

**Redogörelse
1978/79: 2**

Redog. 1978/79: 2

Riksdagens revisorers verksamhetsberättelse för år 1978

Innehållsförteckning

Riksdagens revisorers skrivelse	3
1 Riksdagens revisorers uppgift och organisation m. m.	5
1.1 Uppgift	5
1.2 Organisation	6
1.3 Arbetsformer	8
1.4 Medelstilldelning	11
1.5 Personaladministration	12
2 Granskningsverksamheten	13
2.1 Granskningsplanen	13
2.2 Av revisorerna slutförda granskningsärenden	14
2.3 Ej slutbehandlade granskningspromemorior	31
2.4 Pågående utredningar	35
2.5 Projekterade ärenden	40
2.6 Granskningen av riksdagsförvaltningen	43
2.7 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden	43
3 Resultatet av de till regeringen under år 1977 avlätna skrivelserna ..	44
4 Särskilda föredragningar och besök m. m.	47
4.1 Särskilda föredragningar	47
4.2 Länsresorna	48
4.3 Besvarade remisser	52
Bilagor	
Till regeringen och till riksdagen under år 1978 avlätna skrivelser ..	53
Sakregister till granskningsärendena åren 1976–1978	82

Till RIKSDAGEN

Enligt föreskrift i 14 § instruktionen för riksdagens revisorer får revisorerna härmed avlämna redogörelse för sin verksamhet under år 1978.

I fjolårets skrivelseanmälde revisorerna att de hade för avsikt att se över de principer som hittills har tillämpats för verksamhetsberättelsens utformning. En sådan översyn har sedermera verkställts och resulterat i vissa ändringsförslag. Grundtanken i dem är att i fortsättningen endast sådana förhållanden som har ett direkt samband med revisorernas egen verksamhet skall redovisas i berättelsen.

Den nu framlagda verksamhetsberättelsen har utarbetats i huvudsaklig överensstämmelse med de nämnda förslagen, vilka revisorerna har funnit vara väl avvägda med hänsyn till det syfte som skall tillgodoses i förevarande fall. Omläggningen innebär framför allt att de hittillsvarande avsnitten om den statsfinansiella utvecklingen, om skatteuppbörden och om viktigare förvaltningsorganisatoriska förändringar m. m. har utgått. Å andra sidan har redovisningen av granskningsverksamheten i vid mening både breddats och fördjupats, varjämte vissa redigeringstekniska förändringar har vidtagits. Revisorerna vill samtidigt framhålla att jämkningar i de sålunda tillämpade principerna kan komma att göras framdeles sedan erfarenhet av omläggningen och dess konsekvenser har vunnits.

Till sist må nämnas att revisorerna överväger att i särskild ordning låta granska olika sidor av budgetutfallet såsom en ersättning för de nu slopade redogörelserna för den statsfinansiella utvecklingen och för skatteuppbörden. Avsikten är vidare att uppgifter om viktigare förvaltningsorganisatoriska förändringar skall tas in i tidskriften *Från Riksdag & Departement*, sedan plats inte längre kommer att beredas dem i revisorernas verksamhetsberättelse. Stockholm den 25 januari 1979.

FRITZ BÖRJESSON

STURE PALM

PER-ERIC RINGABY

NILS HJORTH

JAN-IVAN NILSSON

HUGO BENGTSSON

GEORG ÅBERG

GUDRUN SUNDSTRÖM

BERTIL JONASSON

HAGAR NORMARK

ALLAN ÅKERLIND

RALF LINDSTRÖM

/Per Dahlberg

1 Riksdagens revisorers uppgift och organisation m. m.

1.1 Uppgift

Enligt den för riksdagens revisorer gällande instruktionen har revisorerna till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Från detta s. k. portalstadgande, som får sin särskilda tyngd genom att revisorerna i sitt handlande uttryckligen anges företräda riksdagen själv, finns två undantag. Den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet är sålunda undantagen från revisorernas prövning. Ej heller har revisorerna rätt att granska verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller stiftelse.

Riksdagen kan både utvidga och begränsa revisorernas befogenheter i förhållande till instruktionens nu återgivna föreskrifter. Beslut av sådan innebörd har meddelats i fråga om statsmedel som kommun eller annan har tagit emot för finansieringen av viss verksamhet. Användningen av dessa medel får granskas av revisorerna, vilka därvid skall beakta de särskilda betingelser som kan gälla för verksamheten.

Till skillnad från den tillsyn över den offentliga förvaltningen som utövas av riksdagens ombudsmän har den av revisorerna bedrivna granskningen företrädesvis en ekonomisk syftning. I instruktionen har detta uttryckts med orden, att granskningen främst skall ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget. Dock står det revisorerna fritt att göra en bedömning av statliga insatser i allmänhet. Om revisorerna finner skäl därtill kan således deras granskning ta formen av en allmän förvaltningskontroll.

Vid granskningen skall huvudintresset knytas till de resultat i stort som har uppnåtts inom olika statliga verksamhetsområden. I enlighet därmed skall revisorerna framför allt beakta frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och förvaltningsekonomiska utvecklingen eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner.

Senast återgivna bestämmelser i instruktionen går tillbaka till ett uttalande av riksdagen, enligt vilket revisorernas verksamhet i första hand skall ta sikte på frågor av principiell och generell innebörd. Samtidigt har påpekats att detta inte behöver utesluta att uppmärksamhet ägnas även mera perifera eller särpräglade förhållanden inom granskningsområdet, om speciella skäl därtill är för handen. Revisorerna kan liksom, om de så önskar, ta uppen enstaka myndighets ekonomiska förvaltning till bedömning.

Den huvudinriktning som således skall känneteckna granskningen har i gällande instruktion fått en speciell innebörd genom den passus som säger

att revisorerna är oförhindrade att uttala sig om behovet och angelägenheten av olika statliga åtaganden. Revisorerna har därmed tillerkänts en friare ställning än de under regeringen lydande tillsynsmyndigheterna när fråga är om val av granskningsobjekt och bedömning av den med statsmedel finansierade verksamheten.

Bedömningen är dock inte fri i den meningen, att revisorerna kan pröva olika sakförhållanden helt efter gottfinnande. Riksdagen har förbundit ett bestämt ändamål med granskningen, och i instruktionen är vissa normer eller kriterier angivna, vilka kan sägas utgöra ett rättesnöre för revisorerna vid deras beslut i granskningsärendena. Revisorerna skall således påtala förhållanden som de finner otillfredsställande samt verka för att en god hushållning med statens medel iakttas och att statens tillgångar utnyttjas efter rationella grunder. De skall därvid fästa uppmärksamheten på möjligheter till ökning av statens inkomster, till besparing i statens utgifter och till effektivisering av det statliga förvaltningsarbetet. Granskningens syfte har uttryckts med orden, att revisorerna skall främja en sådan utveckling att staten av sina insatser på skilda områden får det utbyte som med hänsyn till både kostnader och allmänna samhällsintressen kan synas rimligt.

Instruktionen i denna del anger den principiella ram inom vilken revisorerna har att handla i de enskilda fallen och är därmed ett styrmedel för den löpande verksamheten. Den slår samtidigt fast att revisionen skall vara positiv och i de olika fallen framför allt ta sikte på rättelser för framtiden.

Utöver den kontroll som åligger revisorerna enligt deras instruktion skall de för varje avslutat räkenskapsår granska riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning. Vid denna granskning, som har karaktären av en extern revision av riksdagsförvaltningen, skall i synnerhet tillses att verkens organisation av och kontroll över bokföringen samt medels- och värdeförvaltningen är tillfredsställande. En motsvarande granskning skall göras av Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond.

1.2 Organisation

Grundläggande bestämmelser om revisorernas organisation är intagna i 12 kap. 7§ regeringsformen, vari stadgas att riksdagen inom sig väljer revisorer att granska den statliga verksamheten. Av stadgandet framgår att enbart den som är ledamot av riksdagen kan utses till revisor.

I riksdagsordningen föreskrivs att revisorerna skall vara tolv och att de utses för riksdagens valperiod. Detta betyder att revisorernas mandattid i princip är treårig. Som ersättare för de ordinarie ledamöterna utses lika många suppleanter.

Riksdagen väljer bland revisorerna en ordförande och en eller flera vice ordförande. I instruktionen har antalet vice ordförande fastställts till två. Ordföranden och de båda vice ordförandena är ordförande på envar av de

tre avdelningar på vilka revisorerna sammanträder för granskningsärendenas förberedande behandling. Varje avdelning består av fyra ledamöter och lika många suppleanter. Dess granskningsområde omfattar tre à fyra departement (motsvarande) jämte till dessa hörande myndigheter och institutioner.

Avdelningarna har enbart förslagsrätt. Varje ärende, vare sig det gäller granskningen eller revisorernas interna angelägenheter, skall avgöras vid plenisammanträde.

Revisorerna har under år 1978 varit fördelade på respektive avdelningar enligt följande.

FÖRSTA AVDELNINGEN

<i>Ledamöter</i>	<i>Suppleanter</i>
Fritz Börjesson (c), ordförande	Eric Carlsson (c)
Nils Hjorth (s), vice ordförande	Frida Berglund (s)
Georg Åberg (fp)	Ingegärd Fraenkel (fp)
Hagar Normark (s)	Ingemar Konradsson (s)

ANDRA AVDELNINGEN

<i>Ledamöter</i>	<i>Suppleanter</i>
Per-Eric Ringaby (m), ordförande	Lars Schött (m)
Hugo Bengtsson (s), vice ordförande	John Johnsson (s)
Jan-Ivan Nilsson (c)	Maj Pehrsson (c)
Ralf Lindström (s)	Wivi-Anne Radesjö (s)

TREDJE AVDELNINGEN

<i>Ledamöter</i>	<i>Suppleanter</i>
Sture Palm (s), ordförande	Curt Boström (s)
Bertil Jonasson (c), vice ordförande	Ivan Svanström (c)
Gudrun Sundström (s)	Kjell Nilsson (s)
Allan Åkerlind (m)	Ove Nordstrandh (m)

För den löpande verksamheten förfogar revisorerna över ett av dem tillsatt kansli, som förestås av en kanslichef. Under denne är kansliet organiserat på en stabsenhet och två utredningsenheter.

Den i stabsenheten ingående personalen har till uppgift att sköta vissa göromål av administrativ natur och att direkt biträda kanslichefen vid verksamhetens planläggning och samordning. Utredningsenheterna återigen har, som namnet anger, att svara för utredningen av de granskningsärenden som har beslutats av revisorerna. Varje sådan enhet består under en byråchef av fyra handläggande tjänstemän och två kontorsassistenter. Inalles omfattar kansliet 20 tjänstemän.

Revisorerna har möjlighet att i viss omfattning anlita experter och sakkunniga. Enligt ett särskilt riksdagsbeslut skall utomstående expertis på externrevisionens område regelmässigt biträda vid granskningen av riksdagsförvaltningen. Därutöver brukar revisorerna årligen ta två à tre kon-

sulter i anspråk för särskilda utredningsuppdrag inom ramen för den allmänna granskningsverksamheten.

1.3 Arbetsformer

De arbetsformer som tillämpas vid revisionsverksamhetens bedrivande kännetecknas av en fortlöpande samverkan mellan revisorerna och kansliets tjänstemän. I enlighet med den precisering av uppgifter och ansvar som har gjorts av riksdagen ankommer det därvidlag på kansliet att fortlöpande bevaka statsverksamheten, att ta fram förslag till granskningsobjekt och att utreda beslutade granskningsärenden, medan revisorerna har att bedöma granskningsärendena i deras olika faser och att fatta för ärendenas fortgång och avslutande erforderliga beslut. Samtidigt har förutsatts att revisorerna skall berika granskningsarbetet med egna initiativ.

Grunden för revisionsverksamheten utgörs numera av den granskningsplan som enligt föreskrift i instruktionen årligen skall fastställas av revisorerna. På denna plan, innefattande även en viss reserv, förs de ärenden upp som skall undersökas närmare under det aktuella arbetsåret. För varje sådant ärende fastställer revisorerna samtidigt en s. k. projektplan, som i korthet anger granskningens bakgrund och syfte i det förevarande fallet. Granskningsplanen kan därmed sägas inbegripa lika många utredningsuppdrag för kansliet som den innehåller granskningsärenden.

I den av revisorerna antagna arbetsordningen är föreskrivet, jämte annat, att kanslichefen årligen skall upprätta förslag till granskningsplan. Förslaget prövas av revisorerna, vilka genom tillägg eller strykningar kan vidta de ändringar däri som de finner önskvärda. Så görs också i växlande omfattning. Den granskningsplan som slutligt fastställs ger således uttryck för revisorernas uppfattning om verksamhetens lämpligaste utformning det aktuella året. Revisorerna har därjämte möjlighet att besluta om granskning i särskild ordning av ärenden som inte är upptagna på planen.

Verksamhetens inriktning på frågor av principiell och generell innebörd utesluter en fullständig granskning av det område som kan omfattas av revisorernas tillsyn. Av riksdagen har också förutsatts att revisorernas granskning skall ha karaktären av stickprovsvis insatta undersökningar. Detta ställer revisorerna inför svåra avvägningsproblem vid de årliga besluten om granskningsplan. Med hänsyn till arten och omfattningen av det uppdrag som har lämnats av riksdagen får det anses vara naturligt om revisorerna strävar efter att genom sin granskning skapa ett underlag för ett allmänt omdöme om tillståndet inom den statliga och statsunderstödda verksamheten i viktigare avseenden. De utredningsresurser som står till revisorernas förfogande sätter å andra sidan bestämda gränser för granskningens omfång. Dessa gränser är mycket snäva. Det är därför inte möjligt för revisorerna att ta upp mer än ett fåtal nya ärenden till granskning varje år.

I och med att granskningsplanen med vidhängande projektplaner har

antagits av revisorerna kan *första fasen* i den kontinuerligt fortskridande revisionsprocessen sägas vara avslutad.

Den *andra fasen* avser själva utredningen av de ärenden som är upptagna på granskningsplanen. Ärendena granskas i en viss av revisorerna bestämd turordning och fördelas på utredande tjänstemän (i förekommande fall på utomstående experter) allt eftersom resurser för ändamålet är tillgängliga. I regel påförs en tjänsteman två ärenden för att önskvärd flexibilitet och långsiktighet i utredningsverksamheten skall kunna upprätthållas.

På grundval av vid utredningens inledningsstadium preliminärt utfärdade granskningsanvisningar upprättas inom kansliet en arbetsplan för det aktuella ärendet. I arbetsplanen görs såsom dess viktigaste del ett försök till närmare bestämning och avgränsning av utredningsuppdraget. Tanken med denna probleminventering och problemidentifiering är att klarhet i saken skall skapas, vilket är en förutsättning för att utredningen skall ge revisorerna önskade upplysningar. I arbetsplanen anges vidare tänkt uppläggning av det fortsatta arbetet jämte avsedd utredningsmetodik, eventuellt behov av medhjälpare och specialundersökningar, uppskattad tidsåtgång och beräknade kostnader. En preliminär innehållsförteckning för den granskningspromemoria i vilken utredningsresultatet så småningom skall redovisas är även fogad vid arbetsplanen.

Arbetsplanen föredras på den revisionsavdelning till vars kompetensområde det aktuella ärendet hör. Avdelningen får därigenom kännedom om det sätt på vilket kansliet avser att lösa det i förevarande fall mottagna utredningsuppdraget, samtidigt som kansliet blir informerat om de synpunkter och önskemål som revisorerna kan ha beträffande det fortsatta arbetet. Förutsättningar för en fruktbringande dialog mellan revisorerna och deras kansli skapas därmed redan på ett tidigt stadium av utredningsarbetet.

Sedan arbetsplanen sålunda har föredragits och dryftats på vederbörande avdelning, gäller den som en vägledning och ram för det fortsatta utredningsarbetet.

Vid utredningar av det slag som förekommer hos riksdagens revisorer är det vanligt att arbetet utförs som ett lagarbete i en särskild projektgrupp. Denna arbetsmetod är inte okänd hos revisorerna, men av organisatoriska skäl har den kunnat praktiseras endast i mycket begränsad omfattning. De utredningar som görs inom revisorernas kansli har därför mestadels formen av enmansutredningar.

Utredningsarbetet avslutas med att en granskningspromemoria upprättas. Promemorian utgör det dokument vari resultatet av den av revisorerna anbefallda utredningen redovisas. Därmed är ärendets utredningsfas slutförd.

Revisionsprocessens *tredje fas* inleds med att granskningspromemorian föredras på vederbörande avdelning. Revisorerna får därigenom tillfälle att

göra en jämförelse mellan det slutliga utredningsresultatet och den tidigare presenterade utredningsplanen samt att lägga fram de synpunkter på den lämnade redovisningen som de kan finna skäl till. Emellanåt föranleder detta jämkningar i promemorians text, men det måste strykas under att den behandling som en granskningspromemoria undergår på en avdelning och sedermera vid ett plenisammanträde inte innebär något ställningstagande från revisorernas sida till de påpekanden och rekommendationer som promemorian innehåller.

I instruktionen föreskrivs nämligen att revisorerna, innan de beslutar i ett granskningsärende, i allmänhet skall inhämta yttrande av den som har berörts av granskningen eller äger speciell sakkunskap i den behandlade frågan. Detta förfarande, i förening med den tidigare utredningsfasen kallat tvåstegsförfarandet, har motiverats med angelägenheten av att revisorerna skall kunna grunda sina beslut på ett så allsidigt och tillförlitligt material som möjligt. Den ställning i det aktuella ärendet som avdelningen tar efter granskningspromemorians föredragning får därför i stort sett enbart formen av ett förslag till revisorerna i plenum att remittera promemorian till vissa namngivna myndigheter och organisationer. Beslut om remiss fattas i plenum, likaledes efter föredragning.

Sedan begärda remissyttranden har kommit in till revisorerna, underkastas de en förberedande behandling på kansliet. Därmed tar *den avslutande beslutsfasen* sin början. Yttrandena föredras på vederbörande avdelning, som nu för tredje gången konfronteras med det aktuella granskningsärendet. Avdelningen gör en bedömning av de åsikter som remissinstanserna har uttalat, ställde i relation till granskningspromemorians påpekanden och förslag, och anger på grundval härav sin uppfattning om hur ärendet lämpligen bör avslutas. Om en skrivelse anses böra avlåtas till regeringen eller till riksdagen, drar avdelningen även upp riktlinjerna för skrivelsens innehåll.

Med ledning av de synpunkter som har kommit till uttryck vid avdelningens behandling av avgivna remissyttranden har sedan kansliet att göra upp ett förslag till revisorernas slutliga åtgärd i ärendet. Förslaget, som förutom en skrivelse kan avse en tilläggspromemoria, föredras för avdelningen som efter eventuella jämkningar lämnar över det till plenum för godkännande. Det definitiva beslutet fattas så av revisorerna i plenum. Revisorerna ger därmed sin officiella syn på den fråga eller det komplex av frågor som har varit uppe till revisionell bedömning. Detta innebär att det aktuella granskningsärendet är avslutat.

Verksamheten hos riksdagens revisorer präglas i allt väsentligt av det arbete som föregår fastställelsen av den årliga granskningsplanen och av det arbete, särskilt i form av utredningar, som denna plan föranleder. Vid sidan härav har två inslag i verksamheten sådan betydelse att de är förtjänta av att nämnas här.

Med det sagda åsyftas i första hand de länsresor som revisorerna gör

ärligen. Till skillnad från de resor som företas inom ramen för utredningen av ett visst ärende har dessa resor inte något omedelbart samband med den aktuella granskningsverksamheten. De idéer till nya ärenden som kan komma fram under länsresorna tas självfallet till vara, men avsikten med resorna är dock en annan än den som vanligen förknippas med den förvaltningsbevakande och uppslagssökande verksamheten. Huvudsyftet är således att revisorerna genom länsresorna skall få tillfälle att dels bilda sig en uppfattning om tillståndet inom den offentliga förvaltningen på regional och lokal nivå, dels ta del av de erfarenheter av både positiv och negativ art som har vunnits inom berörda samhällsorgan vid genomförandet av centralt fattade beslut. I allmänhet besöker revisorerna varje år två län, varvid sammanträdena på respektive länsstyrelser utgör inte bara en informationskälla av rang utan också utgångspunkten för besök i olika delar av länen i fråga.

Ett liknande ändamål har de särskilda föredragningar som revisorerna anordnar under våren och hösten varje år. Till dessa föredragningar inbjuds verkschefer och andra framstående företrädare för den statliga eller med statsmedel finansierade verksamheten att inför revisorerna redogöra för aktuella förhållanden och problem inom de områden som de har det närmaste ansvaret för. Ofta tar föredragningarna sikte på olika sidor av ett gemensamt tema. Tyngdpunkten är lagd på sammanhangen i stort och skönjbara utvecklingstendenser.

Liksom länsresorna kan de särskilda föredragningarna sägas vara ett medel för att hos revisorerna och deras kansli vidmakthålla och förmera de allmänna kunskaper om den offentliga sektorn som är oundgängliga i en verksamhet av förevarande slag. Deras betydelse för personalens vidareutbildning är också stor.

I en den 26 januari 1978 dagtecknad skrivelse till riksdagen (Förs. 1977/78: 12) har revisorerna lagt fram förslag till vissa organisatoriska förändringar. Revisorerna har samtidigt förutsatt viss jämkning av den praxis som nu tillämpas i fråga om verksamhetsformer och arbetsrutiner. Syftet med denna jämkning är att revisorerna därigenom skall få möjlighet till fördjupad insyn i den löpande granskningsverksamheten utan att gällande principer för verksamheten rubbas.

Skrivelsen, som har tillkommit efter förhandlingar med vederbörande personalorganisationer, har överlämnats till utredningen angående en allmän översyn av riksdagens arbetsformer.

1.4 Medelstilldelning

Medel för revisorernas verksamhet anvisas i form av ett förslagsanslag under driftbudgetens XVII huvudtitel, Riksdagen och dess verk m. m. Utgifterna under budgetåret 1977/78 samt de för budgetåren 1978/79 och 1979/80 anvisade respektive av revisorerna äskade medlen framgår av nedanstående sammanställning. Beloppen är angivna i tusental kronor.

	1977/78 utgift	1978/79 anslag	1979/80 äskande
Arvoden till revisorerna	158	170	170
Lönekostnader	3 000	2 757	3 176
Sjukvård	9	6	9
Reseersättningar	80	50	60
Lokalkostnader	156	643	798
Expenser	96	93	146
Utrustning av nya kanslilokaler	343	450	—
Totalt	3 842	4 169	4 359

Revisorernas kansli har den 1 juni 1978 flyttat in i moderna kanslilokaler, vilket medfört en avsevärd ökning av lokalkostnaderna. Till en mindre del beror detta på att de nya lokalerna omfattar ett något större antal rum än de tidigare disponerade.

I samband med att riksdagen fattade beslut om revisorernas anslag för budgetåret 1978/79 erhöll revisorerna efter särskild framställning även medel för utrustning av de nya lokalerna. Av det belopp som därvid anvisades för ändamålet har 343 000 kronor redovisats under budgetåret 1977/78. Sålunda återstod av dessa särskilt beviljade medel 107 000 kronor vid ingången av efterföljande budgetår.

1.5 Personaladministration

Med anledning av den förestående omlokaliseringen av vissa departement från Gamla Stan till Södra Klara i Stockholm har revisorernas kansli den 1 juni flyttat från tidigare innehavda lokaler i kv. Rosenbad till nya ändamålsenliga lokaler i kv. Beridarebanan nr 66 vid Regeringsgatan 65. Sedan länge eftersatta behov av en rationell arbetsmiljö har därmed kunnat bli tillgodosedda.

Revisorerna har under året inrättat en extra tjänst som byrådirektör i högst F 19. Efter sedvanliga avtalsförhandlingar har sex innehavare av tjänster i rörlig lönegrad erhållit ändrad lönegradsplacering.

Inom ramen för den fortlöpande vidareutbildningen av kansliets personal har en kontorsassistent under tre dagar deltagit i en av statens personalutbildningsnämnd anordnad kurs om information och kommunikation och en expeditiönsassistent genomgått en tvådagarsutbildning i skötsel av ny offsetmaskin. Vidare har sex tjänstemän deltagit i statskontorets orienterande ADB-kurs om en och en halv dag.

I anslutning till arbetet med visst granskningsärende har en handläggande tjänsteman genomgått försvarshögskolans höstkurs, omfattande ca två månader, för att därigenom tillägna sig den bakgrundskunskap om totalförsvarets uppgifter och organisation som ansetts nödvändig för granskningsuppdragets fullgörande.

