens läge är motiverat att ha två statliga centrala organ med var sin regionala organisation för varandra närallgande och i vissa delar sammanfallande kulturpolitiska uppgifter. Den nuvarande organisationen innebär nämligen att IRKs och RMs administrativa resurser för ledning av och stöd för verksamheten på det regionala planet är splittrade på 16 enheter, d. v. s. åtta regionkontor och åtta regionkanslier med var sin chef, vartill kommer kapellmästarna vid de 14 musikavdelningar som är förlagda till annan ort än respektive kansliort.

Den nu antydda bilden av splittring på det regionala planet kan kompletteras med att den högsta ledningen för institutionerna är uppdelad på två särskilda organ. Vidare har IRKs konstnärligt ledande funktion i förhållande till RM numera undergått väsentliga förändringar.

Även vissa brister i RMs administration och i det sätt på vilket RMs musikkapacitet utnyttjas har kunnat konstateras. Sålunda finns det behov av förstärkningar av administrativ art för uppnående av godtagbar kontroll av musikavdelningarnas utgifter. Även den administrativa disciplinen inom RM synes böra förbättras.

Ett visst underutnyttjande av RMs kapacitet har också konstaterats. En viktig orsak därtill synes vara avsaknaden av programproducenter. Ett annat förhållande som torde påverka sysselsättningen inom RM synes vara de otillräckliga resurserna för planering och marknadsföring av RMs verksamhet. Att producentfrågan får en tillfredsställande lösning är angeläget inte bara med tanke på vikten av att den konstnärliga kvaliteten i RMs framträdanden bibehålls utan också med hänsyn till behovet av att RMs musiker får ökad sysselsättning.

Bristande balans synes vidare finnas i fråga om å ena sidan RMs uppgifter inom det allmänna musikkivet och å andra sidan försvarsmaktens behov av militärmusik. Såväl RMs ursprung i de militära musikkårerna som RMs nuvarande arbetsuppgifter inom försvarsmakten har påverkat sammansättningen av musikavdelningarna och därigenom även dessas attraktivitet på det civila området. Samtidigt har man från militärt håll pekat på de svårigheter att utnyttja RM för militära arbetsuppgifter som har visat sig föreligga och även riktat kritik mot RMs förmåga att fullgöra uppgifterna i former som från militär synpunkt varit godtagbara.

Förekomsten av de nu behandlade bristerna i IRKs och RMs verksamhet och följderna av dessa brister har i stort sett bekräftats vid remissbehandlingen av granskningspromemorian.

IRKs och RMs nuvarande och framtida verksamhet måste ses mot

bakgrunden av statsmakternas planer för utvecklingen på musikområdet.

I 1974 års av riksdagen godkända kulturproposition (1974: 28) framhölls vikten av att på musikområdet gick mot ett regionalt ansvarstagande. Därför borde enligt propositionen inom varje region förutsättningarna för ett tillgodoseende av olika musikbehov undersökas samt lämpliga organisations- och arbetsformer för den regionala musikverksamheten prövas. På längre sikt skulle enligt propositionen RMs och IRKs regionala verksamhet kunna ingå i regionala musikinstitutioner med t. ex. landstingen som huvudmän. I ett första skede måste det dock bli fråga om att på regional nivå åstadkomma ett intensivare samarbete mellan IRK, RM och musiklivet i regionen.

Den regionala musikverksamheten har också berörts vid riksdagens årliga budgetbehandlingar, varvid vikten av att ett ökat regionalt ansvarstagande kommer till stånd särskilt har understrukits.

I den nyssnämnda kulturpropositionen framhölls beträffande RMs musikavdelningar att man borde vara öppen för att olika avdelningar, bl. a. genom s. k. profilering av verksamheten, utvecklades åt skilda håll med hänsyn till regionala önskemål och förutsättningar. Därvid utgick man ifrån att RM skulle ta aktiv del i det regionala utredningsarbete som förutsattes komma till stånd.

I propositionen uttalades också att staten helt borde svara för de centrala insatserna på musiklivets område och ge ekonomiskt stöd åt regional verksamhet och i vissa fall åt lokala projekt. Det är mot bakgrunden av detta ställningstagande som här berörda uttalanden om det önskvärda i att få till stånd ett regionalt ansvarstagande för RMs och IRKs regionala verksamhet får ses.

Ställning till frågor rörande IRKs och RMs framtida verksamhet och samarbetet mellan – eventuellt en sammanslagning av – dessa institutioner synes inte kunna tas utan att fullständigklarhet nåtts om utformningen av huvudmannaskapet för det regionala musiklivet. Såvitt kan bedömas har dock intresset att engagera sig i frågan från de regionala organens sida, med ett par undantag, hittills varit tämligen svalt.

Genom beslut den 20 augusti 1978 har regeringen uppdragit åt statens kulturråd att bl. a. utreda frågan om RMs och IRKs roll i det regionala musiklivet. Vid utredningsarbetet skall beaktas vad som anförts i en vid beslutet fogad, inom utbildningsdepartementet utarbetad promemoria.

I departementspromemorian noteras att landstingens och kommunernas bristande intresse för att öka sitt inflytande över hur RMs resurser utnyttjas kan ha flera orsaker. I de flesta landsting har sålunda nya insatser för teatern kommit i första hand. På många håll har vidare de ekonomiska resurserna varit begränsade. En viktig orsak har emellertid också varit att villkoren för ett regionalt huvudmannaskap aldrig har preciserats. Det är enligt promemorian angeläget att en sådan precisering görs genom ett särskilt utredningsarbete, vilket bör syfta till en närmare undersökning av

formerna för ett regionalt huvudmannaskap och därmed också den organisation som RM och IRK bör ha på längre sikt. En utgångspunkt för utredningsarbetet bör vidare vara att staten även i fortsättningen skall ge ett stöd till det regionala musiklivet som motsvarar de nuvarande åtagandena för RMs och IRKs regionala verksamhet.

Kulturrådet skall i detta sammanhang också utreda RMs framtida uppgifter för försvaret.

Revisorerna noterar regeringens åtgärd att ge kulturrådet i uppdrag att utreda RMs och IRKs roll i det regionala musiklivet. Enligt revisorernas mening kan det dock sättas i fråga om det inte bör göras en total, förutsättningslös översyn av den statliga organisationen vid ett regionalt huvudmannaskap för musiklivet inom olika regioner. I sådant fall kommer även kulturrådets roll i sammanhanget att beröras. Den redan beslutade utredningen, som görs av kulturrådet på ämbetsmannanivå, synes väl ägnad att ge det tekniska underlaget för ställningstaganden i ett vidare perspektiv. Revisorerna förordar att en sådan översyn görs.

Vid översynen av formerna för det statliga stödet för musiklivet bör man sträva efter att en rationell och effektiv organisation skapas och att stödet utformas med hänsyn till såväl musiklivets som de enskilda musikernas intressen. De militära kraven på effektiva och väl dimensionerade resurser för såväl ceremoniell som underhållningsmusik bör vidare tillgodoses. De synpunkter och förslag i ämnet som förts fram i granskningspromemorian och som i princip enhälligt tillstyrkts vid remissbehandlingen bör härvid beaktas.

I avvaktan på att en mera övergripande översyn kommer till stånd vill revisorerna understryka lämpligheten av att vissa åtgärder beträffande dels IRKs kostnadsredovisning och fonogramutgivning, dels RMs organisation, dels ansvaret för och vården av försvarets noter och andra musikalier vidtas.

Från skilda håll har anmärkningar rests mot storleken av IRKs administrativa kostnader för verksamheten. Vid den nu genomförda granskningen har därför försök gjorts att få ett grepp om omfattningen av dessa. I granskningspromemorian framhålls att en realistisk beräkning av storleken av de egentliga eller allmänna administrationskostnaderna visar att dessa inte torde ligga på en onormalt hög nivå. Samtidigt framgår det emellertid av promemorian att de administrativa kostnader — löner m. m. — som är att hänföra till de särskilda budgetprogrammen inom verksamheten inte har räknats fram och att en säker bild av dessa kostnader inte heller utan en relativt stor insats av resurser kan fås. Enligt revisorernas mening är det av stort intresse att man kan utläsa dessa kostnader direkt av den årliga utgiftsredovisningen. IRK bör därför ordna sin bokföring i enlighet härmed.

Vissa åtgärder för en effektivisering och rationalisering av IRKs fonogramutgivning samt av RMs organisation har vidare föreslagits i gransk-

ningspromemorian. Dessutom har föreslagits att vissa åtgärder vidtas i fråga om ansvaret för och vården av försvarets noter och andra musikalier. Revisorerna förutsätter att därvid framförda synpunkter, såvitt avser fonogramproduktionen, övervägs vid den inom kulturrådet pågående utredningen i ämnet och i övrigt beaktas vid det fortsatta arbetet på området.

Sammanfattningsvis innebär revisorernas nu redovisade synpunkter och förslag följande.

1. En mera allmän översyn av det regionala stödet till musiklivet och av den statliga organisationen härför bör komma till stånd, varvid den nu pågående utredningen på området som utförs på ämbetsmannanivå av kulturrådet kan ge erforderligt tekniskt underlag.
2. I avvaktan på resultatet av denna översyn bör IRKs kostnadsredovisning byggas ut, IRKs fonogramproduktion rationaliseras, RM:s organisation effektiviseras samt ansvaret för vården av försvarets noter och andra musikalier klarläggas. De uttalanden som har gjorts i den i ärendet upprättade granskningspromemorian och i denna skrivelse bör därvid beaktas.

På riksdagens revisorers vägnar

FRITZ BÖRJESSON

/ Per Dahlberg

Riksdagens revisorers skrivelse angående tjänstledighet för frivillig utbildning inom totalförsvaret

1979-01-25

Till regeringen

De frivilliga försvarsorganisationerna kompletterar de statliga försvarsåtgärderna bl. a. genom att de i samråd med myndigheterna vidareutbildar till totalförsvaret uttagen personal samt rekryterar och utbildar frivilliga. Betydelsen av den frivilliga försvarsutbildningen har betonats i olika sammanhang, bl. a. av 1974 års försvarsutredning.

Den frivilliga utbildningen är inom den militära delen av totalförsvaret främst befälsutbildning och utbildning av avtalsbunden personal samt inom övriga delar av totalförsvaret utbildning av reservarbetskraft till bristsektorer inom krigsarbetsmarknaden.

Befälsutbildningen, som i första hand syftar till att ge värnpliktigt befäl ökade kunskaper, består dels av befodringsutbildning, dels av kompletteringsutbildning. Den genomförs både på hemorten och vid ett antal kursgårdar. Personal som inte är värnpliktig eller av annan anledning krigsplacerad har möjlighet att frivilligt påtaga sig utbildning och därvid teckna avtal om viss tjänstgöring inom totalförsvaret vid ofred. Kvinnlig personal, t. ex. lottor och bilkårister, är avtalsbunden på detta sätt.

Löneförmånerna under tjänstledighet för frivillig utbildning inom totalförsvaret regleras för statstjänstemän m. fl. i det statliga avlöningsavtalet (AST) 19 §. Där sägs bl. a. i punkt 2 b att om den frivilliga utbildningen fordras för att vinna eller behålla kompetens för befattning i totalförsvaret skall lön med B-avdrag utgå under högst 32 dagar under ett och samma kalenderår och för tid därutöver lön med C-avdrag.

Då det bl. a. visat sig att arbetsgivare saknat underlag för att göra den bedömning som avses i AST 19 §, har revisorerna beslutat granska om reglerna för tjänstledighet med B-avdrag vid frivillig utbildning inom totalförsvaret används rätt, om tillämpningsföreskrifterna är lämpliga och om lämpliga administrativa rutiner används. Någon värdering av skäligheten i bestämmelserna i AST 19 § har inte gjorts då dessa nyligen setts över.

Resultatet av granskningen har sammanfattats i en den 20 september 1978 dagtecknad granskningspromemoria, benämnd Tjänstledighet för frivillig utbildning inom totalförsvaret. Promemorian har i vanlig ordning remissbehandlats. Promemorian, förteckning över avgivna remissvar och kopior av remissvaren är bifogade denna skrivelse (bilagor 1–15, ej medtagna i detta sammanhang).

Vid granskningen har, för ett urval av kurser våren 1978, uppgifter hämtats in om kursdeltagares tjänstledighets- och löneförmåner under utbildningen. De kursdeltagare som härvid haft tjänstledighet enligt AST 19 § har studerats särskilt med syfte att avgöra om rätt löneförmån tilldelats dem med hänsyn till kursens innehåll och deltagarnas befattning i totalförsvaret. Vid de centrala staberna har bedömts huruvida utbildningen fordrats för att deltagarna skall vinna eller behålla kompetens för nuvarande eller tilltänkt befattning i totalförsvaret.

Av undersökningen har framgått att mellan en tredjedel och en fjärdedel av kursdeltagarna har erhållit felaktiga, vanligtvis för höga, löneförmåner. Centralförbundet för befälsutbildning ifrågasätter om inte antalet kursdeltagare som erhållit felaktiga löneförmåner överskattats. Då samtliga kursdeltagare inte tillfrågats kan så vara fallet. Enligt revisorernas mening har den begränsade undersökningen dock påvisat så omfattande brister i handläggningen att förändringar av handlägningsrutinerna är erforderliga.

För att det skall bli möjligt att komma till rätta med de angivna problemen har i granskningspromemorian en rutin skisserats, enligt vilken försvarsområdesregementena och länsarbetsnämnderna, som normalt handlägger frågor om frivillig utbildning, fortsättningsvis i varje särskilt fall skall bedöma om den sökta utbildningen fordras för att kursdeltagaren skall vinna eller behålla kompetens för sin nuvarande eller avsedda befattning i totalförsvaret. Denna bedömning skall sedan via kursanordnande myndighet tillställas arbetsgivarna. Vidare har föreslagits att en norm utarbetas och fastställs, så att försvarsområdesregementena och länsarbetsnämnderna får klarare riktlinjer för sina bedömningar.

Revisorerna är liksom samtliga remissmyndigheter av den uppfattningen att administrativa rutiner bör skapas som möjliggör för de civila arbetsgivarna att fatta väl underbyggda beslut angående anställdas löneförmåner vid tjänstledighet för frivillig utbildning inom totalförsvaret. Flertalet remissmyndigheter har härvid förklarat sig tillfredsställda med huvudlinjerna i den administrativa rutin som föreslagits i promemorian.

Några remissmyndigheter har föreslagit justeringar av rutinen. Sålunda har marinen och flygvapnet förutsatt att rutiner motsvarande de som skisserats för arméns försvarsområdesregementen även skall tillämpas vid örlogsbaser, kustartilleriregementen och flottiljer. Arméstaben har vidare föreslagit vissa förändringar av rutinen som medför en säkrare planering för kursanordnande myndighet. Förändringen för dock med sig ökad administration samt krav på tidigt ställningstagande till tjänstledighet av arbetsgivare. Det senare kan medföra att färre kursdeltagare ges möjlighet att delta i utbildningen.

Revisorerna tar inte ställning till hur den administrativa rutinen i detalj skall utformas utan förutsätter att överbefälhavaren och arbetsmarknadsstyrelsen i samråd utarbetar denna så, att man tillgodoser huvudönskemålet att arbetsgivare på ett enkelt sätt erhåller information om utbildningens

värde för den sökandes krigsbefattning, så att beslut kan fattas i enlighet med reglerna i AST 19 § angående anställdas löneförmåner. Viss anpassning av rutinerna till berörda myndigheters och organisationers speciella förhållanden bör härvid övervägas.

En förutsättning för en riktig och enhetlig tillämpning av AST 19 § punkt 2 b är, enligt revisorernas mening, att innebörden i stadgandet "utbildningen fordras för att vinna eller behålla kompetens i totalförsvaret" klargör. De remissinstanser som uttalat sig i frågan tillstyrker samtliga att en bedömningsnorm utarbetas.

Centralförbundet för befälsutbildning har hävdad att vissa kurser genom sitt innehåll generellt borde berättiga deltagarna till lön med B-avdrag. Enligt revisorernas synsätt står en sådan generell regel inte i överensstämmelse med bestämmelserna i AST, emedan det är utbildningens värde för den enskilde deltagarens krigsbefattning som skall avgöra om lön med B-avdrag skall utgå eller ej.

Viss kritik har riktats mot det utkast till bedömningsnorm som presenterats i promemorian. Några remissmyndigheter anser t. ex. att utkastet behöver preciseras ytterligare och att det skall gälla för såväl grund- och repetitions- som kompletteringsutbildning. Revisorerna delar denna uppfattning. I promemorian förutsattes också att överbefälhavaren, arbetsmarknadsstyrelsen och statens arbetsgivarverk i samråd skulle ge normen dess slutliga utformning.

Med hänvisning till vad som har framhållits ovan får revisorerna hemställa att regeringen under beaktande av avgivna remissyttranden vidtar åtgärder i linje med de som föreslagits i granskningspromemorian, så att bestämmelserna i AST kan tillämpas på ett administrativt enkelt och enhetligt sätt av berörda arbetsgivare.

Revisorerna emotser underrättelser om de åtgärder som vidtas i ärendet.

På riksdagens revisorers vägnar

FRITZ BÖRJESSON

/ Per Dahlberg

Riksdagens revisorers skrivelse angående den lokala lantmäteriverksamheten

1979-04-26

Till riksdagen

Nuvarande organisation av lantmäteriverksamheten inom landet grundar sig på det principbeslut i ämnet som riksdagen fattade i december månad 1970. Den nya organisationen genomfördes därefter fr. o. m. den 1 januari 1972. På det lokala planet innebar omorganisationen i huvudsak att verksamheten i viss utsträckning delades upp mellan stat och kommun, även om man eftersträvade en helt statlig basorganisation.

