

Redogörelse

1982/83: 2

Riksdagens revisorers verksamhetsberättelse för budgetåret 1981/82

Innehåll

Riksdagens revisorers skrivelse	3
1 Riksdagens revisorers uppgift och organisation m. m.	5
1.1 Uppgift	5
1.2 Organisation	5
1.3 Arbetsformer	6
1.4 Medelstilldelning	7
2 Granskningsverksamheten	7
2.1 Granskningsplanen	8
2.2 Slutförda granskningsärenden	9
2.3 Ej slutbehandlade granskningsrapporter	13
2.4 Pågående huvudstudier	17
2.5 Förstudier m. m.	20
2.6 Granskningen av riksdagsförvaltningen	22
2.7 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden	22
3 Särskilda föredragningar och besök m. m.	24
3.1 Särskilda föredragningar	24
3.2 Länsresorna	31
3.3 Besvarade remisser	34

Bilagor

Till riksdagen under verksamhetsåret 1981/82 avlätna skrivelser ..	35
Sakregister till granskningsärendena åren 1976–1981/82	139

Till RIKSDAGEN

Riksdagens revisorer får härmed avge berättelse över sin verksamhet under budgetåret 1981/82. Vår förra berättelse avsåg första halvåret 1981. Denna berättelse är alltså den första som omspanner ett helt budgetår sedan vårt verksamhetsår ändrades från kalenderår till budgetår.

Stockholm den 23 september 1982

INGEGERD TROEDSSON

STURE PALM

BERTIL JONASSON

HUGO BENGTSSON

ROLF SELLGREN

HAGAR NORMARK

ALLAN ÅKERLIND

RALF LINDSTRÖM

IVAN SVANSTRÖM

JOHN JOHNSON

WIGGO KOMSTEDT

KJELL NILSSON

/Göran Hagbergh

1 Riksdagens revisorers uppgift och organisation m. m.

1.1 Uppgift

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

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

1.2 Organisation

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

Bland revisorerna väljer riksdagen en ordförande och två vice ordförande. Dessa är samtidigt ordförande på var och en av de tre avdelningar på vilka revisorerna sammanträder för att förbereda och behandla de ärenden i fråga om vilka fattats beslut om granskning.

Vid utgången av verksamhetsåret 1981/82 var revisorerna fördelade på avdelningar enligt följande.

FÖRSTA AVDELNINGEN

Ledamöter

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

Suppleanter

Joakim Ollén (m)
Ingemar Konradsson (s)
Yngve Nyquist (s)
Hans Petersson (fp)

ANDRA AVDELNINGEN

Ledamöter

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

Suppleanter

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

TREDJE AVDELNINGEN

Ledamöter

Sture Palm (s), ordförande
Rolf Sellgren (fp), vice ordförande
Kjell Nilsson (s)
Allan Åkerlind (m)

Suppleanter

Wivi-Anne Radesjö (s)
Rune Gustavsson (c)
Bengt Silfverstrand (s)
Olle Aulin (m)

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

Ingegerd Troedsson, ordförande
Sture Palm, 1:e vice ordförande
Bertil Jonasson, 2:e vice ordförande
Hugo Bengtsson
Göran Hagbergh, kanslichef

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

1.3 Arbetsformer

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

Förslag till nya granskningsärenden inhämtas bl. a. från riksdagsutskottet vid de överläggningar som revisorerna varje år har med utskotten. Framställningar med anledning av vad som har uppmärksamrats vid granskningen görs alltid till riksdagen.

Under budgetåret 1981/82 har revisorerna hållit 20 plenissammanträden och 26 avdelningssammanträden. Arbetsutskottet har sammanträtt 22 gånger.

Som ett led i personalsamarbetet med riksdagen och dess utskott har under våren 1982 två utredare vid revisorernas kansli varit utlånade till försvarsutskottet respektive utbildningsutskottet. En utredare har varit utlånad till riksdagens förvaltningskontor för att biträda den s. k. RFK-utredningen.

1.4 Medelstilldelning

Medel för revisorernas verksamhet anvisas under statsbudgetens XVI huvudtitel, Riksdagen och dess verk m.m. Utgifterna under budgetåret 1981/82 samt de för samma och efterföljande budgetår anvisade medlen framgår av nedanstående sammanställning. Beloppen är angivna i tusental kronor.

	1981/82		1982/83
	utgift	anslag	anslag
Arvoden till revisorerna	269	270	..
Lönekostnader	4 119	4 247	..
Sjukvård m. m.	16	10	..
Reseersättningar	81	95	..
Lokalkostnader	880	930	976
Expenser	200	260	..
./.. Uppbördsmedel	./..89	—	—
Totalt	5 477	5 812	6 195*

* Medlen för budgetåret 1982/83 har anvisats fördelade endast på två anslagposter, nämligen Förvaltningskostnader, 5 219 000 kr., och Lokalkostnader, 976 000 kr. Av den förstnämnda anslagsposten får högst 4 163 000 kr. disponeras för lönekostnader inkl. lönekostnadspålägg.

2 Granskningsverksamheten

Den granskningsplan som gällt för verksamhetsåret 1981/82 upptar 27 ärenden av vilka 18 fanns med i den föregående planen och återstående nio är nya.

Under verksamhetsåret har revisorerna slutbehandlat sex granskningsärenden. Också i tre andra ärenden förelåg granskningsrapporter. Dessa tre ärenden kunde emellertid inte slutbehandlas under verksamhetsåret 1981/82. Vid verksamhetsårets slut pågick därutöver undersökningar i tolv ärenden.

2.1 Granskningsplanen

De på granskningsplanen uppförda ärendena fördelar sig på riksdagsutskottens ansvarsområden enligt följande.

	Ärendet redovisas i berättelsen på s.
<i>Konstitutionsutskottet</i>	
1. Informationen om statliga publikationer	10
<i>Finansutskottet</i>	
2. Effekter av vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen	13
3. Riksbankens avdelningskontor	15
4. Statens utlåningsverksamhet	17
<i>Skatteutskottet</i>	
5. Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter m.m.	
a) Personalresurserna för kontrollen av arbetsgivaravgifter och källskatt	12
b) Uppbördsstatistiken	17
6. Taxering i första instans	20
<i>Justitieutskottet</i>	
7. Jämförande studium av driften av några kriminalvårdsanstalter	17
<i>Försvarsutskottet</i>	
8. Samspel och ansvarsförhållanden vid anskaffning av försvarsmateriel	21
9. Försvarets planerings- och ekonomisystem: planeringssystemet	17
10. ÖEF:s beredskapsåtgärder i form av lån och kreditgarantier	21
<i>Kulturutskottet</i>	
11. Statens kulturråd	21
12. Statens stöd till idrotten	11
13. Analys av anslagsutvecklingen vid Operan	18
<i>Utbildningsutskottet</i>	
14. Det datorbaserade systemet för studiedokumentation vid högskolan, STUDOK	18
15. Administrationskostnaden för högskoleutbildning	21
<i>Trafikutskottet</i>	
16. Viss omorganisation vid statens järnvägars banavdelning	10
17. Användningen av avbemannade fyr- och lotsplatser	18
18. Fördelningen av ansvaret för vägtrafiksäkerheten	19
<i>Näringsutskottet</i>	
19. Det statliga stödet till industrin	13
20. Intäkts- och kostnadsutvecklingen vid domänverket	15

	9
21. Nämnden för fartygskreditgarantier	19
22. Den ekonomiska uppgörelsen i samband med bildandet av Svenskt Stål AB (SSAB)	11
<i>Arbetsmarknadsutskottet</i>	
23. Det statliga förhandlingssystemet	21
24. Arbetsmarknadsverkets personalsituation	19
25. Effektivitetskonsekvenser av utlokaliseringen av statliga myndigheter	20
<i>Civilutskottet</i>	
26. Exekutionsväsendet:	
a) Indrivningsstatistiken	20
b) Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personal- resurser	20

2.2 Slutförda granskningsärenden

Som nämnts i det föregående har revisorerna under verksamhetsåret 1981/82 tagit slutlig ställning i sex granskningsärenden: i samtliga fall utom ett genom att tillstålla riksdagen skrivelse med förslag till åtgärder i de behandlade frågorna. En av framställningarna har behandlats vid riksmötet 1981/82. Under detta riksmöte tog riksdagen även ställning till förslag som revisorerna fört fram i en dessförinnan lämnad skrivelse.

De sju ärendena har berört följande förhållanden.

Det statliga redovisningssystemet

I februari 1981 lämnade revisorerna en skrivelse till riksdagen (förs. 1980/81: 16) angående det statliga redovisningssystemet. Skrivelsen är redovisad i 1981 års verksamhetsberättelse (s. 10). I skrivelsen framfördes förslag som syftade till

- ett mera effektivt utnyttjande av system S, t.ex. genom förbättrad kontering, tydligare redovisning av anslagsöverskridanden och fördjupad ekonomiadministrativ utbildning,
- ett fortsatt utvecklingsarbete med inriktning bl. a. på att tillgodose olika myndighetskategoriers redovisningsbehov samt att åstadkomma ökad decentralisering av ADB-bearbetningen och bättre redovisning av personalkostnaderna,
- en bättre uppföljning av större rationaliseringsprojekt.

Riksdagen har nu behandlat framställningen (FiU 1981/82: 10, rskr 1981/82: 79) och därvid beslutat att som sin mening ge regeringen till känna vad revisorerna och finansutskottet uttalat i ärendet.

Viss omorganisation vid statens järnvägars banavdelning

Revisorernas beslut den 15 oktober 1981.

Granskningspromemoria 1980: 4.

En redogörelse för granskningen och för de i anslutning till denna framlagda förslagen har lämnats i 1980 års berättelse (s. 15 f.).

Den i ärendet upprättade granskningspromemorian har remissbehandlats. Kompletterande synpunkter har därefter inhämtats från statens järnvägar (SJ) dels skriftligen, dels vid ett besök som revisorerna gjort vid elektroverkstaden i Nässjö i samband med resa i Jönköpings län i juni månad 1981.

SJ har påbörjat en översyn av sin organisation och sina arbetsformer. Härvid kommer man att ta upp de förhållanden som har berörts vid revisorernas granskning. Med hänsyn härtill har revisorerna beslutat att den hittills bedrivna granskningen inte skulle föranleda annan åtgärd för revisorernas del än att handlingarna i ärendet – under återopande av uttalandet av riksdagens trafikutskott under riksmötet 1980/81 i denna fråga (TU 1980/81: 19, s. 19) – skulle överlämnas till SJ för att beaktas vid verkets fortsatta utredningsarbete.

Information om statliga publikationer

Revisorernas beslut den 12 november 1981 (förs. 1981/82: 5).

Granskningspromemorior 1980: 8 och 1981: 1.

Riksdagsbibliotekets publikation Årsbibliografi över Sveriges offentliga publikationer är den viktigaste källan för informationen om statliga publikationer. Utgivningen av bibliografin har dock med tiden kommit att släpa efter, vilket föranlett revisorerna att granska den årsbibliografiska verksamheten.

Revisorerna har härvid funnit att det föreligger ett klart behov av information om de statliga publikationerna genom en årsbibliografi. Revisorerna har också kommit fram till att riksdagsbiblioteket även fortsättningsvis bör svara för den årsbibliografiska verksamheten men att produktionen av bibliografin bör rationaliseras i såväl administrativt som tekniskt avseende. När det gäller övrig information om statliga publikationer har revisorerna inte funnit sådana brister att särskild granskning varit motiverad.

Revisorerna har i en skrivelse till riksdagen föreslagit att riksdagens förvaltningskontor skulle ges i uppdrag att framställa årsbibliografin med hjälp av ADB-rutiner enligt LIBRIS-systemet senast från och med den 1 januari 1983.

På förslag av konstitutionsutskottet har riksdagen biträtt revisorernas mening, dock med den ändringen att den förändrade produktionsmetoden får införas under loppet av år 1983 (KU 1981/82: 23; rskr 1981/82: 200).

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

Den ekonomiska uppgörelsen i samband med bildandet av Svenskt Stål AB

Revisorernas beslut den 21 januari 1982 (förs. 1981/82: 8).

Rapport 1981/82: 2.