Viss facklig utbildning på arbetstid har bedrivits under året. Sålunda har en handläggare under tre dagar deltagit i en SACO/SR-kurs om löneförhandlingar inom den statliga sektorn.

Kanslipersonalen hos riksdagens revisorer och hos Nordiska Rådets svenska delegation har gjort arbetsplatsbesök hos varandra, varvid information lämnats om respektive organs verksamhet och organisation.

Därjämte har kanslichefen varit inbjuden till justitieombudsmännen för att där inför personalen informera om revisorernas verksamhet.

2 Granskningsverksamheten

Den av revisorerna för år 1978 fastställda granskningsplanen omfattade ursprungligen 24 ärenden, av vilka dock två sedermera har blivit avförda från planen samtidigt som ett nytt ärende har tagits upp på den. Efter den företagna jämkningen finns således 23 ärenden uppförda på granskningsplanen. Ett av dessa ärenden har redovisats i form av fem delprojekt.

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

2.1 Granskningsplanen

De sammanlagt 23 ärenden och fem delprojekt som finns uppförda på 1978 års granskningsplan fördelar sig på departementens verksamhetsområden enligt följande.

	Ärendet redovisas i berättelsen på s.
<i>Gemensamma för flera departement</i>	
1. Det statliga redovisningssystemet	36
2. Programbudgetering hos civila myndigheter	36
3. Försvarets planerings- och ekonomisystem	36
4. Redovisningsrevisionen inom statsförvaltningen	37
5. I statsmyndigheternas anslagsframställningar redovisade besparingsförslag	38
6. Statsmyndigheternas ärendebalanser	38
7. Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling	38
8. Statliga entreprenader	40
<i>Försvarsdepartementet</i>	
9. Tjänstledighet för frivillig utbildning inom totalförsvaret	32
<i>Socialdepartementet</i>	
10. Statsbidrag till sammanslutningar för stöd och hjälp åt läkemedelsmissbrukare	41

Kommunikationsdepartementet

11. Av statens vägverk administrerade beredskapsarbeten	15
12. Viss omorganisation vid statens järnvägars banavdelning	39

Budgetdepartementet

13. Den statliga finansförvaltningens centrala organisation	32
Statsmyndigheternas ärendebalanser:	
mellankommunala skatterätten (ingår i projekt 6)	22
Statsmyndigheternas ärendebalanser:	
kammarkollegiet (ingår i projekt 6)	23
14. Kontrollen av mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter m. m.	41

Utbildningsdepartementet

15. Det datorbaserade informationssystemet för vetenskapliga bibliotek, LIBRIS	19
16. Viss av staten finansierad konsertverksamhet	33
17. Dispositionen av medel för hemspråksundervisning	41
Statsmyndigheternas ärendebalanser:	
centrala studiestödsnämnden (ingår i projekt 6)	26

Jordbruksdepartementet

18. Inom jordbruksprisregleringen inflytande avgifter	40
19. Statens stöd till idrotten	41

Bostadsdepartementet

20. Den lokala lantmäteriverksamheten	34
---------------------------------------	----

Industridepartementet

21. Strukturstödet till industrin	42
22. Kostnaderna för byggande av visst kärnkraftaggregat	42
23. Återbetalning av lokaliseringsbidrag	42

Kommundepartementet

Statsmyndigheternas ärendebalanser:	
länsskatterätterna (ingår i projekt 6)	27
Statsmyndigheternas ärendebalanser:	
vissa länsstyrelsernas planeringsavdelningar (ingår i projekt 6)	30

Om de på planen upptagna ärendena kan i varje särskilt fall följande uppgifter lämnas.

2.2 Av revisorerna slutförda granskningsärenden

Som nämnts i det föregående har revisorerna under år 1978 tagit slutlig ställning i sju ärenden. De avgöranden som därvid träffats har föranlett skrivelse till regeringen i fyra fall. Övriga ärenden har avslutats på så sätt att revisorerna beslutat tillställa berörda myndigheter eller motsvarande organ de inom kansliet upprättade granskningspromemoriorna för kännedom eller för de åtgärder som kunde finnas befogade.

De sålunda slutförda ärendena har berört följande förhållanden.

Av statens vägverk administrerade beredskapsarbeten

Revisorernas beslut den 1 juni 1978

Granskningspromemoria nr 1/1978

De samlade anslagen till statens vägverk för drift, byggande och beredskapsarbeten vid den statliga väghållningen var under åren 1972–1976 drygt 11 miljarder kronor. Av detta belopp utgjorde medlen till beredskapsarbeten nära 15 procent. De arbetslösa som anvisats beredskapsarbeten vid vägverket uppgick under samma period till omkring fem procent av verkets samtliga anställda.

Medlen till beredskapsarbeten och liknande insatser på vägar har i huvudsak anvisats över statsbudgetens reservationsanslag till sysselsättningskapande åtgärder och ställts till arbetsmarknadsstyrelsens förfogande eller underkastats styrelsens bedömning.

Riksdagens revisorer har i detta granskningsärende låtit undersöka i vad mån för ändamålet anvisade medel disponerats på det sätt som åsyftats. Den i ärendet upprättade granskningspromemorian innehåller i stort sett följande.

Arbetslöshetens sammansättning är beroende av säsongsvängningarna i efterfrågan på arbetskraft, den regionala obalansen i tillgången på arbete inom landet och de strukturella förändringarna i näringslivet. Behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, bl. a. behovet av beredskapsarbeten, skiftar därför ständigt.

Ursprungligen var syftet med beredskapsåtgärderna att direkt ge de arbetslösa en tillfällig hjälp. Det vidgades senare till att avse en ökning av de offentliga investeringarna för att man direkt och indirekt skulle kunna påverka den totala sysselsättningen vid en konjunkturavmattning. Av olika skäl har samhället dessutom tvingats att i ökad omfattning vidta särskilda åtgärder för att sysselsätta svårplacerade arbetslösa.

Beredskapsarbeten på vägar är sedan många år ett beprövat arbetsmarknadspolitiskt medel. Den utförda granskningen har också visat att dessa arbeten i stort sett är ändamålsenliga. Granskningen har dock samtidigt gett vid handen att det finns vissa problem och brister i den nuvarande ordningen.

Sålunda blir en allmän följd av investeringar i rationaliseringssyfte ofta bl. a. att behovet av arbetskraft i allmänhet och av arbetskraft utan yrkeskunskaper i synnerhet minskar. Denna effekt har blivit särskilt framträdande i fråga om vägarbetena. Till arbetsförmedlingen anmällda arbetslösa som anvisats vägverkets beredskapsarbeten på vägar har under senare år utgjort mindre än hälften av arbetsstyrkan vid vägobjekten. Den direkta sysselsättningseffekten av offentliga investeringar i vägar, varav vägverket administrerat nära 1,3 miljarder kronor under åren 1972–1976, har härige-

nom blivit mindre än man väntat sig. Av de höga dagsverkskostnaderna vid arbetena har vidare de anvisades löner svarat för betydligt mindre än hälften.

I fråga om vägarbetenas indirekta eller sekundära effekter på den totala sysselsättningen visar granskningen att dessa effekter till större delen ligger utanför arbetsmarknadsverkets kontroll. Det är vidare inte för närvarande en administrativ uppgift för vägverket att ansvara för sysselsättningsutbytet av verkets egna beredskapsarbeten.

Den vid granskningen konstaterade ändamålsenligheten med vägarbeten som beredskapsarbeten har i stort bekräftats vid remissbehandlingen av granskningspromemorian. Dock understryks att vägarbetena på senare tid blivit mindre sysselsättningsintensiva på grund av de mycket höga dagsverkskostnader som arbetena drar.

Riksrevisionsverket har i sitt remissvar tagit upp svårigheterna att väga angelägenheten av vägarbetena mot deras sysselsättningseffekter. Verket anser sålunda att vägverkets planeringskriterier behöver utvecklas och att olika avvägningsproblem bör ges en bättre belysning. Riksrevisionsverket lämnar också i en till remissvaret fogad promemoria vissa synpunkter på hur sådana planeringskriterier skall kunna utformas. I den skrivelse som avlåtits i ärendet har revisorerna sagt sig dela denna uppfattning. De har vidare förklarat att de med hänsyn till den betydelse vägarbetena fortfarande har och även framdeles synes få som beredskapsobjekt är av den uppfattningen, att utbytet av de statliga satsningarna på området bör göras mera effektivt bl. a. genom en förbättrad planering.

Den statistik som för närvarande ställs samman eller det informationsmaterial som i övrigt finns tillgängligt synes inte ge en tillfredsställande uppfattning om effekterna av de insatta sysselsättningsåtgärderna. Bedömningen av beredskapsarbetena görs därför i dag i huvudsak endast med ledning av uppgifter som inhämtas enligt bestämmelserna i arbetsmarknadskungörelsen, dvs. behovet av beredskapsarbeten bestäms efter antalet till arbetsförmedlingen anmälda arbetslösa. Inom det numera vidgade syftet med beredskapsarbetena bör dock såväl den direkta som den indirekta, eller sekundära, påverkan på sysselsättningen rymmas. Som exempel på här åsyftade indirekta effekter kan nämnas de arbeten som skapas åt planerings- och projekteringspersonalen hos vägverket.

En del av det totala sysselsättningstillskottet på grund av vägbyggande kan vidare beräknas falla utanför den region där en väg byggs. Kunskaperna om sådant utbyte vid olika slag av vägobjekt är i dag bristfälliga. Om dessa verkningar är positiva eller negativa är vidare svårt att konstatera. Arbete på att utveckla registreringsmetoder härför pågår dock.

Nu berörda indirekta sysselsättningseffekter av beredskapsarbetena på bl. a. vägar synes fortsättningsvis böra redovisas så, att en mera skärpt resultatbevakning av insatta beredskapsåtgärder kan åstadkommas. Införandet av en sådan redovisning stämmer också överens med riktlinjerna

för det utvecklingsarbete rörande den statliga vägplaneringen som tillämpats på senare år. Vid detta har som bekant intresset alltmer riktats mot de s. k. kvalitativa effekterna, i vilka olika vägobjekts verkan på sysselsättningsläget ingår.

Behovet av beredskapsarbete för andra än för dem som anmält sig arbetslösa till arbetsförmedlingen bör vidare registreras av arbetsmarknadsverket. Härmed avses registrering av t. ex. sådana arbetstagargrupper, exempelvis maskin- och fordonsförare, som skulle ha blivit arbetslösa om de inte hade sysselsatts i beredskapsarbete. Dessutom synes det med hänsyn till personalsituationen vid vägverket och utvecklingen av anslagen till verkets väghållning vara motiverat att verket bättre redovisar hur den fast anställda personalen används för olika arbeten.

Med den sålunda skisserade redovisningen av både behovet av och effekten på sysselsättningen som grund synes arbetsmarknadsverket bättre kunna genomföra sin granskning av utbytet av medel satsade på beredskapsarbeten i form av väghållning. Därtill kommer större möjlighet att genom en bättre framförhållning tillämpa olika former för arbetenas utförande — arbeten i egen regi eller med utnyttjande av entreprenör — under lika villkor utan att de för arbetena ansvariga drabbas av den tidsbrist som i dag är för handen.

Syftet med beredskapsarbetena är att den arbetslöse så fort som möjligt skall sysselsättas på den öppna marknaden. Därför bör resultatet av arbetsförmedlingens insatser härvidlag bättre följas. För genomförande av sådana studier torde det i första hand behövas en mera systematisk undersökning av vilka faktorer som främst medverkat till att en arbetslös åter får arbete i den öppna marknaden. Med stöd av erfarenheter från sådana undersökningar kan sedan nya beredskapsarbeten utformas. En utveckling av undersökningsmetodikerna på detta område synes vara en angelägen åtgärd. Nya metoder torde med fördel kunna utvecklas med utgångspunkt i det arbete som arbetsmarknadsverket tidigare utfört på området.

Det synes även böra övervägas om inte en viss andel av de medel som satsas på beredskapsarbeten, bl. a. på vägområdet, bör användas till efterhandsgranskning av utbytet av beredskapsarbetena.

Nu angivna synpunkter på arbetsmarknadsverkets kontroll av verkningarna av vidtagna åtgärder, frågan om mera allmänna analyser av sysselsättningseffekterna av beredskapsarbetena på vägar och registreringen av sekundära effekter av beredskapsarbeten delas även av de i ärendet hörda remissinstanserna. Hur långt man skall gå vid registreringen av olika sysselsättningseffekter råder det dock delade meningar om.

Ett större utbyte av satsningarna på vägar som beredskapsobjekt skulle vidare vinnas, om längre förberedelsestider för igångsättning av vägarbetena infördes, om tilldelningen av medel för beredskapsarbetena tidigare lades och om totalkostnadsramar för de vägarbeten som utförs som beredskapsobjekt tillämpades.

Vägverket strävar efter att skilja ut och i sitt särskilda sammanhang planera in mera sysselsättningsintensiva moment i vägbyggandet innan ett beredskapsobjekt sätts i gång. Såvitt granskningen visat saknas tyvärr inte sällan förutsättningar för att sådana planeringsåtgärder skall hinna genomföras i tid. Tidtabellerna för igångsättning av beredskapsarbetena är nämligen regelmässigt sådana att tillräckligt utrymme inte alltid finns för utförande av förberedelsearbetet mellan beslutet om medel till ett beredskapsarbete och beslutet att sätta i gång samma arbete.

Den tid som löper mellan beslutet att anvisa medel till ett beredskapsarbete och beslutet att sätta i gång samma arbete bör uppenbarligen göras längre, så att större utrymme för förberedelser erhålls. Vidare synes beslut om båda dessa åtgärder böra fattas på samma nivå inom arbetsmarknadsverket.

Flertalet av de i ärendet hörda remissinstanserna ställer sig positiva till att längre tid ges för planeringen av vägarbetena. Bl. a. betonas att tidsplaneringen kräver flexibilitet, dvs. förmåga att anpassa igångsättningen av beredskapsarbetena till rådande sysselsättningssituation. Vidare understryker man att en tillräckligt god tidsplan fordras för att varje objekt skall kunna bedrivas på ett rationellt sätt och med den för objektet optimala arbetstakten och kunna färdigställas under avsett budgetår.

När det gäller frågan om totalkostnadsramar kan konstateras att under år 1978 bestämmelser trädde i kraft av innebörd att tioåriga flerårs- och fördelningsplaner för väg- och gatuhållning skall upprättas. Samtidigt som dessa bestämmelser utfärdades, gavs direktiv om planeringen av beredskapsarbeten inom vägområdet.

För statsvägarna har hittills vid flerårsplanearbetet länsvis upprättats femåriga beredskapsplaner (R-planer). Avsikten är att motsvarande beredskapsplaner skall kunna upprättas för de statskommunala vägarna. Dessa beredskapsplaner utgör dels ett styrmedel för den budgetårsvis inriktade beredskapsplaneringen (beredskapsprogram etc.), dels bas för projekteringsplaneringen.

Planering av arbetskraftens utnyttjande, arbetstakten och över huvud taget ett rationellt genomförande av ett vägobjekt som beredskapsarbete skulle underlättas om objektet i sin helhet lades upp med en flerårig totalkostnadsram som grund, inom vilken ram medel tilldelades objektet för varje budgetår efter länsmyndigheternas överenskommelse. Därför synes de olika vägobjekten böra ges sådana totalkostnadsramar, att inom dessa varje objekt tilldelas medel för varje budgetår av länsarbetsnämnderna efter överenskommelse mellan länsmyndigheterna. Härigenom skulle en bättre planering av arbetskraftens användning och över huvud taget en rationellare väghållning erhållas.

Dessa synpunkter har också till övervägande delen vunnit stöd vid remissbehandlingen. Arbetsmarknadsstyrelsen har dock ställt sig negativ till förslaget med en allmän hänvisning till att beredskapsarbetenas natur inte medger sådan planering.

Vid den nu genomförda granskningen har i övrigt vissa andra frågor om utbytet av de statliga satsningarna på vägarbeten som beredskapsobjekt aktualiserats. Vissa av dem avser vidtagande av regionalt inriktade åtgärder, såsom viss delegering och decentralisering av beslutanderätt, införande av större andel av s. k. riktade delentreprenader och införande av regionalpolitiska anslag. Nämnda frågor bör göras till föremål för ytterligare överväganden med utgångspunkt i vad som framkommit med anledning av granskningen.

I skrivelse till regeringen har revisorerna hemställt att vissa åtgärder vidtas från regeringens sida, så att ett bättre utbyte av de statliga satsningarna på beredskapsarbeten på vägar erhålls. De åtgärder som sålunda har satts i fråga av revisorerna avser

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

I fråga om övriga vid granskningen aktualiserade frågor hemställer revisorerna att dessa genom regeringens försorg görs till föremål för ytterligare överväganden.

Skrivelsen är som *bilaga 3* fogad vid denna berättelse.

Det datorbaserade informationssystemet för vetenskapliga bibliotek – LIBRIS

Revisorernas beslut den 28 februari 1978

Granskningspromemoria nr 10/1977

Under senare delen av år 1976 påbörjades hos riksdagens revisorer en granskning av det datorbaserade informationssystemet för vetenskapliga bibliotek (LIBRIS), som sedan år 1972 försöksvis har tillämpats vid flera vetenskapliga bibliotek inom landet. Syftet har varit att genom granskningen en bedömning skall göras dels av resultatet av den hittills bedrivna försöksverksamheten, dels av de faktiska möjligheter till rationaliseringsvinster som systemet erbjuder.

Med hjälp av LIBRIS-systemet avsåg man att, genom att utnyttja ett datorbaserat informationssystem, få bort det dubbelarbete som hittills hade funnits vid de vetenskapliga biblioteken, framför allt vid katalogisering av vetenskaplig litteratur. Även framställningen av bokkataloger skulle kunna förenklas. Systemet har utvecklats av statskontoret, som också fram till den 1 januari 1978 har ansvaret för den försöksmässiga driften.

Bedömningen av LIBRIS-projektet har varit förenad med stora svårigheter, eftersom de mål som satts upp för projektet varit alltför allmänt formulerade och noggrannare principer för mätning av verksamhetens effekter inte angetts av statskontoret. Såsom framgår av den i ärendet upprättade granskningspromemorian har dock den genomförda granskningen visat att de anmärkningar som från skilda håll och i olika sammanhang framförts mot LIBRIS-systemet varit befogade.

Försöksverksamheten har sålunda präglats av svag driftekonomi och låg verksamhetsvolym. Av statskontoret beräknade 200 000 katalogiseringar per år, vilket också synes motsvara aktuellt behov, utfördes under den period granskningen omfattat endast ca 50 000 per år. Den låga katalogiseringsvolymen kan beräknas innebära en förlust på flera miljoner kronor per år för statsverket. Under senare delen av år 1977 har dock verksamhetsvolymen i viss mån kunnat ökas. Den allmänna bilden blir också ljusare om man beaktar att bland de faktorer som ej har kunnat värderas vid lönsamhetsbedömningen fördelarna vida överstiger nackdelarna.

Det mindre goda resultatet av den hittills bedrivna verksamheten synes ha sin grund i brister i organisationen för LIBRIS-projektet, tekniska brister i ADB-tillämpningen och använd maskinpark, knapphet på personal, både centralt och lokalt, och brister i bibliotekspersonalens utbildning.

För att få en uppfattning om systemets kvalitet från teknisk synpunkt och den använda maskinutrustningens prestanda har revisionen låtit en teknisk konsult granska systemet. Vid denna granskning har framkommit att klagomålen från bibliotekshåll i fråga om systemets begränsade prestanda, t. ex. långa svarstider vid terminalerna, har varit riktiga. Dessutom har visats att terminal- och datorkapaciteten varit otillräcklig i förhållande till uppgiften att registrera all förvärvad litteratur i systemet.

Enligt den mening som har kommit till uttryck i granskningspromemorian bör emellertid LIBRIS-systemet kunna ge framtida vinster, vilket torde gälla såväl katalogiseringsvolymen som framställningen av katalogprodukter. En nedläggning av systemet synes därför inte böra övervägas.

I första hand bör man dock i fråga om de funktioner som i dag ingår i LIBRIS fastställa såväl kortsiktiga som mer långsiktiga mål för verksamheten vid de vetenskapliga biblioteken.

När det gäller formerna för LIBRIS vidareutveckling bör stor vikt läggas vid möjligheterna att få fram en rationell och kraftfull organisation. Denna fråga får dock slutligt avgöras i samband med att man tar definitiv ställning till organisationen av den framtida driften av LIBRIS. En nationell instans för bedömning av katalogregelfrågor, vid vilken tolkningstvister mellan biblioteken i katalogiseringsfrågor kan lösas och genom vilken erforderliga översyner av reglerna kan genomföras, bör i detta sammanhang också övervägas.

Det är även angeläget att man finner fasta former för samarbete mellan LIBRIS och det kommunala bibliotekssystemet BUMS. Detta gäller sär-

skilt i fråga om katalogiseringen av svenskt tryck och vid en eventuell utbyggnad av ADB-funktioner inom svenskt biblioteksväsende. I sådana fall torde ett samarbete uppenbarligen kunna ge samhällsekonomiska vinster.

Vid den fortsatta planeringen av LIBRIS-systemets tekniska utbyggnad på såväl kort som lång sikt bör beaktas vad som anförts i den rapport som utarbetats av den vid granskningen anlitade tekniske konsulten. En teknisk förbättring av LIBRIS-systemet i sig kommer att medföra att verksamhetsvolymen kan öka. Mot denna bakgrund framstår den planerade omläggningen av LIBRIS-systemet till en ny dator som ytterligt angelägen och brådskande. Samtidigt med den systemöversyn som är erforderlig vid ett sådant datorbyte bör övervägas om inte den nuvarande ambitionsnivån i fråga om antalet tecken i systemet kan minskas. Dessutom synes en förstärkning av datorkapaciteten under den tid som återstår till datorbytet vara nödvändig.

För de forsknings-, företags- och folkbibliotek som ej har tillgång till LIBRIS-terminaler har eftersläpningen i utgivningen av den s. k. accessionskatalogen över utländsk litteratur, vilken utges av kungl. biblioteket, skapat stora problem och därmed hämmat fjärrlånetrafiken och informationsförsörjningen i stort. Med hänsyn härtill synes åtgärder för att säkerställa en snar utgivning av accessionskatalogen, vars utgivning för närvarande släpar efter åtskilliga år, böra prioriteras. Hävs eftersläpningen kommer även lönsamhetsbilden att bli väsentligt ljusare.

Av väsentlig betydelse är också att utbildningen såväl av redan tjänstgörande som av nytillkommande personal bedrivs med kraft. Sålunda bör införande av en samlad organisation för utbildningen övervägas. Ansvaret härför bör falla på det driftansvariga LIBRIS-organet (nationalbiblioteket).

De i granskningspromemorian förordade åtgärderna har i princip tillstyrkts av de remissinstanser som har hörts i ärendet. I skrivelse till regeringen har revisorerna, med hänvisning till vad som har framkommit vid granskningen, hemställt att regeringen måtte se till

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

Skrivelsen är som *bilaga 1* fogad vid denna berättelse.

Statsmyndigheternas ärendebalanser: mellankommunala skatterätten

Revisorernas beslut den 27 april 1978

Granskningspromemoria nr 7/1977

Med utgångspunkt i de balansförteckningar över ej avslutade ärenden som statliga myndigheter varje år skall ge in till justitiekanslern har en granskning av ärendebalanserna hos mellankommunala skatterätten genomförts.

Ärendebalansen hos mellankommunala skatterätten har påtagligt ökat under senare år, särskilt markant under år 1976. Balansen av mål som kommit in t. o. m. detta år uppgick per den 1 mars 1977 till 1 600 mål. Balansen av samtliga vid sistnämnda tidpunkt inkomna mål var sålunda något högre och utgjorde uppskattningsvis ca 1 900 mål. Med tillämpning av vanliga grunder för beräkning av vad som kan anses vara nödvändig balans i fråga om skattemål skulle denna utgöra ca 1 200 mål. Den balans som, vid sidan av arbetet med inkommande mål, skulle behöva avarbetas uppgår sålunda till ca 700 mål. Med hänsyn särskilt till att målen ofta gäller stora värden – de flesta börsnoterade bolag och många andra större företag faller inom skatterättens kompetensområde – är det givetvis angeläget att denna balans avarbetas snarast möjligt.