Riksdagens revisorer har beslutat att undersöka huruvida denna ordning med olika huvudmän för den lokala lantmäteriverksamheten är ändamålsenlig. Undersökningen har dock begränsats till att avse enbart fastighetsbildnings- och mättningsverksamheten. Som ett led i undersökningen har en granskningspromemoria (nr 6/1978) med titeln Den lokala lantmäteriverksamheten upprättats inom revisorernas kansli. Genom remiss av promemorian har revisorerna låtit inhämta berörda myndigheters och organisationers synpunkter i ämnet. En sammanfattning av de i promemorian framförda synpunkterna och förslagen samt av de över promemorian inhämtade remissyttrandena lämnas i en till denna skrivelse fogad *bilaga*. Promemorian och remissyttrandena finns tillgängliga på revisorernas kansli.

Den nuvarande organisationen innebär att det på det lokala planet skall finnas dels en statlig organisation, som bygger på en indelning av landet i distrikt med en förrättningsenhet i varje distrikt, dels statliga specialenheter för vissa särskilda förrättningstyper, såsom t. ex. jord- och skogsbruksförrättningar och förrättningar avseende bebyggelseutveckling. För enhet för bebyggelseutveckling skall även kommun kunna vara huvudman.

De mätningstekniska uppgifter som utgör ett led i fastighetsbildningen skall kunna utföras av kommun med resurser härför — t. ex. i ärenden som rör kommunal mark — även om fastighetsbildningen ligger på statlig myndighet. Den fristående mättningsverksamhet som utförs vid planering och byggande förutsätts som tidigare bli utförd av kommunalt organ. Den statliga förrättningsorganisationen skall dock vara så dimensionerad att kommun som så önskar skall kunna mot ersättning få hjälp av det statliga lantmäteriet med denna arbetsuppgift.

Lantmåteriets kostnader för förrättningsverksamheten skall enligt

riksdagens beslut år 1971 i princip helt täckas av avgifter som tas ut av fastighetsägarna. Avgift skall därvid i största möjliga utsträckning utgå i form av enhetligt belopp (s. k. sakersättning). Avgiften för varje åtgärdstyp skall stå i relation till den genomsnittliga kostnaden för arbetet och bestämmas efter den nytta förrättningen medför — inte efter åtgången på tid och arbetskraft i det enskilda fallet.

Den ekonomiska samordningen mellan det statliga lantmäteriet och de kommunala fastighetsbildningsmyndigheterna innebär i princip att lantmäteriverket svarar för uppbörd av taxeenliga förrättningsavgifter för att till kommunerna återbetala standardbelopp som svarar mot deras schablonmässigt beräknade kostnader.

Riket delas för närvarande in i 87 lantmåteridistrikt med ett distriktskontor i varje distrikt. Inom vissa distrikt finns dessutom ett eller flera lokalkontor. Vidare har 25 specialenheter för jord- och skogsbrukets rationalisering och 43 specialenheter för utvecklingen av tätbebyggelse inrättats. Av de senare enheterna är 42 ställda under kommunalt huvudmannaskap. Fördelningen av de mätningstekniska uppgifterna regleras genom s. k. normalavtal.

Huvudsyftet med den nya organisationen var att nå såväl största möjliga effektivitet hos lantmäteriet som gynnsammast möjliga betingelser för samverkan mellan lantmäteriorganen och andra samhällsorgan med näraliggande uppgifter. Samtidigt skulle vid uppbyggandet av en ny organisation all möjlig hänsyn tas till kommunernas synpunkter på denna uppbyggnad.

Det beslut som fattades innebar sålunda i sig en kompromiss mellan skilda intressen men var samtidigt ett krav på att den förvaltningsorganisation som man slutligen stannade för totalt sett skulle vara effektiv.

Det är mot denna bakgrund revisorerna genomfört sin undersökning.

Frågan om *fördelningen av arbetsuppgifterna mellan stat och kommun* har efter år 1972 kommit upp i skilda sammanhang. Genomgående har därvid samma huvudargument för och emot olika lösningar som vid de tidigare övervägandena förts fram. Så har även varit fallet under den nu genomförda undersökningen.

I den av kansliet i ärendet upprättade granskningspromemorian konstateras bl. a. att kommuner med större tätorter inom sina gränser i stort sett utan undantag ställer starka krav på ökade möjligheter att inrätta fastighetsbildningsmyndigheter under kommunalt huvudmannaskap och även begär att verksamhetsområdena för redan befintliga sådana myndigheter skall utökas. Behovet av en samordning av fastighetsbildningen med plan- och byggnadsprocessen, omfattningen av de tjänster som skall lämnas till allmänheten vid fastighetsbildningsåtgärder och den i dag till statens förmån ojämna kostnadsfördelningen är därvid de huvudargument som återopas för en ökad kommunalisering.

De statliga myndigheterna har dock för sin del under hänvisning till de antagna riktlinjerna för den nya lantmäteriorganisationen endast i

mindre utsträckning velat tillgodose kommunernas krav. Härvid har särskilt poängterats att en utökad kommunalisering skulle minska underlaget för de statliga lantmäteridistriktens verksamhet och därmed påverka deras möjligheter att bistå mindre kommuner som inte har egen lantmäteriorganisation och att en sådan åtgärd även skulle medföra ändrade distriktsindelningar i berörda län.

Vid remissbehandlingen av granskningspromemorian har från kommunalt håll särskilt strukits under att det övergripande målet vid uppbyggandet av lantmäteriets organisation måste vara att organisationen bidrar till en rationell plan- och byggnadsprocess, varjämte man har erinrat om att det i 1970 års principbeslut fästes stort avseende vid att detta mål kunde uppnås. Den genomförda granskningen hade emellertid visat att detta krav inte helt tillgodosetts. Att täcka det statliga lantmäteriets självkostnader hade i stället blivit något av ett självändamål, som i enskilda fall inte sällan har lett till en för samhället totalt sett ekonomisk lösning.

De statliga myndigheterna har å sin sida vid remissbehandlingen framhållit att det statliga lantmäteriet, som fordrar visst verksamhetsunderlag för att kunna ge nöjaktig service och kvalitet i sin verksamhet, för närvarande har en från denna synpunkt i allt väsentligt väl avvägd organisation. Dessutom bör, framhåller man, lantmäteriets långsiktiga planering kunna få göras med utgångspunkt i fasta förutsättningar i fråga om bl. a. verksamhetsområdets omfattning.

Efter omorganisationen har för riksdagens del frågan om den organisatoriska gränsdragningen mellan statlig och kommunal verksamhet varit aktuell senast under 1977/78 års riksmöte med anledning av en i ämnet väckt motion. Civilutskottet uttalade därvid i ett betänkande bl. a. följande. Det är ostridigt att det från specifik kommunal synpunkt kan anföras beaktansvärda skäl för att överföra ytterligare uppgifter till kommunala fastighetsbildningsmyndigheter. Samtidigt måste dock de konsekvenser som vid en ändrad uppgiftsfördelning skulle uppkomma för det statliga lantmäteriet beaktas. Detta bör nämligen vara dimensionerat så och ha en sådan fasthet i planeringen att man med hög servicegrad kan fullgöra sina uppgifter i kommuner utan egna lantmäteriresurser eller med begränsade sådana resurser. Utskottet anförde vidare att de specifika kommunala synpunkterna beaktats redan vid statsmakternas tidigare prövning av organisationsfrågan.

En förnyad avvägning mellan dessa i vissa konkreta sammanhang motstridiga ståndpunkter ledde utskottet till bedömningen att tillräckliga skäl inte fanns för riksdagen att överväga en principiell ändring av grunderna för organisationen. Enligt utskottets mening hade också regeringens tillämpning av dessa grunder följt intentionerna bakom tidigare riksdagsbeslut. Utskottet ansåg sig därför inte böra biträda den föreslagna översynen av huvudmannaskapsfrågorna, varefter riksdagen avlog motionen.

Det må anmärkas att utskottet i sitt betänkande över motionen hade noterat att revisorerna då höll på att granska den lokala lantmäteriverksamheten och därvid bl. a. samlade in synpunkter på lantmäteriets organisation från ett urval kommuner.

Enligt revisorernas mening finns det för närvarande knappast anledning att lägga fastighetsbildningsverksamheten enbart hos statliga eller enbart hos kommunala myndigheter. Både den regionala fördelningen av befolkningen i vårt land och skillnader i omfattningen av de kommunala myndigheternas befattning med plan- och byggnadsväsendet talar mot en sådan åtgärd. Den lösning som valdes år 1970 är därför ännu den mest lämpliga.

Revisorerna delar också rent principiellt den av civilutskottet uttalade meningen om de förutsättningar som bör gälla för arbetsuppgifternas fördelning mellan hithörande statliga och kommunala myndigheter. Resultatet av den nu genomförda undersökningen visar dock att kommunerna utövar hårt tryck för att få ökat utrymme inom fastighetsbildnings- och mättningsverksamheten för de egna myndigheterna. Uppenbarligen medför också den hittills strikta tillämpningen av 1970 års principbeslut vissa olägenheter för de kommuner som själva har ett väl utvecklat mättningsväsende. Detta gäller såväl kommunernas egen verksamhet som deras möjlighet att ge allmänheten service. Självfallet är det också från samhällsekonomisk synpunkt otillfredsställande att tillgängliga resurser inte utnyttjas effektivt.

Det största hindret för att kommunerna skall få sina krav beaktade i ökad utsträckning synes vara de statliga myndigheternas oro för att deras verksamhetsområden kommer att begränsas. Detta skulle i sin tur leda till en försämring både av deras möjlighet att lämna service åt mindre kommuner och av det statliga lantmäteriets ekonomi. Revisorerna har stor förståelse för denna oro — som finns inte minst på personallinjen — men anser inte att sådana synpunkter helt får skjuta samhällsekonomiska synpunkter i bakgrunden eller hindra kommunerna från att få det inflytande som deras uppgifter inom samhällsplaneringen motiverar.

Under betonande av att det statliga lantmäteriet bör organiseras på lämpligt sätt har i den förevarande granskningspromemorian föreslagits att det i större utsträckning blir möjligt att inrätta kommunala fastighetsbildningsmyndigheter, att utvidga redan inrättade fastighetsbildningsmyndigheters verksamhetsområden och att utnyttja kommunala resurser på mättningsområdet i fastighetsbildningsverksamheten. Även om vid remissbehandlingen starka betänkligheter mot förslaget har redovisats av representanterna för den statliga lantmäteriverksamheten, anser revisorerna att det bör övervägas. Förslagets innebörd är självfallet inte att en genomgripande omorganisation skall göras. Avsikten är endast att en försiktig anpassning av olika parter krav på en ratio-

nell lantmäteriorganisation skall komma till stånd.

Genomförandet av förslaget kommer självfallet att påverka de nu tillämpade principerna för kravet på full kostnadstäckning i lantmäteriverkets verksamhet. En anpassning av dessa principer till de nya förutsättningarna bör därför göras.

Av revisorerna förordade åtgärder bör emellertid samtidigt kopplas samman med garantier för att å den ena sidan kommunerna verkligen får vidgade möjligheter att ta del i verksamheten och att å den andra det statliga lantmäteriets organisation inte görs mindre rationell. Vidare bör mindre kommuner som inte har egen mättningsverksamhet, trots att åtgärderna vidtas, tillförsäkras god service av det statliga lantmäteriet.

Sådana garantier torde kunna skapas om ärenden av förevarande slag i fortsättningen avgörs av en till lantmäteriverket knuten partssammansatt nämnd med opartisk ordförande, inför vilken de olika intressenterna får redovisa sina krav och motivera sina ståndpunkter. Nämndens beslut bör genom besvär kunna underställas regeringens prövning. Tanken på att inrätta en sådan nämnd har väckts av ett par remissmyndigheter. Som motiv för åtgärden har bl. a. anförts att den nuvarande ordningen inte ger tillräckligt utrymme för en bred diskussion kring de olika intressen som gör sig gällande i ärenden av förevarande slag.

Samtidigt som nu förordade förslag genomförs synes en *revision av gällande lantmäteritaxa* böra göras, så att taxans utformning inte lägger hinder för kommunernas deltagande i fastighetsbildningsarbetet. Enligt vad som har framkommit under den nu gjorda undersökningen synes så för närvarande vara fallet.

Lantmäteriverket har i sitt remissyttrande anfört att den nuvarande ekonomiska regleringen mellan stat och kommun på området studeras inom en samarbetsgrupp som upprättats mellan lantmäteriverket och Svenska kommunförbundet. Utredningsarbetet berör även lantmäteritaxan. Några ytterligare åtgärder på detta område synes därför nu inte vara erforderliga.

Under återopande av vad ovan anförts får revisorerna hemställa att riksdagen måtte besluta

- att ovan förordad utvidgning av kommunernas deltagande i fastighetsbildningsverksamheten genomförs och
- att frågor om gränsdragningen mellan statliga och kommunala myndigheters arbetsuppgifter på fastighetsbildnings- och mättningsområdet skall avgöras av en till lantmäteriverket knuten partssammansatt nämnd.

På riksdagens revisorers vägnar

FRITZ BÖRJESSON

/ Per Dahlberg

Sammanfattning av synpunkter och förslag i granskningspromemoria nr 6/1978 angående den lokala lantmäteriverksamheten och de däröver avgivna remissyttrandena

1 Granskningspromemorian

Under betonande av att det statliga lantmäteriet organiseras på lämpligt sätt föreslås i granskningspromemorian att

- större möjligheter för inrättande av kommunala fastighetsbildningsmyndigheter och utvidgning av redan bildade fastighetsbildningsmyndigheters verksamhetsområden skapas
- ökade möjligheter bereds att i fastighetsbildningsverksamheten utnyttja kommunala resurser på mättningsområdet.

I promemorian konstateras bl. a. att kommuner med större tätorter inom sina gränser ställer starka krav på ökade möjligheter att inrätta fastighetsbildningsmyndigheter under kommunalt huvudmannaskap och även begär att verksamhetsområdena för redan befintliga sådana myndigheter skall utökas. Dessa krav har kommit till uttryck såväl i särskilda framställningar till lantmäteriverket och regeringen som i en under granskningen genomförd enkät till ett urval kommuner. De argument som därvid åberopats för en ökad kommunalisering är huvudsakligen behovet av att samordna fastighetsbildningen med plan- och byggnadsprocessen, servicen till allmänheten vid fastighetsbildning samt kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

Regeringen och de statliga lantmäteriorganen har emellertid med utgångspunkt i de riktlinjer för lantmäteriverksamhetens organisation som antogs av statsmakterna år 1970 endast i mindre utsträckning tillgodosett kommunernas krav. Som skäl för avslag har bl. a. anförts att ett bifall skulle minska underlaget för det statliga lantmäteridistriktets verksamhet och även aktualisera en ändrad distriktsindelning i länet med en därav följande negativ inverkan på lantmäteriets servicemöjligheter gentemot länets övriga kommuner.

Den i granskningsärendet gjorda enkäten har haft till syfte att ge en översiktlig bild av uppfattningen bland rikets kommuner rörande nuvarande uppgiftsfördelning mellan stat och kommun inom den lokala lantmäteriverksamheten. Enkäten har riktats främst till kommuner med fler än 30 000 invånare. Av de 53 tillfrågade kommunerna har 25 både kommunal och statlig fastighetsbildningsmyndighet. I resterande 28 enkätkommuner är staten huvudman för fastighetsbildningsverksamheten varjämte fördelningen av de mätningstekniska uppgifterna mellan lantmäteriet och det kommunala mättningskontoret i allmänhet regleras i samverkansavtal.

I enkätsvaren har 39 kommuner uttalat sig mer eller mindre kritiskt mot den nuvarande organisationen av lantmäteriverksamheten i den egna kommunen och därvid i varierande grad, beroende på kommunens folkmängd och tätortsförhållanden, framfört önskemål om utökade kommunala befogenheter. Sålunda har vissa kommuner klart deklarerat

sin principiella uppfattning att all lantmäteriverksamhet bör stå under kommunalt huvudmannaskap, medan andra allmänt har uttalat att den kommunala fastighetsbildningsmyndighetens verksamhetsområde fortlöpande borde anpassas till tätortsutvecklingen. En del kommuner har anfört att kommunerna i större utsträckning än hittills borde få utföra de mätningstekniska momenten i fastighetsbildningen. Vidare hävdas att fördelningen av arbetsuppgifter inom lantmäteriverksamheten är ogynnsam för kommunerna och har ofördelaktiga ekonomiska konsekvenser. I gruppen om 39 kommuner ingår, med ett undantag när, de kommuner som har både kommunal och statlig fastighetsbildningsmyndighet.

Övriga 14 kommuner som i enkätsvaren har ansett att organisationen i den egna kommunen fungerar tillfredsställande har i allmänhet utöver detta konstaterande inte närmare motiverat sin uppfattning eller eljest fört fram synpunkter på den lokala lantmäteriorganisationen. Dock har betydelsen av närhet till det statliga lantmäterikontoret betonats. Bland dessa positiva kommuner återfinns flertalet av de kommuner, där staten ombesörjer all fastighetsbildnings- och mätungsverksamhet.