År 1977 träffade Gränges AB, Stora Kopparbergs Bergslags AB och Statsföretag AB/Norrbottnens Järnverk AB en överenskommelse om att parterna skulle bilda ett nytt handelsstålsbolag, sedermera kallat Svenskt Stål AB (SSAB). I överenskommelsen ingick att den av Gränges AB ägda TGOJ-rörelsen skulle överlåtas på det nybildade bolaget.

Avtalet godkändes av riksdagen under våren 1978. På framställning av riksdagens näringsutskott har revisorerna ur statens synvinkel granskat den ekonomiska uppgörelse som träffades mellan parterna vid bolagsbildningen.

I en skrivelse till riksdagen har revisorerna anmält att de inte haft något att anmärka mot uppgörelsen utom i vad avser den ersättning som utgått för förvärvet av TGOJ-rörelsen. Ersättningen har enligt revisorernas mening varit omotiverat hög.

På förslag av näringsutskottet har riksdagen beslutat att skjuta upp behandlingen av revisorernas skrivelse till riksmötet 1982/83 (NU 1981/82: 37).

Revisorernas skrivelse är som bilaga 2 fogad till denna berättelse.

Statens stöd till idrotten

Revisorernas beslut den 25 februari 1982 (förs. 1981/82: 16).

Granskningspromemoria 1981: 2.

Revisorerna har undersökt det stöd som staten ger idrotten. Huvudintresset har härvid varit att undersöka om anslagna medel använts i enlighet med statsmakternas intentioner.

Revisorerna har efter sin granskning funnit att idrottsrörelsen väl följer de riktlinjer som dragits upp för den idrottsliga verksamheten och användningen av det statliga stödet. Revisorerna har emellertid framhållit att den statliga tillsynen och kontrollen av idrottsrörelsens verksamhet bör förenklas, att det statliga stödet till mindre föreningsägda idrotts- och friluftsanläggningar bör utredas i förenklingssyfte samt att planeringen av nya idrotts- och friluftsanläggningar, särskilt större anläggningar av regional betydelse, bör förbättras.

Revisorerna har i en skrivelse till riksdagen hemställt att riksdagen som sin mening ger regeringen till kända revisorernas synpunkter och förslag avseende

- avskaffandet av kravet på statliga revisorer för granskning av Sveriges riksidrottsförbunds verksamhet,

- en översyn av det administrativa förfarandet vid utanordnande av lokalt aktivitetsstöd och
- bättre planering inför anläggandet av såväl lokalt som regionalt betjä-
nande idrotts- och friluftsanläggningar.

Om ett i annat sammanhang föreslaget rekreativsråd ej inrättas bör enligt revisorernas mening ett samarbetsorgan inrättas för de organisationer som uppbär organisationsstöd genom Riksidrottsförbundet utan att tillhöra förbundet. I ett sådant läge bör också en översyn göras av reglerna för stödet till mindre idrotts- och friluftsanläggningar.

Riksdagen har på förslag av kulturutskottet beslutat att skjuta upp behandlingen av revisorernas skrivelse till riksmötet 1982/83 (KrU 1981/82: 28).

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

Personalresurserna för kontrollen av arbetsgivaravgifter och källskatt

Revisorernas beslut den 31 mars 1982 (förs. 1981/82: 20).

Rapport 1981/82: I.

Revisorerna granskar f. n. organisationen för kontrollen av arbetsgivaravgifter. Granskningen utgör ett led i en allmän genomgång av organisationen för debitering, uppbörd och indrivning av skatter och avgifter.

Den nu avslutade delen av granskningen har avsett organisationen för kontrollen vid de lokala skattemyndigheterna (LSM) av arbetsgivarnas redovisning av skatter och avgifter. Med anledning av vad som kommit fram har revisorerna i skrivelse till riksdagen sammanfattningsvis förordat att

- kvarstående vakanser i bemanningsplanen för de lokala skattemyndigheterna snarast fylls ut,
- de för kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter tillsatta tjänsterna används endast för avsedda uppgifter,
- utbildningen av nyanställda handläggare intensifieras,
- frågan om att inrätta särskilda rekryteringstjänster övervägs och
- åtgärder vidtas i syfte att öka tjänsternas attraktivitet.

Vidare hemställer revisorerna i skrivelsen att riksdagen för sin del ger regeringen till känna vad revisorerna i skrivelsen förordat.

På förslag av skatteutskottet har riksdagen beslutat att skjuta upp behandlingen av revisorernas skrivelse till riksmötet 1982/83 (SkU 1981/82: 73).

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

Det statliga stödet till industrin

Revisorernas beslut den 10 juni 1982 (förs. 1982/83: 4).
Rapport 1981/82:3.

Granskningen av det statliga stödet till industrin har visat att industristödet lämnas via många olika organ och har ett stort antal former och beteckningar. Stödverksamhetens uppsplittring har gjort att verksamheten är svår att överblicka och att utvärderingen av vidtagna stödåtgärder försvåras. Den organisatoriska splittringen har gjort det svårare också för företagen att orientera sig i stödsystemet.

Revisorerna har i en skrivelse till riksdagen konstaterat att det nu är hög tid att se över den statliga stödverksamheten i dess helhet. Denna översyn bör ha till mål att begränsa det stora antalet stödorgan och stödformer, att minska detaljregleringen av stödmedlens användning samt att förenkla ansökningsförfarandet och minska handläggningstiderna.

Bevakningen av den internationella utvecklingen inom områden som är av betydelse för svensk industri behöver effektiviseras. Revisorerna anser att uppläggningsav denna informationsverksamhet bör ses över så att dubbelarbete undviks och att materialet struktureras på sådant sätt att olika intressentgruppers informationsbehov kan tillgodoses.

Revisorerna behandlar vidare vissa exportfrämjande åtgärder. I skrivelsen konstateras bl. a. att en översyn även av den exportfrämjande verksamheten är nödvändig. Samordningsaspekten bör därvid träda i förgrunden, men även den administrativa hemvisten av olika funktioner bör kunna prövas.

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

2.3 Ej slutbehandlade granskningsrapporter

Tre under första halvåret 1981 upprättade rapporter hade inte slutbehandlats vid verksamhetsårets utgång. Över två av rapporterna hade begärda remissyttranden avgetts, medan den återstående rapporten då fortfarande var under remissbehandling.

Följande upplysningar kan lämnas om de tre ärendena.

Effekter av vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen

Granskningsrapport 1981/82: 5

Sedan 1978 års budgetarbete gäller att myndigheterna i sina anslagsframställningar som huvudförslag skall presentera ett besparingsalternativ. Huvudförslaget skall utgå från en anslagsnivå som ligger två procent under det pris- och löneomräknade myndighetsanslaget för närmast föregående budgetår.

Granskningen har syftat till att klarlägga i vilken utsträckning förutsatta besparingar faktiskt har genomförts, på vilket sätt så har skett och vilka sakliga effekter vidtagna åtgärder har fått. Den har omfattat sex myndigheter inom handelsdepartementets område och två budgetår, 1979/80 och 1980/81. Genom en enkät har inhämtats uppgifter om de undersökta myndigheternas syn på bl. a. besparingsarbetet i framtiden.

I granskningsärendet har Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm, EFI, på revisorernas uppdrag gjort en undersökning om rationaliseringsarbetet inom näringslivet.

Av granskningen framgår att besparingskrav i mera nämnvärd omfattning ålagts myndigheterna först budgetåret 1980/81 och att besparingarna genomförts vid vissa myndigheter med i stort sett oförändrad ambitionsnivå och vid andra med varierande grad av ambitionsnivåsänkningar. Besparingsutrymmet synes också variera från myndighet till myndighet bl. a. beroende på storlek och tidigare sparsamhet. Att med någon större exakthet fastställa hur stora besparingar som uppnåtts har varit svårt. Detta hänger samman bl. a. med beräkningen av kompensationen för höjda priser och löner samt förekomsten av engångsanvisningar och verksamhet finansierad utanför den normala budgetprocessen.

I rapporten ifrågasätts om myndigheterna kan leva upp till de ökande krav på rationaliseringar, analyser och långsiktigt omprioriterings- och planeringsarbete som ställs av statsmakterna. Svårigheter har påvisats i dessa avseenden.

Erfarenheter från rationaliseringsverksamheten i såväl offentlig förvaltning som i näringslivet visar att många angreppssätt är gemensamma. Dessa erfarenheter bör, enligt rapporten, sammanfattas i någon form av handbok till vägledning för myndigheterna. I samband med chefsutbildning bör vidare information om myndigheternas problem i besparings- och omprioriteringsarbetet fångas upp och vidarebefordras till budgetdepartementet.

Beträffande konsekvenserna av kommande besparingar om totalt tio procent i ett femårigt perspektiv förutspår samtliga undersökta myndigheter ambitionsnivåsänkningar. De förutsebara nedskärningarna beräknas vidare få till följd avsevärda personalminskningar. I rapporten understryks vikten av att prioriteringsdiskussioner tidigt kommer i gång mellan myndighet och departement. De speciella problem som är förknippade med ett enhetligt besparingskrav för alla myndigheter bör uppmärksammas. I budgetdialogen bör myndigheterna även rapportera de hinder för en rationell ärendehandläggning som kan finnas inom den samhällssektor där myndigheten är verksam.

Vid granskningen har gjorts vissa iakttagelser som avser riksdagens insyn i och möjlighet att påverka besparingsverksamheten. Flera åtgärder föreslås för att riksdagens beslutsunderlag skall bli bättre.

Rapporten har remissbehandlats. Revisorerna beräknas ta ställning i ärendet hösten 1982.

Riksbankens avdelningskontor

Rapport 1981/82: 6

Riksbanken är genom huvudkontoret i Stockholm och sina 23 avdelningskontor representerad i varje län.

Avdelningskontorsorganisationen byggdes upp under 1800-talets senare del med huvudsaklig uppgift att bedriva utlåning till allmänheten. Verksamheten har efter hand fått en annan inriktning och domineras nu helt av betalningsmedelsförsörjningen, dvs. av arbetet med att tillhandahålla sedlar och mynt regionalt.

Organisationen har dock inte anpassats till utvecklingen. Detta har lett till att arbetssituationen vid avdelningskontoren i dag alltmer präglas av en kraftigt ökande hantering av sedlar och mynt, medan i övrigt bristen på mer kvalificerade uppgifter blivit påfallande stor för vissa befattningshavare vid kontoren.

Syftet med granskningen har varit att finna en ändamålsenlig organisation för betalningsmedelsförsörjningen. Från denna utgångspunkt har olika lösningar prövats. De går alla ut på att riksbankens kontorsnät anpassas till vad som erfordras för den nämnda arbetsuppgiften. Granskningen har bl. a. gett vid handen att en ytterligare decentralisering av sedellagringen bör eftersträvas.

I en rapport över granskningen redovisas tre olika organisationsmodeller. Var och en är uppbyggd kring en basorganisation med ett begränsat antal avdelningskontor. Denna kompletteras med ett antal mindre personalkrävande regionala enheter, nämligen sedeldepåer och/eller kassakontor. Sedeldepåer kan kortfattat beskrivas som små enheter som betjänas av postens personal och är inrymda i postens lokaler men som står under riksbankens tillsyn och kontroll. Kassakontor är mindre riksbanksenheter som betjänas av riksbankspersonal och som är inrymda i egna eller av riksbanken förhyrda lokaler.

I rapporten ställs de tre organisationsmodellerna mot varandra. Deras för- och nackdelar redovisas och en bedömning görs i vilken mån var och en av dem ger såväl en lämpligt avvägd regional organisation som en ändamålsenlig grund för betalningsmedelsförsörjningen. Revisorerna har i detta skede av granskningsarbetet stannat för att som huvudalternativ föra fram en modell som – såsom den utformats i rapporten – innefattar 7 avdelningskontor, 8 kassakontor och 19 sedeldepåer.

Rapporten var vid halvårsskiftet under remissbehandling.

Intäkts- och kostnadsutvecklingen vid domänverket

Rapport 1981/82: 4

Detta ärende ansluter sig till den granskning av affärsverken som riksdagens revisorer tidigare genomfört och som redovisats i granskningspromemorian 3/1979. Affärsverkens kostnads- och intäktsutveckling; Del 1: Kommunikationsverken.

Granskningen har omfattat en undersökning av domänverkets intäkter och kostnader samt analyser av intäkts- och kostnadsposternas utveckling. Domänverkets huvudsakliga verksamhet avser skogsbruk. Granskningen har därför koncentrerats till frågor om verkets skogskapital, virkestillväxt, virkesuttag samt de begränsningar i ett rationellt skogsbruk som hänsynen till miljö- och naturvård ger. Vidare har frågan om domänverkets ansvar som brukare av de mindre avkastningsrika skogarna i övre Norrland tagits upp.