Med oförändrad avverkningskapacitet, ca 1 500 mål per år, och en beräknad måltillströmning av ca 2 000 mål torde det inte vara möjligt att i någon mån nedbringa merbalansen. Den skulle i stället komma att ytterligare öka. En personalförstärkning synes följaktligen erforderlig. En sådan förstärkning är dock enligt ett i ärendet från riksskatteverket inhämtat yttrande knappast behövlig i fråga om domstolens sammansättning utan bör avse personalen vid rättens kansli, vid vilket det för närvarande finns tre handläggartjänster. Verket har också i sina petita för budgetåret 1978/79 begärt förstärkning med en kvalificerad handläggartjänst jämte en biträdestjänst, ett yrkande som också bifallits i fråga om handläggartjänsten. Härigenom skulle sålunda skatterätten tillföras ytterligare en arbetskraft som föredragande och ensamdomare (delvis), vilket bör medföra en icke oväsentlig höjning av avverkningskapaciteten.

Om den nämnda förstärkningen är tillräcklig för att merbalansen skall kunna avvecklas inom rimlig tid kan givetvis inte bedömas nu. Det torde dock kunna antas att balansen i varje fall inte skall behöva öka ytterligare.

Då ärendebalansen relativt sett är av begränsad omfattning och riksskatteverkets önskemål om personalförstärkning i det väsentliga blivit tillgodosett, har revisorerna inte funnit skäl att för närvarande vidta ytterligare åtgärder i ärendet än att däri upprättade promemorior tillställts riksskatteverket för kännedom.

Statsmyndigheternas ärendebalanser: kammarkollegiet

Revisorernas beslut den 27 april 1978

Granskningspromemoria nr 11/1977

Vid granskningen av ärendebalanserna hos kammarkollegiet har konstaterats att det stora flertalet balanser förekommer inom advokatfiskalskontoret. Balanserna är numerärt sett betydande men utgörs till helt övervägande del av ärenden som i första hand inte är beroende av kollegiets handläggning. Ärligen avgörs som regel flera ärenden än det antal som kommer in, och balanserna visar totalt sett en nedåtgående tendens. Arbetsläget synes därför med avseende på de löpande ärendena inte vara av beskaffenhet att påkalla någon åtgärd från revisorernas sida.

Däremot har vid genomgången av advokatfiskalskontorets balanser uppmärksamats att kammarkollegiet synes ha vissa svårigheter att hinna med den kollegiet åliggande granskningen av beskattningsmyndigheternas beslut om arvsskatt och gåvoskatt. Ärligen inflyter sådana skatter till belopp som för närvarande kan beräknas uppgå till omkring 400 milj. kronor, fördelade på många tiotusentals beslut av tingsrätter och länsstyrelser. Det är alltså fråga om skatteintäkter av betydande storlek och om ett mycket omfattande beslutsunderlag som skall granskas.

Den i ärendet upprättade granskningspromemorian innehåller i övrigt i stort sett följande uppgifter och synpunkter.

Förhållandena på förevarande skatteområde har i tidigare lagstiftnings-sammanhang inte ansetts svara mot kravet på effektivitet och rättssäkerhet, och kapitalskatteberedningen lade också år 1971 fram förslag om en reformering av skattesystemet. Då denna reformfråga emellertid synes ha ställts på framtiden, borde det finnas anledning att överväga vad som inom ramen för gällande ordning kan göras för att tillgodose det angivna kravet. Flera frågor, avseende tingsrätternas och länsstyrelsernas handläggning av förevarande skatteärenden och kammarkollegiets granskning av myndigheternas beslut i dessa ärenden, har sålunda aktualiserats vid den nu genomförda granskningen. Bl. a. har följande frågor tagits upp till behandling, nämligen på vilken nivå ärendena bör behandlas inom beskattningsmyndigheterna för att tillräcklig säkerhet i handläggningen skall vinnas, bevakningen av ärenden rörande s. k. framskjutna äganderättsförvärv, kammarkollegiets möjligheter att erhålla upplysningar från tingsrätterna i arvsskattemål och utformningen av kollegiets personalorganisation för beskattningskontrollens handhavande.

Arvsskatte- och gåvoskattelagen anses allmänt innehålla invecklade och svårtillgängliga bestämmelser, som för sin tillämpning kräver ingående kännedom om det civilrättsliga regelkomplexet. Det är därför angeläget att dessa ärenden, som kan vara av mycket varierande svårighet, handläggs av personal med de kvalifikationer som ärendenas olika beskaffenhet kräver. För tingsrätternas del gäller problemet främst beslutanderättens

delegering till tingsnotarier, som enligt tingsrättsinstruktionen inte är behöriga att handlägga ärende av vidlyftig eller svår beskaffenhet eller vars avgörande eljest kräver särskild erfarenhet. Kritik har tidigare riktats mot att tingsnotarierna i alltför stor utsträckning brukar handlägga komplicerade arvsskatteärenden, och någon nämnvärd ändring i detta förhållande synes inte ha inträtt under senare tid. Det synes därför angeläget att åtgärder snarast vidtas för att i praxis bringa handläggningen i överensstämmelse med tingsrättsinstruktionens behörighetsregler.

Domstolsverket har också i en nyligen utgiven handbok berört det avgränsningsproblem som här föreligger, och verket har frågan aktuell även i samband med ett annat projekt som är under arbete. Domareförbundet har i ärendet för sin del förklarat sig berett att fästa sina medlemmars uppmärksamhet på samma fråga. Och när det gäller motsvarande problem i fråga om länsstyrelsernas handläggning av gåvoskatteärenden har länsstyrelsernas organisationsnämnd framhållit att nämnden har avgränsningsfrågan aktuell i samband med ett pågående utredningsarbete.

Med hänsyn till vad som sålunda upplysts torde det kunna hysas förhoppning om att handläggningen av arvsskatte- och gåvoskatteärenden framdeles kommer att omhänderhas av personal med de kvalifikationer som ärendenas beskaffenhet kräver. Någon särskild åtgärd från revisorernas sida i denna del har därför inte ansetts vara påkallad för närvarande.

Vad som framkommit vid granskningen om tingsrätternas bristfälliga bevakning av ärenden om s. k. framskjutna äganderättsförvärv har föranlett domstolsverket att förklara att verket kommer att utarbeta förslag till erforderliga bevakningsrutiner. Någon särskild åtgärd från revisorernas sida erfordras därför inte heller i denna del.

När det gäller frågan om tingsrätternas skyldighet att lämna kammarkollegiet upplysningar om tillämpade beräkningsgrunder vid beslut i arvsskatteärenden har kollegiet i ärendet förklarat att behov föreligger av en uttrycklig föreskrift härom, under det att domstolsverket och domareförbundet satt i fråga behovet och värdet av en sådan föreskrift. Enligt allmänna verksstadgan föreligger skyldighet för länsstyrelse att i gåvoskatteärende gå kollegiet till handa med de upplysningar och det biträde som fordras för kollegiets verksamhet och som kan lämnas av länsstyrelsen. Någon föreskrift om motsvarande skyldighet för tingsrätt i fråga om arvsskatteärenden finns däremot inte.

I princip torde det emellertid inte finnas anledning att upprätthålla någon skillnad mellan beskattningsmyndigheternas skyldigheter i berörda hänseende. En effektiv granskningsverksamhet torde i båda fallen förutsätta att kammarkollegiet i komplicerade ärenden, i vilka beslutens motivering inte lämnar tillräcklig vägledning, skall ha befogenhet att begära närmare upplysningar. Det är också en allmän princip att organ med granskande och kontrollerande uppgifter i sina instruktioner har tillagts uttrycklig befogenhet att av de myndigheter som är föremål för granskning påkalla erforder-

ligt biträde. På grund härav och då kollegiet förklarat sig ej sällan ha svårigheter att av tingsrätterna erhålla de handlingar och upplysningar som kollegiet behöver för sin granskning, synes det – oaktat att såväl domstolsverket som domareförbundet i ärendet satt behovet och värdet av en sådan åtgärd i fråga – i lämplig ordning böra utfärdas en föreskrift som ger kollegiet befogenhet att också i arvsskatteärenden erhålla de upplysningar och det biträde som erfordras.

Det har vidare satts i fråga om inte en översyn bör göras av personalorganisationen på kammarkollegiets granskningssektion för att effektivisera den fiskala kontrollen på arvsskatte- och gåvoskatteområdet. Under erinran om att denna kontroll ställer speciella krav på personlig kontinuitet i granskningsarbetet har man därvid särskilt pekat på att tjänsterna inom sektionen erhållit en sådan placering att de i allmänhet blivit passagetjänster och sålunda ofta växlat innehavare. Kollegiet och personalorganisationen SACO/SR har i ärendet vitsordat att en mindre tjänlig personalcirkulation förekommit, och enligt personalorganisationen, som finner det angeläget att arbetssituationen förbättras, är det stor risk för att berört förhållande kommer att fortfara. Vissa uppslag för att motverka en sådan otillfredsställande utveckling har i sammanhanget också förts fram.

Då det synes vara ett viktigt allmänt intresse att skattekontrollen på området fungerar effektivt, bör vad som förekommit motivera att en allmän översyn av personalorganisationen snarast möjligt kommer till stånd i syfte att tillgodose berörda intresse.

Kammarkollegiets granskningsverksamhet har under senare år på grund av vissa akuta personalsvårigheter hållits på en alltför låg nivå, ett förhållande som enligt kollegiet i huvudsak kommer att bestå under ytterligare flera år. Det synes därför önskvärt att kollegiets granskningssektion, i avvaktan på att organisationsfrågan löses på ett tillfredsställande sätt, temporärt förstärks med personal som har för granskningsarbetet erforderliga kvalifikationer. Frågan om hur detta lämpligen bör göras bör tas upp till närmare övervägande. Kammarkollegiet har i ärendet framhållit att en sådan åtgärd synes vara lämplig, medan man från personalhåll ställt sig tveksam till förslaget.

Med anledning av vad som förekommit i ärendet har revisorerna i skrivelse till regeringen hemställt

- att kammarkollegiet ges möjlighet att i arvsskatteärenden hos vederbörande myndighet infordra de upplysningar och erhålla det biträde som erfordras för kollegiets verksamhet,
- att en allmän översyn av personalorganisationen på kollegiets granskningssektion genomförs och
- att, i avvaktan på att översynen av personalorganisationen genomförs, en temporär förstärkning av granskningssektionen övervägs.

Revisorerna har vidare för kännedom tillställt kammarkollegiet och domstolsverket en i ärendet upprättad tilläggspromemoria.

Skrivelsen är som *bilaga 2* fogad vid denna berättelse.

Statsmyndigheternas ärendebalanser: centrala studiestödsnämnden

Revisorernas beslut den 14 december 1978

Granskningspromemoria nr 4/1978

Vid granskningen av ärendebalanserna hos centrala studiestödsnämnden har konstaterats att nämnden årligen har att handlägga ett betydande och till synes växande antal ärenden av löpande natur. De ärendebalanser som de till justitiekanslern ingivna balansförteckningarna visat har dock inte kunnat anses som anmärkningsvärt stora. Å andra sidan har granskningen gett vid handen att det i fråga om andra slag av ärenden — sådana som inte omfattas av nämnda förteckningar — förekommer betydande eftersläpningar. Iakttagelser av detta slag har bl. a. gjorts rörande nämndens befattning med ärenden om återbetalning och återkrav av studiestöd.

När det gäller återbetalningssystemet har konstaterats att verksamheten hos nämnden präglas inte bara av det stora och ökande antalet betalnings-skyldiga utan också av det förhållandet att betalningsskyldigheten i allmänhet omfattar en lång följd av år och dessutom årligen föranleder flera inbetalningar. Med de regler som nu gäller kräver denna verksamhet, särskilt med hänsyn till den stora frekvensen av såväl uppskovsberättigade som betalningsförsumliga personer, ett synnerligen omfattande administrativt arbete, som på längre sikt synes kunna ta oroande proportioner och vars ändamålsenlighet i vissa avseenden framstår som diskutabel.

Åtgärder ägnade att förenkla och effektivisera arbetet med återbetalningarna av studiestöd torde vara ökade möjligheter att meddela fleråriga uppskov, decentralisering av beslutanderätten i uppskovsärenden, begränsning av utsändandet av påminnelser, höjning av utgående påminnelseavgift och vissa åtgärder i fråga om indrivning av obetalda belopp. I det senare fallet märks särskilt frågorna om en koncentration av indrivningsförfarandet till att avse oguldna årsbelopp i stället för flera smärre delbelopp och uttagande av obetalda belopp genom införsel i lön.

Vidtagande av nämnda åtgärder har vid remissbehandlingen av den i ärendet upprättade granskningspromemorian i flertalet fall tillstyrkts eller lämnats utan erinran. I några fall har dock vissa invändningar gjorts. Sålunda sätter man från ett par av remissmyndigheternas sida i fråga det ändamålsenliga i att beslutanderätten i uppskovsärenden decentraliseras och att begränsningar vid utsändandet av påminnelser om återbetalning införs. En myndighet ställer sig negativ till att införsel används för utfående av oguldna belopp.

Sakliga skäl talar för att de av studiestödsnämnden tillämpade åtgärder-na och rutinerna vid återbetalning och återkrav av studiestöd omprövas och att i anslutning härtill erforderliga åtgärder vidtas för att få till stånd en rationell och effektiv handläggning på området. Revisorerna har därför i skrivelse till regeringen hemställt att regeringen måtte ta det initiativ i frågan som krävs för att det sålunda angivna önskemålet utan dröjsmål skall kunna förverkligas. Det har förutsatts att de synpunkter som förts fram vid granskningen och vid remissbehandlingen av den i ärendet upprättade granskningspromemorian därvid beaktas.

Statsmyndigheternas ärendebalanser: länsskatterätterna

Revisorernas beslut den 28 februari 1978

Granskningspromemoria nr 2/1978

En granskning har under de senaste två åren genomförts av målbalsan-
sorna hos länsskatterätterna. Resultatet av granskningen har redovisats i
två särskilda granskningspromemorior med titeln Statsmyndigheternas
ärendebalanser: länsskatterätterna (nr 8/1977 och nr 2/1978).

I granskningspromemorian nr 8/1977 lämnades, efter en redogörelse för
länsskatterätternas uppgifter och organisation m. m., vissa statistiska upp-
gifter om antalet vid länsskatterätterna inkomna, avgjorda och balanserade
mål, senast avseende budgetåret 1975/76. Av uppgifterna framgick att
antalet inkomna mål under de senaste åren hållit sig i stort sett konstant,
under det att antalet avgjorda mål visat en anmärkningsvärd nedgång.
Följden hade blivit att antalet balanserade mål kraftigt ökat.

Vidare erinrades det i promemorian om att regeringen i januari månad
1977 tillsatt länsdomstolskommittén med uppdrag att utreda frågan om
länsdomstolarnas organisatoriska ställning m. m. Enligt direktiven skulle
kommittén utgå från att de tre länsdomstolarna (länsskatterätten, fastig-
hetstaxeringsrätten och länsrätten) skulle läggas samman till en enda dom-
stol. Vidare skulle kommittén pröva bl. a. om domstolarna borde brytas ut
från länsstyrelserna och byggas ut enligt samma mönster som de allmänna
domstolarna. Kommitténs övervägande i organisationsfrågan skulle redo-
visas i ett delbetänkande som väntades föreligga under hösten 1977.

I promemorian framfördes därefter vissa synpunkter på
balansutvecklingen. Det framhölls att den anmärkningsvärda nedgång i
fråga om avverkningskapaciteten som totalt sett kunde konstateras och
som var förklaringen till de kraftigt ökade balanserna inte avsåg alla
länsskatterätter och att variationerna i detta hänseende var betydande. Det
ansågs dock inte möjligt att utan närmare undersökningar hos vederböran-
de länsskatterätter ange rimliga förklaringar till dessa variationer och att
föreslå åtgärder för att avhjälpa eventuella missförhållanden. Det förut-
sattes vidare att länsdomstolskommittén skulle företa sådana undersök-
ningar och redovisa resultatet i sitt delbetänkande under hösten 1977.
Betänkandet skulle också komma att innehålla uppgift om det statistiska
utfallet under budgetåret 1976/77. Betänkandet borde därför avvaktas in-
nan frågan om vidare åtgärder togs upp till övervägande.

Revisorerna noterade vad som anförts i promemorian och lade den
sedan till handlingarna.

Sedan länsdomstolskommittén avlämnat sitt betänkande i november
månad 1977, har frågan om ärendebalanserna vid länsskatterätterna ånyo
tagits upp till granskning.

I en med anledning av den fortsatta granskningen upprättad gransknings-
promemoria har bl. a. följande angående balanssituationen konstaterats.

De nuvarande balanserna hos länsskatterätterna håller sig på en nivå som är långt ifrån acceptabel. Under de första åren av 1970-talet uppgick sålunda balanserna till drygt 90 000 mål, vilket länsdomstolskommittén för sin del ansåg vara en godtagbar balans. Men under de tre senaste budget-åren har balanserna ökat nästan lika mycket och uppgick vid halvårsskiftet 1977 till över 170 000 mål. Med utgångspunkt i kommitténs beräkningar skulle detta innebära en oacceptabel balans på ca 80 000 mål. Balansökningen berodde dock inte så mycket på en ökad tillströmning av mål som på en anmärkningsvärd nedgång i avverkningskapaciteten i förhållande till tidigare år. Förklaringen till denna nedgång hade kommittén inte kunnat ange i vidare mån än att störningar på personalsidan i form av personbyten, vakanser o. dyl. på sina håll ansågs ha fått mycket kraftiga genomslag.

Kommittén, som i sitt betänkande framhöll att balansproblemen var koncentrerade till skattemålen, räknade i varje fall inte med att man med den nuvarande organisationen skulle kunna nämnvärt höja sin genomsnittliga avverkningskapacitet. Inte heller fann kommittén anledning anta att måltillströmningen skulle minska. Detta innebar enligt kommittén att man under de närmaste åren kunde räkna med att det årligen skulle komma in ca 25 000 fler mål än vad som kunde avverkas, vilket i sin tur innebar att balansen av skattemål vid halvårsskiftet 1979 — då den nya organisationen föreslogs träda i verksamhet — skulle ytterligare öka med ca 50 000 mål och springa upp till inte mindre än ca 220 000 mål. Av dessa skulle ca 130 000 mål utgöra en ej godtagbar balans.

Enligt granskningspromemorian finns det emellertid omständigheter som talar för att ökningen i själva verket kommer att bli ännu större än vad kommittén beräknat. Kommittén har sålunda bl. a. utgått från att tillströmningen av mål skall hålla sig på i stort sett nuvarande nivå. Med hänsyn till de betydande resurser som inom ramen för det s. k. RS-projektet avses bli satsade på offensiv skattekontroll och ökad fiskal verksamhet synes man dock böra räkna med att också antalet besvär i mål om taxering och skattetillägg kan komma att väsentligt öka. Vidare kan det sättas i fråga om det är möjligt att på den korta tid som återstår efter det att principbeslut om en ny organisation fattats hinna med den detaljplanering och det förberedelsearbete i övrigt som erfordras för att reformen skall kunna träda i kraft redan den 1 juli 1979. Om reformens genomförande på grund av tidsbrist eller av annan anledning måste skjutas upp till senare tidpunkt, kan balansläget också på grund härav komma att ytterligare förvärras.

I promemorian har vidare anförts att länsstyrelserna för budgetåret 1978/79, såvitt angår de avdelningar som berör länsdomstolarnas verksamhet, har begärt förstärkning med ca 30 tjänster, främst avseende handläggning av skattemål. Av dessa tjänster har i budgetpropositionen endast fyra tjänster förordats bli inrättade.

Mot bakgrunden av länsdomstolskommitténs beräkningar i fråga om

minimibehovet av personella förstärkningar – som innebär en förstärkning med 70–80 tjänster i olika karriärer, därav 15–20 domartjänster – framstår enligt promemorian länsstyrelsernas petitayrkanden som i hög grad befogade och angelägna.

En sådan förstärkning av den fasta organisationen skulle vara ägnad att fr. o. m. budgetåret 1978/79 förbättra balanssituationen i den meningen att den av länsdomstolskommittén beräknade balansökningen kunde begränsas om än inte förhindras. Däremot skulle förstärkningen uppenbarligen inte göra det möjligt att ens till någon del nedbringa de redan befintliga balanserna. Med hänsyn till storleken av dessa balanser och till de allvarliga olägenheter de medför framstod det därför som angeläget att nyssnämnda förstärkning kompletteras med åtgärder som var ägnade att på kort sikt, inom 3–4 år, bringa ned balanserna till en dräglig nivå. För detta ändamål krävdes att organisationen – i nuvarande eller reformerad gestaltning – temporärt tillfördes ett betydande antal arbetskrafter med erforderlig kompetens.

I granskningspromemorian har vidare erinrats om att revisorerna när det gällt att nedbringa balanserna i kammarrätterna, hos vilka problemet är långt mindre allvarligt, har pekat på möjligheten att för temporär tjänstgöring anlita den kompetenta arbetskraftsreserv som utgörs av nyligen pensionsavgången personal från förvaltningsdomstolarna och andra skatteinstanser. Denna möjlighet föreligger givetvis också när det gäller arbetet med att nedbringa länsskatterätternas balanser. Genom sådana åtgärder skulle organisationen kunna tillföras kompetent och rutinerad personal, som snabbt skulle kunna göra en verksam insats. Från rent ekonomisk synpunkt skulle också ett sådant arrangemang vara till fördel för det allmänna. I det ytterst bekymmersamma läge som förelåg syntes det därför angeläget att denna möjlighet till tillfällig förstärkning blev föremål för närmare överväganden.

De åtgärder som diskuterats i promemorian avser alltså dels att redan fr. o. m. budgetåret 1978/79 tillföra den nuvarande organisationen den förstärkning som länsstyrelserna begärt i sina anslagsframställningar, dels att skyndsamt åstadkomma en temporär förstärkning genom att anlita den arbetskraftsreserv som nyss nämnts.

Då frågan om en förstärkning av länsskatterätterna under våren 1978 var under riksdagens prövning på grundval av förslaget i ämnet i detta års budgetproposition, har revisorerna beslutat att överlämna den upprättade granskningspromemorian till riksdagens civilutskott och chefen för kommundepartementet för de åtgärder som syntes befogade, varigenom ärendet, åtminstone tills vidare, har lagts till handlingarna. Vidare har promemorian översänts till chefen för budgetdepartementet för kännedom.

Statsmyndigheternas ärendebalanser: vissa länsstyrelserns planeringsavdelningar
Revisorernas beslut den 14 december 1978
Granskningspromemoria nr 7/1978

En granskning av ärendebalanserna hos planeringsavdelningarna vid länsstyrelserna i Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus samt Värmlands län har genomförts.

Enligt länsstyrelseinstruktionen skall, med visst undantag, i varje länsstyrelse finnas en planeringsavdelning, en skatteavdelning och en förvaltningsavdelning, var och en med ett länsråd som chef.

Planeringsavdelningen är i regel uppdelad i sex enheter, nämligen juridiska enheten, regionalekonomiska enheten, naturvårdsenheten, planenheten, lantmäterienheten och försvarsenheten.

Den nu genomförda granskningen har visat att ärendetillströmningen och balansutvecklingen vid de granskade planeringsavdelningarna under senare år inte visar några större variationer. Balanserna är vidare antalsmässigt sett av måttlig storlek. Beträffande ärenden vilkas prövning är beroende på yrkande av enskild part synes det som har iakttagits vid granskningen inte heller vara av den arten, att särskild åtgärd är påkallad från revisorernas sida. Det bör här också noteras att en organisationsöversyn av länsstyrelsernas planeringsavdelningar nyligen företagits av en statlig utredning, OPAL-utredningen, och att vissa hithörande frågor för närvarande är föremål för övervägande inom länsdemokratikommittén.

När det gäller ärenden om bildande av naturreservat, en ärendegrupp som länsstyrelserna i princip har att ex officio ta upp till prövning, har dock vid här ifrågakommande länsstyrelser iakttagits att dessa ärenden vanligen är föremål för en påfallande långt utdragen handläggning. De ärenden som handläggs på naturvårdsenheten utgör visserligen endast en förhållandevis liten grupp i de redovisade balansförteckningarna, men enligt vad som inhämtats finns det i de olika länen ett stort antal reservatsobjekt som det återstår för länsstyrelserna att pröva. Balanstalen återspeglar därför inte den faktiska arbetssituationen. I själva verket föreligger på detta område en betydande arbetsbalans.