Kommunerna har också i enkäten tillfrågats om behov fanns av en utbyggd och med andra kommunala förvaltningsenheter (gatukontor, elverk) samordnad mätningorganisation.

Av enkätsvaren framgår att tolv kommuner redan nu anser sig ha en tillfredsställande samordning av de olika enheternas mätungsverksamhet, 16 kommuner har i någon form påbörjat en sådan samordning och ytterligare tolv kommuner uttalar att samordning bör eftersträvas. En kommun har inte besvarat frågan. Återstående tolv kommuner anför att behov av samordnad verksamhet inte föreligger.

Den företagna granskningen visar att det knappast finns anledning att uppdra åt antingen enbart statliga eller enbart kommunala myndigheter att landha fastighetsbildningsverksamheten. Både den regionala fördelningen av befolkningen i vårt land och skillnader i omfattningen av de kommunala myndigheternas befattning med plan- och byggnadsväsendet strider mot en sådan lösning.

Enligt promemorian bör dock av rationella skäl en till olika intressenters behov mera anpassningsbar organisation tillskapas inom ramen för 1970 års kompromissbeslut i huvudmannaskapsfrågan. Såväl de förslag till förändringar, vilka framförts från kommunalt håll, som den nästan totala bundenhet de statliga organen visat till de vid omorganisationen givna förutsättningarna för lantmäteriorganisationen talar här för. Genom endast en mindre justering av gällande principer för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun synes väsentliga fördelar kunna uppnås. Sålunda torde ett större tillmötesgående av kommunernas önskemål om att få inrätta egna fastighetsbildningsmyndigheter och en ökad flexibilitet i fråga om dessa myndigheters verksamhetsområden kunna ge rationaliseringsvinster och ett bättre utnyttjande av de samlade kommunala och statliga resurserna.

Åtgärder i sådan riktning kommer enligt promemorian självfallet att påverka det statliga lantmäteriets verksamhet. Dels kan arbetsunderlaget för lantmäteriets distrikt komma att förändras mer eller mindre i de olika länen beroende på kommunstrukturen, dels får det statliga lantmäteriet som helhet andra ekonomiska villkor att arbeta under. De negativa verkningarna för det statliga lantmäteriets del borde dock kunna elimineras genom en ändrad teknik vid distriktsindelningen. Sålunda

torde för mindre områden, som inte uppfyller förutsättningarna för att utgöra ett eget distrikt, den regionala myndigheten kunna svara för verksamheten där, samtidigt som lokalt servicekontor upprättas för området. Inom storstadsregionerna synes distriktskontoren vid behov kunna slås samman och allmänheten även där betjänas från lokalkontor.

En ökad överföring till kommunerna av fastighetsbildningsverksamhet för tätortsbebyggelse torde även påverka lantmäteritaxan och utgående ersättningar till lantmäteriet. Kravet på full kostnadstäckning för det statliga lantmäteriets tjänster torde inte längre kunna vidhållas, också med hänsyn till att taxan under senare år blivit så hög att den kan motverka de syften som ligger bakom olika plangenomföranden. Det bortfall av inkomster som en omläggning av organisationen medför torde i stället få bäras av statskassan och regleras över budgeten.

Efter remiss har yttranden över granskningspromemorian avgetts av statens lantmäteriverk, Svea hovrätt, riksrevisionsverket, statens planverk, länsstyrelserna i Stockholms län, Kristianstads län, Göteborgs och Bohus län, Gävleborgs län och Västerbottens län, överlantmätarmyndigheterna i Stockholms län, Östergötlands län, Kalmar län och Jämtlands län, kommunstyrelserna i Eskilstuna, Karlskrona, Norrtälje, Uppsala, Örebro och Östersund, Svenska kommunförbundet, TCO-S samt SACO/SR. Yttrande har även på eget initiativ lämnats av lantmäteriets civilingenjörsförening i Göteborgs och Bohus län.

Länsstyrelsen i Kristianstads län har hört länets kommuner. Överlantmätarmyndigheten i Stockholms län har bifogat yttranden från de statliga fastighetsbildningsmyndigheterna inom länet.

2 Remissammanställning

2.1 Positiva remissvar

Om remissutfallet kan sägas att styrelsen för Svenska kommunförbundet och kommunstyrelserna i Eskilstuna, Karlskrona, Norrtälje, Uppsala, Örebro och Östersund har funnit förslagen i granskningspromemorian välmotiverade och tillstyrker desamma. Enligt kommunförbundets mening kan kommunernas önskemål beaktas i större utsträckning än hittills utan ändring av 1970 års principbeslut. Riksrevisionsverket säger sig i princip dela de i promemorian redovisade uppfattningarna och finner skäl föreligga för en översyn av fastighetsbildningens organisation. Majoriteten av statens planverks styrelse stöder en successivt ökad kommunalisering av fastighetsbildningsverksamheten för bebyggelse. De kommunala fastighetsbildningsmyndigheternas verksamhetsområden bör därvid inte som nu ofta är fallet begränsas till centralorterna.

Tillstyrker förslagen gör också styrelsen för länsstyrelsen i Kristianstads län (skiljaktig mening av tjänstemän) och noterar att nuvarande avgränsning av olika fastighetsbildningsmyndigheters verksamhetsområden gjordes med hänsyn till kommunsammanläggningarna den 1 januari 1972. Åtskilliga större sammanläggningar kom inte till stånd förrän två år senare. Majoriteten (ordf. + 7 led.) av länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att förslagen inte skulle komma att få någon inverkan av betydelse på verksamheten i länet, medan minoriteten (7 led.) klart utsäger att förslagen är positiva då de ger kommunerna större möjligheter att få den form och organisation på lantmäteriverksamheten som kan vara mest rationell i det enskilda fallet. Styrelsen för

länsstyrelsen i Gävleborgs län (skiljaktig mening av tf. ordf. + tjänstemän) tillstyrker promemorians förslag och anför bl. a. att en statlig organisation är behövlig i stora delar av landet, men den får inte utsträckas och organiseras så att konsumenterna, allmänheten och kommunerna, missgynnas. Lantmäteriet är en oundgänglig faktor i vårt samhälle, men dess verksamhet och verksamhetsområde måste givetvis ändras i ett föränderligt samhälle.

Även *centralorganisationen SACO/SR* förordar att möjlighet ges till översyn av gränserna för de kommunala fastighetsbildningsmyndigheterna inom ramen för 1970 års principbeslut. Denna översyn bör grundas på principen att inom varje kommun bör endast finnas en fastighetsbildningsmyndighet och under beaktande av storlekskravet för sådan myndighet.

2.2 Negativa remissvar

De statliga lantmäteriorganen, *statens lantmäteriverk* och *överbantmätarmyndigheterna i Stockholms, Östergötlands, Kalmar och Jämtlands län* motsätter sig bestämt ett genomförande av promemorians förslag. Lantmäteriverket framhåller att visst verksamhetsunderlag är nödvändigt för att verksamheten skall kunna bedrivas med nöjaktig servicegrad och kvalitet i övrigt. Från den synpunkten är, enligt verket, nuvarande organisation i allt väsentligt väl avvägd. Vidare krävs att lantmäteriets långsiktiga planering kan ske med utgångspunkt i fasta förutsättningar i fråga om bl. a. verksamhetsområdets avgränsning. Överbantmätarmyndigheten i Stockholms län och de tre övriga överbantmätarmyndigheterna gemensamt har i huvudsakligen likalydande yttranden framfört stark kritik mot promemorian och efterlyst en detaljerad beskrivning av hur en lantmäteriorganisation bör se ut med hänsyn till alla de krav som samhället och medborgarna kan ställa på denna. Dessa myndigheter anser att promemorians förslag i realiteten leder till en genomgripande förändring av lantmäteriorganisationen och en uppsplittring av resurserna med ökade kostnader för samhället som följd. Genomgående kritiska synpunkter på promemorian har även den lokala fackklubben, *lantmäteriets civilingenjörsförening i Göteborgs och Bohus län*, som utan anmodan inkommit med yttrande.

Distriktslantmätarna i *Stockholms norra lantmäteridistrikt* och *Stockholms östra lantmäteridistrikt* för fram divergerande uppfattningar om hur lantmäteriverksamheten bör organiseras. Enligt den ena uppfattningen torde det vara mest effektivt med en organisation inom varje kommun för samtliga förrättningsärenden inkluderande nödvändiga samråd och mättnings- och värderingstekniska spörsmål. Enligt den andra uppfattningen bör all mätningsteknisk verksamhet, även den som har direkt samband med fastighetsbildningen, vara en kommunal angelägenhet, medan fastighetsbildningen i sig bör vara statlig och helt fristående från den tekniska organisationen.

Svea hovrätt vidhåller i huvudsak sin tidigare i organisationsfrågan uttalade uppfattning, att staten skall vara huvudman för fastighetsbildningsverksamheten, och avstyrker förslaget till ändring av gällande riktlinjer. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, där beslutet om remissyttrandet fattats på tjänstemannaplanet, bedömer att ett genomförande av de i promemorian redovisade förslagen leder till genomgripande förändringar av lantmäteriorganisationen i Stockholms län, acceptabla endast under

förutsättning att man kan erhålla en för hela länet ändamålsenlig organisation. Länsstyrelsen vill för sin del ej motsätta sig en begränsad anpassning till ändrade förutsättningar, varigenom de mest angelägna kommunala önskemålen om utökad kompetens skulle kunna tillgodoses. Om däremot mer genomgripande förändringar skall företas måste dessa grundas på en förnyad allsidig utredning. Länsstyrelsen anser sig för närvarande inte böra tillstyrka promemorieförslagen.

Styrelsen för *länsstyrelsen i Västerbottens län* påpekar att det väsentliga i dagens lantmäteriorganisation inom länet är att skapa förutsättningar för en bättre samverkan mellan stat och kommun och att utnyttja alla tillgängliga resurser. Detta kan för länets del lösas med nuvarande uppgiftsfördelning. Några nya kommunala enheter för fastighetsbildning, utöver de två befintliga, torde knappast bli aktuella. *TCOs statstjänstemannasektion* slutligen avstyrker förslagen till organisationsförändringar med särskild hänsyn till personalens intresse av att nuvarande organisation ligger fast.

2.3 Övriga av remissinstanserna framförda synpunkter

Frågan om en översyn av lantmäteriorganisationen är för tidigt väckt anser flera remissinstanser, bl. a. lantmäteriverket, överlantmätarmyndigheterna, Svea hovrätt, planverket, länsstyrelserna i Stockholms och Västerbottens län samt TCO-S, och hänvisar till att riksdagen så sent som våren 1978 uttalat att nuvarande riktlinjer för lantmäteriorganisationen bör ligga fast. Lantmäteriverket bör nu, efter den serie av organisationsförändringar som ägt rum under 1970-talet, ges arbetsro och möjlighet att konsolidera organisationen, finna nya arbetsformer och fördjupa samverkan med kommunerna.

Lantmäteriverket, länsstyrelsen i Västerbottens län och överlantmätarmyndigheterna har särskilt bemött den i enkätsvaren anförda kritiken mot nuvarande organisation. Man framhåller att dessa kritiska synpunkter i viss utsträckning avser förhållanden inom den statliga lantmäteriorganisationen som bör och kan — inom ramen för gällande organisation — rättas till eller förbättras. Exempel på sådana förhållanden är fördröjd handläggningstid, bristande samordning eller otillräcklig åtkomlighet i några fall. Åtgärder vidtas för närvarande för att i sådana fall minska handläggningstiderna, öka samordningen respektive genom lokalsamordning, ändrade mottagningstider el. dyl. vidta förbättringar. I andra fall redovisar kritiken en skev bild av de faktiska förhållandena. Sålunda är t. ex. handläggningstiderna inom den statliga lantmäteriorganisationen numera kortare än motsvarande tider inom de kommunala fastighetsbildningsmyndigheterna.

Vad gäller kostnadsfördelningen mellan stat och kommun i lantmäteriverksamheten har från flera remissorgan framförts att det knappast kan vara rimligt att tillgripa en organisationsförändring för att få till stånd en mera tillfredsställande fördelning. Styrelsen för Svenska kommunförbundet säger sig dock dela promemoriens uppfattning att en ändrad inriktning på tillämpningen av 1970 års principbeslut om lantmäteriorganisationen uppenbarligen leder till att den statliga lantmäteriets självkostnader till viss del måste täckas med anslag via statsbudgeten. Styrelsen vill också erinra om att lantmäteriets självkostnader för fastighetsbildningen under senare år inte har täckts

fullt ut genom lantmäteritaxan, vilket förutsattes i 1970 års principbeslut. Den trots detta höga nivån på lantmäteritaxan tyder på behov att på olika sätt effektivisera verksamheten. Överlantmätarmyndigheterna menar att det blir svårt att, vid en successiv övergång till kommunal fastighetsbildning, finna den tidpunkt då finansieringssystemet skall förändras.

Bl. a. SACO/SR anser att en översyn av lantmäteritaxan och de s. k. återbäringstaxorna bör komma till stånd så att en rättvis avvägning kan ernås mellan de statliga och de kommunala insatserna i fastighetsbildningen. Detta torde enligt organisationen också medföra att den s. k. kostnadstäckningsprincipen för det statliga lantmäteriet ses över. SACO/SR erinrar om att i planeringsprocessen i övrigt uppställs inte några kostnadstäckningskrav. Länsstyrelsen i Gävleborgs län uttalar att kostnadsfördelningen inte kan avfärdas som en i sammanhanget ovidkommande taxefråga utan utgör en rättviseaspekt med organisatoriska konsekvenser.

Promemorians förslag om ökade möjligheter att i fastighetsbildningsverksamheten utnyttja kommunala resurser på mätningområdet har särskilt tillstyrkts av länsstyrelsen i Gävleborgs län och Svenska kommunförbundet. Dessa remissinstanser menar att kommunerna i dag har uppenbara svårigheter att erhålla s. k. C-avtal och i detta avseende är sämre ställda än när detaljorganisationen utformades inför 1972 års omorganisation. Länsstyrelsen i Västerbottens län anser däremot att möjligheterna att ingå C-avtal måste utnyttjas med varsamhet så att inte fastighetsbildningsmyndigheterna tvingas arbeta orationellt. SACO/SR föreslår att kompetenskravet på kommunalt mätningsskontor, som skall medverka i fastighetsbildningen, skärps.

I fråga om mätningssverksamhetens organisation uttalar Svenska kommunförbundet att man anser det vara av vikt att kommunerna bereds tillfälle överväga i vilken utsträckning basresurser för mätning skall finnas inom den egna kommunen. Om vissa mindre kommuner därvid väljer att anlita det statliga lantmäteriet för denna löpande verksamhet, är det väsentligt att kommunernas behov tillgodoses genom lokalkontor med anknytning till den kommunala förvaltningen.

Frågor rörande inrättande och utvidgning av kommunala fastighetsbildningsmyndigheter bör inte avgöras av lantmäteriverket utan av en till verket knuten partssammansatt nämnd föreslår planverket i sitt yttrande. Planverket finner att nuvarande ordning inte ger tillräckligt utrymme för bred diskussion kring de olika intressen som gör sig gällande i dessa ärenden. I en sådan nämnd bör ingå representeranter för lantmäteriverket, jord- och skogsbruksnäringarna, Svenska kommunförbundet samt personalorganisationerna. Länsstyrelsen i Gävleborgs län för också fram tanken på ett partssammansatt organ som skulle lösa tvister i avtalsfrågor mellan lantmäteriverket och kommunerna.

I remissyttranden från riksrevisionsverket och Svenska kommunförbundet väcks även frågan om en organisatorisk samordning av fastighetsbildning och fastighetsregistrering.

Riksdagens revisorers skrivelse angående programbudgetering hos civila myndigheter

1979-09-27

Till riksdagen

Den statliga sektorns snabba tillväxt och den ökande komplexiteten i statsförvaltningen har medfört ett ökat behov av att förbättrade metoder för ekonomisk planering, styrning och kontroll utvecklas.

Statsbudgeten med tillhörande anvisningar om hur anslag får användas är den kanske viktigaste formen för styrning av den statliga förvaltningen i Sverige. Det statliga budgetsystemet har kritiserats bl. a. för att vara alltför kameralt inriktat och för att inte erbjuda statsmakterna ett tillräckligt medel för en effektiv styrning och kontroll av en alltmer komplex och föränderlig förvaltningsverksamhet. Hithörande problem togs på allvar upp till behandling under 1960-talet. Diskussionen kom främst att röra sig om de metoder för planering och budgetering som utvecklats inom företagsekonomin för styrning av enskilda företag och som i Förenta staterna vidareutvecklats och tillämpats inom den offentliga sektorn i form av s. k. programbudgetering.

Statskontoret fick år 1963 Kungl. Maj:ts uppdrag att i samråd med riksrevisionsverket (RRV) utreda möjligheterna att introducera s. k. programbudget m. m. i statsförvaltningen. Enligt detta beslut skulle utredningen, jämsides med de teoretiska och principiella studierna, bedrivas i form av försöksverksamhet vid vissa utvalda myndigheter. Utredningen avslämnade år 1967 betänkandet Programbudgetering (SOU 1967:11-13).

I 1967 års statsverksproposition betonades angelägenheten av omprioriteringar och besparingar i den statliga verksamheten. Samma år godkände riksdagen de i propositionen nr 79 förordade riktlinjerna för den statliga redovisnings- och revisionsverksamhetens organisation. Härigenom förväntades såväl statsmakterna som de enskilda myndigheterna få ett bättre underlag för anslags- och budgetanalys, budgetprognos och andra sammanställningar som är väsentliga för den ekonomiska styrningen av myndigheternas verksamhet.