Granskningen, som i princip omfattar åren 1970–1980, har som utgångspunkt de av riksdag och regering beslutade riktlinjerna för domänverkets verksamhet såsom de framgår av verkets instruktion och antagna verksamhetsplaner samt, när det gäller skogsbruket, av lagar och förordningar på skogsområdet.

Domänverket utgör i dag en del av den s. k. Domänkoncernen som, förutom affärsverket, består av ett antal till verket hörande aktiebolag. Denna organisatoriska struktur har påverkat uppläggningsen av granskningen, då revisorerna inte utan riksdagens särskilda tillstånd har rätt att granska statsverksamhet som bedrivs i aktiebolagsform. Någon total bild av den rörelse som Domänkoncernen bedriver har inte kunnat ges utan granskningen har begränsats till affärsverksdelen av koncernen. Det senare förhållandet har i sin tur gett anledning till att den från granskningen av domänverkets verksamhet artskilda frågan om en utvidgning av revisorernas granskningsbefogenhet till att omfatta även statliga aktiebolag behandlats i rapporten.

Granskningen har inte gett anledning till anmärkningar mot domänverkets verksamhet. Den har inte heller gett vid handen att det f. n. behövs någon ytterligare precisering av målen för verksamheten.

I samband med granskningen har emellertid vissa frågor angående domänverkets planering för virkestillväxt, virkesuttag och skogsvård aktualiserats. I anslutning härtill framförs i rapporten vissa synpunkter på domänverkets verksamhet som närmast bör ses som inlägg i en diskussion om verkets framtida handlande.

Även vissa frågor av mera allmänt skoglighetsintresse, vilkas lösning också har stor betydelse för domänverkets fortsatta verksamhet, har aktualiserats i anslutning till granskningen.

I frågan om riksdagens insyn i affärsverkskoncernerna föreslås åtgärder som berör såväl riksrevisionsverkets som riksdagens revisorers insyn i affärsverkskoncerner och revisorernas insyn i statliga bolag.

Rapporten har remissbehandlats. Revisorerna beräknas ta ställning i ärendet under hösten 1982.

2.4 Pågående huvudstudier

Inom revisorernas kansli pågick vid verksamhetsårets slut undersökningar i följande tolv ärenden.

Statens utlåningsverksamhet

På grundval av en förstudie har revisorerna beslutat att som första steg i en utredning låta kartlägga statens utestående fordringar och de amorteringar, räntor och övriga villkor som är knutna till dem. Därjämte skall låneadministrationen studeras.

En rapport beräknas föreligga under år 1983.

Uppbördsstatistiken

Granskningen avser de principer och administrativa former som tillämpas av myndigheterna vid kontrollen av uppgifter som näringsidkare lämnar till grund för debitering av skatter och arbetsgivaravgifter. Härvid kommer man också att undersöka hur kontrollen av arbetsgivares inbetalning till staten av avgifter och preliminärskatter är anordnad.

Som ett led i granskningsarbetet har tidigare frågan om debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter utretts. En skrivelse i ämnet har avgetts till riksdagen (se 1981 års berättelse s. 9). Vidare har personalresurserna för kontrollen av arbetsgivaravgifter och källskatt granskats. Skrivelse till riksdagen i ämnet redovisas på s. 12.

Granskningen fortsätter med en undersökning av ändamålsenligheten med den statistik som finns tillgänglig över avgifter och skatter. Revisorerna beräknas i denna del ta ställning under hösten 1982.

Jämförande studium av driften av några kriminalvårdsanstalter

Granskningen koncentreras på vissa områden av verksamheten vid ett antal utvalda kriminalvårdsanstalter. Bl. a. skall kostnaderna vid verkstäder studeras. Vidare skall möjligheterna till samarbete i fråga om produktutveckling och marknadsföring undersökas samt lagerhållningen, lagerredovisningen och utnyttjandet av intern kostnadsstatistik granskas.

Granskningen beräknas pågå under verksamhetsåret 1982/83.

Försvarets planerings- och ekonomisystem: Planeringssystemet

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

FPE består dels av ett övergripande planeringssystem, dels av ett produktionsledningssystem. Granskningen är uppdelad i tre led. Riksdagen

har hösten 1980 tagit ställning till revisorernas förslag om produktionsledningssystemet (se 1980 års berättelse s. 9) och våren 1981 till revisorernas förslag om planeringssystemet vid civilförsvarsstyrelsen (se 1981 års berättelse s. 11).

Den långsiktiga ledningen och utvecklingen av den omfattande samhällssektor som totalförsvaret utgör hålls samman genom FPE:s planeringssystem. I den kvarvarande delen av granskningen är syftet att i första hand studera om planeringssystemet förser beslutsfattarna med lämplig styrinformation för beslut av långsiktig karaktär. Härvid avses erfarenheter från arbetet med 1982 års försvarsbeslut utnyttjas.

En rapport i ärendet beräknas föreligga under våren 1983.

Analys av utvecklingen av anslagen till Operan

Revisorerna har på initiativ av riksdagens kulturutskott genomfört en förstudie om utvecklingen av anslagen till Operan och Dramaten. På grundval av förstudien har beslutats om fortsatt granskning avseende Operans verksamhet. Granskningen skall i första hand inriktas på beräkningen av de medel som begärs på tilläggsbudget till statsbudgeten och om det är nödvändigt med flera tilläggsanslag varje budgetår.

En rapport beräknas föreligga under våren 1983.

Det datorbaserade systemet för studiedokumentation vid högskolan, STUDOK

Det datorbaserade systemet för studiedokumentation, STUDOK, innehåller uppgifter om de studerande och deras studier. Det är ett hjälpmedel för den lokala studiedokumentationen. De till STUDOK anslutna högskolorna använder sig av systemet på mycket olika sätt. Vissa högskolor har haft en livlig lokal utveckling av egna datorprogram i samband med STUDOK-verksamheten, medan andra har haft svårt att tillämpa grundrutinerna. Vidare har påtalats att vissa felaktigheter belastar systemet.

Vid granskningen skall främst institutionernas behov och nytta av systemet undersökas. Förekommande problem inom STUDOK-enheterna och UHÄ:s systemförvaltning kommer härvid också att kunna bedömas.

Granskningsarbetet beräknas pågå under verksamhetsåret 1982/83.

Användningen av avbemannade fyr- och lotsplatser

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

Revisorerna har, med anledning av viss mot sjöfartsverket riktad kritik, genom en förstudie utrett behovet av en granskning av hur de fastigheter och byggnader används som blivit disponibla efter avbemannning av fyr- och lotsplatser.

Revisorerna har beslutat om fortsatt granskning i huvudsaklig överensstämmelse med vad som föreslagits i förstudien.

En rapport beräknas bli framlagd under våren 1983.

Fördelningen av ansvaret för vägtrafiksäkerheten

Trafiksäkerhetsarbetet berör ett stort antal myndigheter och organisationer. Det bedrivs såväl centralt som regionalt och lokalt.

Avsikten med granskningen är att kartlägga vilka organ som tar del i trafiksäkerhetsarbetet, deras uppgifter samt de samarbetsformer och styrsystem som tillämpas. Eventuella samverkansproblem och tendenser till dubbelarbete skall belysas.

En rapport beräknas föreligga under år 1983.

Nämnden för fartygskreditgarantier

Nämnden för fartygskreditgarantier (FKN) har till uppgift att handlägga vissa frågor om statligt stöd till svenska varvsföretag och rederier. Det åligger FKN särskilt att handlägga ärenden om statligt stöd till varvsföretag m. m., statlig kreditgaranti till svenskt rederiföretag och statlig värdegaranti för fartyg.

I de frågor om ekonomiskt stöd till varv och rederier som handläggs vid FKN delas ansvaret för beslut med fullmäktige i riksgäldskontoret. Ansvarsfördelningen kan i korthet beskrivas så att FKN:s verksamhetsområde har en i första hand branschpolitisk anknytning medan riksgäldskontoret bedömer ärenden från finansiella utgångspunkter. Stödärenden kan i vissa fall hänskjutas till regeringen eller till riksdagens besvärsnämnd för ytterligare prövning.

Handläggningen av varvsstöd m. m. har nyligen setts över. Denna utredning ledde dock inte till någon minskning av antalet ansvariga instanser. Revisorerna har beslutat undersöka om den nu gällande fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter i fråga om statligt stöd till varv och rederier är ändamålsenlig. Därvid skall även undersökas om stödverksamheten har fått en utformning och inriktning som stämmer överens med riksdagens beslut om åtgärder rörande varven och sjöfartspolitiken.

En rapport i ärendet beräknas föreligga under våren 1983.

Arbetsmarknadsverkets personalsituation

Arbetsmarknadsverket har under 1970-talet fått vidgade arbetsuppgifter och samtidigt tillförts ett stort antal nya tjänster.

Vid granskningen skall belysas hur de nya tjänsterna har disponerats. Dessutom skall personalförhållningarnas storlek och orsaker klarläggas liksom det sätt på vilket uppkomna vakanser fylls.

Granskningen inriktas främst på befattningarna vid arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna. Vidare skall bl. a.

beröras hur användningen av ADB på arbetsförmedlingarna påverkar behovet av personal.

En rapport beräknas föreligga hösten 1982.

Effektivitetskonsekvenser av utlokaliseringen av statliga civila myndigheter

Åren 1971 och 1973 beslutade riksdagen om en utlokalisering från Stockholmsområdet av 43 centrala myndigheter med sammanlagt över 10000 tjänster. Inflyttningssorternas antal var 16.

Granskningen är begränsad till att få belyst utlokaliseringens konsekvenser på myndigheternas effektivitet. En sammanställning skall göras av de erfarenheter av utlokaliseringen som redan finns dokumenterade. Vidare skall en utförligare undersökning företas av statens löne- och pensionsverks, statens provningsanstalts och f. d. skogshögskolans möjligheter att på de nya orterna fullgöra sina uppgifter.

En rapport beräknas föreligga under år 1983.

Exekutionsväsendet

Hittills har i ärendet redovisats revisorernas uppfattning om behandlingen av allmänna resp. enskilda mål vid exekution. (Se 1981 års berättelse s. 10).

Den fortsatta granskningen är nu koncentrerad på två frågor. Den ena gäller behovet av en mer lättillgänglig och rättvisande statistik över indrivningen av skatter och avgifter. I detta arbete ingår att belysa bristerna i den nuvarande indrivningsstatistiken, att klarlägga informationsbehoven och att redovisa förslag till förbättringar. Arbetet bedrivs i nära anslutning till granskningen av informationsbehovet på uppbördsområdet. Den andra frågan gäller vilka specifika förutsättningar för framgångsrika indrivningsåtgärder som finns i olika typer av allmänna mål samt tillgången på och utnyttjandet av personal- och andra resurser.

Ifrågavarande del av granskningen av exekutionsväsendet beräknas kunna avslutas under hösten 1982.

2.5 Förstudier m. m.

Av resterande ärenden på granskningsplanen var fyra vilande vid verksamhetsårets slut. Samtidigt hade i ytterligare två ärenden någon huvudstudie inte påbörjats.

Taxering i första instans

Utifrån de erfarenheter som har vunnits i de båda granskningsärendena om och kontrollen av skatter och avgifter (12) och exekutionsväsendet (20) skall en bedömning göras av den nuvarande organisationen för taxering i

första instans till inkomst- och förmögenhetsskatt. Härvid skall beaktas bl. a. de utredningsarbeten som bedrivits och bedrivs inom skatteområdet.

Granskningen har ännu inte påbörjats.

Samspel och ansvarsförhållanden vid anskaffning av försvarsmateriel

Ärendet är vilande. Mot bakgrunden av genomförda utredningar m. m. avser revisorerna att under hösten 1982 ta förnyad ställning till ärendet.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvars handhavande av avskrivningslån och försörjningsberedskapslån

På grundval av en förstudie rörande överstyrelsen för ekonomiskt försvars beredskapsåtgärder inom textil- och konfektionsområdet har revisorerna beslutat att närmare granska styrelsens handläggning av beredskapsåtgärder i form av industristöd, främst verkets lånegivning.