Långsamheten med reservatsärendenas handläggning synes ej sällan medföra väsentliga olägenheter såväl för det allmänna som för enskilda markägare. Det framstår därför som angeläget att åtgärder vidtas för att så långt möjligt nedbringa handläggningstiderna. I detta syfte synes vissa vid granskningen diskuterade organisations- och rationaliseringsfrågor förtjäna att uppmärksammas.

Vad frågan om behovet av ytterligare personal för handläggning av ärenden om naturreservat först angår synes den äga visst samband med det av OPAL-utredningen behandlade spörsmålet om organisationen av arbetet inom naturvårdsenheterna. Enligt utredningen borde sålunda en klarare ansvarsfördelning och bättre samordning genomföras mellan funktionerna

för allmän naturvård, dit reservatsärendena hör, och miljöskydd. Efter diskussion av olika alternativ har utredningen stannat vid att förorda en reglering genom interna föreskrifter samt föreslagit att frågan skulle gemensamt utredas av naturvårdsverket och länsstyrelsernas organisationsnämnd. Med hänsyn till vad sålunda förekommit och då vissa yrkanden om personalförstärkning förts fram i länsstyrelsernas anslagsframställningar för kommande budgetår, synes för revisorernas del anledning för närvarande saknas att ta någon ställning i personalfrågan.

Ett annat spörsmål av betydelse i sammanhanget avser länsstyrelsernas möjligheter att anlita sakkunnigt biträde i värderingsfrågor som rör bildandet av naturreservat. Det har uppgetts att svårigheter föreligger att få tag på lämpliga sakkunniga och att värderingsuppdragen tar alltför lång tid i anspråk. För att en snabbare handläggning skall komma till stånd, har föreslagits att ett centralt värderings- och förhandlingsförfarande, åtminstone för bedömningen av mera invecklade frågor, skall tillämpas. I vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att på sådant eller annat sätt underlätta för länsstyrelserna att få värderingsfrågorna utredda inom rimlig tid torde böra bli föremål för närmare övervägande.

Vidare har påpekats att oklarhet råder om innebörden av vissa föreskrifter i naturvårdslagen om förutsättningarna för rätt till ersättning och inlösen vid avstående av mark. Det har sagts att förhållandet är ägnat att komplicera och fördröja reservatsärendenas handläggning. Frågan om möjligheten att på grundval av domstolsavgöranden och annan vunnit erfarenhet utfärda vägledande anvisningar i dessa frågor synes därför böra tas upp till prövning.

Det har vidare påpekats att handläggningen av reservatsärendena onödigt betungas genom att vissa av naturvårdsverket utfärdade anvisningar är alltför detaljerade i fråga om föreskrifter angående förfogandet och skötseln av beslutade reservat. Med hänsyn härtill torde en översyn av berörda föreskrifter böra företas.

Vad som framkommit vid granskningen har inte föranlett revisorerna att vidta annan åtgärd än att den i ärendet upprättade granskningspromemorian har överlämnats till statens naturvårdsverk och länsstyrelsernas organisationsnämnd för kännedom och vidtagande av de åtgärder i fråga om underlättande och påskyndande av handläggningen av ärenden om bildande av naturreservat som må ankomma på myndigheterna.

2.3 Ej slutbehandlade granskningspromemorior

Revisorerna har inte tagit ställning till tre under året upprättade granskningspromemorior. Över två av promemoriorna har begärda yttranden avgetts av hörda myndigheter, medan den återstående promemorian 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 prövade 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 ett flertal myndigheter, trots att därmed förenade göromål 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. För revisorerna återstår således att ta ställning till frågan om den egentliga finansförvaltningens centrala organisation. En promemoria med synpunkter till ytterligare belysning av denna fråga har upprättats inom kansliet men ännu inte slutbehandlats av revisorerna.

Tjänstledighet för frivillig utbildning inom totalförsvaret

Granskningspromemoria nr 5/1978

Anställda med lön enligt det statliga avlöningsavtalet erhåller lön med B-avdrag under högst 32 dagar per år vid tjänstledighet för frivillig utbildning inom försvaret, om utbildningen fordras för att vederbörande skall vinna eller behålla kompetens för befattning i totalförsvaret. I annat fall utgår lön med C-avdrag. Den civila statliga arbetsgivaren har dock ofta svårt att bilda sig en uppfattning om utbildningens betydelse för den sökandes krigsbefattning, vilket medför oklarheter om vilken löneförmån som skall utgå.

Mot denna bakgrund har en undersökning i ämnet gjorts inom revisorernas kansli, varvid syftet varit att finna enkla administrativa rutiner som ger arbetsgivare sådant underlag att de utan omfattande arbete kan fatta korrekta beslut om vilken civil statlig löneförmån som skall utgå.

Undersökningens resultat har redovisats i en granskningspromemoria, i vilken förslag till nya administrativa rutiner och till klarare riktlinjer för det statliga avlöningsavtalets tillämpning på förevarande område har lagts fram.

Promemorian har remissbehandlats, men ärendet har ännu inte prövats av revisorerna.

Viss av staten finansierad konsertverksamhet

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. Rikskonserter 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, medan regionmusiken i sin tur har uppgifter både inom det allmänna musiklivet och inom försvaret. I sin verksamhet står båda institutionerna under tillsyn av statens kulturråd från såväl kulturpolitisk som musikalisk synpunkt.

Vid den nu företagna granskningen har undersökts om den av rikskonserter och regionmusiken 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. Med hänsyn till den synnerligen omfattande och varierande verksamhet som bl. a. institutet bedriver har granskningen dock måst begränsas till sådana frågor som bedömts vara särskilt aktuella och därför krävt en närmare belysning.

Vid granskningen har bl. a. följande frågor berörts, nämligen rikskonserter och regionmusiken organisation, de båda institutionernas personalomsättning, både centralt och regionalt, deras inkomster av olika slag, institutets kostnadsredovisning, regionmusiken arbetsuppgifter såväl på det civila området som inom försvaret och regionmusiken s. k. profilering. Även regionmusiken produktionskapacitet och dess utnyttjande, samarbetsförhållandena mellan de båda institutionerna och förekommande taxor för lämnade tjänster har behandlats. Dessutom har rikskonserter fonogramproduktion granskats.

Vid granskningen har särskilt intresse ägnats frågan om behovet av en allmän översyn av de båda institutionernas organisation och uppgifter från allmänt administrativa och organisatoriska synpunkter. Därvid har särskilt övervägts om det i dagens läge är organisatoriskt och ekonomiskt motiverat att ha två statliga centrala organ med var sin regionala organisation för förverkligande av varandra näraliggande och i vissa delar sammanfallande kulturpolitiska uppgifter.

När det gäller rikskonserter verksamhet har granskningen bl. a. avsett kostnaderna för institutets allmänna verksamhet och dess fonogramproduktion. I den del granskningen avser regionmusiken har främst frågor om

regionmusikens organisation, tillgången på producenter, sysselsättningen vid musikavdelningarna och regionmusikens uppgifter inom försvaret behandlats.

Granskningspromemorian utmynnar i ett förslag om en allmän översyn av de båda institutionernas verksamhet, varvid särskilt en sammanläggning av dem förutsättningslöst bör prövas.

Då en sådan översyn av de båda institutionernas verksamhet torde ta tämligen lång tid i anspråk föreslås dessutom, i avvaktan på denna översyn,

- att rikskonserter kostnadsredovisning ses över,
- att möjligheterna att – utan eftergift i fråga om de kulturpolitiska målen
 - med ekonomisk fördel finna andra produktionsformer för institutets fonogramverksamhet undersöks,
- att regionmusikens organisation i administrativt avseende förstärks,
- att regionmusikens kapacitet på producentsidan utökas,
- att regionmusikens musikkapacitet tas till vara bättre,
- att försvarets behov av militärmusik tillgodoses och
- att ansvaret för och vården av försvarets noter och andra musikalier preciseras.

Den i ärendet upprättade granskningspromemorian har för yttrande sänts ut på remiss till ett stort antal av ämnet berörda myndigheter och organisationer. I promemorian framlagda förslag har därvid i stort sett tillstyrkts eller lämnats utan erinran.

Ärendet är för närvarande föremål för revisorernas prövning.

Den lokala lantmäteriverksamheten

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 en undersökning gjorts inom revisorernas kansli, varvid syftet har varit att granska om nuvarande organisation med olika huvudmän för lantmäteriverksamheten på lokal nivå är ändamålsenlig. Undersökningen har begränsats till att avse fastighetsbildnings- och mättningsverksamheten.

I en upprättad granskningspromemoria konstateras bl. a. att de större kommunerna nästan genomgående är missnöjda med den nuvarande ordningen och önskar få ökade möjligheter att inrätta egna fastighetsbildningsmyndigheter och även begär att verksamhetsområdena för redan befintliga kommunala myndigheter skall utökas. Denna inställning har tagit sig ut-

tryck såväl i särskilda framställningar till lantmäteriverket och regeringen om ändringar i förhållandena som i framförda önskemål vid en under granskningen genomförd enkät till ett urval kommuner.

Regeringen och de statliga lantmäteriorganen har emellertid med hänsyn till de riktlinjer för lantmäteriverksamhetens organisation som antogs år 1970 endast i mindre utsträckning velat tillgodose kommunernas krav.

Den företagna granskningen visar att det knappast finns anledning att uppdra åt antingen enbart statliga eller enbart kommunala myndigheter att handha fastighetsbildningsverksamheten. Både den regionala fördelningen av befolkningen i vårt land och skillnader i omfattningen av de kommunala myndigheternas befattning med plan- och byggnadsväsendet omöjliggör en sådan lösning. En radikal förändring av organisationen är inte heller nödvändig. Genom endast en mindre justering av gällande principer för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun synes väsentliga fördelar kunna uppnås. Sålunda torde flera kommunala 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. I promemorian rekommenderas också en generösare inställning från statsmakternas sida gentemot kommunerna.

Åtgärder i sådan riktning kommer enligt promemorian självfallet att påverka det statliga lantmäteriets verksamhet. Dels kommer arbetsunderlaget för lantmäteriets distrikt att förändras, dels får det statliga lantmäteriet 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 synes inom storstadsregionerna nuvarande distriktskontor vid behov kunna slås samman och allmänheten betjänas från lokalkontor.

Förändringarna av lantmäteriorganisationen torde även påverka lantmäteritaxan och utgående ersättningar till lantmäteriet.

Granskningspromemorian är för närvarande föremål för remissbehandling.

2.4 Pågående utredningar

Inom revisorernas kansli pågår för närvarande undersökningar i nio ärenden. Av dessa berörs i fyra var för sig fristående projekt olika sidor av statens ekonomiadministrativa system (SEA). De undersökningar som ingår i detta större granskningsuppdrag gäller det statliga redovisningssystemet, programbudgetering hos civila myndigheter, försvarets planerings- och ekonomisystem och redovisningsrevisionen inom statsförvaltningen.

Den närmare innebörden av de pågående utredningarna är i varje särskilt fall som följer.

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).

Enligt det av revisorerna fastställda syftet med granskningen skall kansliet, under särskilt beaktande av kostnadsaspekten, undersöka 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 skall också organisationen för system S granskas.

Granskningen begränsas i detta projekt till att gälla det redovisningssystem som införts för den civila statsförvaltningen exklusive de affärsdrivande verken.

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

Granskningsarbetet beräknas kunna slutföras under våren 1979.

Programbudgetering hos civila myndigheter

En mera allmän försöksverksamhet med programbudgetering inleddes år 1968 inom den civila statsförvaltningen. Programbudgetering är en speciell metod för planering, budgetering och redovisning av myndigheternas förvaltningsarbete. Huvudtanken däri är att verksamheten skall delas in i s. k. program som återspeglar de uppgifter eller mål myndigheterna har. De anslag genom vilka programmen finansieras är ändamålsinriktade och inte knutna till vissa utgiftsslag. Metoden har förväntats kunna underlätta statsmaktens prioriteringar och leda till ett effektivare resursutnyttjande.

Enligt det av revisorerna fastställda syftet med granskningen har kansliet undersökt de resultat som har nåtts under försöksverksamheten med programbudgetering. Därvid har särskilt uppmärksamats i vad mån systemet svarat mot ställda förväntningar och i vilken utsträckning det bör genomföras i statsförvaltningen.

Vid granskningen har bl. a. en inventering och genomgång av tidigare utvärderingar av programbudgetering företagits. Genom en enkät till riksdagsutskottet har vidare vissa kompletterande uppgifter om utskottets erfarenheter av programbudgetering m. m. inhämtats.

En i ärendet utarbetad granskningspromemoria beräknas kunna föreläggas i början av år 1979.

Försvarets planerings- och ekonomisystem

Sedan den 1 juli 1972 tillämpas inom försvaret ett nytt planerings- och

ekonomisystem som bygger på programbudgeteringens idéer. Systemet har fått en annan utformning än inom statsförvaltningens civila sektor, där en omfattande försöksverksamhet bedrivits på förevarande område. Kansliets uppgift är att undersöka om försvarets nya planerings- och ekonomisystem (FPE-systemet) är rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande.

FPE-systemet består av dels ett övergripande planeringssystem, dels ett produktionsledningssystem, förankrat företrädesvis på lokal nivå. Då kansliet saknar erforderlig miljökunskap för en granskning av FPE-systemets förutsättningar och tillämpning på lokal nivå, har en militär expert engagerats för denna del av granskningsarbetet.

Arbetet med att leda och utveckla den omfattande samhällssektor som totalförsvaret utgör hålls samman inom ramen för försvarets planeringssystem. Huvudvikten vid granskningen av planeringssystemet kommer att läggas på spørgsmålet om det förser beslutsfattarna med lämplig styrintformation. Planeringssystemets rent tekniska sida kommer därför ej närmare att värderas.

Granskningen av produktionsledningssystemet inriktas på en analys av hur FPE-systemet tillämpas i praktiken, företrädesvis på lokal nivå. Syftet med denna granskning är att undersöka om systemtillämpningen kan rationaliseras.

Granskningsarbetet beräknas kunna slutföras under hösten 1979.

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 kameralt inriktade granskningen av myndigheternas redovisning fick därvid en ändrad inriktning. Samtidigt fördes ansvaret för denna nya form av revision, kallad redovisningsrevision, över från riksrevisionsverket till myndigheterna själva, vilka till sitt förfogande fick ett visst antal nyinrättade revisionskontor.

Efter det att revisorerna beslutat utreda om den nya organisationen för redovisningsrevision är ändamålsenligt utformad och om granskningsarbetet bedrivs enligt rationella principer, har riksrevisionsverket på eget initiativ påbörjat en undersökning av i huvudsak samma förhållanden. Med hänsyn härtill vilar ärendet för närvarande. Vissa förberedande studier har gjorts i ämnet, varvid särskilt frågan om revisionens oberoende har övervägts.

Projektets fortsatta handläggning är avhängig av de resultat som riksrevisionsverket kan komma fram till i sin undersökning.

I statsmyndigheternas anslagsframställningar redovisade besparingsförslag

Enligt de allmänna anvisningarna för myndigheternas anslagsframställningar som utfärdades av regeringen för budgetåren 1976/77–1978/79 skulle samtliga myndigheter lägga fram förslag till verksamhetens inriktning och omfattning inom ramen för minst två alternativ. Det beloppsmässigt lägsta alternativet, det s. k. 0-alternativet, skulle innefatta en på visst sätt framräknad medelsreduktion. I petitaanvisningarna ströks härvidlag under att myndigheterna noggrant skulle ompröva existerande verksamhet och lämna konkreta förslag till besparingar. Förslagen skulle vidare så exakt som möjligt ange vilken verksamhet som vid denna prioritering bedömdes vara mindre angelägen liksom på vilket sätt de föreslagna begränsningarna kunde genomföras.

Vid granskningen skall undersökas innebörden och räckvidden av de i myndigheternas anslagsframställningar för nämnda tid redovisade besparingsförslagen samt den utsträckning i vilken de har lett till konkreta åtgärder.

Material för utförande av granskningen har insamlats genom en enkät till ett större antal statliga myndigheter, jämnt fördelade över statsverksamheten. I denna enkät har myndigheterna fått redogöra för hur de fullgjort de i petitaanvisningarna ställda kraven. Bearbetning av inkommet material pågår.

Utredningsarbetet beräknas vara avslutat under första halvåret 1979.

Statsmyndigheternas ärendebalanser

Enligt allmänna verksstadgan skall statlig myndighet för den 1 april varje år lämna justitiekanslern en 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.

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

Under åren 1976–1978 har flera myndigheter granskats. Resultatet av granskningen har redovisats i särskilda granskningspromemorior för varje särskild myndighet.

Granskningen beräknas bli avslutad under våren 1979.

Affärsverkens intäcks- och kostnadsutveckling

De kostnader som uppstår i affärsverkens löpande förvaltningsverksamhet redovisas på särskilda driftstater, vilka 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. De rörelseöverskott som kan uppkomma tillförs statsbudgeten enligt vissa regler.

Granskningen skall under beaktande av likheter och olikheter i affärsverkens intäkts- och kostnadsstruktur avse de på respektive driftstater upptagna posternas sakliga innebörd och finansiella betydelse, varvid försök skall göras att bedöma den utveckling som ter sig sannolik på förevarande område och konsekvenserna av utvecklingen.

En analys av driftstaternas sakliga innebörd förutsätter att verkens marknads- och produktionssituationer belyses. Därför har bl. a. produktionssystemens allmänna förutsättningar, utformning och funktion undersökts i samband med granskningen. Även den med intäkts- och utbudssidorna sammanhängande prisutvecklingen och prissättningen har utretts. Utöver den rikhaltiga skriftliga dokumentation som berör ämnet har källmaterialet utgjorts av de upplysningar som har erhållits vid besök hos företrädare för de undersökta verken. De flesta huvudavdelningar inom respektive verk har bidragit med information. Ett av verken har föredragit att i huvudsak skriftligen besvara de frågor som ställts av revisorernas kansli.

Ärendet avser främst förhållanden på verksnivån.

Redovisningen av granskningsärendet kommer att delas upp på två avdelningar, en som omfattar kommunikationsverken (postverket, televerket, statens järnvägar och luftfartsverket) och en annan som avser industriverken (förenade fabriksverken, statens vattenfallsverk och domänverket). Redovisningen av arbetet kommer att göras separat för varje avdelning.

Granskningen beräknas vara avslutad under hösten 1979.

Viss omorganisation av 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 innebär dels att förråd och verkstad för elteknisk utrustning med komponentsammansättning och prefabrikation skulle koncentreras till Nässjö för hela SJ, dels 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 bandistrikten.

Vid granskningen skall undersökas effekterna av det ifrågavarande beslutet.

Hittills har följande granskningsåtgärder vidtagits, nämligen

- granskning av det beslutsmaterial som SJs 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 1979.

Inom jordbruksprisregleringen inflytande avgifter

Gällande prisreglering av viktigare jordbruksprodukter bygger på avgifter som tas ut dels på importerade och exporterade livsmedel, dels på inhemsk produktion och konsumtion. Avgifterna uppbärs av statens jordbruksnämnd och tillförs särskilda regleringsföreningar, som använder dem bl. a. för täckande av exportförluster, för inhemsk prisutjämning och för andra åtgärder som erfordras för att en för respektive varugrupp avsedd prisnivå skall kunna upprätthållas. Förutom dessa avgifter tillförs regleringsföreningarna numera betydande belopp över statsbudgeten, utgörande framför allt ersättning till jordbruket för prisstopp m. m. på vissa baslivsmedel.

Regleringsföreningarna är organiserade som ekonomiska föreningar. De har att följa av regeringen fastställda stadgar och av jordbruksnämnden meddelade allmänna föreskrifter och anvisningar.

Granskningen avser dispositionen av de inom ramen för jordbruksprisregleringen inflytande avgifterna och de därvid tillämpade administrativa formerna.

Under utredningsarbetets gång har uppdraget avgränsats att omfatta endast vissa viktiga frågor, såsom frågor som rör regleringsföreningarnas verksamhet och tillsyn, konsumentinflytandet på olika nivåer samt olika ekonomiska problem i regleringsmekanismen. Granskningen baseras på tillgänglig dokumentation samt i hög utsträckning på intervjuer med företrädare för staten, jordbrukets intressenter, konsumentintressena m. fl.

Granskningen beräknas vara avslutad under våren 1979.

2.5 Projekterade ärenden

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

Bakgrunden till och syftet med de beslutade men inte påbörjade granskningsprojekten kan sammanfattas enligt följande.

Statliga entreprenader

Verksamheten hos statliga myndigheter bedrivs i huvudsak av personal och med utrustning som myndigheterna själva förfogar över. I varierande grad förekommer det emellertid att myndigheterna helt eller delvis lägger ut olika uppdrag på utomstående företag. Dylika entreprenader är förhål-

landevis vanliga inom byggnads-, anläggnings- och underhållsverksamhet vid t. ex. försvaret, vägverket, postverket, televerket och statens järnvägar.

Avsikten med projektet är att kartlägga omfattningen av den statliga entreprenadverksamheten och undersöka dennas ekonomiska konsekvenser.

Statsbidrag till sammanslutningar för stöd och hjälp åt läkemedelsmissbrukare

Ur anslaget Bidrag till organisationer m. m. får socialstyrelsen disponera vissa belopp för bidrag till sammanslutningar för stöd och hjälp åt läkemedelsmissbrukare och liknande organisationer. Bidrag kan även avse verksamhet med rehabilitering.

Granskningen skall omfatta användningen av dessa bidragsmedel.

Kontrollen av mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter m. m.

Näringsidkare är skyldig att erlägga mervärdesskatt för de varor 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. Mervärdesskatten 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 mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter, dels vid kontrollen av arbetsgivares inbetalning till staten av de inkomstskatter som preliminärt har tagits ut av de anställda.

Dispositionen av medel för hemspråksundervisning

Statsbidrag utgår från den 1 juli 1977 till hemspråksundervisning för invandrarbarn i förskola, grundskola och gymnasieskola. Fram till nyssnämnd dag har statsbidrag av detta slag kunnat åtnjutas av kommunerna enbart för hemspråksundervisning och studiehandledning i grundskolan.

Granskningens syfte är att undersöka hur utgående statsbidrag till hemspråksundervisning disponeras av vederbörande kommuner.

Statens stöd till idrotten

Statens finansiella stöd till idrotten omfattar två på driftbudgeten uppförda reservationsanslag, benämnda Organisationsstöd m. m. respektive Anläggningsstöd m. m. Anslagen disponeras i förra fallet av Sveriges riksidrottsförbund och i senare fallet av statens naturvårdsverk.

I ärendet skall undersökas om de ifrågavarande anslagsmedlen används på mest ändamålsenliga sätt.

Strukturstödet till industrin

Statens industriverk administrerar särskilda stödprogram som är till för att underlätta struktumvandlingen i vissa industribranscher. Program finns för tekoindustrin, pälsindustrin, skoindustrin, den träbearbetande industrin, gjuteriindustrin, glasindustrin och delar av metallmanufakturindustrin. Komponenterna i programmen är omställningsstöd (strukturstöd), utbildning och hjälp genom tekniska konsulenter samt exportstöd. Bidragen kan avse enskilda företag eller grupper av företag eller hela branscher. Därutöver kan strukturgarantier lämnas, dvs. statliga lånegarantier för underlättande av struktumvandlingen inom de branscher som omfattas av stödprogrammen, vartill kommer särskilda strukturgarantier och inmot ett tiotal andra stödformer av speciellt slag. Vid sidan härav har staten gjort och gör alljämt stora insatser för att genom aktieteckning eller lån eller bidrag eller bankgarantier eller på annat sätt medverka vid struktumvandlingen inom industrin. Dessa insatser omfattar särskilt varvsindustrin, stålindustrin, tekoindustrin och i viss mån skogsindustrin. Sammanlagt uppgår det statliga strukturstödet till industrin till mycket stora belopp.

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

Kostnaderna för byggande av visst kärnkraftsaggregat

Syftet med granskningsprojektet är att undersöka de ekonomiska konsekvenserna av fattade beslut om en fördröjd fortsatt utbyggnad av ett tredje aggregat vid Forsmarks kärnkraftstation.

Då de förhållanden som är förknippade med utbyggnaden av Forsmark 3 har ändrats i viktiga avseenden sedan den tidpunkt då granskningsplanen fastställdes, har revisorerna beslutat att granskningen skall anstå tills vidare. Ärendet kvarstår dock på granskningsplanen.