Mot bakgrunden av detta riksdagsbeslut fattade Kungl. Maj:t år 1968 beslut om en utökad försöksverksamhet med programbudgetering. Försöksverksamheten kom efter hand att omfatta ett 30-tal myndigheter. Riksdagens

revisorerna beslutade år 1976 att de resultat som uppnåts under den omfattande försöksverksamheten med programbudgetering skulle undersökas.

Vid behandlingen av propositionen om riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet år 1977 tog riksdagen, jämte annat, ställning till försöksverksamheten med programbudgetering. Beslutet innebar att försöksverksamheten skulle avslutas och övergå i ett fortsatt arbete med att allmänt förbättra ekonomiadministrationen i statsförvaltningen bl. a. inom ramen för en successiv, myndighetsanpassad utveckling och tillämpning av statens ekonomiadministrativa system (SEA).

Begreppet SEA, som lanserats av RRV, kan närmast beskrivas som ett synsätt och en sammanfattande benämning på de olika komponenter som bör innefattas i en god ekonomiadministration i staten.

Genom det nära sambandet mellan försöksverksamheten med programbudgetering och utvecklingen av SEA-systemet har den företagna granskningen av programbudgetverksamheten berört även det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet.

Resultatet av undersökningen har redovisats i en granskningspromemoria, benämnd Programbudgetering hos civila myndigheter. Promemorian har i vanlig ordning remissbehandlats. En sammanfattning av promemorian och dess förslag samt en sammanställning av avgivna remissvar har som bilaga 1 och bilaga 2 fogats till denna skrivelse. Promemorian och remissyttrandena finns tillgängliga på revisorernas kansli.

Som framgår av remissammanställningen har bedömningarna av granskningspromemorians förslag till sina huvudlinjer varit positiva. Statskontoret och RRV anser dock att vissa av de angivna förslagen inte varit tillräckligt konkret formulerade. Riksdagens revisorer vill i detta sammanhang framhålla att revisorerna enligt sin instruktion företrädesvis skall behandla frågor av större räckvidd och principiell betydelse. Den närmare utformningen av konkreta handlingsprogram, grundade på revisorernas iakttagelser, måste anses ankomma på berörda myndigheter och rationaliseringsorganen. Revisorerna önskar vidare peka på att de åtgärder som föreslås med anledning av den genomförda granskningen har beröring med frågor som f. n. behandlas av förvaltningsutredningen.

Som framgår av granskningspromemorian är s. k. målstyrning en grundläggande idé vid utnyttjandet av systemet med programbudgetering.

Statsmakernas övergripande mål för myndigheters verksamhet är emellertid ofta mycket allmänt uttryckta. Detta innebär att myndigheterna måste tolka och bryta ned målen till mera konkreta handlingsprogram.

Varje myndighet förväntades vid programbudgetering i anslagsframställningen redovisa sin planering och budgetering av både prestationer och kostnader. Syftet var bl. a. att statsmakterna skulle få en bättre uppfattning om den sakliga underbyggnaden och styrkan i myndighetens begäran om anslagsmedel. Genom att såväl planering som budgetering och redovisning byggdes upp på en gemensam programstruktur skulle förutsättningar skapas

för en bättre samordning och avvägning av olika verksamhetsområden.

Regeringens och riksdagens uppgift vid fullt utbyggd programbudgetering skulle huvudsakligen vara att på grundval av alternativ fastställa de ändamålsinriktade s. k. programmen och fördela tillgängliga finansiella resurser mellan olika ändamål och myndigheter. Valet av verksamhetsmetoder och fördelning av anslagsmedel på olika slag av produktionsfaktorer inom ett program skulle myndigheten i princip få bestämma över själv, så länge man rörde sig inom den givna kostnadsramen.

Såväl svenska som utländska erfarenheter av försöksverksamhet med programbudgetering har visat att det i väsentliga avseenden alltså saknas praktiska förutsättningar för en mera generell tillämpning av formella totalintegrerade ekonomiadministrativa styrsystem som programbudgetering i offentlig förvaltning. Som framgår av granskningspromemorian har den svenska försöksverksamheten fäst uppmärksamheten på att förhållandena inom statsförvaltningen är alltför mångskiftande och att kraven på flexibilitet är alltför stora för att det skall vara möjligt att bygga upp sådana totalintegrerade styrsystem. Svårigheterna har kunnat hänföras till dels brister i programbudgetmodellens verklighetsanpassning, dels otillräckliga externa stödsatser från centralt håll vid införandet av det nya systemet. Bland de omständigheter som har medverkat till att planerna på att gå över till programbudgetering i statsförvaltningen inte kunnat förverkligas i avsedd omfattning nämns följande i granskningspromemorian.

- Svårigheter att för såväl myndigheterna som deras olika organisatoriska delar ange klara och konkreta mål. Målstyrning och delegering samt indelning av verksamheter i program som återspeglar målen har därigenom försvårats.
- Otillräckligt utbyggd långsiktig alternativsökande planering.
- Svårigheter att mäta och värdera prestationer och resultat av olika verksamheter.
- Förekomsten av s. k. flermålsaktiviteter, vilket försvårat kostnadsfördelning och resultatanalys samt verksamhetens indelning i ändamålsinriktade program.
- Otillräckligt stöd från centralt håll vid försöken att genomföra programbudgetering i statsförvaltningen och en alltför passiv budgetdialog.

Vissa av de omständigheter som försvårat den praktiska tillämpningen av programbudgetmodellen torde verka hindrande även vid tillämpningen av de inom ramen för S.E.A. utarbetade allmänna rekommendationerna för verksamhetsplanering och resultatanalys. Bland dessa faktorer kan nämnas svårigheter i fråga om t. ex. målpreciseringar, utarbetande av alternativ i verksamheten samt mätning av och jämförelser mellan verksamhetsresultat.

Vid den genomförda undersökningen har även ett antal riksdagsutskott ombetts redovisa hur beslutsunderlaget för budgetbehandlingen påverkats av

övergången till programbudgetering.

Om resultatet av denna enkät kan sammanfattningsvis anföras att utskotten endast undantagsvis anser sig ha fått ett bättre underlag för budgetbehandlingen och för bedömning av alternativ för verksamhetens inriktning vid programmyndigheterna.

Även om det ej till alla delar visat sig möjligt att tillämpa den ursprungliga programbudgetmodellen torde det, enligt revisorernas mening, med fog kunna hävdas att försöksverksamheten med programbudgetering och arbetet med att utveckla olika ekonomiadministrativa tekniker i samband därmed bidragit till en förbättrad ekonomiadministrativ styrning.

Det gemensamma syftet för såväl programbudgetmodellen som SEA är att genom tillämpning av förbättrad planering, styrning och kontroll effektivisera den statliga verksamheten. Revisorerna vill, i likhet med vad finansutskottet i november 1977 anförde i betänkandet angående modernisering av det statliga budgetsystelet, stryka under att många av de idéer och metoder som förespråkas i dessa system förtjänar att vinna ökad tillämpning inom statsförvaltningen. Inte minst gäller detta i dagens ansträngda statsfinansiella läge. I 1979 års budgetförslag framhålls bl. a. att en öppen attityd till möjligheterna att omdisponera befintliga resurser krävs för att mera högt prioriterade reformanspråk skall kunna förverkligas. En ambition måste således vara att befintlig verksamhet i större utsträckning utsätts för en förutsättningslös prövning. Enligt revisorernas mening torde möjligheterna för den enskilda myndigheten att i ett kortsiktigt perspektiv åstadkomma större besparingar vara begränsade, ett förhållande som strukits under även av några remissmyndigheter.

Den i många avseenden värdefulla myndighetsrationaliseringen är således inte tillräcklig för att motverka pågående utgiftsökning. För att mera omfattande omprioriteringar skall kunna genomföras, erfordras, såsom framhålls i granskningspromemorian, en planering både i ett längre tidsperspektiv och i ett större sammanhang än vad som vanligtvis kan överblickas på myndighetsnivå. Det är främst i ett mera långsiktigt och övergripande perspektiv som resursanvändningen kan förändras.

De överordnade målen för myndigheternas verksamhet är, som tidigare nämnts, i regel mycket allmänt givna, och myndigheterna verkar ofta i ett större sammanhang, i vilket de olika myndigheternas åtgärder är beroende av varandra. Erfarenheterna från såväl försöksverksamheten med programbudgetering som tillämpningen av de senaste årens petitaanvisningar, i vilka önskvärdheten av en omprioritering av pågående verksamheter betonats, har visat att det är svårt för den enskilda myndigheten att på eget initiativ urskilja och utreda mera genomgripande alternativa inriktningar av verksamheten. En sådan utredningsverksamhet är även förhållandevis resurskrävande. Mot angiven bakgrund har i granskningspromemorian föreslagits att särskilda beredningar tillsätts med uppgift att för en hel samhällssektor utreda vilka möjligheter som finns att modifiera pågående verksamheter, så att resurserna

kan styras över till mera angelägna verksamhetsområden. Vid prioriteringarna anses uppnådda verksamhetsresultat särskilt böra beaktas. I beredningarna föreslås såväl parlamentariker som experter på det aktuella förvaltningsområdet ingå. Genom medverkan av parlamentariker säkerställs att utredningsarbetet inriktas på politiskt relevanta alternativ.

I granskningspromemorian har vidare framhållits att statsmakternas resursavvägningar och styrning av förvaltningen i många fall borde kunna underlättas genom en klarare avgränsning mellan myndigheternas olika uppgifter (program).

Svårigheten att styra och överblicka den alltmer sammansatta förvaltningen har, framhålls det, bl. a. tagit sig uttryck i tillkomsten av olika integrations- och samrådsorgan.

Enligt granskningspromemorian bör man därför vid de i det föregående förordade översynerna även beakta möjligheterna att höja effektiviteten genom omfördelningar av arbetsuppgifter mellan olika myndigheter.

Flertalet remissinstanser är positiva till tanken på någon form av sektoranalyser. Revisorerna anser i likhet med statskontoret att statsmakternas styrning av förvaltningen försvåras av de allt talrikare samband och beroenden som uppstått mellan olika myndigheter inom samma samhällssektor när statsförvaltningen byggts ut för att tillgodose nya behov. Samordningsbehovet skär dessutom ofta över de sektorgränser som departementsindelningen skapar och kan också beröra kommunal verksamhet. Även revisorerna är därför av den uppfattningen att det kan finnas skäl att från tid till annan göra mera långsiktiga studier av olika samhällssektorer. En viktig uppgift bör därvid vara att kartlägga hur olika myndigheter och andra aktörer inom systemet samverkar och påverkar varandra. Samordnings- och integrationsorganens arbetsuppgifter och kontaktytor bör därvid särskilt utredas.

En på ovan skisserat sätt framtagen systembeskrivning, i vilken även uppnådda verksamhetsresultat analyseras, torde underlätta för beslutsfattarna att ta ställning till ifrågasatta mera långsiktiga avvägnings- och samordningsproblem. Berörda riksdagsutskott bör successivt informeras om resultaten av de långsiktiga sektorstudierna. Föreslaget förfarande skulle innebära en tillämpning av principer likartade de som för närvarande används på försvarsområdet.

Några remissinstanser har tagit upp frågan hur de föreslagna sektorstudierna skall organiseras. Olika förslag har därvid diskuterats. Enligt revisorernas mening synes man ej böra eftersträva att bedriva skisserade sektorstudier efter en enhetlig modell. Formerna för utredningarnas bedrivande måste få påverkas av berörd sektors speciella problem och av erfarenheterna av tidigare bedrivet studiearbete.

En viktig förutsättning för att det skall vara möjligt att framgångsrikt genomföra de förändringar av statliga verksamheters inriktning och organisation som kan aktualiseras genom de ovan förordade sektorstudierna är att

förslagen på ett positivt sätt kan förankras hos berörd personal. Revisorerna önskar därför stryka under behovet av att myndigheterna stimuleras att utveckla en långsiktig personalplanering. Behovet härav framgår bl. a. av statskontorets och statens personalnämnds rapport Planering vid myndigheter för nolltillväxt, avveckling och förändring. Revisorerna anser att myndigheterna i samråd med personalorganisationerna närmare bör studera förutsättningar och metoder, ägnade att underlätta lösningar på de omställningsproblem som följer vid verksamhetsomläggningar och omorganisationer. Revisorerna anser vidare, i likhet med länsstyrelsen i Västernorrlands län, att man genom utbildning och information kan öka kostnadsmedvetandet och skapa beredskap inför förändringar.

I vissa fall torde hithörande problem gå att lösa enbart på en myndighetsövergripande nivå. Lämpligheten av att man försöker underlätta en lösning av personalproblem genom att till en myndighet med nedlagd verksamhet överföra nya uppgifter måste dock, enligt revisorernas mening, alltid bedömas med beaktande av hela den aktuella samhällssektorns intressen.

Vid sidan av den ovan förordade mera långsiktiga och övergripande rationaliseringsverksamheten bör även myndighetens egen effektivitetshöjande verksamhet främjas och förbättras på olika sätt. Ett antal förslag i detta syfte har avgivits i den vid revisorernas kansli upprättade granskningspromemorian. Sålunda har det föreslagits att myndigheterna i det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet bör erhålla ökat stöd vid utarbetandet av myndighetsanpassade och mera konkreta metoder för planering, styrning och resultatanalys.

Behovet av ett sådant stöd har vitsordats även i de avgivna remissyttrandena. Statskontoret framhåller sålunda att de krav på omprioriteringar som statsmakterna givit uttryck för under senare tid kommer att öka myndigheternas behov av stöd och rådgivning. Enligt revisorernas mening är väl utvecklade ekonomiadministrativa styrsystem av stor betydelse för statsmyndigheternas möjligheter att effektivt nå uppsatta mål. Revisorerna önskar därför betona vikten av att tillräckliga resurser avdelas vid de centrala revisions- och rationaliseringsorganen, så att det blir möjligt för dem att i ökad utsträckning biträda myndigheterna vid den nödvändiga anpassningen av sådana principiella rekommendationer som avser verksamhetsplanering och ekonomiadministrativ styrning till myndigheternas egna förutsättningar och behov.

I granskningspromemorian har även diskuterats hur man skall kunna stimulera myndigheterna att självständigt ta initiativ till större rationaliseringsåtgärder. Som metod har nämnts att myndigheterna i någon form bör göras delaktiga av rationaliseringsresultaten. Värdet av ett sådant system har bedömts olika. Även vissa principiella invändningar mot idén har anförts. Revisorerna utgår från att förslaget i fråga närmare kommer att beaktas inom ramen för det utredningsprojekt som bedrivs vid statskontoret angående rationaliseringsarbetets organisation och arbetsformer vid statliga myndighe-

ter m. m. (RATO). I projektet kommer bl. a. frågor om förutsättningar och hinder för rationalisering att behandlas.

Revisorerna vill i detta sammanhang framhålla att olika vägar bör prövas för att få hela personalen engagerad i rationaliserings- och utvecklingsarbete. Granskningspromemorians förslag att personalens deltagande i detta arbete bör stimuleras genom en aktiverad förslagsverksamhet inom statsförvaltningen har fått stöd av remissinstanserna. Revisorerna delar uppfattningen att en mera aktiv förslagsverksamhet sannolikt skulle leda till ett förbättrat utnyttjande av personalens kunskande och erfarenheter och anser, i likhet med domstolsverket, att formerna för förslagsverksamheten bör ses över i detta syfte. I samband därmed bör man särskilt undersöka möjligheten att bredda förslagsverksamheten.

Sammanfattningsvis vill revisorerna framhålla följande synpunkter och förslag.

1. Såväl programbudgeteringens grundläggande idéer som de tekniker som tagits fram vid försöksverksamheten med programbudgetering bör vinna en ökad tillämpning inom statsförvaltningen.

2. Överblicken och styrningen av förvaltningen försvåras av de allt talrikare samband och beroenden som uppstått mellan de olika myndigheterna inom denna samhällssektor. Detta förhållande medför bl. a. att möjligheterna för de enskilda myndigheterna att åstadkomma större rationaliseringar och besparingar är begränsade. Av denna anledning kan det finnas skäl att från tid till annan göra mera långsiktiga studier av olika samhällssektorer. Dylika studier torde vara ägnade att underlätta för beslutsfattarna att ta ställning till olika avvägnings- och samordningsproblem.

3. För att det på ett framgångsrikt sätt skall vara möjligt att genomföra önskad strukturuomvandling inom förvaltningen fordras en positiv förankring hos berörd personal och en utveckling av den långsiktiga personalplaneringen.

4. Vid sidan av den mera långsiktiga och övergripande rationaliseringsverksamheten bör stödet till myndigheternas egen effektivitetshöjande verksamhet förbättras bl. a. vid utarbetandet av myndighetsanpassade och mera konkreta metoder för planering, styrning och resultatanalys.

5. Olika vägar bör prövas i syfte att få ett aktivare personaldeltagande i rationaliserings- och utvecklingsarbetet. I samband därmed bör man särskilt undersöka möjligheterna att bredda förslagsverksamheten.

Med hänvisning till ovanstående hemställer revisorerna

att riksdagen som sin mening ger regeringen till kända ovan redovisade synpunkter och förslag rörande det fortsatta arbetet med rationalisering och ekonomiadministrativ utveckling i statsförvaltningen.