Granskningen har ännu inte påbörjats.

Statens kulturråd

En förstudie gjordes under hösten 1980 rörande statens kulturråd för att ge underlag för beslut om eventuell fortsatt granskning av rådet och dess verksamhet. Med anledning av att kulturrådet då påbörjat en brett upplagd intern översyn av rådets organisation och arbetsformer beslutade revisorerna att tills vidare inte fullfölja granskningen av kulturrådet. I en skrivelse till kulturrådet har revisorerna uttalat att de förutsätter att kulturrådets egen undersökning skall bli föremål för en bred och allsidig remissbehandling. Kulturrådets interna översyn är nu avslutad och utredningsresultatet är översänt till berörda instanser för yttranden.

Administrationskostnaden för högskoleutbildning

Utbildningsutskottet har föreslagit att administrationskostnaden för högskoleutbildning skall granskas. Med anledning härav har revisorerna genomfört en förstudie i detta ärende. Frågan om fortsatt granskning har förklarats vilande i avvaktan på resultatet av visst annat utredningsarbete.

Det statliga förhandlingssystemet

En förstudie har upprättats i ärendet. I avvaktan på pågående utredningsarbete inom ämnesområdet vid riksrevisionsverket och statskontoret har revisorerna beslutat att bordlägga ärendet till innevarande verksamhetsår.

2.6 Granskningen av riksdagsförvaltningen

Riksdagens revisorer skall för varje avslutat räkenskapsår verkställa extern revision av riksbankens, riksgäldskontorets och 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 anförtratts Bohlins Revisionsbyrå AB med aukt. revisorn Björn Markland som huvudansvarig för granskningen.

De under verksamhetsåret 1981/82 avlämnade berättelserna har avsett riksbankens och Riksbankens jubileumsfonds verksamhet under år 1981 och riksgäldskontorets verksamhet under budgetåret 1980/81. Beträffande den närmare innebörden av granskningen och de iakttagelser som därvid gjorts hänvisas till revisorernas berättelser (redogörelserna 1981/82: 13, 14 och 15) samt till finansutskottets betänkanden 1981/82:25 och 44 och utbildningsutskottets betänkande 1981/82: 30.

I detta sammanhang kan nämnas att formerna för revisionen av riksdagsförvaltningen f. n. provas av den s. k. RFK-utredningen.

2.7 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden

Revisoremas arbetsutskott har under verksamhetsåret 1981/82 behandlat ett femtontal anmälningar från i första hand enskilda personer. Flertalet av anmälningarna har varit av den arten att de inte föranlett någon åtgärd från revisorernas sida.

Sålunda har arbetsutskottet, oftast efter att i ärendet ha inhämtat berörda myndigheters yttranden, inte funnit anledning föreslå revisorerna att ta upp till granskning vare sig SJ:s satsning på snabbtåg eller verksamheten vid byggforskningsrådet, centrala studiestödsnämnden, Sveriges Radio AB eller delegationen för hybrid-DNA-frågor, liksom ej heller formerna för distributionen av riksdagstryck eller upphandlingen av underhåll av statsisbrytare. Andra ärenden av detta slag har gällt omläggningen av viss väg i norra Halland och anskaffningen av lokaler för tingsrätten i Göteborg och länsrätten i Mariestad.

De kommunalvalda revisorerna i Stockholm har för kännedom översänt en skrivelse om underhållet av Prins Eugens Waldemarsudde. Av skrivelsen framgår att byggnaderna är i behov av upprustning. På grund av i ärendet inhämtade uppgifter gjorde arbetsutskottet i december 1981 den bedömningen att någon ytterligare åtgärd från revisorernas sida inte påfordrades.

En mer ingående behandling har givits en anmälan rörande utnyttjandet av vägverkets tidigare lokaler vid Västerbroplan i Stockholm. I detta ärende har arbetsutskottet hört byggnadsstyrelsens chef generaldirektör Hans Löwbeer. Arbetsutskottet har funnit att frågan om upplåtelsen av de aktuella lokalerna till ny brukare efter vägverkets avflyttning inte handlagts på ett tillfredsställande sätt. Bl.a. hade byggnadsstyrelsen åsamkats betydande hyresförluster. Arbetsutskottet beslöt emellertid att inte göra något ytterligare i ärendet då det vid överläggningen med byggnadsstyrelsens chef framkom att styrelsen på eget initiativ sett över och skärpt de handläggningsrutiner som används vid upplåtelser av detta slag.

I en annan anmälan hade riksgäldskontoret kritiserats för att dess ADB-baserade adressregister kunnat användas av ett västtyskt lotteri. Arbetsutskottet kunde vid sin behandling av ärendet konstatera att riksgäldskontoret inte hade handlat i strid med gällande bestämmelser då kontoret lämnat ut uppgifter ur sitt register. Arbetsutskottet fann emellertid frågan vara så principiellt intressant att materialet i ärendet överlämnades till konstitutionsutskottet som en illustration till de problem som utskottet hade att överväga vid behandlingen av propositionen 1981/82:33 om offentlighetsprincipen och ADB.

Arbetsutskottet har också tagit upp två revisionskontors årsberättelser till närmare behandling liksom frågan om det svenska biståndet till kraftversprojektet Kotmale i Sri Lanka.

Beträffande Kotmale-projektet kan nämnas att en informationspromemoria har sammanställts. Som ett led i detta arbete hörde arbetsutskottet chefen för biståndsorganet SIDA, generaldirektör Anders Forse, och chefen för exportkreditnämnden, generaldirektör Axel Wallén. Resultatet av informationsinsamlingen redovisades för revisorerna i plenum som beslöt att informationspromemorian skulle tillställas konstitutions- och utrikesutskotten. Konstitutionsutskottet har som särskild bilaga fogat promemorian till sitt dechargebetänkande (KU 1981/82: 35).

Med anledning av de iakttagelser som kammarkollegiets revisionskontor gjort vid sin granskning av konsumentverkets anslagsdispositioner under budgetåret 1980/81 tog arbetsutskottet på eget initiativ upp de påtalade förhållandena till prövning.

Dessförinnan hade arbetsutskottet bett konsumentverket att kommentera den kritik som revisionskontoret riktade mot verket för det sätt på vilket verket gjort förskottsutbetalningar och utnyttjat s.k. utgiftsrester. Arbetsutskottet kunde notera att konsumentverket vidgick att felaktigheter gjorts i redovisningen och att verket antagit ett åtgärdsprogram för att förhindra framtida felaktigheter.

Arbetsutskottet har på snarligt sätt också tagit upp till behandling den berättelse som bostadsstyrelsens revisionskontor lagt fram om bostadsverket. Som ett resultat härav har revisorerna beslutat göra en förstudie avseende de statliga räntebidragen till bostadslån.

3 Särskilda föredragningar och besök m. m.

Även under verksamhetsåret 1981/82 har revisorerna kallat verkschefer och andra chefstjänstemän till särskilda föredragningar i plenum. Revisorerna har också liksom under tidigare år företagit studieesor i två län. Dessa föredragningar och länsresor har i regel inte någon anknytning till det löpande granskningsarbetet. Deras syfte är i stället att till revisionen förmedla allmän information om utvecklingstendenser, aktuella problem och andra praktiska erfarenheter inom den offentliga förvaltningen.

3.1 Särskilda föredragningar

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

Statssekreteraren i ekonomidepartementet Sten Westerberg och riksbankschefen Lars Wohlin har var för sig belyst olika aspekter på *det statsfinansiella och samhällsekonomiska läget*.

En särskild överläggning har hållits om *revisionskontorens ställning och organisation*. I överläggningen deltog bland andra från riksrevisionsverket avdelningscheferna Åke Gustafsson och Ivan Wahlgren samt revisionsdirektör Mats Tunbjörk, från kammarkollegiets revisionskontor avdelningsdirektör Olle Hawor, från AMS revisionskontor avdelningsdirektör Torbjörn Wittkull, från byggnadsstyrelsens revisionskontor Bengt Åke Söderström, från skolöverstyrelsens revisionskontor avdelningsdirektör Göran Wikell och från försvarets civilförvaltnings revisionsbyrå byråchef Kurt Edman.

Företrädare för riksantikvarieämbetet, riksförsäkringsverket, konsumentverket, televerket, statens järnvägar och socialstyrelsen har informerat revisorerna om respektive institutions verksamhet. Av de upplysningar som därvid lämnades kan nedanstående redogörelser vara av intresse att vidarebefordra i detta sammanhang.

Riksantikvarieämbetets verksamhet och problem redovisades av ämbetets chef, riksantikvarien Roland Pålsson.

Roland Pålsson gav en historisk tillbakablick på den utveckling av opinionen i bevarandefrågor som skett under 1970-talet. Han erinrade om de reformer som genomförts under samma tid beträffande kulturminnesvårdens organisation och resurser och berörde konsekvenserna av saneringsutredningens arbete och förslag, kulturpropositionen 1974 och förändringen av kulturminnesvårdens regionala organisation 1976 och dess samband

med fysisk riksplanering och allmän samhällsplanering i länsstyrelserna.

Enligt riksantikvariens mening hade en god grund skapats för bevarandeplanering som ytterligare skulle komma att förstärkas om intentionen i det pågående arbetet med PBL-lagstiftning förverkligades. Det lånesystem för saneringsombyggnad som sedan 1970-talets mitt innefattar möjligheten för tilläggs lån avseende extra kulturhistoriskt motiverade kostnader var nu ett verksamt instrument.

Slutligen underströk riksantikvarien att genomförandet av byggnadsvårdsreformen våren 1981 från hans sida sågs med stor tillfredsställelse. Om den inte hade kommit till stånd hade sista ledet i bevarandearbetet saknats helt i fråga om statens insatser. Riskerna hade därmed varit uppenbara för att hela ansträngningen för att nå resultat misslyckats. Trots att reformen genomförts på en nivå som utgjorde endast mindre än 1/3 av den som föreslagits av byggnadsvårdsutredningen förelåg nu möjligheter för riksantikvarieämbetet att arbeta operativt med påtagliga resultat. Pålsson slutade dock med att understryka nödvändigheten av att reformen inte finge ytterligare uttunnas utan i stället borde kompletteras med vissa resurser – särskilt avseende utvecklingen av teknisk kompetens att handha ombyggnader och restaureringar på ett rationellt och verkningsfullt sätt.

Den verksamhet som riks försäkringsverket har att svara för redovisades av verkets generaldirektör Karl Gustaf Scherman samt av överdirektören Marianne Sjönell och byråcheferna Göran Smedmark och Einar Edvardsson.

Föredragningen inleddes med en genomgång av socialförsäkringens kostnader och finansiering och de samhällsekonomiska förutsättningarna för den fortsatta verksamheten. Nödvändigheten av utökade resurser för forsknings- och utvecklingsverksamhet betonades. Vid redovisningen av viktiga aktuella socialförsäkringsfrågor framkom bl.a. att sjukfrånvaron sedan 1978 visat en nedåtgående trend. Det framhölls i samband med detta att sjukdomsbegreppet inte är entydigt och att det ofta – inte minst i de längre sjukfallen – kan vara svårt att bedöma arbetsförmågans nedsättning. Det underströks också att samhällets resurser för rehabilitering är otillräckliga och splittrade. Angelägenheten av en förenkling av lagstiftningen framhölls. Detta gäller inte minst föräldraförsäkringen. Tillämpningen av arbetsskadeförsäkringen försvåras av det oklara skadebegreppet och de stora ärendebalanserna hos försäkringsrätterna. Också rätten till delpension för egenföretagare kan vara svår att bedöma.

Beträffande riks försäkringsverkets och försäkringskassornas arbetsuppgifter och organisation påpekades att en statlig utredning – RFV-översynen – avlämnat sitt betänkande som ännu ej behandlats av statsmakterna. Till de angelägna frågorna i detta sammanhang hör att precisera verkets tillsynsansvar och ansvar som central förvaltningsmyndighet. Det

framhölls vidare att arbetet med att genomföra riksdagsbeslutet om ett rambudgetsystem för försäkringskassorna per den 1 juli 1982 skedde under mycket stor tidspress. Vid föredragningen underströks också att ett omfattande, planmässigt rationaliserings- och effektiviseringsarbete pågick inom såväl riksförsäkringsverket som försäkringskassorna. Detta kommer bl.a. att innebära ökad datoranvändning.