Återbetalning av lokaliseringsbidrag

Enligt förordningen om statligt regionalpolitiskt stöd kan lokaliseringsbidrag krävas åter inom tio år från utbetalningen, om bidragstagare genom oriktig eller vilseledande uppgift har föranlett att bidrag har beviljats. Lokaliseringsbidrag kan krävas åter även i andra särskilt angivna fall, bl. a. om bidragstagaren avhänder sig den rörelse för vilken bidraget beviljats eller annan väsentlig ändring inträffar i äganderätten till rörelsen.

Genom granskningsärendet, som aktualiserats under årets resa i Gävleborgs län, önskar revisorerna få belyst hur de återgivna bestämmelserna efterlevs.

2.6 Granskningen av riksdagsförvaltningen

Såsom redan nämnts i den inledande översikten åligger det revisorerna att 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 har åvilat aukt. revisorn Bruno Svensson som för denna uppgift biträtts av medarbetare i Bohlins Revisionsbyrå AB. Revisor Svensson har avlidit under året. Genom beslut av revisorerna har uppdraget förts över på revisionsbyrån samtidigt som aukt. revisorn Björn Markland utsetts till huvudansvarig för granskningen.

De under året avlämnade berättelserna har avsett riksbankens och Stiftelsen Riksbankens jubileumsfonds verksamhet under år 1977 och riksgäldskontorets verksamhet under budgetåret 1976/77. Beträffande den närmare innebörden av granskningen och de därvid gjorda iakttagelserna torde få hänvisas till revisorernas berättelser (redog. 1977/78: 10, 11 och 20) samt till finansutskottets betänkanden 1977/78: 25 och 27 och utbildningsutskottets betänkande 1977/78: 25.

För att tillmötesgå ett av riksbanksledningen framfört önskemål om särskilt sekretesskydd för vissa avgränsade delar av bankens redovisning har revisorerna beslutat vidta vissa jämkningar av hittills tillämpade granskningsrutiner. Beslutet innebär i huvudsak att de särskilt sekretessskyddade uppgifterna i riksbankens redovisning framdeles kommer att granskas av en speciell arbetsgrupp bestående av revisorernas ordförande (eller ersättare för denne), revisorernas kanslichef och den revisor vid Bohlins Revisionsbyrå som är huvudansvarig för granskningen. Övriga delar av riksbankens förvaltning granskas på oförändrat sätt av annan för ändamålet lämpad personal från revisionsbyrån.

2.7 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden

För att skapa ökat utrymme för helt nya projekt i den fortsatta utredningsverksamheten har revisorerna beslutat avföra två ärenden från den ursprungliga granskningsplanen för år 1978. Av dessa avsåg det ena ärendet en granskning av försvarsutgifternas fördelning på olika ändamål, medan det andra berörde den arbetsmarknadsutbildning som under senare år har bedrivits i företag med stöd av utbildningsbidraget för permitteringshotade (25/15-kronan). Skälen till att dessa båda ärenden inte ansetts böra stå kvar på granskningsplanen är följande.

Utgångspunkten för det förstnämnda ärendet var administrationskostnadernas snabba stegring inom försvaret, vilket förorsakat en viss snedvridning till förfång för materielanskaffning och utbildning. Sedan statsmakterna fattat beslut om en rad åtgärder i syfte att begränsa försvarets administrationskostnader har emellertid frågan kommit att sakna omedelbar aktualitet för revisorernas vidkommande.

Beträffande utbildningen av anställda, för vilka påtaglig risk för permittering eller uppsägning föreligger, har en mot revisorernas tilltänkta projekt svarande undersökning nyligen lagts fram inom ramen för det arbete som bedrivs av expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor. Arbetsmarknadsministern har vidare i ett interpellationssvar i kammaren förklarat att en översyn av bestämmelserna om utbildningsbidraget pågår inom departementet. Med hänsyn härtill har revisorerna inte funnit anledning att låta undersöka frågan vidare.

I ytterligare två under löpande år väckta ärenden har revisorerna beslutat avvakta den fortsatta utvecklingen innan de tar ställning till om frågorna skall underkastas eventuell granskning. De sålunda behandlade ärendena har avsett dels utbetalning av medel från den statliga lönegarantifonden, dels planeringen av riksdagens hus på Helgeandsholmen.

Till revisorerna har vidare från enskilda personer inkommit två skrivelser med klagomål över å ena sidan fördelningen av kostnaderna för ålderdomshemmens läkemedelsinköp, å andra sidan ombyggnaden av visst vägavsnitt i Älvsborgs län. Revisorerna har i de båda ärendena inhämtat yttranden från berörda myndigheter men själva ännu inte prövat klagomålen.

3 Resultatet av de till regeringen under år 1977 avlåtna skrivelserna

Av verksamhetsberättelsen för år 1977 framgår att revisorerna under detta år har avlåtit fem skrivelser till regeringen med anhållan om vissa åtgärder. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för resultatet av de sålunda gjorda framställningarna.

Effekterna av vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder

I detta ärende har revisorerna föreslagit vissa åtgärder, avsedda att förbättra effektiviteten av samhällets styrsystem på det arbetsmarknadspolitiska området. Sammanfattningsvis har revisorerna uttalat följande.

Vid den genomförda granskningen har bl. a. arbetsmarknadssituationen för vissa utsatta arbetstagargrupper och effekterna av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen belysts. Ett komplicerat och över tiden föränderligt samspel råder mellan de olika såväl externa som interna faktorer

som bestämmer arbetslöshetens omfattning. Att närmare analysera olika arbetsmarknadspolitiska åtgärders effekter är därför förenat med stora svårigheter.

Allmänt önskar revisorerna framhålla vikten av att arbetsmarknadens obalansproblem tidigt observeras så att motåtgärder kan sättas in. De problem som är förenade med ungdomens arbetslöshet bör härvid särskilt beaktas. För att förbättra effektiviteten av samhällets styrsystem på det arbetsmarknadspolitiska området föreslår revisorerna att följande åtgärder vidtas.

1. Statistiska centralbyrån och arbetsmarknadsstyrelsen bör i utvecklingsarbetet på arbetsmarknadsstatistiken närmare överväga de förslag till utvidgningar och förändringar av statistiken som framkommit.

2. Kostnaderna för den arbetsmarknadsmässigt betingade förtidspensioneringen bör särredovisas i fortsättningen. Denna redovisning bör göras regionalt. För att en beräkning av dessa kostnader skall bli möjlig måste de förtidspensionerade delas upp på de båda kategorier som omfattas av pensioneringen, nämligen pensionerade huvudsakligen av arbetsmarknadsskäl och pensionerade av medicinska skäl. Kostnadsutvecklingen såväl för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som för den allmänna försäkringen skulle härigenom klarare kunna följas.

3. De undersökningsresultat som framkommit beträffande den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen pekar på behovet av att arbetsmarknadsutbildningens inriktning och resultat kontinuerligt följs, så att utbildningen snabbt kan anpassas till de växlande förhållandena på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsutbildningens effekter synes härvid även böra vägas mot kostnaderna för de resurser som tagits i anspråk för ändamålet. Dylika studier erfordras för att man skall kunna bedöma lämpligheten av en alternativ användning av resurserna.

I 1978 års budgetproposition (bilaga 15, s. 32–34) har dåvarande chefen för arbetsmarknadsdepartementet lämnat en ingående redogörelse för innehållet i revisorernas skrivelse och i anslutning därtill anfört följande.

För egen del får jag efter samråd med chefen för socialdepartementet anföra följande. Att i statistiken över förtidspensioner särredovisa dem som pensionerats huvudsakligen av arbetsmarknadsskäl möter inte några större praktiska svårigheter. En sådan särredovisning kommer därför att införas av riks-försäkringsverket.

Arbetsmarknadsutbildningens resultat redovisas fortlöpande i AMS statistik, som bl. a. innehåller uppföljningar av AM U-eleverna tre månader efter kursernas slut. Viss forskning om arbetsmarknadsutbildningen bedrivs av den s. k. FAMU-gruppen, som arbetar på uppdrag av AMS och skolöverstyrelsen, samt av expertgruppen (In 1968: 14) för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor.

I övrigt ankommer det, som revisorerna påpekar, på statistiska centralbyrån och AMS att i sitt utvecklingsarbete rörande arbetsmarknadsstatistiken närmare överväga de olika förslag till utvidgningar och förändringar av statistiken som har kommit fram genom revisorernas granskning.

När det gäller det i revisorernas skrivelse upptagna förslaget om särredovisning av förtidspensioner som har beviljats främst av arbetsmark-

nadsskäl kan vidare nämnas, att regeringen genom beslut den 22 december 1977 har uppdragit åt riksförsäkringsverket att – mot bakgrunden av revisorernas skrivelse – i den statistiska redovisningen så långt möjligt sårredovisa antal och kostnader för förtidspensioner som har beviljats på arbetsmarknadsmässiga grunder.

Karolinska sjukhusets upprustning

I detta ärende har revisorerna påtalat vissa förhållanden vid karolinska sjukhuset som de funnit otillfredsställande och samtidigt lagt fram förslag till åtgärder, ägnade att undanröja de konstaterade bristerna.

Genom beslut den 15 december 1977 har regeringen förordnat, att handlingarna i ärendet skall överlämnas till byggnadskommittén för upprustning av karolinska sjukhuset att beaktas i samband med framläggandet av upprustningsförslag.

Bevakning och avskrivning av vissa statens fordringar

I detta ärende har revisorerna, med hänvisning till en inom revisorernas kansli företagen undersökning, hemställt att regeringen låter verkställa en översyn av bestämmelserna i avskrivningskungörelsen och därmed sammanhängande frågor.

Som svar på en under hand gjord förfrågan har expeditionschefen i budgetdepartementet meddelat, att frågan om en sådan översyn för närvarande övervägs inom departementet.

Av expeditionschefen har vidare lämnats följande upplysningar.

I skrivelsen behandlas även frågan om bibehållande av nuvarande beloppsgränser vid avskrivning, ackord och eftergift enligt avskrivningskungörelsen. En höjning av dessa beloppsgränser avses ske inom kort. I övrigt kan det betänkande som väntas från företagsobeståndskommittén föranleda ytterligare åtgärder på ifrågavarande område.

Det bör vidare i detta sammanhang nämnas att frågan om höjning av beloppsgränsen i 1946 års brev till riksgäldskontoret om reglering av förluster på statlig kapitalfond kommer att ses över inför kommande budgetreform.

Frågan om ökad delegering av eftergiftsrätt m. m. enligt 1940 års riksdagsbemyndigande bereds f. n. inom flera departement. Inom budgetdepartementet övervägs cirkulär till övriga departement angående ökad delegering.

Restaurering av gottländska kyrkor m. m.

I detta ärende har revisorerna hemställt om åtgärder rörande dels den fortsatta restaureringen av Gotlands medeltida kyrkor, dels vissa frågor på kulturminnesvårdens område.

Genom beslut den 16 mars 1978 har regeringen förordnat, att revisorernas skrivelsejämte bilagor skall överlämnas till byggnadsvårdsutredningen för att tagas under övervägande i utredningens arbete.

Statsbidragsberättigade kommunala arbeten

I detta ärende har revisorerna förordat vissa utvecklingslinjer på förevarande område, avseende en ökad betoning av konkurrensmomentet vid den kommunala byggnads- och anläggningsverksamheten, ett förbättrat beslutsunderlag i form av utbyggda kalkyl- och kostnadsredovisningssystem och en ökad medverkan av bidragsbeviljande statlig myndighet i byggprocessens inledande skeden. Revisorerna ifrågasätter också åtgärder, ägnade att minska behovet av statlig detaljkontroll.

Dåvarande chefen för kommundepartementet har den 6 december 1977 beslutat, att ärendet skall överlämnas till kommittén med uppdrag att utreda frågan om minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna.

4 Särskilda föredragningar och besök m. m.

Även under år 1978 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. Såsom närmare har berörts i den inledningsvis lämnade översikten över revisorernas arbetsformer har de särskilda föredragningarna och länsresorna 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 bl. a. den statsfinansiella och samhällsekonomiska utvecklingen samt på organisatoriska nybildningar på rättsväsendets område.

Sålunda har riksbankschefen Carl-Henrik Nordlander, riksgäldsdirektören Lars Kalderén och överdirektören i konjunkturinstitutet Lars Lindberger var för sig belyst olika aspekter på det statsfinansiella och samhällsekonomiska läget.

Riksbankschefen lämnade därvid en allmän orientering om den penningpolitiska utvecklingen. Vid föredragningen berördes också vissa andra aktuella frågor, såsom formerna för beräkning av det officiellt redovisade underskottet i bytesbalansen, effekterna för riksbankens del av Sveriges utträde ur den s. k. valutaormen samt budgetunderskottets och den växande statsupplåningens inverkan på riksbankens verksamhet.

Statsupplåningen togs även upp av riksgäldsdirektören, som i sin föredragning tecknade en bakgrund till den betydande ökningen av statsskulden och de former som tillämpats vid upplåningen liksom de principer som följts vid valet av kreditgivare.

Av överdirektör Lindberger blev revisorerna informerade om konjunkturinstitutets uppgift och organisation, varvid särskilt intresse ägnades åt det sätt på vilket institutet arbetar och de metoder som tillämpas vid avstämning av gjorda analyser. Vid föredragningen fick revisorerna också ta del av institutets då aktuella bedömning av konjunkturutsikterna.

En allmän översikt över organisation och verksamhetsformer vid de nya myndigheterna domstolsverket och brottsförebyggande rådet lämnades för verket av generaldirektören Mats Börjesson och byråchefen Lennart Thorelli och för rådet av dess ordförande f. d. polismästaren Kurt Lindroth och kanslichefen Ingrid von Möller.

Generaldirektör Börjesson redogjorde därvid för domstolsverkets uppgifter som central förvaltningsmyndighet mot bakgrunden av den kritik som inför tillkomsten av verket hade riktats mot tanken på en särskild administrativ myndighet inom domstolsväsendets område. Erfarenheterna hade visat att verket väl fyller sin funktion utan att därmed inkräkta på principen om domstolarnas självständighet. Det personaladministrativa arbetet vid verket belystes av byråchefen Thorelli.

Om brottsförebyggande rådet informerade ordföranden Lindroth att detta är en myndighet som skall verka för en samordning av samhällets och enskildas insatser mot brott. Rådet skall vidare genom utredningar och initiativ medverka i det kriminalpolitiska arbetet. Utredningsarbetet bedrivs i arbetsgrupper, i vilka företrädare för andra berörda myndigheter och organ ingår. Kanslichefen von Möller gav exempel på aktuella utredningsprojekt och på de resultat som rådets verksamhet hittills har nått.

Inför årets resa till Malmöhus län hade revisorerna önskat ta del av generaltullstyrelsens och invandrarverkets synpunkter på frågor om bl. a. illegal varuinförsel och invandring.

Den begärda informationen lämnades av chefen för generaltullstyrelsen Lennart Eriksson och av generaldirektören Kjell Öberg i invandrarverket. Därutöver pekade generaltulldirektören i sin föredragning på de förenklingar som har genomförts i tulltaxeringsarbetet och som har utfallit positivt. Generaldirektör Öberg gav även en redogörelse för de åtgärder som vidtas för invandrarnas anpassning till svenskt samhällsliv och för effekterna härav.

4.2 Länsresorna

Revisorerna har besökt Malmöhus län under fem dagar i juni månad. Ett lika långt besök gjordes av revisorerna i augusti månad i Gävleborgs län.

Malmöhus län

Besöket i Malmöhus län inleddes med ett sammanträde på länsstyrelsen. Vid sammanträdet lämnade landshövding Nils Hörjel en redogörelse för det allmänna tillståndet i länet. I anförandet framhöll landshövdingen den oro som sysselsättningsläget gav anledning till. Därvid betonades den allvarliga situation som genom driftinskränkningar inom varvs- och gummiindustrin uppstått i de tre kommunerna Landskrona, Malmö och Trelleborg. I sitt anförande pekade landshövdingen vidare på att i rådande läge även arbetsmarknadspolitiska skäl kunde anföras för byggandet av fasta förbindelser över Öresund. Vid de expertföredragningar som gavs i anslutning till landshövdingens anförande erhöll revisorerna ytterligare upplysningar om länsplaneringen, arbetsmarknadsläget, polisverksamheten samt om naturvårdsarbetet och länets markhushållningsprogram m. m.

Vid ett besök på tulldirektionen i Malmö följande dag fick revisorerna ta del av redogörelser för verksamheten inom södra tullregionen. Därvid informerades bl. a. om tullverkets övervägande positiva erfarenheter av de år 1974 introducerade förenklingarna av tulltaxeringsförfarandet samt om vissa problem i bevakningsverksamheten, hänförliga till bl. a. smuggelbekämpningen – främst narkotika och högbeskattade varor – och incidensberedskapen.

Revisorerna besökte vidare kraftstationen i Barsebäck, som tillhör det till övervägande del kommunalt ägda Sydsvenska Kraft AB (Sydkraft). I anslutning till visningen av kraftstationen orienterades revisorerna om Sydkraft och dess verksamhet, om kärnkraftens betydelse för landets elförsörjning samt om säkerhets- och miljöfrågor.

Nästföljande dag kunde revisorerna göra sig underrättade om verksamheten vid universitetet i Lund och vid Sveriges Utsädesförening i Svalöv. Företrädare för universitetet gav revisorerna en ingående orientering om det nya universitetets organisation, om det nya antagningssystemet samt om forskning och utbildning vid universitetets olika sektorer. Revisorerna fick därvid ta del av uppgifter om den minskande elevtillströmningen vid de matematisk-naturvetenskapliga och tekniska institutionerna – av de totalt 6 000 tillgängliga platserna på dessa institutioner var endast ca hälften besatta – och revisorerna uppmärksammades på de därmed förenade riskerna för en teknisk utarmning i landet. Samtidigt belystes villkoren för universitetsforskningen som ansågs vara mera ogynnsamma än för forskningen inom industrin.

Vid besöket på växtförädlingsinstitutionen i Svalöv fick revisorerna tillfälle att närmare studera Sveriges Utsädesförenings verksamhet. Revisorerna intresserade sig särskilt för de projekt som avsåg möjligheterna att öka växternas sjukdomsresistens som ett alternativ till användningen av bekämpningsmedel.

Det svåra läget för varvsindustrin i länet och försöken att mildra konsekvenserna av den rådande krisen, bl. a. i form av ändrad produktionsin-

riktning, belystes vid ett besök på Öresundsvarvet i Landskrona. Revisorerna gavs därvid tillfälle att från både varvsledningen och de anställdas representanter inhämta upplysningar om föreliggande problem och synpunkter på dessa. Från Landskrona kommuns sida framhölls att flera företag i kommunen hade drabbats av krisen och att befolkningsunderlaget minskat. Utvecklingen hade enligt kommunens företrädare medfört att Landskrona kommun ställts inför problem av stödområdeskaraktär.

Vid besöket i Landskrona for revisorerna även till ön Ven. I samband därmed och under den bussrundtur som företogs under länsresans sista dag i länets södra delar tog länsstyrelsens representanter upp vissa frågor med lokal anknytning inom ramen för kultur- och naturvården i länet. Vid en rundvandring i stadskärnan i Ystad fick revisorerna studera exempel på hur man försökt förena kraven på sanering och bevarande av värdefull bebyggelse.

Gävleborgs län

Resan i Gävleborgs län inleddes med föredragningar på länsstyrelsen. Därvid introducerades de problem, vilka revisorerna fick tillfälle att studera under studiebesöken senare under veckan.

Landshövding Hans Hagnell m. fl. redgjorde för sysselsättningsproblemen inom länet. Bl. a. framhölls att det rådde stor undersysselsättning, särskilt bland kvinnor, och en ofördelaktig ålderssammansättning med hög medelålder bland arbetskraften samt utslagningsproblem för viss arbetskraft.

Enligt landshövdingens uppfattning var arbetslöshetsstatistiken missvisande, eftersom de AMS-anställda, de förtidspensionerade och de latent arbetssökande kvinnorna inte ingick i statistiken. Han hävdade att samhället i stället för att lämna hjälp till den utslagna arbetskraften borde genom en mera aktiv sysselsättningspolitik se till att människor ej blev utslagna. En sådan politik skulle bl. a. kräva regionala fonder, som gav länsstyrelserna möjlighet att agera snabbt och självständigt, och nya organisationsformer för att hjälpa uppfinnare och småföretagare att starta produktion, export etc.

Från länsarbetsnämndens sida framfördes bl. a. önskemål om att allmän platsanmälan skulle införas i länet och att antalet tjänstemän inom arbetsförmedlingen skulle utökas.

Sysselsättningsproblemen togs även upp vid besöken i Ljusdals och Bollnäs kommuner.

Överläkare Bengt Lundgren redgjorde för ett nytt initiativ med uppsökande verksamhet bland kvinnor för att upptäcka bröstcancer. Genom detta initiativ upptäcktes fyra gånger så många cancerfall som annars normalt skulle ha upptäckts, varigenom överlevandegraden hade ökat till 88 procent att jämföras med 25–45 procent för landet i övrigt.

Lantbruksdirektör Lennart Hansson redgjorde för rationaliseringen av

jord- och skogsbruket i länet. Ett problem för lantbruksnämnderna var att fastighetsmarknaden på jordbrukssidan hade stagnerat och att lantbruksnämndernas rationaliseringsreserv därigenom hade minskat. Orsakerna var bl. a. inflationen och den relativt hårda realisationsvinstbeskattningen. Beskattningen tycktes gynna ett passivt ägande av skog, vilket föranledde ett förslag om att man i stället borde skärpa den årliga beskattningen.

Vid ett studiebesök i Järvsö återkom revisorerna till frågan om den splittrade ägandestrukturen av jord och skog. Ett problem var att markägare behöll även mycket små lotter för att därigenom ha kvar jakträtten. Dessutom hävdades att lantbruksnämnderna inte kunde åstadkomma något om inte andra skatteregler infördes som gjorde det ofördelaktigt för markägare att inte vårda och avverka skog.

I samband med ett studiebesök på SKF Steel, Hofors, redogjorde landshövding Hagnell för vissa problem med olika stödformer till företag. Reglerna för det tillfälliga sysselsättningsbidraget – vilket uppburits av SKF Steel – kritiserades, eftersom detta bidrag endast fick lämnas om personalen sysselsattes med icke-ordinarie arbetsuppgifter. Landshövdingen hävdade att det ofta kunde vara samhällsekonomiskt olönsamt att placera människor till nya ovana arbetsuppgifter i stället för att stödja sådana nedläggningshotade arbetsplatser, som skulle kunna tänkas ha utvecklingsmöjlighet.

Vidare kritiserade landshövdingen det förhållandet att varken AMS eller arbetsmarknadsdepartementet i vissa fall krävde tillbaka lokaliseringsstöd från företag. Han gav exempel på företag som endast några år efter det att de erhållit bidrag sålts utan att AMS utnyttjat den författningsenliga möjligheten att kräva bidragen åter. Som framgår av den tidigare redovisade granskningsplanen ämnar revisorerna ta upp formerna för återbetalning av lokaliseringsbidrag i ett särskilt granskningsprojekt.

Vidare gjorde revisorerna studiebesök på centralnämnden för fastighetsdata (CFD), statens lantmäteriverk och statens institut för byggnadsforskning (SIB). En fråga som diskuterades med var och en av dessa myndigheter gällde deras utlokalisering till Gävle.

Gemensamt för myndigheterna var att hälften eller mer av personalen hade slutat sin anställning på grund av utlokaliseringen. Orsaken var i regel att medflyttande familjemedlemmar ej fick arbete. Detta påverkade givetvis produktionen negativt. Som exempel nämndes att man inom kartframställningen förlorade halva årsproduktionen under två år trots att personalkader var fulltaliga. SIB redovisade speciella svårigheter som hängde samman med verksamhetens forskningskaraktär. Bl. a. hade forskarnas deltagande i doktorandutbildning i Stockholm försvårats. Dessutom hade kostnaderna för tjänsteresor ökat med 70 procent efter utlokaliseringen. Från samtliga myndigheter nämndes att personalens bostadsfrågor, barn tillsyn m. m. hade lösts på ett positivt sätt, medan vissa andra faktorer såsom tandvård och kommunikationer ansågs vara sämre än i Stockholm.

Enligt lantmäteriverket hade sjukfrånvaron sjunkit efter utlokaliseringen.

I övrigt redogjorde myndigheterna för sin verksamhet och de problem som var förknippade med den. Inom CFD nämndes särskilt datorfrågan. CFD ansåg att den nuvarande datorn medförde låga kostnader och hög tillförlitlighet, medan DAFA (datamaskincentralen för administrativ data-behandling) ville byta ut datorn mot en modernare och mer flexibel.