På riksdagens revisorers vägnar

FRITZ BÖRJESSON

/ *Per Dahlberg*

Sammanfattning av synpunkter och förslag i granskningspromemoria nr 1/1979 angående programbudgetering hos civila myndigheter och de däröver avgivna remissyttrandena

1 Granskningspromemorian

Statskontoret fick år 1963 Kungl. Maj:ts uppdrag att i samråd med riksrevisionsverket (RRV) utreda möjligheterna att introducera s. k. programbudget m. m. i statsförvaltningen. Enligt detta beslut skulle utredningen, jämsides med de teoretiska och principiella studierna, bedrivas i form av försöksverksamhet vid vissa utvalda myndigheter.

Statskontorets programbudgetutredning tolkade uppdraget så, att uppgiften i första hand var att skapa ett effektivitetsinriktat administrativt system för ekonomisk planering, styrning och kontroll av myndigheternas verksamhet. Utredningen avlämnade år 1967 betänkandet Programbudgetering (SOU 1967:11–13). Utifrån detta betänkande kan huvuddragen i den skisserade programbudgetmodellen sammanfattas på följande vis.

- Verksamheten skall delas in i program som ger uttryck för de uppgifter eller mål verksamheten har.
- För varje program skall upprättas en plan som visar å ena sidan de prestationer i form av varor och tjänster som man ämnar fullgöra inom programmets ram och å andra sidan de kostnader som framställningen av nämnda nyttigheter för med sig.
- Långsiktig planering integreras med den årliga budgetprövningen. Alternativa lösningar skall prövas.
- Budgetdialogen mellan statsmakterna och myndigheterna och delegeringen inom myndigheterna skall främjas.
- Ansvarsfördelningen mellan statsmakterna och myndigheterna skall preciseras för att en klarare rollfördelning därigenom skall kunna erhållas.

Med anledning av 1967 års riksdagsbeslut om riktlinjer för den statliga redovisnings- och revisionsverksamhetens organisation fattade Kungl. Maj:t i februari 1968 beslut om en utökad försöksverksamhet med programbudgetering inom den civila sektorn, affärsverken undantagna. Verksamheten skulle bedrivas med utgångspunkt i de förslag som lagts fram i programbudgetutredningens betänkande. Omfattningen av den fortsatta försöksverksamheten bestämdes så, att statliga verksamheter av olika karaktär skulle ingå i denna och att minst ett verksamhetsområde under varje departement – civildepartementet undantaget – blev representerat. Försöksverksamheten inbegrep efter hand totalt ett 30-tal statliga myndigheter.

Riksdagens revisorer har år 1976 beslutat att mot bakgrunden av den

omfattande försöksverksamheten med programbudgetering låta undersöka de resultat som uppnått under denna försöksverksamhet. Enligt uppdraget skall därvid särskilt uppmärksammas i vad mån systemet har svarat mot ställda förväntningar och i vilken utsträckning programbudgetering borde genomföras i statsförvaltningen. Frågor som hänger samman med tillämpningen av det nya statliga redovisningssystemet skall enligt revisorernas beslut behandlas som ett särskilt granskningsärende, kallat Det statliga redovisningssystemet.

Enligt Kungl. Maj:ts beslut den 1 oktober 1971 har RRV företagit en utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering. Utvärderingen har genomförts i fyra olika etapper på ett allt bredare underlag. Resultatet har redovisats i flera rapporter under åren 1971–1975.

RRV:s utvärdering av försöksverksamheten gav inledningsvis en klart positiv bild av erfarenheterna från tillämpningen av detta system. Alltefter-som utvärderingsunderlaget breddades och undersökningen fördjupades framkom emellertid att den av programbudgetutredningen skisserade programbudgetmodellen vid praktisk tillämpning inte hade svarat mot de högt ställda förväntningarna på systemets förmåga att underlätta planeringen, styrningen och kontrollen av den statliga förvaltningsverksamheten. I främst den fjärde och avslutande delrapporten, som bygger på ett omfattande utredningsmaterial från samtliga försöksmyndigheter, blev försöksverksamheten föremål för en starkt kritisk genomgång.

RRV har sammanfattningsvis tolkat resultaten från den företagna utvärderingen av försöksverksamheten med programbudgetering som ett klart förord för den principiella grundsyn som redovisats av programbudgetutredningen och för tillämpningen av detta synsätt som en bärande princip i den fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingen i statsförvaltningen.

Även om de idéer som legat till grund för försöksverksamheten med programbudgetering visat sig vara bärkraftiga bör de vidare tillämpningarna, har RRV framhållit, i många avseenden förbättras. De åtgärder som enligt RRV härvidlag bör komma i fråga är i korthet följande.

För att man skall få en fungerande ekonomiadministration hos myndigheterna krävs att grundsynen i det bakomliggande ekonomiadministrativa systemet redovisas och klargörs så, att den förankras hos befattningshavare på alla nivåer. Metoderna för information och utbildning bör därför i görligaste mån förbättras. Man bör vidare sträva efter att öka personalens engagemang i det ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet.

Det föreligger ett behov av att resultatinformationen utvecklas. Verksamhetsresultat har hitintills inte kunnat redovisas med hjälp av begreppen mål och måluppnåelse eller prestationer och effekter.

Vidare måste konkretiseringen och dokumenteringen av planeringsprocessen drivas längre. Med hänsyn bl. a. till budgetprocessens utformning och offentlighetsprincipen måste vissa krav, gällande enhetlighet och kvalitet, ställas på såväl planering och redovisning som resultatanalys.

Grunderna för programindelning bör närmare analyseras. Det finns nu erfarenheter och information som kan läggas till grund för en prövning myndighetsvis av programindelningen.

RRV har därvid hänvisat till det ekonomiadministrativa utvecklingsarbete som verket bedrivit parallellt med försöksverksamheten i förgrunden. Resultaten av detta arbete har sammanfattats i SEA – Statens Ekonomi-Administrativa system. Idéerna i SEA har i stor utsträckning hämtats från programbudgetutredningen, och systemets utformning har präglats av erfarenheterna av försöksverksamheten med programbudgetering.

RRV har lanserat SEA som en benämning på ett synsätt avseende det som RRV anser vara "god ekonomiadministration i staten". Med SEA har RRV velat betona de samband och beroenden som råder mellan de olika ekonomiadministrativa aktiviteterna i förvaltningen. Som ett led i detta utvecklingsarbete har vissa metoder och rutiner för t. ex. verksamhetsplanering och kostnadsredovisning utarbetats inom ramen för SEA.

De olika delarna i SEA har av RRV angetts vara

- planering och budgetering
- redovisning med resultatanalys
- revision
- utbildning och utveckling.

Det konkreta innehållet i SEA utvecklas, enligt RRV, kontinuerligt under påverkan av nya erfarenheter, administrativ forskning och utveckling samt förändrade värderingar. Verksamheten skall, enligt syftet med SEA-systemet, kunna programindelas och anslagen ändamålsinriktas "när myndigheters ekonomiadministrativa system nått en utvecklingsnivå som gör övergången meningsfull".

RRV har mot bakgrunden av erfarenheterna från verkets utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering avslutningsvis lämnat bl. a. följande förslag.

- Försöksverksamheten bör övergå i ett fortsatt arbete att allmänt förbättra ekonomiadministrationen i statsförvaltningen inom ramen för en successiv myndighetsanpassad satsning på utveckling och tillämpning av SEA.
- Petitaanvisningarna bör ses över dels i syfte att ge myndigheterna bättre ledning i deras arbete med att lämna den nödvändiga informationen till regeringen, dels så att en anpassning efter speciella verksamhetsbetingelser vid olika myndigheter kan åstadkommas. Utöver de allmänna petitaanvisningarna bör i vissa fall särskilda petitaanvisningar utformas som instrument för regeringens styrning.
- Inom ramen för utvecklingen av SEA bör särskilt begrepp och metoder i fråga om beskrivning av verksamhetsresultat samt grunderna för programindelningen ses över.

Vid behandlingen av propositionen om riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet år 1977 har riksdagen, jämte annat, tagit ställning till försöksverksamheten med programbudgetering. Beslutet innebär att försöksverksamheten skall upphöra och övergå i ett fortsatt arbete med en allmän förbättring av ekonomiadministrationen i statsförvaltningen bl. a. inom ramen för en successiv, myndighetsanpassad utveckling och tillämpning av statens ekonomiadministrativa system.

Somen följd av RRV:s utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering och statsmakternas ställningstagande i frågan har den på revisorernas uppdrag företagna granskningen fått en delvis annan uppläggning än den ursprungligen tänkta. Granskningen av försöksverksamheten har i stor utsträckning kunnat baseras på material från RRV:s utvärderingar. Genom det nära sambandet mellan programbudgetering och SEA-systemet har granskningen kommit att beröra även det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet.

Det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet har på central nivå bedrivits främst inom RRV och statskontoret, men även vissa utredningar och kommittéer, t. ex. förvaltningsutredningen, har behandlat denna typ av frågor.

Det omfattande materialet från RRV:s utvärdering av försöksverksamheten och från det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet vid bl. a. RRV och statskontoret har vid granskningen kompletterats med en rundfråga till samtliga riksdagsutskott som behandlar frågor om anslag till s. k. programmyndigheter. Följande sju utskott har ingått i enkäten: finansutskottet, socialutskottet, utbildningsutskottet, trafikutskottet, näringsutskottet, arbetsmarknadsutskottet och civilutskottet. Undersökningen har omfattat totalt sex huvudfrågor av vilka fyra berör tillämpningen av programbudgetering. Enkäten har syftat till att belysa hur utskottens beslutsunderlag för budgetbehandlingen påverkats av övergången till programbudgetering. Vidare har utskotten tillfrågats om de vid behandlingen av programmyndigheternas anslag haft ett underlag som möjliggjort en bedömning av alternativ för verksamhetens inriktning och om de anser sig ha behov av ytterligare information i fråga om resultaten av myndigheternas planering, särskilt långtidsplaneringen. I enkäten har även ställts frågan hur utskotten bedömer behovet av en mera utbyggd, övergripande redovisning av statsutgifterna grupperade efter ändamål.

Om resultaten av undersökningen kan sammanfattningsvis anföras att utskotten endast undantagsvis anser sig ha fått ett bättre underlag för budgetbehandlingen och för bedömning av alternativ för verksamhetens inriktning vid programmyndigheterna. Utskottens intresse och nytta av ytterligare information om myndigheternas planering, särskilt långtidsplaneringen, har bedömts olika. Behovet av en mera utbyggd, övergripande redovisning av statsutgifterna efter ändamål förefaller i allmänhet vara begränsat. Anslagsframställningarna har i stort bedömts vara ett värdefullt

komplement till redovisningen i budgetpropositionen m. m.

Tolkningen av begreppet programbudgetering i svensk statsförvaltning har varierat mellan en snävare tolkning, vilken främst avser den formaliserade programbudgetmodell som skisserats av programbudgetutredningen, och en vidare tolkning i vilken en rad olika administrativa metoder som syftar till att höja effektiviteten inom förvaltningen har inkluderats. I det senare fallet har programbudgetering ofta även fått symbolisera ett allmänt rationalistiskt synsätt i fråga om förvaltningsarbetets bedrivande. Denna, under senare år bibringade, dubbelmening i programbudgetbegreppet har bidragit till att resultaten av försöksverksamheten med programbudgetering inte alltid framstått som helt entydiga.

Det syfte som har förbundits med programbudgeteringen, nämligen att en bättre hushållning med knappa resurser skall främjas genom att förutsättningar för mera medvetna val, för ett ökat kostnadsmedvetande och för en högre rationalitet i beslutsfattandet skapas, är inte unikt för detta speciella system för budgetering och redovisning. Det unika med programbudgeteringen är i stället de särskilda metoder och tekniker som har anvisats som ett sätt att nå nyss angivna mål. I förevarande fall syftas närmast på den programbudgetmodell som har skisserats i 1967 års betänkande i ämnet.

I det följande kommer inte det synsätt som legat till grund för försöken med programbudgetering, i form av krav på t. ex. ökad rationalitet och bättre resursutnyttjande i statsförvaltningen, att närmare analyseras. Dessa krav får främst anses utgöra allmänt accepterade mål för programbudgetverksamheten och det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet. Tyngdpunkten har i stället lagts på en bedömning av i vad mån programbudgetmodellen främjat dessa mål och på en diskussion kring alternativa vägar att nå de angivna målen.

Det torde med fog kunna hävdas att försöksverksamheten med programbudgetering och arbetet med att utveckla olika ekonomiadministrativa tekniker i samband därmed bidragit till en ökad förståelse ute i förvaltningen för statsmakternas krav på ett bättre resursutnyttjande och att dessa krav därigenom fått ökad tyngd. Kostnadsredovisningen synes allmänt ha utvecklats och vissa aktiviteter som måldiskussionen, planering och verksamhetsanalys ha stimulerats. De positiva effekterna av försöksverksamheten har dock inte varit av den omfattningen att programbudgeteringens principer, annat än fragmentariskt, kunnat omsättas i praktiken. Det har således inte varit möjligt att utarbeta metoder som medger att man på ett objektivt sätt beskriver och jämför olika verksamheter, vilket är en nödvändig förutsättning för rationella beslut om prioriteringar på olika nivåer. Att ge underlag för sådana beslut har varit ett av huvudmålen för programbudgetverksamheten.

De företagna utvärderingarna av försöksverksamheten med programbudgetering har visat att det i väsentliga avseenden alltså saknas praktiska förutsättningar för en mera generell tillämpning av totalintegrerade ekono-

miadministrativa styrsystem som programbudgetering i den svenska statsförvaltningen. Försöksverksamheten har fäst uppmärksamheten på att förhållandena inom förvaltningen är alltför mångskiftande och att kraven på flexibilitet är alltför stora för att det skall vara möjligt att bygga upp sådana totalintegrerade styrsystem.

Svårigheterna har kunnat hänföras till dels brister i programbudgetmodellens verklighetsanpassning, dels otillräckliga externa stödsatser från centralt håll vid införandet av det nya systemet. Bland de omständigheter som har medverkat till att planerna på att gå över till programbudgetering i statsförvaltningen inte kunnat förverkligas i avsedd omfattning kan följande nämnas.

- Svårigheter att för såväl myndigheterna som för deras olika organisatoriska delar ange klara och konkreta mål. Målstyrning och delegering samt indelning av verksamheter i programsom återspeglar målen har därigenom försvårats.
- Otillräckligt utbyggd långsiktig alternativsökande planering.
- Svårigheter att mäta och värdera prestationer och resultat av olika verksamheter samt att relatera dessa till de angivna målen. Därigenom har en effektiv resursallokering försvårats.
- Förekomsten av s. k. flermålsaktiviteter, vilket försvårat kostnadsfördelning och resultatanalys samt verksamhetens indelning i ändamålsinriktade program.
- Alltjämt olösta problem när det gäller att koppla samman prestationer och resultat med kostnader, vilket har lyckats endast i mindre utsträckning.
- Negativ inställning hos delar av personalen till programbudgetering.
- Otillräckligt stöd från centralt håll vid försöken att genomföra programbudgetering i statsförvaltningen och en alltför passiv budgetdialog.

Idéerna i det tidigare omnämnda SEA-systemet har i stor utsträckning hämtats från programbudgetutredningen, och systemet bygger delvis på erfarenheterna från försöksverksamheten med programbudgetering. Detta gäller främst verksamhetsplanering som omfattar avsnitten planering och budgetering i SEA. SEA-systemet har av RRV utvecklats som ett teoretiskt fundament och som en norm för det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet i statsförvaltningen. Inom ramen för SEA har metoder och rutiner för planering, löpande kontroll och verksamhetsanalys utformats. SEA utgör emellertid inte ett färdigt system av omedelbart användbara tekniker för styrning av myndigheternas verksamhet. Resultatet av utvecklingsarbetet har huvudsakligen bestått av erfarenhetssummeringar, t. ex. från försöksverksamheten med verksamhetsplanering, och av mera generella råd och anvisningar.

Det av RRV lanserade SEA-systemet synes väl sammanfatta de allmänna krav som bör ställas på utformningen av myndigheternas ekonomiadministrativa system. Av särskild betydelse i detta sammanhang är att

SEA betonar de samband och beroenden som råder mellan de ekonomiadministrativa aktiviteterna. Systemets användbarhet begränsas dock i väsentliga avseenden av olika faktorer. Dessa kommer att närmare behandlas i det följande.

Vissa av de omständigheter som försvårat den praktiska tillämpningen av programbudgetmodellen torde verka hindrande även vid tillämpningen av de inom ramen för SEA utarbetade allmänna rekommendationerna för verksamhetsplanering och resultatanalys. Bland dessa faktorer kan nämnas svårigheter i fråga om t. ex. målpreciseringar, utarbetande av alternativ i verksamheten samt mätning och jämförelser av verksamhetsresultat. En av de viktigaste uppgifterna i det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet måste därför bli att de centrala instanser som är närmast ansvariga för detta arbete utformar myndighetsanpassade och mera konkreta metoder för planering, styrning och resultatanalys i det praktiska vardagsarbetet. Denna uppgift ankommer för närvarande närmast på myndigheterna själva.

Angelägenheten av att myndigheterna ges ökad hjälp med att anpassa planeringsmetoder och utveckla ekonomiadministrativa styrsystem för den egna verksamheten har tidigare framhållits i olika sammanhang. Krav på sådana insatser anfördes bl. a. i revisions- och rationaliseringsutredningens betänkande år 1976. Vid remissbehandlingen av utredningens betänkande fick detta förslag starkt stöd från flera remissinstanser. Kravet på sådana stödinsatser styrks även av erfarenheter från programbudgetverksamheten inom den federala förvaltningen i Förenta staterna.