Konsumentombudsmannen, generaldirektör Sven Heurgren, inledde sin föredragning med att erinra om att *konsumentverket* är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har till uppgift att stödja konsumenterna och förbättra deras ställning på marknaden. Det åligger verket bl.a.

- att undersöka konsumenternas förhållanden och uppmärksamma konsumentgrupper som på olika sätt är eftersatta,
- att granska marknadens utbud av varor och tjänster samt genomföra undersökningar och provningar,
- att bevaka företagens marknadsföring och säljvillkor och vid behov ingripa med stöd av marknadsföringslagen, avtalsvillkorlagen eller konsumentkreditlagen,
- att ta fram riktlinjer för marknadsföring och utformning av varor, tjänster och andra nyttigheter samt påverka näringslivet att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov,
- att informera konsumenterna om fakta och förhållanden som är väsentliga för dem och hjälpa dem att bäst utnyttja sina resurser,
- att främja och medverka vid utbildning i konsumentfrågor,
- att göra andra organ uppmärksamma på konsumentproblem vilka kräver åtgärder som verket inte kan vidta,
- att stödja och samarbeta med kommunernas och länsstyrelsernas konsumentverksamhet,
- att arbeta med distributions- och varuförsörjningsfrågor,
- att med glesbygdsnämnden som rådgivande organ arbeta med frågor som rör servicen i glesbygd.

Verkets arbete är i hög grad inriktat på att förebygga problem för konsumenterna. Genom att ingripa emot farliga produkter, vilseledande marknadsföring, oskäligen avtalsvillkor etc. förbättrar verket konsumenternas situation. Frågor angående produkters säkerhet ägnas härvid särskild uppmärksamhet. Förbättringarna uppnås i första hand genom förhandlingar och överenskommelser med företag och näringslivsorganisationer. Endast i undantagsfall behöver hårdare åtgärder vidtas, då i första hand genom att KO som åklagare för talan mot företag i marknadsdomstolen.

En tyngdpunkt i verkets arbete ligger i att på olika vägar få fram bättre information om varor och tjänster till konsumenterna. Det sker delvis i anslutning till varuprovningar och tester. Viktiga informationskällor är

verkets tidskrift Råd och Rön (upplaga ca 210000 ex.) och olika faktablad, handböcker m.m.

Verket söker också påverka företagen att förbättra sin information (marknadsföring) till konsumenterna. Kontakterna med massmedia är också av stor betydelse när det gäller att sprida information till konsumenterna.

Verkets samarbete med länsstyrelsernas konsumentverksamhet och med den kommunala konsumentverksamheten bör särskilt nämnas. Genom att utbilda konsumentvägledare och förse dem med material för information kan konsumentinformationen få önskad bredd. (1981 hade konsumentverket, länsstyrelserna och kommunerna mer än 400000 direktkontakter med konsumenter.) Bl. a. rådgivning i hushållsekonomiska frågor har under senare tid ägnats ökad uppmärksamhet.

Konsumentverket har, framhöll Sven Heurgren, under de senaste åren fått vidkännas relativt kraftiga minskningar i sin budget. Innevarande budgetår uppgår verkets anslag till 38 milj. kr. Till detta belopp skall läggas de ca 8 milj. kr. som verket tar in genom försäljning av informationsmaterial. Antalet tjänster i verket nedbringas successivt från 234 till 198. I samband med besparingarna har det varit nödvändigt att beskära verksamheten på olika områden. Bl. a. gäller detta rådgivningen till enskilda konsumenter, ärendehandläggningen och utredningsverksamheten. Alltjämt finns dock en slagkraftig organisation till konsumenternas förfogande.

Riksdagens beslut i december 1980 om vissa åtgärder på teleområdet bildade utgångspunkt för generaldirektör Tony Hagströms föredragning om *televerket*. Genom detta beslut erhöll televerket väsentliga riktlinjer för sin verksamhet. Vidare gavs televerket ökade möjligheter att möta marknadens krav och att arbeta på ett kommersiellt effektivt sätt.

Televerket möter ökad konkurrens. Detta ökar betydelsen av att televerkets myndighetsuppgifter hanteras på ett korrekt och förtroendeingivande sätt, ansåg Tony Hagström. Den av riksdagen i december 1980 beslutade "överklagningsnämnden" för provnings- och tillståndsfrågor borde enligt Tony Hagström öka de sökandes förtroende för att de får en riktig behandling.

Riksdagsbeslutet innebar också att det för första gången gjordes en klar åtskillnad mellan den konkurrensutsatta och den icke konkurrensutsatta sektorn på telekommunikationsområdet. Därmed har, framhöll Tony Hagström, ordentliga spelregler skapats för alla berörda parter. Fallet Comvik illustrerar att det trots detta ibland kan uppstå oklarheter. Genom regeeringsbeslut har denna oklarhet eliminerats.

Efter riksdagsbeslutet har ett intensivt arbete inletts med att bygga upp Teleinvest-gruppen på ett effektivt sätt. Inriktningen är att hålla nere de centrala kostnaderna till ett minimum och satsa hårt på resultatansvar för

de ingående dotterbolagen. Tele-invests bildande har redan fått gynnsamma effekter. Så t. ex. pekade Tony Hagström på att gruppen hade goda möjligheter att erhålla två stora exportorder.

För att refinansiera kundernas (framför allt företagens) investeringar i modern telekommunikationsutrustning har televerket genom riksdagsbeslut tilldelats en särskild rörlig kredit på 800 Mkr i riksgäldskontoret. Denna kredit blev alternativet till ett av televerket föreslaget finansieringsbolag, med uppgift att refinansiera dessa investeringar genom lån på den öppna kapitalmarknaden. Den rörliga krediten tillgodoser televerkets behov de närmaste 1–2 åren. Enligt Tony Hagström kvarstår dock den principiella invändningen att denna lösning innebär att staten direkt finansierar näringslivets investeringar i moderna telekommunikationer.

Tony Hagström framhöll också att televerket söker på olika sätt aktivt påverka intäktssidan. Ett viktigt inslag har därvid varit att via annonser och på annat sätt informera om de faktiska kostnaderna för att telefonera. Olika undersökningar visar nämligen att många människor tror att telefonsamtal är dyrare än vad som faktiskt är fallet.

Chefen för *statens järnvägar*, generaldirektör Bengt Furbäck, inledde sin föredragning med att ge en översiktlig redogörelse för SJ-koncernens uppbyggnad och för de olika enheternas ekonomiska resultat.

En av regeringen fastställd strukturplan för SJ innebär krav på att SJ skall drivas företagsekonomiskt och att verket skall uppnå ekonomisk balans under budgetåret 1983/84. Från och med detta budgetår skall således SJ:s resultat efter avdrag för förräntningskravet inte längre vara negativt. Som ett led i omstruktureringen har statsmakterna ställt upp och medgivit att SJ får öka sina investeringar med 5 % per år.

Bengt Furbäck gjorde nu den bedömningen att det skulle bli mycket svårt för SJ att uppnå det ekonomiska målet redan till budgetåret 1983/84, framförallt p. g. a. att den väntade konjunkturuppgången blivit kraftigt försenad.

Bengt Furbäck redogjorde också för den nya organisation som höll på att införas och vars yttre kännetecken är att den på alla nivåer skall vara resultat- och marknadsinriktad och genomförd av en ökad delegering. Den nya organisationen skulle för huvudkontorets del vara helt införd den 1 juni 1982 och få till följd att huvudkontoret under den närmaste femårsperioden bantades med 400–500 personer. För den regionala/lokala verksamheten skulle den nya organisationen stå klar den 1 februari 1983.

De framtida investeringarna i rullande materiel och fasta anläggningar belyste Bengt Furbäck dels genom att visa investeringsprogram för 1980-talet, dels genom att kommentera en rad tilltänkta projekt såsom satsningen på snabbtåg och nya pendeltåg och motorvagnar, liksom på de åtgärder som vidtagits för att höja SJ:s vinterberedskap.

Bengt Furbäck kommenterade avslutningsvis också resultatet av den

lågprissatsning som SJ gjorde i juni 1979 och som kraftigt ökat tillströmningen av tågresenärer.

Socialstyrelsen och dess verksamhet presenterades av verkets generaldirektör Barbro Westerholm med biträde av bl. a. överdirektör Sven-Olof Hedengren, avdelningscheferna Kjell Strandberg och Gunnar Wennström samt byråchef Håkan Mandahl.

Omorganisationen av socialstyrelsen bildade utgångspunkt för föredragningen. Denna omorganisation inleddes 1979 och beräknas vara avslutad 1985, eventuellt senare. Den innebär en omstrukturering av verket och en nedskärning med 1/3 av tjänsterna. Nedskärningen sker dels genom rationalisering, dels genom överföring av uppgifter till annan huvudman. Det sistnämnda innebär problem, framhöll Barbro Westerholm, eftersom överenskommelsen om övertagande ej är klar i en del fall samtidigt som socialstyrelsens resursram minskar i den ursprungligt planerade takten. Bland övriga problem kan nämnas att anställningsstopp måste införas för att klara medelsramen. Detta medför en kompetenssänkning i verket och att vissa uppgifter inte längre kan utföras. Socialstyrelsen har t. ex. inte kunnat anställa de tillsynsläkare som skulle ersätta länsläkarna och inte heller kunnat bemanna de nya tjänster som var avsedda för handikappfrågor. Omorganisation och neddragning innebär också oro och vantrivsel bland personalen. Som positivt framhöll Barbro Westerholm den nya organisatoriska strukturen.

Bland de slutsatser som Barbro Westerholm drog var att en omorganisation av detta slag bör gå mycket fortare och att förutsättningarna skall vara klara innan man sätter igång. Det är sannolikt bättre att inte skapa nya tjänster och få den tillsättningskarusell som socialstyrelsen haft. Extra medel borde ha funnits för personalstöd och viss externrekrytering.

Under perioden 1977–1982 har en viss uppbyggnad kunnat ske av läkemedelsberedskapen. Den är dock mycket ojämn och bl. a. återstår att säkerställa beredskapen för flera viktiga utländska läkemedel.

Läkemedelsavdelningens arbetsuppgifter domineras av urval och kontroll av läkemedel, men avdelningen har också ansvar för naturmedel, naturmedel för injektion, kemiska och mekaniska preventivmedel, sterila engångsartiklar och i vissa avseenden även kosmetiska och hygieniska artiklar. Avdelningen finansieras helt av avgifter.

Registreringen av nya läkemedel har ökat och balansen av oavgjorda ärenden minskat. Övervakningen av det befintliga läkemedelssortimentet ligger på en miniminivå och kan ej minskas utan att säkerheten äventyras.

Avdelningens resurser minskas med 2%, vilket innebär en sänkning av inregistreringstakten. En minskning av insatserna på övriga områden är av olika skäl ej möjlig.

Den nuvarande finansieringsformen är ett bekymmer för såväl läkemedelsavdelningen som de yttre finansörerna framhöll Barbro Westerholm.

Socialstyrelsen anser att man bör överväga andra former såsom 1 000-kronors anslag eller finansiering inom ramen för socialförsäkringen. Det är enligt socialstyrelsen angeläget att denna fråga utreds vidare.

I enlighet med de huvudprinciper som socialstyrelsen antog 1979 i Riktlinjer för utvecklingen av 80-talets psykiatri sker en successiv minskning av slutenvårdspatienter inom psykiatrin. Sedan mitten av 1970-talet minskar antalet med ca 1 000 patienter per år.

För en väl fungerande vård fordras en utbyggd samverkan mellan landsting och primärkommuner. Primärkommunerna måste i större utsträckning bli ansvariga för att personer med psykiatriska behandlingsbehov får hjälp med boende och social service tillsammans med andra grupper människor i samhället. Delaktighet i arbetslivet är en annan viktig fråga.

Ett särskilt problem är rättspsykiatrin som genom sin särorganisation försvårar effektiviseringen av detta vårdområde. Socialstyrelsen har föreslagit att huvudmannaskapet för rättspsykiatrin går över till landstingen.

Nya förutsättningar för narkomanvården har skapats dels genom tillkomsten av lagen om vård av missbruk, dels genom att huvudmannaskapet för ungdomsvård och missbrukarvård går över till kommuner och landstingskommuner år 1983. Därmed skapas förutsättningar för en bättre fungerande vårdkedja.