Företrädare för lantmäteriverket berörde särskilt problemen med att få full kostnadstäckning för sin förrättningsverksamhet. Det förhållandet att fastighetsbildningsavgift betalades efter den lantmäteritaxa som gällde då fastighetsägaren sökte förrättning hade på grund av långa handläggnings-tider i kombination med höjda kostnader medfört att full kostnadstäckning inte kunnat erhållas. Uppkomna underskott hade därför finansierats genom successiva taxehöjningar.

4.3 Besvarade remisser

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

- Till riksdagens förvaltningsstyrelse den 29 september över förslag till program för jämställdhet inom den inre riksdagsförvaltningen.
- Till budgetdepartementet den 26 oktober över betänkandet Statlig personalutbildning; utbildning för administration och ledning (SOU 1978: 41).
- Till riksdagens förvaltningsstyrelse den 23 november över förslag till arvodesstadga för riksdagen och dess organ.

Bilagor

Till regeringen och till riksdagen under år 1978 avlätna skrivelser

Riksdagens revisorers skrivelse till regeringen den 28 februari 1978 med anledning av granskningspromemoria nr 10/1977 angående det datorbaserade informationssystemet för vetenskapliga bibliotek – LIBRIS jämte däröver avgivna remissyttranden

Under slutet av år 1976 påbörjade riksdagens revisorer en granskning av det datorbaserade informationssystemet för vetenskapliga bibliotek (LIBRIS) som sedan år 1972 försöksvis tillämpats vid ett antal vetenskapliga bibliotek inom landet. Syftet med granskningen har varit att bedöma resultatet av den hittills bedrivna försöksverksamheten och de faktiska möjligheter till rationaliseringsvinster som systemet erbjuder.

Vid granskningen framkomna resultat har sammanfattats i en den 19 september 1977 dagtecknad granskningspromemoria med titeln Det datorbaserade informationssystemet för vetenskapliga bibliotek – LIBRIS (nr 10/1977). Promemorian, som i vanlig ordning sänts på remiss till berörda myndigheter och organisationer, biläggs denna skrivelse liksom förteckning över avgivna remissyttranden och kopior av yttrandena. Därjämte biläggs en av teknisk konsult utförd utredning avseende några för närvarande tillämpade utländska ADB-system för bibliotek.¹

Avsikten med LIBRIS-projektet var att man genom att utnyttja ett datorbaserat informationssystem skulle få bort det dubbelarbete som hittills hade funnits vid de vetenskapliga biblioteken, framför allt vid katalogisering av vetenskaplig litteratur. Även framställningen av bokenkataloger skulle kunna förenklas. Systemet har utvecklats av statskontoret, som också fram till den 1 januari 1978 ansvarat för den försöksmässiga driften.

Under försöksverksamhetens gång har företrädare för de vetenskapliga biblioteken vid skilda tillfällen påtalat allvarliga brister i LIBRIS-systemet och projektorganisationen. Även från statskontorets sida har i olika sammanhang pekats på vissa svårigheter i utvecklingsarbetet.

År 1975 tillsattes biblioteks- och dokumentationssamverkanskommittén (BIDOK). I kommitténs uppdrag ingick bl. a. att utreda frågan om organisationen av den framtida driften av LIBRIS. Kommittén avlämnade under år 1977 sitt betänkande Vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (SOU 1977: 71). I detta föreslås bl. a. att nationalbiblioteket, d. v. s. kungl. biblioteket, skall tilldelas ansvaret för ledning, drift och underhåll av LIBRIS samt att en nyrinrättad delegation för informationsförsörjning skall

¹ De till denna och efterföljande skrivelser fogade bilagorna är ej medtagna i detta sammanhang.

svara för utvecklingen inom hela detta informationsområde. Till delegations arbetsuppgifter skall bl. a. höra att delta i planering och finansiering av mer omfattande försöksdrift med datasystem för informationsförsörjning.

I avvaktan på ställningstagandena till kommitténs förslag har regeringen genom särskilt beslut den 15 december 1977 beslutat, att kungl. biblioteket fr. o. m. den 1 januari 1978 skall svara för den löpande driften av LIBRIS och att statskontoret tillsammans med forskningsbiblioteksrådet från samma tidpunkt skall ansvara för det utvecklingsarbete som är förknippat med LIBRIS. Vidare skall statskontoret ha det sammanhållande ekonomiska ansvaret för LIBRIS-verksamheten.

Bedömningen av LIBRIS-projektet har varit förenad med stora svårigheter, eftersom de mål som satts upp för projektet varit alltför allmänt formulerade och noggrannare principer för mätning av verksamhetens effekter inte angetts av statskontoret.

Den nu genomförda granskningen har dock visat att de anmärkningar som från skilda håll och i olika sammanhang framförts mot LIBRIS-systemet varit befogade. Försöksverksamheten har sålunda präglats av svag driftekonomi och låg verksamhetsvolym. Av statskontoret beräknade 200000 katalogiseringar per år – vilket också synes motsvara det i dag aktuella behovet – utfördes under den period granskningen omfattat endast ca 50000 per år. Den låga katalogiseringsvolymen kan beräknas innebära en förlust på flera miljoner kronor per år för statsverket. Under senare delen av år 1977 har dock verksamhetsvolymen i viss mån kunnat ökas. Den allmänna bilden blir också ljusare om man beaktar att av de faktorer som ej har kunnat värderas vid lönsamhetsbedömningen fördelarna vida överstiger nackdelarna.

Det dåliga resultatet av den hittills bedrivna verksamheten synes ha sin grund i brister i organisationen av LIBRIS-projektet, tekniska brister i ADB-funktionerna och använd maskinpark, knapphet på personal, både centralt och lokalt, samt brister i bibliotekspersonalens utbildning.

Statskontoret har som nämnts haft i uppdrag att leda försöksverksamheten med LIBRIS, medan de enskilda biblioteken svarat för systemets genomförande. Från bibliotekens sida har man dock önskat få större möjligheter att påverka systemets utformning och har successivt även fått ett utökat driftansvar. Ansvarsfördelningen mellan statskontoret och biblioteken har emellertid varit oklar, vilket i stor utsträckning synes ha påverkat resultatet av försöksverksamheten. Även om klarare linjer i detta avseende dragits upp genom det ovan nämnda regeringsbeslutet den 15 december 1977, synes vissa oklarheter såvitt avser ansvarsfördelningen alltjämt bestå. Det finns dock anledning att förutsätta att det slutliga ställningstagandet till BIDOK-kommitténs förslag i ämnet helt undanröjer alla kvarstående oklarheter.

Till de organisatoriska aspekterna hör även frågan om samordning mel-

lan LIBRIS och det datasystem som under 1970-talet har byggts upp för folkbibliotekens räkning, BUMS. En allmän mening bland biblioteksföreträdare synes vara att man kan uppnå samhällsekonomiska fördelar genom ett organiserat samarbete mellan de båda systemen. Av revisorerna företagen teknisk granskning har dock visat att vissa tekniska svårigheter kan lägga hinder i vägen för en integrering av systemen.

Från bibliotekshåll har i olika sammanhang påtalats de tekniska brister som finns i LIBRIS-systemet. För att få en uppfattning om systemets kvalitet och den använda maskinutrustningens prestanda har revisorerna låtit en teknisk konsult granska systemet. Konsultrapporten ingår som bilaga 3 i granskningspromemorian. Av rapporten framgår att de framförda klagomålen från bibliotekens sida i fråga om systemets begränsade prestanda, t. ex. långa svarstider vid terminalerna, har varit riktiga. Dessutom har visats att terminal- och datorkapaciteten varit alldeles otillräcklig i förhållande till uppgiften att registrera all förvärvad litteratur i systemet.

Personalresurserna inom LIBRIS-projektets ledning synes vidare ha varit för knappt tilltagna med hänsyn till de krav som man kan ställa på en driftorganisation för ett rikstäckande datorsystem av LIBRIS storleksordning och komplexitet. I den av statskontoret år 1973 framlagda rapporten LIBRIS – ett informationssystem för bibliotek redovisades dessutom möjligheter till personalinbesparingar, något som uppenbarligen hämmat en initial satsning på LIBRIS och även utvecklingen av LIBRIS-arbetet i övrigt vid de vetenskapliga biblioteken.

På utbildningssidan borde kraftigare insatser än de som förekommit ha satts in för utbildning av bibliotekspersonalen, varvid behovet både av mera allmänna ADB-kunskaper och av kunskaper om LIBRIS-systemets praktiska tillämpning borde ha beaktats.

Såväl i den upprättade granskningspromemorian som i den till promemorian fogade konsultrapporten har förslag lagts fram till åtgärder för undanröjande av nu kvarstående brister i LIBRIS-systemet. Förslagen har vid remissbehandlingen av promemorian i stort tillstyrkts av remissinstanserna.

Såvitt revisorerna kan bedöma kan LIBRIS-systemet väntas ge framtida vinster, vilket torde gälla såväl katalogiseringsvolymen som framställningen av katalogprodukter. En nedläggning av systemet synes därför inte böra övervägas, under förutsättning att erforderliga tekniska översyner genomförs.

Vad som framkommit vid remissbehandlingen ger också vid handen att det åtgärds paket som förordats i promemorian kan få systemet att fungera tillfredsställande. På ett par punkter ställer sig remissinstanserna dock avvisande.

Främst bör de ansvariga myndigheterna för de funktioner som i dag ingår i LIBRIS fastställa såväl kortsiktiga som mer långsiktiga mål för LIBRIS-verksamheten vid de vetenskapliga biblioteken.

I avvaktan på slutligt ställningstagande till BIDOK-kommitténs förslag i ämnet vill revisorerna, såvitt gäller formerna för genomförandet av LIBRIS-projektet, endast understryka vikten av att dess organisation ges så rationell och kraftfull utformning som möjligt. Dock vill revisorerna fästa uppmärksamheten på det behov som synes föreligga av inrättande av en nationell instans för bedömning av katalogregelfrågor, vid vilken tolkningstvister mellan biblioteken i katalogiseringsfrågor kan lösas och genom vilken erforderliga översyner av reglerna kan genomföras.

Enligt revisorerna är det angeläget att man finner fasta former för samarbete mellan LIBRIS och det kommunala bibliotekssystemet BUMS. Detta gäller särskilt i fråga om katalogiseringen av svenskt tryck och vid eventuell utbyggnad av ADB-funktioner inom svenskt biblioteksväsende. I sådana fall torde ett samarbete uppenbarligen kunna ge samhällsekonomiska vinster.

Vid den fortsatta planeringen av LIBRIS-systemets tekniska utbyggnad på såväl kort som lång sikt bör vad som framförts i den tidigare berörda konsultrapporten beaktas. Enligt vad flera remissinstanser anfört kommer en teknisk förbättring av LIBRIS-systemet i sig att medföra att verksamhetsvolymen kan öka. Mot denna bakgrund framstår omläggningen av systemet till en ny dator som ytterligt angelägen och brådskande. Samtidigt med den systemöversyn som är erforderlig vid ett datorbyte bör övervägas om inte den nuvarande ambitionsnivån i fråga om antalet tecken i systemet kan minska. Dessutom synes en förstärkning av datorkapaciteten under den tid som återstår till datorbytet vara nödvändig.

För de forsknings-, företags- och folkbibliotek som ej har tillgång till LIBRIS-terminaler har eftersläpningen i utgivningen av den s. k. accessionskatalogen över utländsk litteratur vilken utges av kungl. biblioteket, skapat stora problem och därmed hämmat fjärrlånetrafiken och informationsförsörjningen i stort. Med hänsyn härtill synes åtgärder för att säkerställa en snar utgivning av accessionskatalogen, vars utgivning för närvarande släpar efter åtskilliga år, böra prioriteras. Hävs eftersläpningen, kommer även lönsamhetsbilden att bli väsentligt ljusare.

Mot bakgrunden av de hittills uteblivna rationaliseringsvinsterna inom LIBRIS, ökningen vid högskolorna av antalet studerande under den senaste tioårs-perioden, forskningsbibliotekens ökande restantier samt den i budgetsammanhang uttalade prioriteringen av forskningssektorn är det av vikt att LIBRIS-systemets genomförande i vad avser de driftsatta rutinerna garanteras. De reguljära anslagen till universitet och högskolor bör dock inte påverkas av en sådan åtgärd.

Möjligheterna att framdeles genomföra de ursprungligen planerade rutinerna inom LIBRIS får bedömas i anslutning till att de mer långsiktiga planerna för LIBRIS fastställs.

Av väsentlig betydelse är också att utbildningen såväl av redan tjänstgörande som av nytillkommande personal bedrivs med kraft. Sålunda bör

införande av en samlad organisation för utbildningen övervägas. Ansvaret härför bör falla på det driftansvariga LIBRIS-organet.

I granskningspromemorian har även föreslagits att ekonomiska ersättningar tillerkänns de bibliotek som primär- respektive sekundärregistrerar litteratur i LIBRIS-systemet. Förslaget har emellertid avstyrkts av flertalet av remissinstanserna. Revisorerna förordar därför inte ett genomförande av ett sådant system för närvarande men anser att systemet bör övervägas i den mån övriga nu förordade åtgärder inte ger tillfredsställande resultat.

Under hänvisning till vad nu anförts och vad som framförts i den upprättade granskningspromemorian samt i de över denna avgivna remissyttrandena får revisorerna hemställa att genom regeringens försorg

- 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.

Revisorerna emotser underrättelse om de åtgärder som fortsättningsvis kommer att vidtas i detta ärende.

Riksdagens revisorers skrivelse till regeringen den 27 april 1978 med anledning av granskningspromemoria nr 11/1977 angående statsmyndigheternas ärendebalanser, kammarkollegiets handläggning och granskning av ärenden om arvs- och gåvoskatt jämte däröver avgivna remissyttranden

Arvsskatt tas ut av tingsrätt i samband med registrering av bouppteckning eller, i vissa fall, på grundval av särskilt avgiven deklaration. Årligen registreras omkring 80 000 bouppteckningar, av vilka ungefär en tredjedel skattebeläggs. Antalet arvsskattedeklarationer uppgår vanligen till omkring 500 stycken per år. I arvsskatt inflyter för närvarande årligen ca 350 milj. kronor.

Gåvoskatt erläggs till länsstyrelse och påförs skattskyldig enligt särskilt avgiven deklaration. Vanligen inges omkring 15 000 deklarationer per år. Uppbörden av gåvoskatt uppgår årligen till omkring 50 milj. kronor.

Sedan den 1 juli 1965 åligger det kammarkollegiet att granska beskattningsmyndigheternas (tingsrätternas och länsstyrelsernas) beslut i ärenden angående fastställande, eftergift eller återvinning av arvs- och gåvoskatt samt att föra det allmännas talan i sådana mål. Tidigare låg granskningen på advokatfiskalerna i rikets sex hovrätter. Genom att uppgiften centraliserades till kammarkollegiet avsåg man vinna ökade garantier för enhetlig rättstillämpning och bättre förutsättningar för en mer rationell granskningsverksamhet.

Riksdagens revisorer har under en 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. Dessa iakttagelser har redovisats i en i ärendet upprättad granskningspromemoria nr 11/1977 med titeln Statsmyndigheternas ärendebalanser, kammarkollegiet.

I promemorian erinras om att förhållandena på förevarande skatteområde i tidigare lagstiftningssammanhang inte ansetts svara mot kravet på effektivitet och rättssäkerhet och att kapitalskatteberedningen år 1971 lagt fram förslag om en reformering av skattesystemet. Då emellertid denna reformfråga synes ha ställts på framtiden bör enligt promemorian övervägas vad som inom ramen för gällande ordning kan göras för att tillgodose det angivna kravet. Samtidigt aktualiseras i promemorian ett antal frågor avseende tingsrätternas och länsstyrelsernas handläggning av skatteären-

dena och kammarkollegiets granskning av myndigheternas beslut i dessa ärenden. Bl. a. behandlas frågan om på vilken nivå ärendena bör behandlas inom beskattningsmyndigheterna för att tillräcklig säkerhet i handläggningen skall vinnas, kammarkollegiets möjligheter att erhålla upplysningar från tingsrätterna i arvsskattemål och kollegiets personalorganisation för handhavandet av kontrollen av beskattningen.

Yttranden över promemorian har, efter remiss, avgetts av domstolsverket, kammarkollegiet, statskontoret, länsstyrelsernas organisationsnämnd, Sveriges Domareförbund samt Centralorganisationen SACO/SR. I anslutning till remissbehandlingen har inom revisorernas kansli en tilläggspromemoria upprättats i ärendet. Kopior av granskningspromemorian, avgivna remissyttranden och tilläggspromemorian biläggs denna skrivelse.

Med hänsyn till vad som framkommit i ärendet vill revisorerna fästa regeringens uppmärksamhet på följande frågor berörande här ifrågavarande beskattning, nämligen kammarkollegiets möjligheter att i arvsskatteärenden erhålla upplysningar från tingsrätterna och kollegiets personalorganisation för handhavandet av kontrollen av beskattningen.

Under den genomförda granskningen har från kammarkollegiets sida förts fram en önskan om att få bemyndigande att i arvsskattemål inhämta yttranden från tingsrätterna rörande tillämpade grunder för skatteberäkningen, något som enligt kollegiet skulle vara ägnat att i hög grad underlätta den granskning som kollegiets advokatfiskalskontor har att verkställa.

Enligt 4 § allmänna verksstadgan har myndighet skyldighet att på begäran tillhandagå andra myndigheter med de upplysningar och det biträde som den kan lämna. Den har i sin tur befogenhet att av andra myndigheter erhålla de upplysningar och det biträde som fordras för dess verksamhet och som kan lämnas av dem. Allmänna verksstadgan, som är tillämplig på kammarkollegiet, skall enligt 1 § tingsrättsinstruktionen tillämpas också på tingsrätterna. Dock är inte alla bestämmelser i stadgan tillämpliga på tingsrätterna, bl. a. inte stadgans 4 §. Någon allmän skyldighet för tingsrätt att lämna kammarkollegiet erforderliga upplysningar är sålunda inte föreskriven. Härutinnan föreligger en skillnad i förhållande till vad som gäller för länsstyrelserna, på vilka verksstadgans nu berörda föreskrift är tillämplig. När det gäller de speciella ärenden som det här är fråga om – ärenden om arvs- och gåvoskatt – finns det knappast någon saklig grund för att göra åtskillnad mellan myndigheterna i nu berört hänseende. I båda fallen torde en effektiv granskningsverksamhet förutsätta att kammarkollegiet har möjlighet att i komplicerade ärenden erhålla upplysningar om de av beskattningsmyndigheterna tillämpade beräkningsgrunderna. Möjligen skulle kunna hävdas att det redan av bestämmelserna om kollegiets åligganden att granska och föra det allmännas talan i hithörande mål följer befogenhet att i konkreta fall inhämta erforderliga upplysningar. Någon särbestämmelse skulle därför inte vara behövlig just när det gäller ärenden om arvsskatt.

Vid remissbehandlingen har kammarkollegiet framhållit att kollegiet inte sällan har svårigheter att få erforderliga handlingar och upplysningar av tingsrätterna, varför behov föreligger av föreskrift som ger verket möjlighet att få de handlingar och upplysningar som verket behöver för sin granskning.

Domstolsverket ifrågasätter dock behovet och värdet av en sådan föreskrift. Verket framhåller att tingsrätterna enligt gällande bestämmelser är skyldiga att i princip motivera alla arvsskattebeslut och att det därför knappast torde föreligga behov av en bestämmelse om skyldighet att lämna motiveringar i efterhand. Värdet av en sådan bestämmelse torde vidare enligt verket vara i hög grad begränsat, då det kan antas att kollegiets begäran om upplysning i regel framställs så lång tid efter beslutet att det inte med säkerhet kan klarläggas vad som varit bestämmande för tingsrättens ställningstagande. Om tingsrätternas beslut likväl inte bedöms ge tillräcklig vägledning, anser verket i första hand att bestämmelserna i 62 § arvsskatte- och gåvoskattelagen om vad besluten skall innehålla bör kompletteras med mer detaljerade regler om motiveringspliktens omfattning.

Domareförbundet anser att behovet av ifrågavarande föreskrift är diskutabelt. Enligt förbundet bör nämligen ett domstolsbeslut inte kunna överprövas på annat sätt än som framgår av lag eller författning. Den som handlagt ett arvsskatteärende torde för övrigt ha svårt att ange skälen till beslutet med hänsyn till den merendels långa tid som förflyter mellan beslut och kammarkollegiets kontroll. Förbundet anser att man i stället kan komma till rätta med problemet dels genom att det i den av domstolsverket utfärdade handboken i ämnet tas in påpekande om angelägenheten av fullgod motivering av beslut i komplicerade ärenden, dels genom att sådana ärenden alltid handläggs av eller under tillsyn av erfarna domare.

Revisorerna noterar för sin del att enligt allmänna verksstadgan skyldighet föreligger för länsstyrelse att i gåvoskatteärende tillhandagå kammarkollegiet med de upplysningar och det biträde som fordras för kollegiets verksamhet och som länsstyrelse kan lämna. I ågon föreskrift om motsvarande skyldighet för tingsrätt i fråga om arvsskatteärenden finns däremot inte utfärdad. I princip torde det emellertid inte finnas anledning att upprätthålla någon skillnad mellan beskattningsmyndigheternas skyldigheter i berört hänseende. En effektiv granskningsverksamhet torde i båda fallen förutsätta att kollegiet i de komplicerade ärenden i vilka redovisade motiv för besluten inte lämnat tillräcklig vägledning har befogenhet att begära närmare upplysningar. Det är också en allmän princip att organ med granskande och kontrollerande uppgifter i sina instruktioner tilläggs uttrycklig befogenhet att av de myndigheter som är föremål för granskning påkalla erforderligt biträde. På grund härav och då kammarkollegiet förklarat sig ej sällan ha svårigheter att av tingsrätterna erhålla de handlingar och upplysningar som kollegiet behöver för sin granskning, torde i lämplig ordning böra utfärdas föreskrift som ger kollegiet befogenhet att också av tingsrätterna erhålla de upplysningar och det biträde som erfordras.

Vad beträffar kammarkollegiets organisation för handhavandet av kontrollen av beskattningen framhålls i granskningspromemorian att personalorganisationen på den sektion inom kollegiet där granskningen av beskattningsmyndigheternas beslut äger rum omfattar fem tjänster som handläggare, varav en tjänst i lönegrad F 21/22 och de andra i lönegrad F 14–F 17. Med hänsyn till övriga på sektionen vilande uppgifter beräknas befattningshavarna kunna anslå endast omkring 20 procent av sin tid åt den löpande granskningen av de inmot 100 000 ärenden som årligen förekommer. Detta innebär med andra ord att det på handläggarplanet sammanlagt finns blott en arbetskraft som på heltid kan ägna sig åt denna granskning. Trots att resurserna normalt inte medger granskning av mer än omkring en åttondel av arvsskatteärendena, brukar vid granskningen upptäckas hundratals fel årligen. Härigenom tillförs statsverket betydande belopp. Även om den höga felfrekvensen kan reduceras genom säkrare handläggning hos beskattningsmyndigheterna, är dock lagstiftningen på detta område mycket svårtillgänglig, vilket lämnat utrymme både för tolkningstvister och för transaktioner av diskutabla slag. Det har därför satts i fråga om inte, främst med hänsyn till statens fiskala intressen, det är önskvärt med en mer intensiv granskning på området än vad nuvarande personalorganisation synes medge. Härvid bör särskilt beaktas att befattningarna på granskningssektionen har getts sådan lönegradsplacering att de i allmänhet blivit "passagetjänster" och sålunda ofta växlat innehavare, ett förhållande som bör ses mot bakgrunden av att man beträffande beskattningsmyndigheter i allmänhet anser det vara av vikt att ärenden av detta slag handläggs av personal som genom längre tids tjänstgöring hunnit förvärva erforderliga kvalifikationer för arbetet. Denna synpunkt gör sig givetvis inte gällande med mindre styrka när det är fråga om en central granskningsmyndighet som tillika är det enda fiskala organet på området. En översyn av personalorganisationen har därför föreslagits i granskningspromemorian. Översynen bör i första hand syfta inte till inrättande av flera tjänster utan till sådana förändringar att kravet på personlig kontinuitet i granskningsarbetet blir tillgodosett.