De myndigheter som i första hand torde komma i fråga som huvudmän för denna stödverksamhet är RRV och statskontoret. I vissa sammanhang kan stödinsatser även av Statskonsult AB samt av de olika revisionskontoren och redovisningscentralerna övervägas. Olika principiella synpunkter kan läggas på hur denna verksamhet skall organiseras. En viktig fråga i detta sammanhang är i vilken utsträckning revisionsorganen kan ange praktiska lösningar utan att mista sitt oberoende vid kommande revisioner.

Genom statsverksamhetens växande omfattning, vilken lett till en stark utgiftsexpansion med konsekvenser för en mångfald samhällsområden, har kraven på en effektiv planering och resursstyrning skärpts. Den i många avseenden värdefulla myndighetsrationaliseringen är inte tillräcklig för att motverka denna utgiftsökning. För att mera omfattande omprioriteringar skall kunna genomföras, erfordras en planering både i ett längre tidsperspektiv och i ett större sammanhang än vad som vanligtvis kan överblickas på myndighetsnivå. Det är främst i ett mera långsiktigt perspektiv som resursanvändningen kan förändras. Som exempel på behovet av omprioriteringar kan nämnas att det sammanlagda budgetunderskottet har beräknats till 200 miljarder kronor i långtidsbudgeten för perioden 1978/79–1982/83. Att befintliga resurser behöver omdisponeras för att vissa högt prioriterade reformanspråk skall kunna förverkligas i ett ansträngt statsfinansiellt läge har flera gånger framhållits av statsmakterna. Dessa krav har senast strukits

under i 1979 års budgetförslag. I budgetförslaget har bl. a. behovet av seriösa diskussioner på politisk nivå om omprioriteringar betonats, och det har framhållits att sådana avvägningar i flera fall kan komma att gripa över flera myndigheters verksamhetsområden.

Vid dessa avvägningar synes följande tre frågor förtjäna särskild uppmärksamhet, nämligen myndigheternas behov av stöd vid preciseringen och konkretiseringen av mål för den statligt finansierade verksamheten på både kortare och längre sikt, angelägenheten av att övergripande sektorsstudier med deltagande av representanter för olika intressenter inom det aktuella verksamhetsområdet kommer till stånd såsom ett komplement till myndigheternas egna rationaliserings- och besparingsinsatser samt önskvärdheten av en utveckling mot en klarare och mera ändamålsenlig verksamhetsindelning på olika nivåer.

De överordnade målen för myndigheternas verksamhet är, som tidigare nämnts, i regel mycket allmänt givna, och myndigheterna verkar ofta i ett större sammanhang i vilket de olika myndigheternas åtgärder är beroende av varandra. Det kan därför varasvårt för den enskilda myndigheten att på eget initiativ urskilja och utreda mera genomgripande alternativa inriktningar av verksamheten. En sådan utredningsverksamhet är även förhållandevis resurskrävande. För att det skall bli praktiskt möjligt att genomföra önskvärda omprövningar av verksamheter måste förutsättningarna för det därmed sammanhängande utredningsarbetet ofta klarläggas på en myndighetsövergripande nivå. Syftet med sådana sektorvisa utförda översyner bör bl. a. vara att man genom dem försöker klarlägga vilka möjligheter som finns att modifiera eller lägga ned pågående verksamheter, så att resurserna kan styras över till mera angelägna verksamhetsområden. Vid dessa översyner bör uppnådda verksamhetsresultat särskilt beaktas. Översynerna bör genomföras av särskilda beredningar. I dessa beredningar bör ingå såväl parlamentariker som experter på det aktuella förvaltningsområdet.

Genom medverkan av parlamentariker säkerställs att utredningsarbetet inriktas på politiskt relevanta alternativ. Berörda riksdagsutskott bör informeras om resultaten av dessa långsiktiga studier enligt de principer som för närvarande tillämpas på försvarsområdet.

Statsmakternas resursavvägningar och styrning av förvaltningen skulle i många fall underlättas genom en klarare avgränsning mellan myndigheternas olika uppgifter (program). Vid de i det föregående förordade översynerna bör man därför även beakta möjligheterna att höja effektiviteten genom omfördelningar av arbetsuppgifter mellan olika myndigheter. Svårigheterna att styra och överblicka den alltmersammansatta förvaltningen har bl. a. tagit sig uttryck i tillkomsten av olika integrations- och samrådsorgan. Dessa organs arbetsuppgifter bör därför närmare utredas, så att systemsambanden mellan de samverkande myndigheterna klarläggs. Resultaten av dessa analyser bör jämsides med erfarenheterna från sektoröversynerna utnyttjas för överväganden om organisationsreformer, syftande till en klarare uppgiftsavgräns-

ning. Översynerna torde i vissa fall även kunna leda till att en verksamhets departementstillhörighet omprövas, så att ett klarare organisationsansvar och en mera ändamålsenlig verksamhetsindelning på statsmaktsnivå uppnås.

Vid ett övervägande av hithörande spörsmål bör man hålla i minnet att möjligheterna att framgångsrikt genomföra de förändringar i verksamheten som kan aktualiseras i samband med långsiktsplaneringen i hög grad är beroende av hur förslagen till förändringar kan förankras hos berörda personalkategorier och verksamhetsledningarna. De föreslagna åtgärderna kan eljest lätt uppfattas negativt. Olika vägar bör prövas i syfte att främja en positiv medverkan från personalens sida i detta utvecklingsarbete. I detta sammanhang bör även övervägas i vad mån statsmakterna kan utnyttja särskilda medel för att stimulera myndigheterna till att självständigt ta initiativ till större rationaliseringsåtgärder. En väg kan därvid vara att i någon form göra myndigheterna delaktiga av dessa rationaliseringsresultat. Önskade verksamhetsförändringar torde vidare underlättas om förutsättningarna för en ökad personalrörlighet förbättras.

Det finns även anledning att framhålla betydelsen av att personalen tar del i rationaliserings- och utvecklingsarbetet inom ramen för den s. k. förslagsverksamheten och att denna verksamhet aktiveras. Frågan om hur personalens synpunkter och förslag i ökad utsträckning skall kunna tas till vara i rationaliseringsverksamheten synes böra utredas inom ramen för det utredningsprojekt som bedrivs vid statskontoret angående rationaliseringsarbetets organisation och arbetsformer vid statliga myndigheter m. m. (RATO) och som bl. a. avser frågan om förutsättningar och hinder för rationalisering. I samband därmed bör även möjligheterna att låta allmänheten ta del i förslagsverksamheten prövas.

Mot bakgrunden av de vid granskningen samlade erfarenheterna av programbudgetering hos civila myndigheter och av det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet kan granskningsresultatet sammanfattas på följande vis.

Programbudgetverksamheten synes ha medverkat till en allmän höjning av kostnadsmedvetandet och ha skapat en ökad förståelse för effektivitetshöjande åtgärder inom förvaltningen. De idéer som legat till grund för programbudgetmodellen har i hög grad präglat även det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet. Det har samtidigt visat sig att praktiska förutsättningar för en mera generell tillämpning av totalintegrerade ekonomiadministrativa styrsystem inom den svenska statsförvaltningen för närvarande saknas i väsentliga avseenden.

Vissa av de omständigheter som försvårat tillämpningen av programbudgetmodellen torde verka hindrande även vid tillämpningen av de metoder och tekniker som utarbetats inom ramen för det av RRV lanserade SEA-systemet. Den företagna granskningen har därför gett anledning till följande förslag.

- I det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet bör myndigheterna erhålla ökat stöd vid utarbetandet av myndighetsanpassade och mera konkreta metoder för planering, styrning och resultatanalys.
- Till ledning för myndigheternas alternativsökande planering och för statsmakternas prövning av möjligheterna att omdisponera befintliga resurser bör mål och förutsättningar för pågående aktiviteter samt hitintills uppnådda resultat närmare klarläggas och analyseras vid verksamhetsövergripande sektorstudier. Dessa översyner bör genomföras av särskilda beredningar, i vilka det skall ingå såväl parlamentariker som experter på det aktuella förvaltningsområdet. Berörda riksdagsutskott bör informeras om resultaten av dessa långsiktiga studier.
- För att statsmakternas resursavvägningar och styrning av förvaltningen skall underlättas, bör en klarare och mera ändamålsenlig verksamhetsindelning på olika nivåer eftersträvas.
- Myndigheterna bör stimuleras till att självständigt ta initiativ till större rationaliseringsåtgärder, t. ex. genom att myndigheterna i någon form görs delaktiga av rationaliseringsresultaten.
- Förutsättningarna för en ökad personalrörlighet i statsförvaltningen bör förbättras, så att önskade verksamhetsförändringar underlättas.
- Den s. k. förslagsverksamheten bör aktiveras, så att personalens deltagande i rationaliserings- och utvecklingsarbetet stimuleras. Förutsättningarna för att låta allmänheten ta del i denna förslagsverksamhet bör närmare utredas.

2 Remissammanställning

Yttranden över granskningspromemorian har efter remiss lämnats av domstolsverket, statens vägverk, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statens personalnämnd (SPN), statsförvaltningens centrala förslagsnämnd, generaltullstyrelsen, konsumentverket samt länsstyrelsen i Västernorrlands län.

Förvaltningsutredningen har under hänvisning till att de åtgärder som föreslås i granskningspromemorian har beröring med frågor som för närvarande behandlas av utredningen och att utredningens överväganden och förslag avses redovisas senare i år valt att inte nu ta ställning till föreslagna åtgärder. Även Centralorganisationen SACO/SR, Statsanställdas förbund (SF) och Tjänstemännens centralorganisationens statstjänstemannasektion (TCO-S) avstår från att yttra sig i ärendet.

Allmänna synpunkter

Den i granskningspromemorian redovisade bedömningen av försöksverksamheten med programbudgetering och av det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet får i allt väsentligt stöd av remissinstan-

serna. RRV anser att promemorian ger en korrekt och väl avvägd sammanfattning av den faktiska utvecklingen. SPN framhåller att den granskning som riksdagens revisorer låtit göra av programbudgetering hos den civila statsförvaltningen är klar och uttömmande och att programbudgeteringens för- och nackdelar, dess effekter och problem vid införandet av den framgår tydligt.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till de förslag som lämnas i granskningspromemorian. Statskontoret och RRV anför emellertid att vissa av förslagen inte varit så konkret formulerade att det varit möjligt att entydigt bedöma de praktiska förutsättningarna att genomföra dem. RRV uttalar ändå den meningen att ett genomförande av förslagen sannolikt skulle bidra till att påskynda den eftersträlvade höjningen av den ekonomiadministrativa nivån i svensk statsförvaltning. SPN anser att de åtgärder som föreslås i promemorian för att underlätta tillämpningen av programbudgetmodellen och av SEA-systemet ligger väl i linje med uppfattningar som SPN hävdar i olika sammanhang. Länsstyrelsen i Västernorrlands län framhåller att slutsatserna i promemorian om den fortsatta tillämpningen av programbudgetering och SEA-systemet bekräftas av de erfarenheter som finns inom länsstyrelsen av dessa system.

Ökat stöd till myndigheterna i planeringsfrågor m. m.

Det i granskningspromemorian framförda förslaget att myndigheterna bör erhålla ökat stöd vid utarbetandet av myndighetsanpassade och mera konkreta förslag för planering, styrning och resultatanalys stöds av samtliga remissinstanser.

Domstolsverket framhåller i sitt remissyttrande särskilt de mindre myndigheternas behov av medverkan från främst statskontoret och RRV i planeringsfrågor. Vägverket vill särskilt framhålla angelägenheten av att det ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet anpassas till den enskilda myndighetens verksamhet. Verket anser att detta utvecklingsarbete i första hand bör åvila vederbörande myndighet – i vart fall när det är fråga om myndigheter med en mera betydande ekonomisk verksamhet. Statskontoret pekar på att statsmakernas krav på omprioriteringar kommer att ställa myndigheterna inför nya problem och därmed öka myndigheternas behov av stöd och rådgivning. RRV erinrar om att vikten av centrala insatser för att stödja myndigheternas utvecklingsarbete senast strukits under i årets budgetproposition, men att angelägenhetsgraden inte accentuerats genom någon ytterligare tilldelning av resurser för ändamålet. Även generaltullstyrelsen betonar vikten av att myndigheterna får ökat stöd i dessa frågor och pekar på att detta torde kräva utbildningsinsatser och att den konkreta rådgivningen ges större resurser inom bl. a. RRV.

Verksamhetsövergripande sektorstudier

Förslaget i granskningspromemorian om verksamhetsövergripande sektorstudier har bedömts olika. Flertalet remissinstanser är dock positiva till syftet att ge myndigheterna bättre ledning för alternativsökande planering och omprioriteringar. Domstolsverket framhåller att vissa redan befintliga organ och offentliga utredningar kan anses ha sådana planeringsuppgifter och anför att de i promemorian föreslagna sektorstudierna i första hand borde handhas av befintliga organ för att undvika en alltför stark uppsplittring av övergripande frågor på olika instanser. Statskontoret påminner om att verket i sitt remissyttrande på budgetutredningens betänkande ställde sig tveksamt till ett förslag om ett institutionaliserat och för alla sektorer enhetligt system för sektor- och perspektivstudier. Statskontoret instämmer emellertid i att det från tid till annan finns skäl att göra mer långsiktiga och sektorövergripande studier av olika samhällsproblem. RRV pekar på att verket tidigare visserligen tillstyrkt budgetutredningens förslag om särskilda beredningar, men att det nu torde finnas anledning att avvakta förvaltningsutredningens kommande betänkande innan frågan tas upp till förnyad diskussion. Generaltullstyrelsen finner åtgärder i den riktning som föreslagits i promemorian angelägna. Konsumentverket är positivt till syftet att ge ledning för alternativsökande planering men framhåller att detta behov bör vägas mot myndigheternas behov av arbetsro.

Mera ändamålsenlig verksamhetsindelning

De remissinstanser som behandlat förslaget att vid de förordade sektorstudierna även beakta möjligheterna att genom omfördelningar av arbetsuppgifter mellan myndigheterna höja effektiviteten är i allmänhet positiva. Vägverket ansluter sig till uppfattningen att en ändamålsenlig verksamhetsindelning är grundläggande för att lyckas med resursavvägningar och styrning i den form som avses med tillämpandet av programbudgetering. Generaltullstyrelsen finner åtgärder som leder till en klarare och mera ändamålsenlig verksamhetsindelning angelägna. Även konsumentverket instämmer i att en sådan verksamhetsindelning bör eftersträvas.

Statskontoret pekar inledningsvis på olika förhållanden som försvårar statsmakternas styrning av statsförvaltningen. Ett sådant förhållande är, enligt statskontoret, de alltför samband och beroenden som uppstått mellan olika myndigheter inom samma samhällssektor när statsförvaltningen byggs ut för att tillgodose nya behov. Statsförvaltningen har härigenom kommit att karaktäriseras av en alltmer långtgående arbetsfördelning och specialisering. I takt därmed har beroendeförhållandena mellan olika myndigheter ökat och behovet av samordning har också blivit alltmer påtagligt.

Statskontoret anför vidare att behovet av samordning ofta skär tvärs över de sektorgränser som departementsindelningen skapar. En effektiv styrning

ställer således ökade krav på en smidig samverkan och planering mellan olika departement.

Ett annat förhållande som skapar styrningsproblem, framhåller statskontoret, är att allt fler myndigheter fått planerande, styrande och kontrollerande uppgifter, medan de producerande förts över till regionala och lokala statliga och kommunala organ. En viktig konsekvens av denna utveckling är att budgeten blir ett otillräckligt och inte särskilt verksam instrument för styrning.

Statskontoret tar vidare upp den i promemorian berörda frågan om integrationsorganen och uttalar att det finns flera skäl att vara kritisk mot idén att lösa alla samordningsproblem genom att inrätta olika typer av delegationer, nämnder etc. Ett alternativ till detta bör, enligt statskontoret, vara att stimulera till och finna former för en fortlöpande samverkan mellan myndigheter med näraliggande uppgifter. Domstolsverket anför att erfarenheterna visar att det föreligger stora praktiska svårigheter att skapa lämplig verksamhetsindelning och föreslår att i stället bör alternativa metoder att redovisa verksamheter prövas.

Stimulans av myndigheternas rationaliseringsinsatser

Domstolsverket bedömer det som mindre sannolikt att myndigheterna kan stimuleras att ta fler initiativ till större rationaliseringar genom att myndigheterna i någon form görs delaktiga av rationaliseringsresultaten. Statskontoret anför vissa principiella invändningar mot idén och uttalar att det är statsmakterna – och inte myndigheterna – som skall besluta om hur frigjorda resurser bäst skall utnyttjas inom statsförvaltningen. Konsumentverket anför liknande synpunkter, men anser samtidigt att andra skäl än de som är förknippade med programbudgeteringens principer kan tala för att göra den enskilda myndigheten delaktig av rationaliseringseffekterna. RRV uttalar att verket inte har några principiella invändningar mot förslaget om myndigheternas rationaliseringsverksamhet. RRV måste dock konstatera att de praktiska svårigheterna att genomföra förslaget är avsevärda med nu gällande regelsystem. Generaltullstyrelsen är dock klart positiv till förslaget och styrelsen stryker under vikten av att en princip som innebär att myndigheterna i någon form blir delaktiga av rationaliseringsresultaten tillämpas även i dagens kärva budgetläge.