Barbro Westerholm påpekade att många såväl psykiska som somatiska vårdfall har sin grund i alkoholism. Som exempel nämnde hon att år 1976 gjordes drygt 45 000 utskrivningar från slutna psykiatrisk vård under diagnoserna alkoholism och alkoholpsykos. Detta utgjorde nära 40% av alla utskrivningar det året. När det gäller kroppssjukvård är det svårt att få fram exakta uppgifter eftersom alkohol som orsak till sjukdom ofta döljs bakom andra diagnoser. Olika lokala studier visar emellertid att mellan 20 och 25% av alla patienter som söker vård på sjukhusmottagning är alkoholpåverkade.

Enligt Barbro Westerholm torde erfarenheterna av systemet med AT-läkare överlag vara positiva. Vissa problem har dock uppmärksammats.

Så t. ex. har vissa lärosätesrepresentanter framfört önskemål om att förlänga läkarnas grundutbildning genom att också ta i anspråk AT-tid. Här erinrade Barbro Westerholm om att AT består av praktisk läkarverksamhet under fullt professionellt ansvar – även om denna sker i underordnad ställning. Om man tar i anspråk delar av AT för grundutbildningen innebär detta i praktiken en reell förlängning av grundutbildningen.

Vissa sjukvårdshuvudmän – framför allt inom glesbygdsområden – har anmält problem med rekryteringen av läkare till AT-block. Dessa problem har underlättats genom kravet på blocktvång och bör kunna ytterligare begränsas genom en bättre anpassning av AT-blockfördelningen till tillgångssituationen på läkarexaminerade (motsvarande).

Önskemål har slutligen framförts om förbättrade dispensmöjligheter från blocktvånget för att bl. a. ge ökade möjligheter för läkare att fullgöra AT inom högskoleorterna. Syftet med blocktvånget är emellertid att söka

förbättra rekryteringen av läkare till sjukvårdsområden med rekryterings-svårigheter. Om möjligheterna till dispens ökar, så kommer andelen vakanta AT-block även fortsättningsvis att vara hög och till och med öka i glesbygdsmråden medan sjukvårdsområden vid högskoleorterna dels får full bemanning på blocken, dels får ett stort antal läkare som vikarierar ihop sin AT.

3.2 Länsresorna

Revisorerna har besökt Örebro län under tre dagar i augusti 1981 och Hallands län under två dagar i juni 1982.

Örebro län

Den första dagen av revisorernas resa i Örebro län ägnades åt miljöfrågor samt åt ett besök på kriminalvårdsanstalten i Kumla.

De nutida kraven på den yttre miljön och svårigheten att anpassa viss industriell verksamhet till dessa belystes ingående, då revisorerna besökte Svensk avfallskonvertering AB:s (SAKAB) anläggning i Norrtorp, Kumla kommun. Enligt ett då nyligen fattat regeringsbeslut skall en ny riksanläggning för hantering av miljöfarligt avfall byggas på platsen. Revisorerna underrättades om de olika turerna i ärendet och om det motstånd som visats från lokalbefolkningen.

Under färden till Norrtorp gjordes ett uppehåll vid naturreservatet Kvis-maren. Revisorerna fick information om den restaurering av området som pågår med bidrag från naturvårdsverket och världsnaturfonden samt med AMS-medel.

På kriminalvårdsanstalten i Kumla framhölls för revisorerna att anstalten anses som den största och säkraste i hela landet. Klientelet är också det mest belastade och besvärliga i landet. I isoleringsceller placeras "svåra" klienter. Vid tiden för revisorernas besök var endast två klienter isolerade av anstaltledningen, medan 25 isolerats på egen begäran för att de ville undkomma narkotikatvång från medfångar.

Den inre miljön, arbetsmiljön, är arbetsfält för den yrkesmedicinska kliniken vid regionsjukhuset i Örebro. Bl. a. blev revisorerna där förevisade yrkeshygieniska laboratoriet som har en kvalificerad utrustning för analys av såväl luftprover som biologiska prover. 10000 analyser görs varje år i laboratoriet.

Påföljande dag inleddes med ett besök vid riksbankens avdelningskontor i Örebro. Besöket var av särskilt intresse för revisionen på grund av aktuell granskning av avdelningskontorens verksamhet. En utförlig information lämnades om verksamheten, som domineras av sedel- och mynthanteringen. Vidare diskuterades säkerhetsfrågor och rationaliseringsmöjligheter samt eventuella nya arbetsuppgifter.

På länsstyrelsen i Örebro informerades revisorerna om situationen för skoindustrin i landet i allmänhet och i länet i synnerhet. Särskilt berördes effekterna av dittills utgående produktionsstöd till branschen, bl. a. till Skoggruppen AB. Den inhemska produktionens andel av skokonsumtionen utgjorde trots stödet endast 19%. Farhågor uttrycktes för en fortsatt nedgång i svensk skoproduktion om produktionsstödet slopades.

Vid ett besök på Bofors AB, Bofors, fick revisorerna – förutom en allmän information om Bofors-koncernen – också en inblick i företagets syn på tillverkningen av försvarsmateriel och på vapenexport. Under en rundtur på skjutfältet demonstrerades företagets miljöprovningsanläggning.

Även i Loka brunn, en kurort med anor från 1720 besöktes av revisorerna. Huvudman för anläggningen, som består av ett 50-tal byggnader, är en stiftelse i vars styrelse ingår representanter för riksmarskalksämberet och Örebro läns landsting. Revisorerna blev informerade om att Loka brunn utnyttjas av flera landsting för rehabilitering m. m. av upp emot 300 brunnsgäster åt gången. Anläggningen används även för konferenser.

Revisorerna gjorde ett besök vid Stalans snickerifabrik i Hällefors, en av de 16 skyddade verkstäder i länet som ingår i Samhällsföretagsgruppen. Särskilt berördes frågor om prissättning och ekonomi, varvid framhölls att en social redovisning över verksamheten egentligen borde lämnas vid sidan av den krasst ekonomiska.

Från Hällefors fortsatte revisorerna till Nora. Under färden informerades om det forskningsprojekt med atomavfall som KBS (projekt kärnbränslesäkerhet) i samarbete med ett amerikanskt företag driver i den nedlagda järnmalmgruvan i Stripa.

I Nora blev revisorerna förevisade äldre trähusbebyggelse i den gamla stadskärnan. Information gavs om gjorda insatser för att bevara miljön och hålla den levande.

Resan i Örebro län avslutades i länsstyrelsens lokaler på Örebro slott med en summering av tredagarsbesöket. Landshövdingen jämte tjänstemän från länsstyrelsen besvarade revisorernas frågor med anledning av iakttagelser under resan. Dessutom diskuterades bl. a. arbetslösheten i länet, nedläggningen av regementet i Örebro, besparingsarbetet inom länsstyrelsen, utvecklingsfondens verksamhet och användningen av Örebro slott.

Hallands län

Resan i Hallands län inleddes med ett besök på Hylte Bruk AB. Därvid redogjordes för bl. a. den ökande pappersåtervinningen inom landet och för genomförda miljövårdsinsatser vid pappersbruket.

Vid bussresan från Hyltebruk till Falkenberg lämnades information om Hallands skogar. Bl. a. pekades på möjligheterna att öka skogsavverkningen i länet.

Vin- och Spritcentralens anläggningar i Falkenberg utgjorde nästa pro-
grampunkt. Revisorerna informerades vid detta besök om det terminalba-
serade distributionssystemet samt om det automatiserade orderplock-
ningsystem som skall införas vid fabriken.

Revisorerna fick därefter ta del av pågående och planerad byggnads-
verksamhet inom länet för Europaväg 6 (E6) vid ett besök på en byggar-
betsplats på vägsträckan Gunnarstorp–Åskloster. Vissa avsnitt av denna
trafikpulsåder har på grund av bristande trafikkapacitet och alltför låg
trafiksäkerhet en otillfredsställande standard.

Vid Ringhals kraftstation orienterades revisorerna om anläggningens
driftsförhållanden och ekonomi. varvid särskilt driftsstopsproblematiken
behandlades. Under resan till Ringhals lämnades en redogörelse för bered-
skapen mot kärnkraftsolyckor.

Vid återfärden till Halmstad orienterades om fritidsbebyggelsen i länet.
Turismen är av stor betydelse och det finns ca 27000 fritidshus i länet.
Vidare berördes förslaget att bygga en bilfri cykelled genom Halland.

Revisorerna sammanträffade även med företrädare för Halmstads och
Falkenbergs kommuner. I samband därmed lämnade kommunernas repre-
sentanter översiktliga redogörelser för aktuella problem och förhållanden.

Vid revisorernas besök vid regionmusikens musikavdelning i Halmstad
förde avdelningens ledning fram önskemål om en närmare anknytning till
landstinget. Man uttryckte också oro över att de generella besparingarna
inom statsförvaltningen skulle få negativa återverkningar på ensemblernas
sammansättning.

Revisorerna informerade sig vidare om järnvägsomläggningen mellan
Halmstad och Getinge. Två mil av västkustbanan läggs nu om sedan bl. a.
sex dödsolyckor inträffat på sträckan under loppet av knappt två år. Vid
Fastarp kunde revisorerna på ort och ställe studera pågående byggnadsar-
beten.

Revisorerna begagnade även tillfället att göra en rundtur i Halmstad
hamn. Av den presentation som lämnades om hamnen framgick bl. a. att
den lokala godsomsättningen numera uppgår till nära 2 miljoner ton och att
hamnen är en av de största i landet i vad avser export av trävaror och
import av bilar. Hamnen har vidare förberetts för en betydande import av
kol.

Vid revisorernas besök vid flygväpnets Halmstadsskolor F14 belystes i
en översiktlig framställning verksamhetens historik och organisation. Rå-
dande problem med brist på lämpliga lokaler och i viss mån även lärarper-
sonal togs upp till särskild behandling.

Vid de avslutande överläggningarna mellan revisorerna och företrädare
för länsstyrelsen lämnades en rapport om miljöproblem i Laholmsbukten
– den s. k. bottendöden – samt en föredragning om taxering, kontroll och
skatterevision i länet. Bland det 10-tal frågeställningar som väcktes av
revisorerna kan följande nämnas.

- Ungdomsarbetslösheten i länet.
- Möjligheterna att vid en olycka vid Ringhals kraftstation vidta förutsatta åtgärder.
- Hur skall man komma till rätta med problemen i Laholmsbukten?
- Huruvida de obligatoriska arkeologiska utgrävningarna vid nybygge är nödvändiga.

3.3 Besvarade remisser

Under verksamhetsåret har revisorerna avgett yttranden i följande ärenden.

- Till riksdagens finansutskott den 23 september över riksgäldsfullmäktiges förslag (förs. 1980/81: 19) till lag med instruktion för riksgäldskontoret.
- Till riksdagens finansutskott den 15 oktober över motion 1980/81: 407 om avskaffande av riksbankens lokalkontor.
- Till riksdagens finansutskott den 11 mars över motion 1981/82: 1171 om viss ändring i lagen med instruktion för riksdagens revisorer.
- Till riksgäldskontorets revisionsenhet den 31 mars över rapport om reseärendenas handläggning inom riksdagsförvaltningen.
- Till riksdagens konstitutionsutskott den 10 juni över motion 1981/82: 255 om förbättrad kontroll över de statliga utgifterna.

Bilagor

Till riksdagen under verksamhetsåret 1981/82 avlätna skrivelser

Bilaga 1	Skrivelse angående information om statliga publikationer	37
Bilaga 2	Skrivelse angående den ekonomiska uppgörelsen i samband med bildandet av Svenskt Stål AB	55
Bilaga 3	Skrivelse angående statens stöd till idrotten	61
Bilaga 4	Skrivelse angående personalresurserna för kontrollen av arbetsgivaravgifter och källskatt	94
Bilaga 5	Skrivelse angående det statliga stödet till industrin ...	118

Riksdagens revisorers skrivelse angående information om statliga publikationer

1981-11-12

Till riksdagen

1 Inledning

Riksdagens revisorer har undersökt behovet av information om statliga publikationer. Den viktigaste informationskällan är i dag riksdagsbibliotekets Årsbibliografi över Sveriges offentliga publikationer. Granskningen har främst varit föranledd av att årsbibliografins utgivning har kommit att alltmera släpa efter. När det gäller övrig information om statliga publikationer har vi inte funnit sådana brister att särskild granskning varit motiverad.