Vid remissbehandlingen har kammarkollegiet framhållit att granskningsbehovet kan variera från tid till annan och att det inte går att ange någon viss nivå som eftersträfvansvärd. Under senare år har rörligheten bland tjänstemännen blivit större, vilket är särskilt olägligt när det som här gäller ett ämnesområde som kräver ganska lång erfarenhet. Ett sätt att minska olägenheterna är att införa ett högstlönesystem för handläggare, en fråga som också övervägts inom kollegiet. Under de senaste två–tre åren har granskningen på grund av personalsvårigheterna kommit att få en alldeles för liten omfattning anser man vidare, men man räknar dock med att en viss stabilisering skall inträda. I sin senaste anslagsframställning har kollegiet uttalat att det torde bli ofrånkomligt att senare begära personalförstärkning för att åstadkomma en intensifierad granskning.

Statskontoret anser för sin del att kollegiet bör överväga lämpliga former för att förbättra organisationen och planeringen inom granskningssektionen i syfte att utnyttja en större del av tillgängliga resurser för granskningsarbete, t. ex. genom en viss begränsning av den rådgivning som nu lämnas beskattningsmyndigheter och andra. Enligt statskontoret synes också en mer kvalificerad handläggning hos beskattningsmyndigheterna i och för sig kunna ge utrymme för en intensifiering av kollegiets granskningsverksamhet.

Från personalorganisationernas sida framhåller SACO/SR att det är angeläget att åtgärder vidtas för att förbättra arbetssituationen på granskningssektionen. Organisationen framhåller att det under den senaste tiden förekommit ovanligt stor personalrörlighet på sektionen och att det är stor risk för att nuvarande befattningshavare på grund av tjänsternas förhållandevis låga placering söker sig till andra tjänster. Som lämpliga åtgärder föreslås införande av högstlönestjänster för att hindra den oönskade personalcirkulation som för närvarande äger rum vid befordringar, inrättande av ytterligare en handläggartjänst på relativt hög nivå och en allmän höjning av lönenivån på sektionen.

Vid granskningen har även aktualiserats frågan om en temporär förstärkning av personalorganisationen vid kollegiets granskningssektion. Sålunda framhålls att granskningsarbetet under senare år på grund av vissa akuta personalsvårigheter måst ytterligare inskränkas. I avvaktan på att frågan om en översyn av personalorganisationen får sin lösning sätts därför i promemorian i fråga om inte en temporär förstärkning av sektionen bör övervägas. En sådan synes lämpligen kunna ernås genom att ett par tjänstemän med hovrättsfiskalskompetens förordnas att tjänstgöra vid granskningssektionen. Därigenom skulle sektionen tillföras personal som redan är förtrogen med arbetsuppgifterna och kan beräknas göra en kvalificerad insats i granskningsarbetet. Arrangemanget skulle dessutom kunna vara av visst värde för en närmare bedömning av frågan om behovet av en intensifierad granskning på området.

Riksdagens revisorers skrivelse till regeringen den 1 juni 1978 med anledning av granskningspromemoria nr 1/1978 angående av statens vägverk administrerade beredskapsarbeten jämte däröver avgivna remissyttranden

Medlen till beredskapsarbeten och liknande insatser på vägar anvisas i huvudsak över statsbudgetens reservationsanslag till sysselsättnings-skapande åtgärder och ställs till arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) förfogande eller underkastas styrelsens bedömning. Av nämnda reservationsanslag får ett belopp av högst 200 milj. kronor tas i anspråk för att bekosta beredskapsarbeten på vägar. För innevarande budgetår har i samma syfte på tilläggsstat anvisats 300 milj. kronor.

Riksdagens revisorer har låtit granska i vad mån de medel som anvisats för beredskapsarbeten på vägar disponerats på sätt som av statsmakterna åsyftats. Härvid har revisorerna utgått från de riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken som riksdagen beslutat om vid 1966 års riksdag (prop. 1966: 52).

Resultatet av granskningen har redovisats i en den 11 januari 1978 dagtecknad granskningspromemoria (nr 1/1978) med titeln Av statens vägverk administrerade beredskapsarbeten. Promemorian har sänts på remiss till närmast berörda myndigheter och institutioner. Promemorian, förteckning över avgivna remissvar och kopior av remissvaren biläggs denna skrivelse (bilagorna 1–28).

Den nu genomförda granskningen har begränsats till att avse utbytet av de medel som satsas på beredskapsarbeten på vägar. Det har vid granskningen därför inte funnits anledning att närmare gå in på frågan om vägarbetenas sysselsättningsskapande effekt i förhållande till andra former av beredskapsarbeten, bl. a. att bereda olika kategorier av arbetslösa sysselsättning.

Däremot har en central fråga varit att undersöka hur beredskapsmedel bör fördelas mellan olika slag av vägobjekt med hänsyn till deras belägenhet, maskininsats m. m. Granskningen har vidare av naturliga skäl kommit att koncentreras till de mellersta och nordligare delarna av vårt land, där undersysselsättningen varit mera markant och beredskapsarbetena på vägar fått spela en större roll.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att något beröra frågan huruvida den nu genomförda granskningen, såsom AMS i sitt yttrande påstått, skulle sammanfalla med en granskning som riksrevisionsverket

(RRV) genomfört på området. RRV:s här avsedda granskning, som avslutades år 1975, ingick i den förvaltningsrevision av AMS verksamhet som RRV då arbetade med. Härvid berördes alla slag av beredskapsarbeten, även beredskapsarbetena på vägar men i det senare fallet mera översiktligt.

Den nu av riksdagens revisorer genomförda granskningen är en fördjupad studie av vägarbetena som beredskapsobjekt. Något dubbelarbete av det slag som enligt AMS skulle ha förekommit existerar sålunda inte. Innehållet i det av RRV i ärendet avgivna remissyttrandet bestyrker även att så inte är fallet. Ej heller sammanfaller arbetena tidsmässigt.

De samlade anslagen till statens vägverk (VV) för drift, byggande och beredskapsarbeten vid den statliga väghållningen uppgick under åren 1972–1976 till drygt 11 miljarder kronor. Av detta belopp utgjorde medlen till beredskapsarbeten nära 15 procent. De arbetslösa som under samma tid anvisades beredskapsarbeten vid VV utgjorde i genomsnitt drygt fem procent av VV:s samtliga anställda.

Arbetslöshetens sammansättning är beroende av säsongsvängningarna i efterfrågan på arbetskraft, den regionala obalansen i tillgången på arbete inom landet och de strukturella förändringarna i näringslivet. Behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, bl. a. behovet av beredskapsarbeten, skiftar därför ständigt.

Ursprungligen var syftet med beredskapsåtgärderna att direkt ge de arbetslösa en tillfällig hjälp. Det vidgades senare till att avse en ökning av de offentliga investeringarna för att direkt och indirekt påverka den totala sysselsättningen vid en konjunkturavmattning. Av olika skäl har samhället dessutom tvingats att i ökad omfattning vidta särskilda åtgärder för att sysselsätta svårplacerade arbetslösa.

De arbetslösa skall enligt arbetsmarknadskungörelsen anmäla sig till arbetsförmedlingen som arbetssökande. Såsom hjälp vid arbetslöshet anvisar då förmedlingen enligt kungörelsen bl. a. beredskapsarbete. Med utgångspunkt i de arbetslösas behov har vissa krav ställts på beredskapsarbetena. De skall sålunda vara möjliga att genomföra även om en stor andel av arbetsstyrkan saknar specialiserade yrkeskunskaper och skall vidare vara från allmän synpunkt angelägna, aktuella och över huvud taget rationellt bedrivna.

Beredskapsarbetena skall också vara sysselsättningsintensiva, så att de ger ett verkligt tillskott till möjligheterna att motverka arbetslösheten eller risker härför. För den skall måste arbetena kunna tidigareläggas med hänsyn till säsong, konjunktursvängningar och andra förändringar på arbetsmarknaden. De skall vidare utan större olägenhet kunna sättas i gång, avbrytas, utvidgas eller inskränkas alltefter växlingarna i arbetslösheten. Förtur ges åt sådant arbete som kan utföras oberoende av årstid.

Med hänsyn till arbetsmarknadens regionala olikheter skall beredskapsarbetena lokaliseras så att de lämpar sig för arbetslösa som på grund av

ålder eller av annan orsak är lokalt bundna. Bl. a. därför bör arbetena inte ge betydande sekundära verkningar i form av ökat arbetskraftsbehov vid ett i övrigt gott konjunkturläge.

För att statens satsningar på beredskapsarbeten skall ge avsett utbyte bör de göras så att beredskapsarbetena inte föranleder alltför höga dagsverkskostnader. Möjligheten att så fort som möjligt få den arbetslöse sysselsatt på den öppna marknaden bör vidare noga följas genom att resultatet av arbetsförmedlingens insatser härvidlag bevakas.

Beredskapsarbeten på vägar är ett sedan många år beprövat arbetsmarknadspolitiskt medel. Genom den utförda granskningen har ändamålsenligheten av detta slag av beredskapsarbeten i stort bekräftats. Samtidigt har vid granskningen dock vissa problem och brister i den tillämpade ordningen kunnat konstateras. Sålunda redovisas för närvarande verkningarna av beredskapsarbetena bristfälligt och osystematiskt. Det är därför omöjligt att enkelt kartlägga och konstatera om de anslagna medlen disponerats på det sätt som avsetts.

Genomförandet av investeringar i rationaliseringssyfte kan medföra att behovet av arbetskraft i allmänhet och av arbetskraft utan yrkeskunskaper i synnerhet minskar. Denna verkan har blivit särskilt framträdande beträffande vägarbetena. Till arbetsförmedlingen anmällda arbetslösa som anvisats till VV:s beredskapsarbeten på vägar har under senare år utgjort mindre än hälften av arbetsstyrkan vid vägobjekten. Den direkta sysselsättningseffekten av offentliga investeringar i vägar, varav VV administrerat nära 1,3 miljarder kronor under åren 1972–1976, har härigenom blivit mindre än man förväntat sig. Av de höga dagsverkskostnaderna vid arbetena har vidare de anvisades löner svarat för betydligt mindre än hälften.

I fråga om vägarbetenas sekundära effekter på den totala sysselsättningen visar den företagna granskningen att dessa effekter till större delen ligger utanför arbetsmarknadsverkets (AMV) kontroll. Det är vidare inte för närvarande en administrativ uppgift för VV att ansvara för sysselsättningsutbytet av verkets egna beredskapsarbeten.

Flertalet av remissinstanserna har i stort instämt i det allmänna resultatet av granskningen.

Landstingsförbundet understryker i sitt remissvar bl. a. att beredskapsmedlen för vägar är ett sedan många år beprövat arbetsmarknadspolitiskt medel. Via ett tidigareläggande eller ett utökande av väginvesteringar har man, anför förbundet, inte bara någorlunda snabbt och bra kunnat främja balansen på arbetsmarknaden. Man har också kunnat främja ekonomisk tillväxt i samhället och bidra till en ändamålsenlig bas för långsiktig utveckling av näringslivet. Inte minst det senare har inneburit att beredskapsarbeten på vägar dessutom haft och har en väsentlig regionalpolitisk betydelse speciellt i norrlandslänen.

Förbundet betonar i sammanhanget att byggande och underhåll av vägar främst bör betraktas som basinvesteringar i en infrastruktur som är nöd-

vändig för att medge ett effektivt utnyttjande av landets naturresurser och tillgodose regionalpolitiska syften. Fördelningen av statliga medel till vägbyggande inom länen – inklusive AMS-medlen – bör därför tidigt kopplas till och ingå i den regionala utvecklingsplaneringen som ett viktigt genomförandeinstrument. En sådan mer offensiv inriktning bör också kunna underlättas genom riksdagens nyligen fattade beslut om att ge fastställserätten över åtgärder inom länsvägnätet till länsstyrelserna, anser förbundet.

Svenska kommunförbundet framhåller för sin del vikten av att vägarbeten bedrivs som beredskapsarbeten med hänsyn såväl till de rent arbetsmarknadspolitiska effekterna som till de positiva effekter av arbetena som kan uppnås för vägtrafiken och väghållningen.

AMS understryker i sitt yttrande att arbetsmarknadspolitiken under senare år i allt större utsträckning riktats in på att förebygga arbetslöshet genom att möta uppkomna problem redan inne i företagen. Detta har bidragit till att behovet av direkt sysselsättningsskapande åtgärder för personer som redan är etablerade på arbetsmarknaden hållits tillbaka. Beredskapsarbetena har därigenom i ökad utsträckning riktats in på att ge sysselsättning åt nytillkommande på arbetsmarknaden, framför allt ungdomar och tidigare hemarbetande kvinnor, anför styrelsen vidare. Detta har också medfört att sammansättningen av beredskapsarbeten förändrats för att bättre svara mot behovet av sådana arbeten, varför främst sysselsättningsintensiva objekt inom tjänste- och vårdssektorn ökat i omfattning, medan tyngre investeringsarbeten t. ex. inom vägområdet, minskat sin andel.

När det gäller beredskapsarbeten på vägar nämner AMS att de av arbetsförmedlingen anvisade arbetslösa vid vägverkets beredskapsarbeten under senare år har utgjort mindre än halva arbetsstyrkan vid de aktuella arbetsplatserna. De stora kostnaderna, utöver löner till anvisade arbetslösa, har medfört mycket höga dagsverkskostnader för denna form av beredskapsarbeten. Detta har också enligt AMS varit ett av skälen till ett ökat utnyttjande av andra mera sysselsättningsintensiva former av beredskapsarbeten och en minskande omfattning av arbetena inom vägsektorn.

Självfallet har beredskapsarbeten inom vägsektorn, liksom andra arbetsmarknadspolitiska insatser, indirekta effekter av olika slag utöver den direkt sysselsättningsskapande effekten, anför AMS. Sådana indirekta effekter skall också beaktas så långt möjligt vid planering och val av objekt för beredskapsarbeten. Höga dagsverkskostnader är ett uttryck för stora indirekta effekter av satsningarna som inte är styrbara utan mycket väl kan gälla områden där resurserna redan är högt ianspråktagna.

Även andra remissorgan, bl. a. Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Centralorganisationen SACO/SR, har i denna del anlagt synpunkter som överensstämmer med vad AMS nu anfört rörande valet av sysselsättningsobjekt.

RRV tar i sitt remissvar upp svårigheterna att väga angelägenheten av ett vägarbete och dettas sysselsättningseffekter. Verket anser att VV:s planeringskriterier behöver utvecklas och att dessa avvägningsproblem bör ges en bättre belysning. RRV lämnar i en till svaret fogad promemoria (1978-04-17) vissa synpunkter på hur sådana planeringskriterier skulle kunna utformas. Verket nämner i denna att den nuvarande planeringsordningen sannolikt kan förbättras genom medverkan av AMV även i det långsiktiga planeringsarbetet och genom att ett samhällsekonomiskt mer relevant beslutsunderlag tas fram.

VV framhåller från sin sida att det inte varit möjligt för VV att under den korta tid som stått till förfogande bedöma de i promemorian angivna planeringsprinciperna men säger sig dock avse att studera användbarheten av dessa.

Revisorerna anser att med hänsyn till den betydelse vägarbetena fortfarande har och också synes få framdeles som beredskapsobjekt utbytet av de statliga satsningarna på området bör göras mera effektivt genom en förbättrad planering, styrning och kontroll av sysselsättningen.

Av granskningspromemorian framgår att varken den statistik som för närvarande ställs samman eller det informationsmaterial i övrigt som tillhandahålls synes ge en tillfredsställande uppfattning om de olika effekterna av insatta sysselsättningsåtgärder. Effekten av beredskapsarbetena på vägar bedöms därför i dag i huvudsak med ledning av de uppgifter som inhämtas enligt bestämmelserna i arbetsmarknadskungörelsen, vilket innebär att behovet av beredskapsarbeten bestäms efter antalet till arbetsförmedlingen anmälda arbetslösa. Som tidigare nämnts bör dock såväl den direkta som den indirekta, eller sekundära, påverkan på sysselsättningen, som ökningen av de offentliga investeringarna bör ge, rymmas inom det vidgade syftet med beredskapsarbetena.

Som exempel på här åsyftade indirekta, eller sekundära, effekter av beredskapsarbetena kan nämnas de arbeten som skapas åt planerings- och projekteringspersonalen hos vägverket.

En del av det totala sysselsättningstillskottet på grund av vägbyggande kan vidare beräknas falla utanför den region där en väg byggs. Kunskaperna om detta utbyte vid olika slag av vägobjekt är i dag bristfälliga. Om det uppstår positiva eller negativa sekundära verkningar av verksamheten är emellertid svårt att konstatera. Arbete på att utveckla registreringsmetoder härför pågår dock.

Inte heller undersöks systematiskt den betydelse som beredskapsarbetena har haft för de personer som lämnat beredskapsarbetena, vägarbetena inbegripna. Dålig yrkeserfarenhet och andra individuella arbetshinder medför dock allmänt sett att det är svårare att skaffa arbete på den öppna marknaden för personer som sysselsatts i särskilda beredskapsarbeten än för dem som sysselsatts i allmänna beredskapsarbeten. Beredskapsarbetet som sådant synes dock ofta inte ge någon varaktig lösning på den enskildes sysselsättningsproblem.

Den indirekta sysselsättningseffekten av beredskapsarbetena på bl. a. vägar synes därför fortsättningsvis böra redovisas så att en mera skärpt resultatbevakning av insatta beredskapsåtgärder kan åstadkommas. Införandet av en sådan redovisning överensstämmer också med riktlinjerna för det utvecklingsarbete rörande den statliga vägplaneringen som tillämpats på senare år. Vid detta har nämligen intresset alltmer riktats mot de s. k. kvalitativa effekterna, vari olika vägobjekts verkan på sysselsättningsläget ingår.

Registrering av behovet av beredskapsarbete för andra än dem som anmält sig arbetslösa till arbetsförmedlingen bör vidare prövas inom AMV, så att t. ex. även sådana maskin- och fordonsförare som skulle ha blivit arbetslösa om de inte sysselsatts i beredskapsarbete registreras. Sådan registrering kan göras genom utnyttjande av bl. a. ett underlag liknande det som Sveriges Schaktentreprenörers riksförbund (SER) i dag använder för att kartlägga sysselsättningsläget hos sina medlemsföretag. Dessutom är det med hänsyn till personalsituationen vid VV och utvecklingen av anslagen till VV:s väghållning motiverat att VV bättre redovisar hur den fast anställda personalen används till olika arbeten.

Med den sålunda skisserade redovisningen av såväl behovet av som effekten på sysselsättningen som grund synes AMV bättre kunna genomföra sin granskning av utbytet av medel satsade på beredskapsarbeten i form av väghållning. Därtill kommer större möjligheter att genom bättre framförhållning tillämpa olika regiformer – egenregi eller entreprenad – under lika villkor utan att drabbas av den tidsbrist som i dag är för handen.

Ett fullföljande av syftet med beredskapsarbete förutsätter att man så fort som möjligt får den arbetslöse sysselsatt på den öppna marknaden. Därför bör resultatet av arbetsförmedlingens insatser härvidlag bättre följas. För genomförande av sådana studier torde det i första hand behövas en mera systematisk undersökning av vilka faktorer som främst verkat för att en arbetslös åter får arbete i den öppna marknaden. Med stöd av erfarenheter från sådana undersökningar kan sedan nya beredskapsarbeten utformas. En utveckling av undersökningsmetodiken på detta område synes vara en angelägen åtgärd. Nya metoder torde med fördel kunna utvecklas med utgångspunkt i det arbete som AMV tidigare utfört på detta område.

Det synes även böra övervägas om inte en viss andel av de medel som satsas på beredskapsarbeten, bl. a. på vägområdet, bör användas till efterhandsgranskning av utbytet av beredskapsarbetena.

Nu angivna, från granskningspromemorian hämtade synpunkter på AMV:s kontroll av verkningarna av vidtagna åtgärder, frågan om mera allmänna analyser av sysselsättningseffekterna av beredskapsarbetena på vägar och registreringen av sekundära effekter av beredskapsarbeten har vid remissbehandlingen av granskningspromemorian i stort sett vunnit gillande hos de remissinstanser som yttrat sig.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anför bl. a. att vägbyggande sannolikt ger

stora sekundära effekter på sysselsättningen och övrig samhällsutveckling. Länsstyrelsen understryker vikten av att storlek och typ av dessa sekundära effekter utreds och att hänsyn tas även till dem när man ställer väginvesteringar mot andra typer av beredskapsarbeten. Länsstyrelsen anser det vidare alltför kortsiktigt handlat att fördela beredskapsmedel efter huvudsakligen den direkt sysselsättningsskapande effekten eller med andra ord att i alltför hög grad betona vikten av att ett beredskapsarbete skall hålla låg dagsverkskostnad.

Även flera andra remissinstanser anser det vara alltför kortsiktigt handlat att fördela beredskapsmedlen efter huvudsakligen den direkt sysselsättningsskapande effekten, d. v. s. i alltför hög grad betona vikten av låg dagsverkskostnad.

När det gäller hur långt man skall gå vid registreringen av olika sysselsättningseffekter går meningarna hos de olika remissmyndigheterna i sär. Från vägmyndigheternas sida är man angelägen om att få bättre metoder för att mäta effekterna av den totala sysselsättningen, vari även sysselsättningen för använd maskinpark räknas in. Vägverket har sålunda bl. a. bekostat en undersökning vid Göteborgs universitet som rör de direkta sysselsättningseffekterna vid beredskapsarbeten på vägar, och avsikten är att i nästa fas studera de indirekta sysselsättningseffekterna.

Svenska kommunförbundet vill för sin del sätta i fråga om inte genomförandet av en registrering av de sekundära effekterna av beredskapsarbetena skulle medföra en alltför stor administrativ omgång.

Beträffande registreringen av de indirekta sysselsättningseffekterna av vägarbetena anför *AMS* att styrelsen så långt resurserna medger följer upp och värderar genomförda åtgärder. Bl. a. nämns att man nyligen undersökt hur det gått för arbetslösa ungdomar en viss tid efter det att de lämnat beredskapsarbetena.

När det gäller redovisning av vägarbetenas indirekta effekter anser *AMS* att denna fråga är mycket komplicerad och låter sig svårligen beskrivas i den enkla löpande sysselsättningsstatistik som efterlyses. Vidare hänvisar styrelsen till det omfattande forskningsarbete som görs inom ramen för expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (EFA). Styrelsen delar emellertid den framförda uppfattningen om att man vid urval av beredskapsarbeten också måste ägna särskild uppmärksamhet åt de sekundära effekterna. Man anser att det är bl. a. mot denna bakgrund angeläget att ytterligare resurser kan ställas till *AMV:s* förfogande, som gör det möjligt för verket att följa upp och bedöma de arbetsmarknadspolitiska insatserna.

I fråga om registrering av de fall i vilka arbetstagare kan väntas bli friställda om beredskapsarbete inte anordnas framhåller *Sveriges Schakt-entreprenörers riksförbund* att det i beredskapsarbeten på vägar i inte oväsentlig utsträckning sysselsätts maskin- och traktorförare som inte är anmälda som arbetslösa — och som således betecknas som övrig arbets-

kraft i redovisningen — men som skulle ha varit arbetslösa om beredskapsarbete inte kommit till stånd.

Förbundet säger sig vara medvetet om att, särskilt enmansföretagare, ogärna anmäler sig som arbetslösa till arbetsförmedlingen men är i och för sig berett att utifrån sina förutsättningar medverka till att det till arbetsförmedlingen anmäls även sådana personer med ordnat arbete som skulle bli friställda om beredskapsarbete inte kommer till stånd.

Enligt förbundets mening bör man emellertid i första hand pröva möjligheterna att kartlägga förhållandena genom fortlöpande överläggningar mellan länsarbetsnämnderna och berörda branschorganisationers regionala företrädare och i vissa fall genom särskilda undersökningar. Att mer allmänt anmäla befärad arbetslöshet till arbetsförmedlingen synes innebära ett inte oväsentligt merarbete och skulle även i vissa fall kunna leda till icke önskvärda bieffekter, anser förbundet.

Enligt revisorernas mening talar starka skäl för att åtgärder vidtas i syfte såväl att förbättra AMV:s kontroll av effekterna av de sysselsättningsskapande åtgärderna i form av vägarbeten som att erhålla bättre kunskaper om de totala effekterna av beredskapsarbetena på vägar. För att dessa bedömningar skall underlättas, bör den nuvarande arbetslöshetsstatistiken kompletteras i den omfattning som ovan angetts. Vid det fortsatta arbetet bör såväl vad som anförts i den föreliggande granskningspromemorian som vad som framkommit vid remissbehandlingarna beaktas.