Ökad personalrörlighet i statsförvaltningen

De remissinstanser som tagit upp frågan om ökad personalrörlighet stöder i allmänhet det i granskningspromemorian framförda förslaget att förutsättningarna för en ökad personalrörlighet i statsförvaltningen bör förbättras, så att önskade verksamhetsförändringar underlättas. Domstolsverket betonar att i en framtida statsförvaltning med ringa tillväxt och ett större inslag av

omprioriteringar mellan förvaltningsområdena måste rörlighetsfrågan ägnas ytterligare uppmärksamhet. Vägverket, som tillstyrker förslaget, framhåller att det enligt verkets bedömning endast föreligger begränsade möjligheter att påverka personalrörligheten annat än på längre sikt. Flera remissinstanser, bland dem statskontoret, RRV och generaltullstyrelsen, framhåller att det emellertid föreligger en rad praktiska svårigheter att genomföra förslaget med nu gällande regelsystem. Domstolsverket anför härom att den pågående omorganisationen av statens centrala arbetsgivarfunktion kan förväntas leda till förbättrade möjligheter att hantera rörlighetsfrågorna centralt i statsförvaltningen.

Statskontoret pekar på två möjligheter som kan vara av viss betydelse för att uppnå en ökad personalrörlighet. Den ena berör inriktningen av det personaladministrativa arbetet vid flertalet myndigheter. De flesta myndigheters personaladministration har traditionellt varit – och är i viss mån fortfarande – inriktade på löneadministration och rekryteringsfrågor. Med den resursknapphet som för närvarande råder inom statsförvaltningen är det, enligt statskontoret, angeläget att myndigheternas personaladministration i ökad utsträckning inriktas på frågor som rör rörlighet och omplacering. Den andra möjligheten hänger samman med det utvecklingsarbete som statskontoret bedriver tillsammans med SPN angående ADB-baserat personaladministrativt informationssystem (PI). De flesta myndigheter har i dag mycket ofullständig statistik över hur stor rörligheten är såväl totalt som för olika personalkategorier. PI-systemet kan därför, menar statskontoret, bli ett värdefullt hjälpmedel för en mer aktiv och rörlighetsorienterad personaladministrativ planering.

Aktiverad förslagsverksamhet

Önskvärdheten av att i olika former stimulera personalens deltagande i rationaliserings- och utvecklingsarbetet har kraftigt betonats i remissvaren på det i granskningspromemorian framlagda förslaget om en aktiverad och breddad förslagsverksamhet i statsförvaltningen. Flertalet remissinstanser stöder förslaget i promemorian att förslagsverksamheten bör aktiveras. Statskontoret vill dock stryka under att det är en form av insatser som högst marginellt kan påverka myndigheternas effektivitet. Länsstyrelsen i Väster-norrlands län anser det angelägnare att satsa på ökat stöd till myndigheterna i deras utvecklingsarbete än på en aktivering av förslagsverksamheten. Domstolsverket anser det vara värdefullt om den s. k. förslagsverksamheten kan aktiveras. För att personalens kunskaper och erfarenheter i framtiden skall kunna tillvaratas bättre än hittills krävs, enligt verket, en genomgripande förnyelse av formerna för förslagsverksamheten. Särskilt personalutbildningens betydelse i sammanhanget och formerna för belöning bör härvid beaktas.

Statsförvaltningens centrala förslagsnämnd förutsätter att förslagsverk-

samheten kommer att fortsätta efter i stort samma regler som hittills. Detta innebär att den enskilda förslagskommittén vid myndigheten beslutar i förslagsärenden där ersättningen ej överstiger visst belopp – fortsättningsvis 2 000 kronor – medan det ankommer på den centrala förslagsnämnden att dels samordna och leda verksamheten, dels besluta i förslagsärenden där ersättningen överstiger nämnda belopp, dels ock stimulera intresset bland de statsanställda att lämna förslag.

Nämnden har konstaterat en ökning av intresset för förslagsverksamheten under den senaste 10-årsperioden. Nämnden instämmer därför i vad som sägs i promemorian och understryker samtidigt önskvärdheten av att nämndens resurser byggs ut för att säkerställa att detta ökande intresse kan tas till vara i framtiden.

Generaltullstyrelsen pekar i sitt remissyttrande på att den formaliserade förslagsverksamheten kan utgöra ett försenande moment när det gäller att genomföra förslag till vardagsrationaliseringar. Även förslag som går tjänstevägen eller informella vägar bör därför, enligt styrelsens mening, kunna belönas.

Inställningen hos remissorganen till att låta allmänheten ta del i denna förslagsverksamhet är delad. Domstolsverket anser att förslaget att inrymma också allmänheten i förslagsverksamheten förefaller mera tveksamt. En vidareutveckling av undersökningarna om hur allmänheten upplever kontakterna med förvaltningen kan enligt verket vara ett bättre alternativ.

Statsförvaltningens centrala förslagsnämnd kan instämma i förslaget att utreda förutsättningarna för att låta allmänheten medverka med förslag till förbättringar endast under vissa förutsättningar. Enligt nämndens mening bör allmänhetens medverkan i förslagsverksamheten organiseras utanför den förslagsverksamhet som, enligt vad nämnden erfar nu kommer att regleras i avtal mellan staten och de statsanställda.

Allmänhetens medverkan bör, enligt nämnden, utformas så att förslagen kanaliseras via förslagskommittéerna vid myndigheterna till en central instans inom regeringskansliet eventuellt som en fortsättning på byråkratiutredningen. Vid den föreslagna utredningen bör, enligt nämnden, även ersättningsfrågorna behandlas.

Om allmänhetens deltagande i förslagsverksamheten framhåller generaltullstyrelsen de goda erfarenheter tullverket haft av att samråda med företrädare för näringslivet vid utformning av arbetsrutiner, blanketter och dylikt.

Riksdagens revisorers yttrande över riksrevisionsverkets förslag till organisation och arbetsformer för revision vid revisionskontor

1979-10-26

Till budgetdepartementet

Genom remiss den 10 september 1979 har riksdagens revisorer beretts tillfälle att avge yttrande över riksrevisionsverkets förslag till organisation och arbetsformer för revision vid revisionskontor. Revisorerna får med anledning härav anförda följande.

Riksrevisionsverket (RRV) har genom ett omfattande utvecklingsarbete aktivt bidragit till att den statliga redovisningen och den statliga revisionen har förbättrats under det senaste decenniet. Grunden för detta arbete lades när statsmakterna år 1967 antog ett av RRV framlagt förslag till omdaning av verksamheten på dessa områden. Med detta principbeslut som utgångspunkt har RRV på ett förtjänstfullt sätt verkat för att höja kvaliteten på den statliga redovisningen och ge den under regeringen lydande revisionen ett nytt och mer ändamålsenligt innehåll.

Riksdagens revisorer, som således i stort ser positivt på RRVs insatser inom dessa områden, har emellertid på ett tidigt stadium uttalat betänkligheter mot den organisation som tillskapades för den statliga redovisningsrevisionen. Redan i samband med 1967 års principbeslut ifrågasatte revisorerna sålunda det tilltänkta systemet med interna revisionskontor, direkt underställda de myndigheter som skulle granskas. Av de synpunkter som därvid framfördes kan i detta sammanhang nämnas att revisorerna bl. a. befarade att revisionskontoren till följd av sin ställning inte skulle kunna bedriva en tillräckligt obunden granskning. Revisorerna gjorde också den bedömningen att utgångsläget för systematiska undersökningar, avseende hela det statliga förvaltningsområdet, skulle komma att försämrats på grund av revisionens uppdelning på flera från varandra fristående organ.

År 1976, när organisationen för den statliga redovisningsrevisionen hade blivit helt utbyggd och praktiska erfarenheter av revisionskontorens verksamhet hade vunnits, beslöt revisorerna att ta upp frågan till förnyad granskning. Kort därefter påbörjade emellertid RRV en brett upplagd undersökning av i stort sett samma förhållanden som revisorerna själva önskade få belysta. För att undvika dubbelarbete förklarade revisorerna därför sin egen undersökning som vilande i avvaktan på att RRV skulle slutföra sitt projekt.

De förslag som RRV nu har lagt fram är ämnade att motverka vissa under översynsarbetet uppmärksammade svagheter och brister i den nuva-

rande organisationen. RRVs förslag till lösningar avviker emellertid på avgörande punkter från de rekommendationer som har lämnats av den arbetsgrupp som har haft i uppdrag att svara för RRVs översyn. Skillnaderna synes vara betingade av att verket och arbetsgruppen har bedömt behovet av åtgärder utifrån skilda utgångspunkter. Medan arbetsgruppen sålunda starkt har betonat behovet av en oberoende redovisningsrevision och utformat sina förslag utifrån detta kriterium, har verket självt mer strävat efter att bevara grunddragen i nuvarande organisation och att inom dess ramar finna lösningar som stärker revisionskontorens oberoende utan att RRVs eget ansvar för redovisningsrevisionen vidgas. RRV har ej heller ifrågasatt revisionskontorens ställning som internrevisionsorgan.

Med den av RRV förordade handlingslinjen skulle revisionskontoren otvivelaktigt bli mindre beroende, framför allt av de myndigheter som inte är värmyndigheter. Enligt revisorernas mening skapas dock inte några garantier för en helt oberoende revision eftersom vissa bindningar till värmyndigheterna alltjämt kommer att bestå, bl. a. i fråga om tjänstetillsättningar, löneförhandlingar och anslagsframställningar. Revisorerna ser det som en brist att RRV genom sina förslag inte har undanröjt även detta beroendeförhållande. Man måste nämligen i sammanhanget beakta den fundamentala svaghet som ligger inbyggd i varje internrevision i form av psykologiskt betingade spärrar som gör det svårt för granskningspersonalen att kritiskt bedöma beslut av den egna styrelsen.

Åtgärder som har vidtagits med anledning av den nyligen beslutade moderniseringen av det statliga budgetsystemet antyder enligt RRV att statsmakternas detaljstyrning av myndigheterna kommer att minska och att dessa kommer att erhålla ökad rätt och ökat ansvar att själva göra väsentliga ekonomiska bedömningar. Denna utveckling mot större frihet i detaljer kan enligt RRV förväntas resultera i att behovet av ett externt inslag i redovisningsrevisionen *begränsas* samtidigt som behovet av en extern förvaltningsrevision ökar.

I likhet med RRV är riksdagens revisorer av den uppfattningen att moderniseringen av budgetsystemet kan väntas komma att ställa nya krav på den statliga revisionen. Man får bl. a. räkna med ett ökat behov av oberoende förvaltningsrevisionella bedömningar genom vilka statsmakterna kan få en i möjligaste mån objektiv information om myndigheternas resultat, produktivitet och effektivitet.

Revisorerna kan däremot inte finna stöd för RRVs åsikt att behovet av en extern, dvs. oberoende, redovisningsrevision härigenom skulle begränsas. Den omständigheten att myndigheterna tilldelas ökad frihet i ekonomiska avgöranden minskar enligt revisorernas mening på intet sätt utomstående intressenters behov av en helt opartiskt granskad redovisning. Detta behov får tvärtom anses öka.

Riksdag och departement är för bedömningar av bl. a. myndigheters medelstilldelning i behov av ekonomisk information, vars riktighet har

granskats av oberoende revisorer. Riksdagens revisorer och RRV bör vid sin granskning kunna utgå från en redovisning vars tillförlitlighet dessförinnan har underkastats en opartisk prövning. Även allmänheten kan, i sin egenskap av skattebetalare, liksom fackliga organisationer sägas ha ett generellt intresse av att den finansiella redovisning som myndigheterna upprättar bedöms av en obunden instans. Detsamma gäller för statistik- och prognosproducerande myndigheter.

Därtill kommer enligt 9 kap. 2 § regeringsformen att statens medel inte får användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Den kontroll av myndigheternas redovisning som detta övergripande grundlagsstadgande förutsätter måste ombesörjas av revisionsorgan som står helt fria från de granskande myndigheterna. Likaså krävs det en helt obunden revision för att bevaka att myndigheterna iakttar de regler i övrigt som regeringen, trots en minskad detaljstyrning, alltså kommer att ställa upp för deras ekonomiska verksamhet.

Starka skäl talar sålunda enligt revisorernas mening för att revisionskontorens ställning nu omprövas och att de därvid helt frigörs från det beroende som kan uppkomma genom bindningar till de granskade myndigheterna. I konsekvens härmed bör även karaktären på revisionskontorens granskning ändras från en huvudsakligen intern till en renodlat extern redovisningsrevision. Revisionskontoren bör således inte längre fungera som myndigheternas interna revisionsorgan. Deras uppgift bör i stället vara att svara för en extern revision av statsförvaltningen.

Affärsverken, som inte omfattas av revisionskontorens granskning, har egna interna revisionsorgan. Enligt beslut av riksdagen (prop. 1976/77: 130, FiU 1977/78: 1) skall RRV ha ett ansvar för att en kompletterande extern revision av affärsverkens redovisning och bokslutshandlingar kommer till stånd. RRV har på regeringens uppdrag utrett hur en sådan revision bör vara utformad och framlagt ett förslag som är avsett att börja tillämpas fr. o. m. budgetåret 1980/81.

Även vissa större förvaltningsmyndigheter, främst de med betydande uppdragsverksamhet eller med omfattande regional eller lokal förvaltning, torde framgent vara i behov av någon form av intern revision. Hur detta behov skall tillgodoses och hur en sådan intern revision skall samordnas med revisionskontorens externa granskning får utredas närmare.

Med en dylik uppdelning på extern och intern redovisningsrevision erhåller man en klarare organisation och en entydig ansvarsfördelning för respektive revisionsfunktioner. Redan i nuvarande organisation är ansvarsbilden mycket oklar. Den blir om möjligt än mer oklar genom de framlagda förslagen, eftersom RRV har valt att ge revisionskontoren en friare ställning utan att samtidigt ifrågasätta grunderna för gällande ansvarsfördelning.

Sålunda framgår av ett som bilaga 2 intaget förslag till förordning om revision vid revisionskontor, att chef för myndighet skall vara ansvarig för

intern revision av myndighetens verksamhet "i den omfattning som framgår av förordningen". Föreskriften är inte ny utan finns – bortsett från det citerade slutledet – intagen i de nuvarande bestämmelserna. Det principiellt nya med förslaget är emellertid, att det ansvar som sålunda förutsätts komma att åvila en verkschef inte längre skall vara förenat med några befogenheter. Chef för myndighet skall ju inte längre fastställa någon revisionsplan.

Såvitt revisorerna har kunnat finna innebär det i författningsförslaget föreskrivna ansvaret inte något annat än att myndighetens chef har att ställa sig till förfogande för ett samråd med chefen för revisionskontoret, innan *den senare* fastställer revisionsplanen för myndigheten. Något ansvar för planens genomförande, dvs. för själva revisionsarbetet, har inte myndighetens chef, utan detta ansvar åvilar enligt vad som uttryckligen sägs i förslagets § 7 chefen för revisionskontoret.

Det torde i och för sig vara riktigt att revisionskontorets chef skall kunna diskutera revisionens uppläggning i stort med verkschefen innan revisionsplanen fastställs. Att en medverkan i sådana överläggningar skulle kunna sägas ge myndighetens chef ett ansvar för den interna revisionen finner revisorerna dock vara något långsökt. Föreskriften saknar således i praktiken täckning och torde endast bidra till att ytterligare förvirra begreppen genom att dölja det faktum, att det med RRVs förslag till lösningar i övrigt inte kommer att finnas något myndighetsansvar för den statliga redovisningsrevisionen. Att RRV utövar tillsyn över verksamheten ändrar därvid inte något i sak.

Intrycket av en oklar ansvarsbild förstärks om man endast betraktar förhållandet mellan revisionskontor och värdmyndighet. Enligt nuvarande ordning utgör ett revisionskontor en arbetsenhet i värdmyndigheten och är således administrativt inordnad i denna. Eftersom revisionskontoren har en speciell ställning och då många av dem granskar även andra myndigheter än sina respektive värdmyndigheter, har RRV funnit det motiverat att föreslå att revisionskontorens medelsbehov och medelstilldelning skall särredovisas i värdmyndigheternas anslagsframställningar och regleringsbrev. Rent praktiskt bör detta enligt RRV ordnas på så sätt att revisionskontorens personal- och konsultmedel tas upp som en särskild anslagspost under respektive värdmyndighets förvaltningsanslag.

Särredovisningen av anslagen stärker otvivelaktigt revisionskontorens ställning gentemot värdmyndigheterna. Eftersom cheferna för dessa i praktiken kommer att sakna ansvar för revisionen, får emellertid frigörelsen som bieffekt att riksdagen kommer att tvingas anslå medel åt en verksamhet som inte någon myndighet är ansvarig för.

Enligt revisorernas uppfattning talar även andra skäl för att redovisningsrevisionens organisatoriska uppbyggnad bör tas under omprövning.

För närvarande finns det 24 revisionskontor. RRV har förordnat att man genom sammanslagningar skall åstadkomma större och färre enheter. Ver-

ket anser det dock osannolikt att man skall kunna begränsa antalet till tio, något som har diskuterats under det tidigare utredningsarbetet. Av intresse är också att RRV nyligen har förstärkt sin tillsyn av revisionskontoren. Sålunda har det övergripande ansvaret för tillsynsfrågor koncentrerats till en av verkets enheter. RRV anser sig därigenom ha fått bättre möjligheter än förut att medverka till ett erfarenhetsutbyte mellan olika revisionskontor. Likaså har verket nu förklarat sig ha för avsikt att utnyttja revisionskontorens årsberättelser som underlag för allmänna synpunkter på revisionens inriktning under efterföljande år.