Revisorerna har efter granskning funnit

dels att det föreligger ett klart behov av information om de statliga publikationerna genom en årsbibliografi,

dels att riksdagsbiblioteket även fortsättningsvis bör svara för den årsbibliografiska verksamheten,

dels att produktionen av årsbibliografen bör rationaliseras i såväl administrativt som tekniskt avseende.

Som ett led i granskningen har upprättats två granskningspromemorior, nämligen Behovet av information om statliga publikationer (1980:8) och Produktion av årsbibliografi över Sveriges offentliga publikationer (1981:1). Promemoriorna har i sedvanlig ordning remissbehandlats. En sammanfattning av promemoriorna och remissvaren är som bilaga fogad till denna skrivelse.

I granskningspromemorian om behovet av information om statliga publikationer redovisas resultatet av en undersökning av informationsbehovet och möjligheterna att rationalisera spridningen av informationen. Informationsbehovet har klarlagts bl.a. genom en enkätundersökning och en telefonintervjuundersökning.

Efter att ha konstaterat att det väsentliga behovet av information bör tillgodoses av samhället genom att en årsbibliografi utges diskuteras i promemorian olika möjligheter att påskynda och rationalisera den årsbibliografiska produktionen. I promemorian föreslås att en översyn av produktionsformen görs i en följande utredningsetapp.

Hörda remissinstanser instämmer i promemorians synpunkter, såväl i vad gäller behoven av information om statliga publikationer som beträffande framförda förslag.

Mot denna bakgrund har en genomgång gjorts av produktionsformen för årsbibliografin. Dessutom har undersökts om det är mest fördelaktigt att riksdagsbiblioteket eller kungl. biblioteket (KB) svarar för den årsbibliografiska verksamheten.

I granskningspromemorian förordas att riksdagsbiblioteket även fortsättningsvis svarar för produktionen av de årsbibliografiska produkterna.

Vad beträffar den tekniska framställningen av årsbibliografin har en jämförelse mellan manuell och maskinell produktion visat att en övergång till det datorbaserade LIBRIS-systemet¹ skulle medföra en snabbare informationsspredning om de statliga publikationerna samt vissa rationaliseringsvinster. Därför föreslås att riksdagsbiblioteket lämnar de nuvarande manuella rutinerna och går över till att använda ADB-rutiner för att framställa årsbibliografin m.fl. bibliografiska produkter.

Förslaget om bibliografins fortsatta organisatoriska anknytning till riksdagsbiblioteket tillstyrker samtliga remissinstanser utom statskontoret. Riksdagsbiblioteket, riksdagens förvaltningskontor och KB biträder alltså förslaget.

Samtliga remissinstanser anser att datorbaserade rutiner i någon form bör införas. Förslaget om en övergång till LIBRIS-rutiner för produktionen tillstyrks av nästan samtliga remissinstanser. Dock anser flera att de ekonomiska vinsterna är alltför optimistiskt beräknade.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Behovet av information om statliga publikationer

Enligt revisorernas mening har den genomförda granskningen gett vid handen att det finns behov av en kontinuerlig information om nya statliga publikationer och att detta behov bäst tillgodoses genom en årsbibliografi. För att årsbibliografin skall kunna fylla sin informationsuppgift är det dock uppenbart att produktionen av bibliografin måste rationaliseras och att den bör komma ut snabbare än den har gjort under senare år. Hörda remissinstanser delar denna uppfattning.

I samband med granskningen har förslag lagts fram om vissa rationaliseringsåtgärder som kan vidtas oberoende av om produktionen sker manuellt eller maskinellt. Sålunda föreslås åtgärder beträffande publikationens namn, visst urval av det material som skall ingå, vissa översättningar till engelska, vissa ändringar av riksdagsbibliotekets arbetsrutiner m.m. Därutöver föreslås i den första promemorian att en översyn av produktionsfor-

¹ LIBRARY Information System.

men skulle göras i en följande etapp. En sådan översyn har gjorts och redovisas i den andra promemorian.

Vissa av de föreslagna administrativa rationaliseringsåtgärderna har redan genomförts. Andra planeras bli genomförda i samband med utgivningen av nästa årgång av bibliografin. I fortsättningen behandlar revisorerna därför främst de två huvudfrågorna i ärendet, nämligen frågan om huvudmannaskapet för bibliografin och frågan om den tekniska processen vid produktionen.

2.2 Huvudmannaskapet för årsbibliografin

I promemorian angående produktion av årsbibliografin förordas att riksdagsbiblioteket även fortsättningsvis svarar för bibliografin. Fördelarna härmed är främst att bibliotekets årsbibliografiredaktion redan är väl förtrogen med materialet, samt att riksdagens ledamöter och tjänstemän snabbt får tillgång till de statliga publikationerna. En mindre nackdel är att de statliga myndigheternas s.k. pliktleveranser även fortsättningsvis blir något större än om KB svarade för utgivningen. Behovet av personal och medel för verksamheten torde vara lika stort oavsett huvudmannaskapet.

Samtliga remissinstanser, utom statskontoret, har också kommit till slutsatsen att en fortsatt organisatorisk anknytning till riksdagsbiblioteket – åtminstone f.n. – är förmånligare än en överföring av den årsbibliografiska verksamheten till KB. Riksdagens förvaltningskontor, riksdagsbiblioteket och KB, som är närmast berörda av förslaget, instämmer sålunda.

KB konstaterar att det inte finns något som direkt talar för att all nationell bibliografisk verksamhet måste bedrivas av KB. Visst nationellt bibliografiskt arbete utförs redan i dag utanför KB av Bibliotekstjänst AB utan olägenheter. Vidare pågår genom delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI) en utveckling mot ökad spridning av ansvaret på biblioteksområdet genom inrättande av s.k. ansvarsbibliotek, vilket system också bör kunna inbegripa katalogiseringsarbetet. KB pekar också på att en samordning av katalogiseringen mellan KB och riksdagsbiblioteket för att undvika dubbelarbete mycket väl går att åstadkomma utan att ändra huvudmannaskapet. Utifrån dagens lokal- och personalsituation instämmer således KB i förslaget men tillägger, att en mer förutsättningslös prövning av saken kan behöva göras senare.

Statskontoret, som har avvikande mening, pekar på att KB redan i dag har den kompetens och de kunskaper som fordras för katalogisering av årsbibliografimaterialet om den tekniska produktionen kommer att bygga på rutinerna i LIBRIS. Inom de närmaste åren kommer vidare KB:s arbete med de egna restantierna från 1970-talet att vara avklarat och personal kunna frigöras för nya uppgifter, t.ex. framställningen av årsbibliografin. Riksdagsbibliotekets personalstyrka bör även på kort sikt kunna anpassas till en förändrad arbetssituation i vilken den årsbibliografiska verksamhe-

ten inte längre ingår bland arbetsuppgifterna. En personalminskning kan ske genom att eventuell övertalig personal bereds möjligheter att flytta till andra bibliotek, anser statskontoret.

Enligt revisorernas mening behöver riksdagen få snabb information om de statliga publikationerna och ha tillgång till materialet som sådant. Den service garanteras **bäst** genom att riksdagsbiblioteket även fortsättningsvis svarar för framställningen av årsbibliografin. Revisorerna vill påminna om KB:s uppfattning att en samordning av katalogiseringen mellan KB och riksdagsbiblioteket för att undvika dubbelarbete mycket väl går att åstadkomma utan att ändra huvudmannaskapet. Då det inte heller har kunnat påvisas att en överföring av verksamheten till KB skulle leda till samordningsfördelar eller ekonomiska vinster i övrigt finns det inte någon anledning att föreslå ett ändrat huvudmannaskap för den årsbibliografiska verksamheten.

Revisorerna delar DFI:s synpunkter att den förordade ansvarsfördelningen förutsätter ett nära och kontinuerligt samarbete mellan årsbibliografiredaktionen och KB.

2.3 Den tekniska framställningen av årsbibliografin

2.3.1 Val av jämförelsealternativ

Granskningen har lett fram till förslag om en övergång från den nuvarande manuella framställningen av årsbibliografin till användande av ADB-behandling enligt LIBRIS-rutiner. Förslaget baseras på en jämförelse mellan de båda produktionsalternativen. Valet av LIBRIS-systemet för ADB-behandlingen motiveras av att detta är ett befintligt system som redan används av de svenska forskningsbiblioteken. Systemet har också den fördelen att det är anpassat till internationella standards.

Det finns visserligen även andra ADB-baserade bibliotekssystem i Sverige, bl.a. folkbibliotekens ADB-system, BUMS. Det senare är emellertid i första hand konstruerat för de kommunala bibliotekens behov. Då det inte torde vara realistiskt att utveckla ytterligare ett ADB-baserat nationellt bibliotekssystem i Sverige har jämförelsen mellan en manuell produktion och en ADB-produktion skett från den utgångspunkten att LIBRIS är det enda tänkbara ADB-alternativet.

Av remissmyndigheterna är det enbart DFI och universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) som sätter i fråga valet av LIBRIS-systemet som ADB-alternativ. DFI anser att LIBRIS troligen är det intressantaste alternativet till nuvarande manuella rutiner men framhåller att en belysning av ett tredje alternativ (mikrodatortillämpning) borde ha gett en bättre bedömningsgrund.

UHÄ:s svar är grundat på yttranden från fyra universitetsbibliotek, av vilka två enbart har diskuterat LIBRIS-alternativet. Det tredje biblioteket

önskar en ytterligare diskussion om alternativen, medan det fjärde vill se LIBRIS kompletterat med ett system med bättre sökmöjligheter.

Enligt revisorernas mening torde framtagandet av ett tredje alternativ för en jämförelse med nuvarande manuella system kräva onödigt stora utredningskostnader, bl.a. för att man med någon säkerhet skall kunna bedöma systemets funktioner och kostnader. Valet av ett redan befintligt system som jämförelsealternativ är därför försvarbart.

I förhållande till BUMS har LIBRIS många fördelar. LIBRIS-systemet omfattar f. n. 21 forskningsbibliotek, varav riksdagsbiblioteket är ett. Dessutom har även bibliotek som står utanför forskningsbibliotekens krets möjlighet att ansluta sig till systemet via uppringd telefonförbindelse. LIBRIS-biblioteken katalogiserar vidare sitt material via terminalförbindelse till databasen. De gjorda katalogiseringarna kan sedan omedelbart utnyttjas av övriga LIBRIS-bibliotek i landet.

Revisorerna anser att det finns vägande skäl att utgå från LIBRIS som jämförelsealternativ. Dessutom förutsätter revisorerna att LIBRIS-systemet vidareutvecklas i de delar som systemet inte kan anses vara effektivt.

2.3.2 Jämförelsen mellan manuella rutiner och LIBRIS-rutiner

I upprättad granskningspromemoria redovisas en jämförelse mellan manuella rutiner och LIBRIS-rutiner såväl i vad gäller arbetsformer som samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt.

Sett ur samhällsekonomisk synvinkel bör samtliga kostnader för produktionen inkluderas i kalkylen, oavsett om det är riksdagsbiblioteket, KB eller någon annan som skall stå för dem. Kalkylarbetet har emellertid endast kunnat drivas så långt att de olika myndigheternas kostnader kvantifierats och värderats. Sålunda ingår inte de enskildas kostnader i form av utlägg, tid eller besvär.

Den kalkylmetod som använts bygger på att de bibliografiska slutprodukterna är desamma i de båda produktionsalternativen och att det inte finns några kvalitetsskillnader att ta hänsyn till. Möjligheten till en snabbare framställning av årsbibliografin med hjälp av LIBRIS har inte kunnat värderas i kronor. Denna kvalitetsaspekt ligger alltså utanför sifferkalkylens ram.

Med utgångspunkt i identiska slutprodukter i de båda alternativen har de årliga kostnaderna för alternativen jämförts. Jämförelsen har utfallit till LIBRIS-alternativets fördel med ca 80 000 kr. per år. Detta belopp måste dock ställas i relation till nödvändiga initiala investeringskostnader för utbildning, systemarbete och installationer på ca 80 000 kr., om LIBRIS införs.

På grundval av kalkylerna i promemorian har förslag lagts fram om att årsbibliografin fortsättningsvis skall produceras med hjälp av ADB enligt LIBRIS-systemet. Nästan samtliga remissinstanser instämmer i detta förslag.