I granskningspromemorian har satts i fråga om inte ett förbättrat utbyte av vägarbetena som beredskapsobjekt kunde nås om förberedelsetiden för igångsättning av vägarbetena gjordes längre, medel på tilläggsstat anvisades tidigare och fleråriga totalkostnadsramar för vägobjekten infördes.

VV strävar efter att skilja ut och i sitt särskilda sammanhang planera in mera sysselsättningsintensiva moment i vägbyggandet, innan ett beredskapsobjekt sätts i gång. Såvitt utredningen visar saknas tyvärr inte sällan förutsättningar för att sådana planeringsåtgärder skall hinna genomföras i tid. Tidtabellerna för igångsättning av beredskapsarbetena är nämligen regelmässigt sådana att tillräckligt utrymme inte alltid finns för utförande av förberedelsearbetet mellan beslutet om medel till ett beredskapsarbete och beslutet att sätta i gång samma arbete.

Den tid som löper mellan beslutet att anvisa medel till ett beredskapsarbete och beslutet att sätta i gång samma arbete bör uppenbarligen göras längre, så att större utrymme för förberedelser erhålls. Vidare synes beslut om båda dessa åtgärder böra fattas på samma nivå inom AMV.

Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan ställer sig positiva till att längre tid ges för planeringen av vägarbetena. Bl. a. betonas att tidsplaneringen kräver flexibilitet, d. v. s. förmåga att anpassa igångsättningen av beredskapsarbetena till rådande sysselsättningssituation. Vidare understryker man att en tillräckligt god tidsplan fordras för att varje objekt skall kunna bedrivas på ett rationellt sätt och med den för objektet optimala arbetstakten och kunna färdigställas under avsett budgetår.

VV stryker under att det för mindre ombyggnads- och förbättringsarbeten, s. k. MOF-arbeten, är viktigt att besluten kommer så tidigt på hösten att arbetet kan påbörjas innan tjäle kommit i marken. Även för större objekt bör utrymme ges för förberedelse av lämpliga vinterarbeten, anser verket. Flerårsobjekt kan dock vara mindre känsliga för sen byggstart än ettårsobjekt.

Vägförvaltningen i Jämtlands län påpekar att det varje år utgår i stort sett samma volym medel till vägarbetena men att man märkt en tendens av innebörd att besluten har blivit allt fler och kommit allt senare under vintern de senaste åren, vilket enligt förvaltningen inte kan gagna vare sig de arbetslösa situation eller beredskapsarbetenas ekonomi.

Östra byggnadsdistriktet vid statens vägverk påpekar att sysselsättningseffekterna är störst under våren och att distriktet har svårt att påverka dessa effekter, eftersom besluten om igångsättning tenderar att komma allt senare under budgetåret. År 1978 kom samtliga beslut efter den 1 februari för distriktets del.

AMS anför i detta sammanhang att produktionsplaneringen inom vägväsendet måste betraktas som föredömlig. Fortlöpande kontakter mellan VV och AMV äger också rum såväl centralt som på länsnivå. Dessa syftar till en kontinuerlig beredskapsplanering. Samrådet mellan verken är enligt styrelsens erfarenhet effektivt.

En annan faktor som bidrar till att igångsättningen av beredskapsarbetena försenas är att medlen för ändamålet anslås för sent. Större sysselsättningseffekt under vinterhalvåret skulle därför kunna vinnas, om tilläggsanslagen anvisades tidigare än vad som nu är fallet, t. o. m. redan före det löpande budgetåret, vilket även föreslagits i granskningspromemorian. Förslaget har i princip mottagits positivt vid remissbehandlingen.

Såväl VV som verkets regionala organ stryker under betydelsen av att beslut om tilläggsanslag inte kan dröja så länge som nu utan menliga följder för syftet med beredskapsarbetena. Från vägverkets synpunkt vore, anför VV, förslagets förverkligande av stort värde. De sena besluten om beredskapsåtgärder är som i olika sammanhang framhållits synnerligen besvärande och försvårar möjligheten att bedriva arbeten på ett tekniskt/ekonomiskt riktigt sätt.

En av vägförvaltningarna framhåller att medelsanvisningen bör göras i så nära anslutning till upprättandet av det preliminära beredskapsprogrammet som möjligt. Anvisningen bör vid s. k. ettårsobjekt omfatta den tid som behövs för att objektet skall kunna förses med beläggning. För norrlandslänet innebär detta att åtgärder bör kunna vidtas i regel ett kvartal in på det följande budgetåret.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att förslaget är bra förutsatt att man känner till sysselsättningsbilden för budgetåret. Erfarenheterna i länet visar att anslagstilldelning i två etapper är av stort värde. Medelstilldelning för förberedelsearbeten är vidare av mycket stor betydelse. Genomförda

förberedelsearbeten medför att man på ett bättre sätt kan anpassa igångsättning av beredskapsarbetena till rådande sysselsättningssituation.

AMS framhåller å andra sidan att det ligger i de arbetsmarknadspolitiska insatsernas natur att de skall kunna sättas in med kort varsel när sysselsättningsproblem uppkommer. Möjligheten till sådana snabba insatser blir naturligtvis mindre om anslagen binds upp för särskilda vägprojekt lång tid i förväg. Detta kan enligt AMS försämra möjligheterna att nå syftet med beredskapsarbetena.

När det gäller frågan om totalkostnadsramar kan konstateras att det enligt i dagarna ikraftträdande bestämmelser skall upprättas tioåriga flerårs- och fördelningsplaner rörande väg- och gatuhållningen. Samtidigt som bestämmelserna om dessa planer utfärdades, gavs direktiv om planeringen av beredskapsarbeten inom vägområdet.

För statsvägarna har hittills vid flerårsplanearbetet länsvis upprättats femåriga beredskapsplaner (R-planer). Avsikten är att motsvarande beredskapsplaner skall kunna upprättas för de statskommunala vägarna. Dessa beredskapsplaner utgör dels ett styrmedel för den budgetårsvisa beredskapsplaneringen (beredskapsprogram etc.), dels bas för projekteringsplaneringen.

Planering av arbetskraftens utnyttjande, arbetstakten och över huvud taget ett rationellt genomförande av ett vägobjekt som beredskapsarbete skulle underlättas om objektet i sin helhet lades upp med en flerårig totalkostnadsram som grund, inom vilken ram medel tilldelades objektet för varje budgetår efter länsmyndigheternas överenskommelse. Därför synes – som föreslagits i granskningspromemorian – de olika vägobjekten böra ges en flerårig totalkostnadsram, inom vilken varje objekt tilldelas medel för varje budgetår av länsarbetsnämnderna efter överenskommelse mellan länsmyndigheterna. Härigenom skulle en bättre planering av arbetskraftens användning och över huvud taget en rationellare väghållning erhållas.

Av det tiotal remissinstanser som yttrat sig över detta förslag är så gott som samtliga eniga om att dess genomförande är både eftersträfvansvärt och möjligt. För närvarande tillämpade system i övrigt utgör inget hinder för en sådan planering. Upprättandet av en sådan kostnadsram gäller i princip redan för länet, upplyser *länsstyrelsen i Norrbottens län*.

AMS har dock som ovan nämnts intagit en negativ hållning till förslaget under en allmän hänvisning till att beredskapsarbetenas natur inte medger planering på detta sätt.

VV anför att ett genomförande av förslaget från verkets synpunkt är synnerligen önskvärt. VV tillägger, att den ovan nämnda femåriga beredskapsplanen (R-planen) enligt verkets mening bör vara ett steg i rätt riktning för att förbättra underlaget vid valet av lämpliga beredskapsobjekt.

En av vägförvaltningarna anser att detta starka önskemål borde upp-

fyllas även i de fall där det i dag bedrivs en serie s. k. MOF-arbeten år efter år.

En av de hörda länsarbetsnämnderna påpekar att den nuvarande ordningen med medelstilldelning etappvis under budgetåret försvårar planeringen för såväl vägverket som länsarbetsnämnden. Dessutom finns risk för att den planerade sysselsättningseffekten inte blir den önskade. Rapportens förslag om fleråriga totalkostnadsramar för de olika objekten medför inte bara en rationellare vägplanering utan också en bättre planering för arbetskraften. Förslaget, som länsarbetsnämnden stöder, innebär att arbetsmarknadsstyrelsen får möjligheter att lämna länsarbetsnämnderna rambeslut om medel för ett eller flera budgetår. Beslutsrätten inom de givna ramarna bör därefter kunna lämnas åt länsarbetsnämnderna.

Betecknande för flera remissinstansers inställning är att man noterat sambandet mellan detta förslag och det föregående förslaget om att tilläggsanslag skall anvisas i god tid. Syftet med dem båda är detsamma, nämligen att motverka icke ändamålsenliga följder av att medlen tilldelas i etapper.

Ett större utbyte av satsningarna på vägar som beredskapsobjekt skulle enligt revisorernas mening vinnas om de i granskningspromemorian föreslagna åtgärderna om införande av längre förberedelsestid för igångsättning av vägarbete, tidigareläggning av tilldelning av medel för ändamålet och införande av totalkostnadsramar för de beredskapsarbeten som avser vägobjekt genomfördes. Revisorerna har styrkts i sin uppfattning härom av vad som framkommit vid remissbehandlingen av granskningspromemorian.

I den nu remitterade granskningspromemorian har i övrigt aktualiserats flera frågor berörande utbytet av de statliga satsningarna på vägarbete som beredskapsobjekt. Vissa av dem avser vidtagande av regionalt inriktade åtgärder, såsom viss delegering och decentralisering av beslutanderätt, införande av större andel s. k. riktade delentreprenader och införande av regionalpolitiska anslag. Av dessa åtgärder finner revisorerna skäl att närmare beröra frågan om användningen av s. k. riktade delentreprenader.

I dag medger upphandlingskungörelsen knappast att VV särskilt styr besluten när det gäller anlitandet av entreprenörer. Reglerna om konkurrens genom anbudsgivning om lägsta pris bör nämligen gälla.

I granskningspromemorian framhålls att, om man går över till att ha en större andel mindre objekt i reserven av vägarbete, så torde delentreprenader riktade mot områden med arbetslöshet vara ett önskvärt stöd för denna åtgärd. Användning av riktade delentreprenader bör övervägas, eftersom behovet av arbete på den lokala arbetsmarknaden då bättre torde kunna beaktas.

Från remissinstansernas sida har anförts synpunkter både för och emot en sådan lösning.

RRV framhåller för sin del att en enskild ort ofta inte utgör en naturlig avgränsad arbetsmarknad för delentreprenörerna utan att marknaden om-

fattar en viss större region. Införandet av riktade delentreprenader skulle då enligt RRV innebära att man delar upp den "naturliga" entreprenadmarknaden, varigenom man får en minskad konkurrens, vilket kan leda till en överdimensionering av den ifrågavarande näringslivssektorn. Ett förfarande från VV:s sida av detta slag kan även komma i strid med bestämmelserna i upphandlingskungörelsen, påpekar verket.

Även VV:s centralförvaltning understryker att användning av riktade delentreprenader kräver ändringar i gällande upphandlingskungörelse.

Svenska Byggnadsentreprenörföreningen (SBEF) anser att anbudskonkurrens i största möjliga utsträckning skall utgöra ett villkor för statsbidragsberättigat byggande. SBEF kan vidare inte finna annat än att en ökad användning av delentreprenader ytterligare skulle förstärka överdimensioneringen av VV:s ledningspersonal i förhållande till vad som är rimligt utifrån VV:s normala anslag. Beredskapsarbeten på vägar bör därför utföras som helentreprenad.

I frågan om eventuell överdimensionering nämner dock *östra byggnadsdistriktet* att distriktets möjligheter att i framtiden vara lika flexibelt och kunna aktivt bidra till att utjämna konjunkturer och säsongvariationer alltmer begränsas, eftersom konjunkturmedlens andel ökar medan funktionerna arbetsledning/kontroll dimensioneras i huvudsak mot de ordinarie anslagen.

När det gäller att inrikta entreprenader anför SBEF emellertid dessutom att om särskilda skäl föreligger att stödja sysselsättning i visst område kan entreprenader riktas genom att tilläggsersättning (per dag) utgår för från orten sysselsatt personal, t. ex. till förare av maskiner eller fordon och till anvisade arbetslösa.

De arbetsmarknadspolitiska insatser som görs i en region – t. ex. i form av beredskapsarbeten på vägar – kommer inte alltid i sin helhet regionen i fråga till godo, framhåller *Sveriges Schaktentreprenörers riksförbund (SER)*. Det förfarande som tillämpas för upphandling av bl. a. entreprenader och material medför i vissa fall att beredskapsmedlen tillförs andra regioner, t. ex. på grund av att företagen där kan offerera lägre priser.

SER säger sig vara medvetet om detta problem och anser i princip att beredskapsmedel som avsatts för att stödja sysselsättningen inom en region så långt det över huvud taget är möjligt också skall komma regionen till godo.

Sveriges Arbetsledareförbund (SALF) föreslår att man gör ett tillägg till anbudsupplägget, så att man bättre skall kunna använda sig av riktade delentreprenader. Sålunda bör en entreprenör få åta sig skyldighet att i första hand nyttja maskiner och transportfordon som finns tillgängliga på den ort där arbetet skall bedrivas.

Från två länsstyrelser och en länsarbetsnämnd har det lämnats i huvudsak positiva synpunkter på möjligheten att söka nå en riktad effekt av satsningarna på vägarbeten.

Länsstyrelsen i Malmöhus län delar den i granskningspromemorian framförda uppfattningen på denna punkt men påpekar vikten av att vägverket vid antagande av anbud i så fall tillåts ta hänsyn till var entreprenören har sin stationering. Enligt upphandlingskungörelsen måste dock den entreprenör väljas som ger in det lägsta anbudsbeloppet. Den önskade förbättringen av effektriktningen kräver således vissa ändringar i kungörelsen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län slår fast att möjligheten att rikta delentreprenader, så att man bättre kan beakta det lokala arbetsmarknadsbehovet, är en viktig princip. Den principen uppger styrelsen gälla redan i Norrbottens län. Länsstyrelsen konstaterar vidare att vid nuvarande upphandlingar de flesta entreprenörer och underentreprenörer är etablerade inom länet. Utomstående entreprenörer används endast vid speciella projekt där lokala entreprenörer saknar tekniska resurser för byggnationens genomförande.

Länsarbetsnämnden i samma län anför att granskningspromemorians förslag om riktade delentreprenader enligt nämndens bedömning bör innebära en bättre kontroll av att de åsyftade sysselsättningseffekterna uppnås inom visst geografiskt område.

Såvitt revisorerna på grundval av föreliggande material kunnat finna torde flertalet av berörda parter vara beredda att med hjälp av olika åtgärder, t. ex. tillägg till anbudsuppdrag och tilläggsersättning för personal från orten, söka nå en effekt som står i överensstämmelse med beredskapsarbetenas syfte. Revisorerna anser, att i den mån som denna effekt skulle stå i strid med upphandlingskungörelsens syfte, bör en översyn av upphandlingskungörelsen övervägas med beaktande av de synpunkter RRV anför i sitt yttrande.

Här nu nämnda fråga samt övriga frågor om vidtagande av regionalt inriktade åtgärder bör enligt revisorernas mening göras till föremål för ytterligare överväganden med utgångspunkt i vad som anförts i granskningspromemorian och vid remissbehandlingen av denna. Detta gäller även de förslag som i övrigt lagts fram i promemorian.

Med hänvisning till vad ovan anförts om möjligheterna att erhålla bättre utbyte av de statliga satsningarna på beredskapsarbeten på vägar, nämligen

- införande av förbättrad kontroll från AMS sida av de sysselsättningsskapande åtgärderna
- skapande av bättre kunskap om de totala effekterna av beredskapsarbetena
- komplettering av den nuvarande arbetslöshetsstatistiken
- införande av längre förberedelsestid för igångsättning av vägarbeten
- tidigareläggning av tilldelning av medel för vägändamål
- införande av totalkostnadsramar för beredskapsarbeten som avser vägobjekt

får revisorerna hemställa att från regeringens sida åtgärder i sådant syfte vidtas.

Beträffande övriga här berörda frågor hemställer revisorerna att dessa genom regeringens försorg görs till föremål för ytterligare överväganden.

Revisorerna emotser meddelande om de åtgärder som framdeles vidtas i ärendet.

Riksdagens revisorers skrivelse till regeringen den 14 december 1978 med anledning av granskningspromemoria nr 4/1978 angående statsmyndigheternas ärendebalanser, centrala studiestödsnämnden jämte däröver avgivna remissyttranden

Återbetalning och återkrav av studiestöd

Riksdagens revisorer har under en granskning av den sakliga anledningen till olika myndigheters ärendebalanser bl. a. undersökt ärendebalanserna hos centrala studiestödsnämnden. Därvid har konstaterats att nämnden årligen har att handlägga ett betydande och till synes växande antal ärenden av löpande natur. De ärendebalanser som balansförteckningarna visar har dock inte kunnat anses som anmärkningsvärt stora. Å andra sidan har granskningen gett vid handen att det i fråga om andra slag av ärenden – sådana som inte omfattas av nämnda förteckningar – förekommer betydande eftersläpningar. Iakttagelser av detta slag har bl. a. gjorts rörande nämndens befattning med ärenden om återbetalning och återkrav av studiestöd.

Resultatet av den hos nämnden genomförda granskningen har redovisats i en granskningspromemoria nr 4/1978 med titeln Statsmyndigheternas ärendebalanser, centrala studiestödsnämnden. 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 1–8*).

Centrala studiestödsnämnden är enligt sin instruktion central förvaltningsmyndighet för ärenden om studieSocial verksamhet och därmed sammanhängande frågor. Nämnden är vidare chefsmyndighet för studiemedelsnämnderna och vuxenstudiestödsnämnderna. Förutom de allmänna uppgifter som åligger nämnden i dess egenskap av central förvaltningsmyndighet och chefsmyndighet ankommer det på nämnden att handlägga ett stort antal ärenden av löpande natur, såsom bl. a. nämnda frågor om återbetalning och återkrav av studiestöd.

När det gäller återbetalningssystemet har vid granskningen kunnat konstateras att verksamheten hos nämnden präglas inte bara av det stora och ökande antalet betalningsskyldiga utan också av det förhållandet att betalningsskyldigheten som regel omfattar en lång följd av år och dessutom årligen föranleder flera inbetalningar. Med de regler som nu gäller kräver denna verksamhet, särskilt med hänsyn till den stora frekvensen av såväl uppskovsberättigade som betalningsförsumliga personer, ett synnerligen

omfattande administrativt arbete, som på längre sikt synes kunna ta oroande proportioner och vars ändamålsenlighet i vissa avseenden framstår som diskutabel. Det finns därför anledning att pröva om det inte vore möjligt att företa vissa förändringar i syfte att begränsa det omfattande arbete av förevarande slag som belastar inte bara centrala studiestödsnämnden utan också landets kronofogdemyndigheter. I den i ärendet upprättade granskningspromemorian har därför satts i fråga om inte åtgärder i sådant syfte bör vidtas beträffande förfarandet vid uppskov med återbetalning, utfärdande av påminnelse om återbetalning och indrivning av understöd som skall återbetalas. Vidare föreslås att pågående arbete med rationalisering och effektivisering av nämndens förfarande vid återkrav av oriktigt utbetalt understöd fortsätter.

Som åtgärder ägnade att förenkla och effektivisera arbetet med återbetalningarna av understöd har i promemorian bl. a. föreslagits ökade möjligheter att meddela fleråriga uppskov, decentralisering av beslutanderätten i uppskofsärenden, begränsning av utsändandet av påminnelser, höjning av utgående påminnelseavgift samt vissa åtgärder i fråga om indrivning av obetalda belopp. I senare fallet märks särskilt frågorna om en koncentration av indrivningsförfarandet till att avse oguldna årsbelopp i stället för flera smärre delbelopp och uttagande av obetalda belopp genom införsel i lön.

Vid remissbehandlingen har förslagen i promemorian i flertalet fall tillstyrkts eller lämnats utan erinran. I några fall har dock vissa invändningar gjorts. Sålunda sätter studiestödsnämnden i fråga det ändamålsenliga i att beslutanderätten i uppskofsärenden decentraliseras och att begränsningar vid utsändandet av påminnelser om återbetalning införs. Motsvarande synpunkter förs fram av Sveriges förenade studentkårer. Inte heller Sveriges elevers centralorganisation (SECO) önskar en begränsning av utsändandet av betalningspåminnelser.

Sveriges förenade studentkårer ställer sig också negativa till att införsel används för utfående av oguldna belopp.

Med anledning av vad studiestödsnämnden i sitt remissvar anført angående uppgifterna i granskningspromemorian om vissa kronofogdemyndigheters uppskattningar av utfallet av indrivningsverksamheten har inom kansliet utarbetats en tilläggspromemoria i ämnet. Tilläggspromemorian bifogas som *bilaga 9*.

Sakliga skäl talar enligt revisorernas mening för en omprövning av de av studiestödsnämnden tillämpade åtgärderna och rutinerna vid återbetalning och återkrav av understöd. 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.

Revisorerna emotser underrättelse om de åtgärder som fortsättningsvis kommer att vidtas i detta ärende.

Sakregister till granskningsärendena åren 1976–1978

Registret upptar de ärenden som revisorerna under åren 1976–1978 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>	78:38
<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>Besparingsförslag i statsmyndigheternas petitor</i>	78: 38
<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 mätningsväsendet</i>	78:34
<i>Finansförvaltningens centrala organisation</i>	78: 32
<i>Försvarsväsen</i>	
Befälsutbildning	76: 106
Civilförsvarsstyrelsens materielupphandling	76: 109
Planerings- och ekonomisystem	78: 36
Tjänstledighet vid frivillig utbildning	78: 32
<i>Förvaltningslagens effekter</i>	76: 100
<i>Gleshygdsfrågor</i>	76: 115
<i>Gotländska kyrkor, restaurering av</i>	77: 113
<i>Hälso- 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>Institutet för rikskonserter</i>	78:33
<i>Internationellt bistånd</i>	
Katastrofbistånd till Bangladesh	76: 104
<i>Invandrarverket</i>	76: 127
<i>Jordbruksprisreglering</i>	78:40
<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>	78: 33
<i>Kulturminnesvård</i>	
<i>Restaurering av gotländska kyrkor</i>	77: 113
<i>Lantmäteri verksamhet, lokal</i>	78: 34
<i>LIBRIS – ett datasystem för bibliotek</i>	78: 19
<i>Luftfartsverket</i>	77: 104
<i>Länsskatterätterna</i>	78: 27
<i>Länsstyrelsernas planeringsavdelningar</i>	78: 30
<i>Mellankommunala skatterätten</i>	78: 22
<i>Omkostnader för statsmyndigheterna</i>	76: 117
<i>Parkeringsshot, indrivning av</i>	76: 102
<i>Patent- och registreringsverket</i>	76: 127
<i>Planerings- och ekonomisystem inom försvaret</i>	78: 36
<i>Programbudgetering hos civila myndigheter</i>	78: 36
<i>Rationaliseringsorgan inom statsförvaltningen</i>	76: 120
<i>Redovisningsrevisionen inom statsförvaltningen</i>	78: 37
<i>Redovisningssystemet för statsmyndigheter</i>	78: 36
<i>Regionmusiken</i>	78: 33
<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>	78: 39
<i>Statens personalnämnd</i>	77: 110
<i>Statsbidragsberättigade kommunala arbeten</i>	77: 120
<i>Statsförvaltningens rationaliseringsorgan</i>	76: 120
<i>Statsmyndigheter</i>	
<i>Besparingsförslag i anslagsframställningar</i>	78: 38
<i>Finansförvaltningens centrala organisation</i>	78: 32
<i>Omkostnader</i>	76: 117
<i>Programbudgetering</i>	78: 36
<i>Redovisningsrevision</i>	78: 37
<i>Redovisningssystem</i>	78: 36
<i>Ärendebalanser, se även under Ärendebalanser hos vissa statsmyndigheter</i>	78: 38
<i>Studiestödsnämnden</i>	78: 26
<i>Tandvårdsreformen</i>	76: 112
<i>Tillsynsverksamhet hos socialstyrelsen</i>	76: 110

<i>Universitetens administrativa göromål</i>	76: 125
<i>Utbildning</i>	
Arbetsmarknadsutbildning	77: 116
Befälsutbildning	76: 106
Tjänstledighet vid försvarsutbildning	78: 32
<i>Vägverkets administration av heredskapsarbeten</i>	78: 15
<i>Ärendebalanser hos vissa statsmyndigheter</i>	78: 38
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