I likhet med flera andra delförslag är dessa åtgärder att betrakta som förbättringar. Sett i ett vidare perspektiv är de dock enligt revisorernas mening otillräckliga.

Om man som RRV utgår från att ytterligare resurser inte kan avdelas för revision inom statsförvaltningen, framstår det som än mer angeläget att de befintliga resurserna utnyttjas på ett så rationellt sätt som möjligt. För att detta skall kunna åstadkommas, fordras enligt revisorernas uppfattning mer än vad som kan uppnås genom en omstrukturering av revisionskontoren och genom en förbättrad tillsyn. Det krävs en både sammanhållen och sammanhållande ledning för verksamheten.

En sådan gemensam ledning är en nödvändig förutsättning om man vill få till stånd en effektiv inbördes samordning av revisionskontorens begränsade resurser. Den är också erforderlig om man på ett verkingsfullt sätt skall kunna prioritera och styra revisionskontorens samlade insatser såväl i fråga om inriktning som beträffande ambitionsnivå. Redovisningsrevisionens nuvarande splittring på ett relativt stort antal från varandra helt fristående revisionskontor ger små möjligheter till en sådan styrning. Som revisorerna redan inledningsvis har berört försämrats därigenom också förutsättningarna för systematiska undersökningar av hela det statliga förvaltningsområdet.

En gemensam ledning för den under regeringen lydande revisionen skapar också bättre förutsättningar för en effektiv samverkan och ett fortlöpande växelspel mellan RRVs förvaltningsrevision och revisionskontorens redovisningsrevision. Även om förvaltningsrevision och redovisningsrevision tillgodoser olika syften står de båda revisionsformerna på intet sätt i något motsatsförhållande. Tvärtom har de flera gemensamma beröringspunkter och kan ses som komplement till varandra. Behovet av en oberoende redovisningsrevision och av en samverkan mellan denna och RRVs egen förvaltningsrevision blir särskilt framträdande om man beaktar att en myndighet i regel träffas endast mycket sporadiskt av en oberoende revision med nuvarande ordning. Det har nämligen i princip tagit ca tio år för RRV att gå igenom hela statsförvaltningen med myndighetsinriktad förvaltningsrevision.

En gemensam ledning ger också helt andra förutsättningar för att en enhetlig personaladministration och likvärdiga villkor i övrigt för tjänstemännen vid de olika revisionskontoren skall komma till stånd. Den ger

dessutom – vilket revisorerna ser som angeläget – väsentligt bättre möjligheter för en likformig prövning av revisionskontorens medelsbehov.

RRV svarar för den under regeringen förekommande externa förvaltningsrevisionen av statsförvaltningen. Härjämte har RRV genom beslut vid 1977/78 års riksmöte tilldelats ett ansvar för en årlig revision av affärsverkens redovisning och bokslutshandlingar. Om även revisionskontoren inordnas i RRV skulle således ansvaret för all under regeringen förekommande extern revision föras samman i en myndighet.

Även om man efter en dylik förändring behåller systemet med revisionskontor skulle omläggningen innebära ett visst merarbete för RRV. Felaktigt genomförd skulle den också kunna få som följd att RRV efter hand tvingas föra över resurser från förvaltningsrevision till redovisningsrevision.

Med hänsyn till vad revisorerna tidigare har uttalat om behovet av en extern förvaltningsrevision vill revisorerna betona angelägenheten av att man vid den av dem förordade omorganisationen eftersträvar att finna en administrativ lösning som inte begränsar RRVs förvaltningsrevisionella kapacitet.

Riksdagens revisorer har sålunda vid sin genomgång av det remitterade förslaget funnit anledning att i två grundläggande avseenden förorda andra lösningar än RRV. Revisorernas uppfattning om hur redovisningsrevisionen bör vara anordnad i statsförvaltningen överensstämmer i allt väsentligt med de bedömningar som två av RRVs avdelningschefer har redovisat i en till RRVs förslag fogad skiljaktig mening. För egen del vill revisorerna sammanfatta sina synpunkter på följande sätt.

1. Systemet med en decentraliserad redovisningsrevision bör behållas, men en översyn av revisionskontorens storlek bör göras.
2. Revisionskontoren bör inte bedriva en i huvudsak intern redovisningsrevision. Deras uppgift bör vara att svara för en extern granskning av myndigheterna.
3. En närmare prövning bör göras av de behov som vissa myndigheter alltjämt kan ha av en intern revision och hur dessa behov skall tillgodoses. Därvid bör också prövas hur en sådan intern revision skall samordnas med revisionskontorens externa granskning.
4. Ansvaret för den externa redovisningsrevisionen bör föras över på RRV, och revisionskontoren bör inordnas som lokala organ i detta verk.
5. En översyn bör göras av förutsättningarna för dels en inbördes samordning av revisionskontorens granskning, dels en ökad samverkan mellan revisionskontorens redovisningsrevision och RRVs förvaltningsrevision.

På riksdagens revisorers vägnar

INGEGERD TROEDSSON

/ Per Dahlberg

Riksdagens revisorers yttrande över motionen 1978/79: 218 om kontrollen av statlig verksamhet

1979-12-05

Till riksdagens finansutskott

Finansutskottet har berett riksdagens revisorer tillfälle att avge yttrande över motionen 1978/79:218 om kontrollen av statlig verksamhet.

I motionen hemställs att riksdagen hos regeringen begär att en utredning skall tillsättas, vilken i enlighet med vad som anförs i motionen skall få till uppgift att pröva i vilka former kontrollen av statlig verksamhet bör bedrivas.

En grundläggande fråga är enligt motionären var ansvaret för kontrollen av den statliga verksamheten skall ligga. Utifrån detta konstaterande diskuteras olika mer eller mindre långtgående alternativ till förändringar av nu gällande ansvarsfördelning för den statliga revisionen. Så t. ex. framhålls i fråga om redovisningsrevisionen att myndigheterna inte bör kontrollera sig själva. En första åtgärd bör vara att låta ett fristående verk som riksrevisionsverket (RRV) överta ansvaret för denna kontroll.

Revisorerna delar denna uppfattning. I ett till budgetdepartementet nyligen avgivet yttrande har revisorerna för egen del förordat en sådan lösning. Yttrandet avsåg en av RRV framlagd promemoria, benämnd Organisation och arbetsformer för revision vid revisionskontor (RK). Enligt revisorernas mening var de förslag till ändringar som RRV hade fört fram i promemorian inte tillräckligt långtgående i vissa avseenden. Bl. a. skulle revisionskontoren alltjämt stå i ett beroendeförhållande till de granskade myndigheterna. Kontorens samlade resurser skulle inte heller kunna tas till vara på effektivaste möjliga sätt i och med att de saknade en sammanhållande ledning. I yttrandet framhölls därför att ansvaret för redovisningsrevisionen borde föras över på RRV och att revisionskontoren borde inordnas som lokala organ i detta verk. Revisorerna ansåg också att en översyn borde göras av förutsättningarna för såväl en inbördes samordning av revisionskontorens granskning som en ökad samverkan mellan revisionskontorens redovisningsrevision och RRVs förvaltningsrevision.

Revisionskontoren är enligt gällande riktlinjer myndigheternas interna revisionsorgan och skall som sådana i första hand betjäna myndigheternas chefer. Redovisningsrevisionens inriktning och det resultat den ger ses i konsekvens härmed främst som en angelägenhet mellan respektive revisionskontor och berörda myndigheter.

Revisorerna är av den uppfattningen att redovisningsrevisionen av stats-

förvaltningen i första hand skall bedrivas från externa utgångspunkter, helt utan bindningar till den granskade verksamheten. Det är vidare angeläget att förutsättningar skapas för att revisionskontorens samlade insatser skall kunna prioriteras och styras på ett verkningsfullt sätt, såväl i fråga om inriktning som beträffande ambitionsnivå. Revisorernas förslag om en överflyttning av ansvaret för redovisningsrevisionen på RRV bör ses mot denna bakgrund. En sådan lösning öppnar enligt revisorernas mening också helt nya möjligheter för en samordning av och ett ökat växelspel mellan RRVs egen förvaltningsrevision och den redovisningsrevision som ankommer på revisionskontoren.

Det kan emellertid sättas i fråga om inte en mer långtgående samordning av den statliga revisionen skulle innebära väsentliga fördelar för riksdagen och dess möjligheter att utöva kontroll av den statliga verksamheten.

I 1 kap. 3 § regeringsformen föreskrivs att riksdagen skall granska rikets styrelse och förvaltning. Vad riksdagens förvaltningsekonomiska kontroll beträffar inskränker sig denna huvudsakligen till den granskning som riksdagens revisorer med sina begränsade resurser kan svara för.

Grundlagberedningen tog på sin tid upp frågan om inte revisorernas punktinriktade kontroll skulle behöva kompletteras av en inom riksdagsutskotten mer kontinuerligt bedriven granskning av olika reformers utfall. En sådan granskning har emellertid inte kommit till stånd. Det torde inte heller vara realistiskt att räkna med att den skall kunna förverkligas med utskottens nuvarande personalresurser.

De resurser som riksdagen sålunda disponerar för revision av statsförvaltningen är enligt revisorernas bedömning alltför små för att regeringsformens ovan återgivna stadgande skall kunna ges en verklig innebörd. I jämförelse med den revisionsorganisation som har byggts upp under regeringen är riksdagens egna resurser för motsvarande ändamål närmast marginella. Det kan i sammanhanget nämnas att i flertalet med Sverige jämförbara länder svarar antingen parlamentet för den statliga revisionen eller står denna på annat sätt friare gentemot regeringsmakten än i Sverige. Så är fallet exempelvis med Norge, där riksrevisionen är ett under stortinget lydande verk med uppgift att granska all statlig förvaltning. Danmark och Finland har mer dualistiska system, men i båda länderna är revisionen på olika sätt nära knuten till de parlamentariskt valda revisorerna.

Makten över statsfinanserna tillkommer grundlagsenligt riksdagen. Det är riksdagen som beslutar om skatt till staten och om statsupplåningen. Riksdagen bestämmer vidare till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till särskilt angivna ändamål. Beslut härom tas av riksdagen upp i statsbudgeten. Sålunda anvisade medel får inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Riksdagen fastställer även grunder för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över denna.

Med hänsyn till de befogenheter riksdagen sålunda har i fråga om statsregleringen anser revisorerna det naturligt att riksdagen också ansvarar för

förvaltningskontrollen. Därigenom erhåller man en direkt återkoppling mellan fattade beslut och uppnådda resultat. Utifrån de synpunkter revisorerna har att företräda vill revisorerna därför tillstyrka att en utredning tillkallas för att undersöka hur riksdagens kontroll av statsverksamheten skall kunna stärkas. En sådan utredning bör ha en parlamentarisk sammansättning.

Ett sätt att öka riksdagens kontrollmöjligheter vore att, i likhet med vad som förordas i motionens huvudalternativ, låta riksdagen stå som huvudman för hela den statliga kontrollapparaten. Revisorerna, som i sin år 1965 avgivna berättelse förde fram förslag om en sådan lösning, anser att starka principiella skäl talar för att revisionen av statsförvaltningen helt inordnas i riksdagens organisation. Rent praktiskt skulle detta innebära att riksdagens revisorer, RRV och revisionskontoren ombildades till ett nytt riksdagens revisionsorgan. Det bör emellertid uppmärksammas att RRV svarar inte bara för revision utan också handhar väsentliga uppgifter inom det budgettekniska och ekonomiaadministrativa området, såsom inkomstberäkningar, budgetanalyser, löpande riksbokföring och riksbokslut samt utveckling av metoder och rutiner för myndigheternas planering, budgetering och redovisning. De senare funktionerna måste vid en eventuell ombildning alltjämt ligga kvar under regeringens ansvarsområde.

De principiella men även praktiska fördelar som kan uppnås genom att förvaltningskontrollen förs samman under riksdagen måste dock enligt revisorernas mening vägas mot de eventuella nackdelar en sådan överflyttning kan föra med sig för regeringen och dess arbete. Revisorerna vill erinra om det förslag som förvaltningsutredningen nyligen har fört fram om RRVs medverkan i regeringens översynsarbete. Även alternativa lösningar bör därför prövas av den av revisorerna tillstyrkta utredningen. Denna utredning får enligt revisorernas mening inte hindra att beslut dessförinnan fattas om revisionskontoren i enlighet med förslag i revisorernas förutnämnda remissyttrande.

På riksdagens revisorers vägnar

INGEGERD TROEDSSON

/ Per Dahlberg

Sakregister till granskningsärendena åren 1976–1979

Registret upptar de ärenden som revisorerna under åren 1976–1979 slutbehandlat eller i vilka deras kansli under motsvarande period påbörjat granskningsarbete.

<i>Administrativa göromål vid universitet och högskolor</i>	76: 125
<i>Affärsverkens intäkt- och kostnadsutveckling</i>	79: 15, 19
<i>Arbetsmarknadspolitik</i>	77: 116
<i>Avskrivningskungörelsen, tillämpningen av</i>	77: 107
<i>Bangladesh, katastrofbistånd till</i>	76: 104
<i>Befälsutbildning</i>	76: 106
<i>Beredskapsarbeten administrerade av statens vägverk</i>	78: 15
<i>Bibliotek, informationssystem för vetenskapliga</i>	78: 19
<i>Centrala studiestödsnämnden</i>	78: 26
<i>Databehandling</i>	
Informationssystem för vetenskapliga bibliotek	78: 19
<i>Dödsbodelägda skogsbruksegendomar</i>	76: 104
<i>Fastighetsbildnings- och mätningväsendet</i>	79: 11
<i>Finansförvaltningens centrala organisation</i>	79: 13
<i>Försvarsväsen</i>	
Befälsutbildning	76: 106
Civilförsvarsstyrelsens materielupphandling	76: 109
Planerings- och ekonomisystem	79: 14, 18
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, restaurering av</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>	79: 20
<i>Information</i>	
Samhällsinformation	76: 122
Statliga publikationer	79: 22
<i>Institutet för rikskonserter</i>	79: 10
<i>Internationellt bistånd</i>	
Katastrofbistånd till Bangladesh	76: 104
<i>Invandrarverket</i>	76: 127
<i>Jordbruksprisreglering</i>	79: 16

<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>Kulturminnesvård</i>	
<i>Restaurering av gotländska kyrkor</i>	77: 113
<i>Lantmåteriverksamhet, lokal</i>	79: 11
<i>LIBRIS – ett datasystem för bibliotek</i>	78: 19
<i>Lokaliseringsbidrag</i>	79: 21
<i>Luftfartsverket</i>	77: 104
<i>Länsskatterätterna</i>	78:27
<i>Länsstyrelsernas planeringsavdelningar</i>	78: 30
<i>Mellankommunala skatterätten</i>	78: 22
<i>Näringsstöd</i>	
<i>Lokaliseringsbidrag</i>	79: 21
<i>Strukturstöd</i>	79: 21
<i>Uddeholms AB</i>	79: 22
<i>Omkostnader för statsmyndigheterna</i>	76: 117
<i>Parkeringsbot, indrivning av</i>	76: 102
<i>Patent- och registreringsverket</i>	76: 127
<i>Planerings- och ekonomisystem inom försvaret</i>	79: 14, 18
<i>Programbudgetering hos civila myndigheter</i>	79: 11
<i>Rationaliseringsorgan inom statsförvaltningen</i>	76: 120
<i>Redovisningsrevisionen inom statsförvaltningen</i>	79: 19
<i>Redovisningssystemet för statsmyndigheter</i>	79: 18
<i>Regionmusiken</i>	79: 10
<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>Skogsbruksrationalisering</i>	76: 104
<i>Socialstyrelsens tillsynsverksamhet</i>	76: 110
<i>Statens fordringar, bevakning och avskrivning av</i>	77: 107
<i>Statens järnvägars banavdelning, viss omorganisation</i>	79: 19
<i>Statens lån till Uddeholms AB</i>	79:22
<i>Statens personalnämnd</i>	77: 110
<i>Statens stöd till idrotten</i>	79: 20
<i>Statliga publikationer, information om</i>	79: 22
<i>Statsbidragsberättigade kommunala arbeten</i>	77: 120
<i>Statsförvaltningens rationaliseringsorgan</i>	76: 120
<i>Statsmyndigheter</i>	
<i>Finansförvaltningens centrala organisation</i>	79: 13
<i>Omkostnader</i>	76: 117
<i>Programbudgetering</i>	79: 11
<i>Redovisningsrevision</i>	79: 19

Redovisningssystem	79: 18
Ärendebalanser, se även under <i>Ärendebalanser hos vissa statsmyndigheter</i>	79: 12
Strukturstöd till industrin	79: 21
Studiestödsnämnden	78: 26
<i>Tandvårdsreformen</i>	76: 112
<i>Tillsynsverksamhet hos socialstyrelsen</i>	76: 110
<i>Uddeholms AB</i>	79: 22
<i>Universitetens administrativa göromål</i>	76: 125
Utbildning	
Arbetsmarknadsutbildning	77: 116
Befälsutbildning	76: 106
Tjänstledighet vid försvarsutbildning	79: 10
<i>Vägverkets administration av beredskapsarbeten</i>	78: 15
<i>Återbetalning av lokaliseringsbidrag</i>	79: 21
<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