I vissa fall reserverar man sig dock för vad som kan komma fram vid utarbetandet av en fördjupad kravspecifikation. Den genom LIBRIS-alternativet ökade snabbheten i informationsspridningen är för flera remissinstanser ett vägande skäl för att välja detta alternativ. Därutöver värdesätts från bibliotekshåll att visst katalogiseringsarbete bara behöver utföras av ett LIBRIS-bibliotek samt att man får en ökad möjlighet att lokalisera det statliga materialet. För de bibliotek som erhåller s.k. pliktleveranser innebär en LIBRIS-registrering även ett visst stöd vid leveranskontrollen.

Göteborgs universitetsbibliotek tillstyrker förslaget om en övergång till LIBRIS enbart under förutsättning att dess genomförande inte kommer att försena behandlingen av nuvarande restantier. Lunds universitetsbibliotek framhåller att det är angeläget att en övergång snarast sker till datamaskinell behandling. Eftersom LIBRIS-systemet i dag inte ger tillräckliga sökmöjligheter, har man i Lund startat ett projekt med registrering av tio årgångar av SOU-betänkanden enligt det s.k. 3Rip-systemet. Utöver den information som finns i LIBRIS registreras då innehållsförteckningar samt figur- och tabelltexter i betänkandena. Biblioteket anser att detta system till försvarbara kostnader ger långt större sökmöjligheter än vad LIBRIS erbjuder. För registreringen krävs förutom LIBRIS-terminalen även ordbehandlingsdator.

Av de invändningar som i övrigt förts fram av remissinstanserna finns det anledning att beröra följande.

De kalkyler som upprättats följer enligt statskontorets mening inte vedertagen praxis för investeringskalkylering, bl.a. nuvärdeskalkylering. Detta försvårar utvärderingen av kalkylerna, anser statskontoret.

Vissa remissinstanser uttrycker vidare tveksamhet beträffande tillförlitligheten av ett par kalkylposter. Sålunda anser såväl KB som statskontoret, Linköpings universitetsbibliotek och Riksdagens SACO/SR-förening att de beräknade investeringskostnaderna för kravspecifikation, system- och programutveckling är osäkra eller underskattade.

Tre universitetsbibliotek, nämligen Uppsala, Linköpings och Göteborgs universitetsbibliotek, hävdar att erfarenheterna av LIBRIS visar att förkalkylerade ekonomiska besparingar inte har kunnat förverkligas vid drift. Två av biblioteken anser sålunda att registreringskostnaderna kommer att bli väsentligt högre än vad som beräknats i granskningspromemorian. Samtliga tre bibliotek finner dock att den ökade snabbheten ger så stor vinst från samhällsekonomisk synpunkt att detta motiverar en övergång.

Revisorerna vill understryka att den kalkylmetod som använts speglar den årliga skillnaden i driftkostnader mellan LIBRIS-rutiner och manuella rutiner. Kalkylresultatet är att LIBRIS-systemet ger en 80000 kr. lägre årskostnad samt en investeringskostnad på ungefär samma belopp. Statskontorets synpunkt att uppläggningskostnaden för kalkylen försvårar utvärderingen har vi inte funnit belägg för. En nuvärdeskalkyl är givetvis ett värdefullt beslutsunderlag men har i detta fall inte tillämpats på grund av osäkerheten

om investeringsperiod och adekvat kalkylränta. Kalkylunderlaget torde dock visa att LIBRIS-alternativet är den ekonomiskt mest förmånliga produktionsformen oavsett vilken kalkylmodell som tillämpas.

Med den osäkerhet som normalt präglar förkalkyler för ADB-investeringar måste man godta att viss osäkerhet häftar vid de upprättade kalkylerna. Dessutom bör det – som också påpekats av flera remissinstanser – beaktas att den största fördelen ligger i att de registrerade bibliografiska uppgifterna omedelbart blir tillgängliga för de ca 50 bibliotek som söker i LIBRIS databas samt att den tryckta årsbibliografen kan ges ut utan eftersläpning. När det gäller ADB-kostnaderna för registrering i LIBRIS har det visat sig att man bör räkna med högre kostnader än de i kalkylen ingående minimikostnaderna. Eftersom kostnadsbilden beror på lokala rutiner, katalogiseringsobjektens art, katalogiseringsnivå m.m., krävs en provverksamhet för att kostnaderna skall kunna bedömas.

Kalkylerna bör alltså utvecklas när förutsättningarna enligt kravspecifikation och systemarbete är mera penetrerade än i dag.

Statskontoret pekar å andra sidan på att besparingsmöjligheterna vid katalogisering av statliga publikationer inom andra bibliotek inte är medräknade i LIBRIS-alternativet. Dessutom bör enligt statskontoret den besparingen göras att antalet katalogkort per publikation begränsas till maximalt två i LIBRIS-alternativet i stället för de tre katalogkort som förutsatts i kalkylen. Statskontoret finner också att LIBRIS-alternativet – men inte det manuella alternativet – i sig innehåller vissa inbyggda kontroller och att alternativen därför ej är jämförbara. LIBRIS-alternativet skulle alltså här innebära vissa fördelar utöver de i promemorian nämnda.

Statskontorets uppfattning är dock inte helt korrekt då den minskade dubbelkatalogiseringen hos riksdagsbiblioteket och KB har värderats och ingår i kalkylen. Däremot har inte de eventuella ytterligare vinsterna i LIBRIS-alternativet på grund av minskad dubbelkatalogisering vid andra bibliotek kunnat bedömas. Den mest väsentliga vinsten torde dock ligga i att riksdagsbibliotekets katalogiseringar i fortsättningen blir tillgängliga för KB och övriga LIBRIS-bibliotek. Givetvis förutsätter uppdelningen mellan KB och riksdagsbiblioteket ett nära och kontinuerligt samarbete mellan årsbibliografiredaktionen och KB. Statskontorets synpunkt att antalet katalogkort per publikation bör begränsas till två är värd att uppmärksammas.

Övriga synpunkter som framförs i remissvaren är bl.a. att det angående tryckningen av bibliografen inte torde vara realistiskt att räkna med en årlig offertförfrågan hos olika tryckerier med tanke på den begränsade upplagan samt tidsåtgången för att fatta beslut. Flerårskontrakt anses vara mer förmånliga. Vidare betonas vikten av noggrannhet vid utarbetande av kravspecifikation och vid systemarbete. Man anser också att effekterna av den nu pågående utredningen om taxesystem för LIBRIS bör klarläggas innan slutligt beslut fattas. Flera remissinstanser instämmer särskilt i

granskningspromemorians förslag att den nuvarande eftersläpningen i den årsbibliografiska verksamheten bör behandlas i särskild ordning och oberoende av de planerade LIBRIS-rutinerna.

Mot bakgrunden av att årsbibliografen hittills tillhandahållits de statliga myndigheterna m.fl. kostnadsfritt togs frågan om prissättning av bibliografen upp i den första promemorian. Där konstateras att vid bedömning av frågan om prissättning avgörande vikt bör läggas vid de samhällsekonomiska konsekvenserna. Om en självkostnadsprissättning medför att avnämarna av ekonomiska skäl inte utnyttjar bibliografen, uppkommer negativa samhällsekonomiska konsekvenser i form av försämrad service på biblioteken och onödiga kostnadsökningar inom myndigheterna. Dessa kostnadsökningar kan uppstå dels på grund av dubbelarbete myndigheterna emellan, dels på grund av att vissa myndigheter kan förväntas göra upp egna små kataloger över det statliga trycket.

En annan principiell synpunkt är att existerande kunskap eller information bör vara tillgänglig för alla.

Revisorerna förordar i dag inte en avgiftsbeläggning av årsbibliografen. När bibliografen inlemmas i LIBRIS-systemet uppstår emellertid en ny situation, vid vilken information om de statliga publikationerna antingen kan erhållas via den tryckta årsbibliografen eller via terminalsökning av ett LIBRIS-bibliotek. I detta läge bör den tryckta årsbibliografen prissättas enligt samma grunder som andra katalogprodukter som tas ut ur LIBRIS-systemet.

Övriga förslag från remissinstansernas sida att öka effektiviteten vid användningen av LIBRIS-alternativet bör också uppmärksammas. Bl. a. bör givetvis det på lång sikt bästa tryckningskontraktet eftersträvas.

2.3.3 Konsekvenserna för riksdagsbiblioteket

Vid granskningen har vidare aktualiserats vissa konsekvenser för riksdagsbiblioteket vid en övergång till LIBRIS-systemet.

Arbetsmiljön på riksdagsbiblioteket påverkas i huvudsak positivt av en övergång till LIBRIS-rutiner. Så t.ex. minskar sorteringsarbetet och ökar utlåningsarbetet. Från vaktexpeditionen försvinner stencildragningen, som anses vara en oattraktiv arbetsuppgift.

Under förutsättning att personalstyrkan vid riksdagsbiblioteket hålls oförändrad kan övergången till LIBRIS beräknas medföra en ökad medelsförbrukning på ca 5000 kr. per år. Jämförs arbetsuppgifterna i de båda produktionsalternativen medför LIBRIS en minskad arbetstidsåtgång på ca 2000 timmar per år inom biblioteket.

Såväl riksdagsbiblioteket som riksdagens ST-förening och SACO/SR-förening anser att tidsinbesparingarna i LIBRIS-alternativet förefaller något optimistiskt beräknade. En orsak här till är att den förbättrade service som den nya tekniken medför torde öka efterfrågan på riksdagsbibliotekets tjänster. De fackliga remissorganen understryker därutöver personalens krav på godtagbar fysisk arbetsmiljö i samband med att LIBRIS införs.

Revisorerna finner för sin del att de farhågor som man fört fram från riksdagsbibliotekets och de berörda fackliga organens sida angående den kalkylerade arbetstidsbesparingen har sin grund i en motiverad osäkerhet inför en ny teknik. Eftersom de i promemorian gjorda bedömningarna ändå baseras på faktiska erfarenheter inom KB och LIBRIS-sekretariatet torde denna osäkerhet dock inte vara så stor att den bör få hindra en övergång till ADB-teknik.

Den beräknade arbetstidsbesparingen bör inte direkt påverka den nuvarande personaldimensioneringen inom årsbibliografiredaktionen. För en bedömning av personaldimensioneringen krävs en arbetsmätning av redaktionens totala uppgifter. Den i kalkylen framräknade samhällsekonomiska vinsten bygger på att personalen under den sålunda inbesparade tiden fullgör andra angelägna arbetsuppgifter. Utlåningsarbete och omhändertagande av restantierna är sådana uppgifter.

Vid själva övergången till nytt system bör årsbibliografiredaktionen helt satsa på att få till stånd en löpande årsbibliografisk produktion med hjälp av LIBRIS. Den nuvarande eftersläpningen i framställningen av årsbibliografin bör därför avarbetas i särskild ordning.

3 Revisorernas hemställan

Med hänvisning till vad ovan anförts angående behovet av information om de statliga publikationerna och bibehållandet av riksdagsbiblioteket som huvudman för utgivning av en årsbibliografi över de statliga publikationerna samt vikten av att årsbibliografin hålls aktuell hemställer revisorerna

att riksdagen uppdrar åt riksdagens förvaltningskontor att vidta åtgärder så att den av riksdagsbiblioteket utgivna årsbibliografin senast från och med den 1 januari 1983 framställs med hjälp av ADB-rutiner enligt LIBRIS-systemet.

Beslut i detta ärende har fattats av revisorerna Sture Palm (s), Bertil Jonasson (c), Hugo Bengtsson (s), Rolf Sellgren (fp), Hagar Normark (s), Allan Åkerlind (m), Ralf Lindström (s), Ivan Svanström (c), John Johnsson (s), Wiggo Komstedt (m), Olle Aulin (m) och Margit Sandéhn (s).

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

På riksdagens revisorers vägnar

STURE PALM

Susanne Gaje

RIKSDAGENS REVISORER

Sammanfattning av granskningspromemorierna 1980:8 Behovet av information om statliga publikationer och 1981:1 Produktion av årsbibliografi över Sveriges offentliga publikationer — Jämförelse mellan två produktionsmetoder — samt däröver avgivna remissyttrandan

1 Granskningspromemorierna¹

1.1 Bakgrund

Bakgrunden till granskningen har varit att den väsentliga delen av information om statliga publikationer, nämligen den av riksdagsbiblioteket utgivna Årsbibliografi över Sveriges offentliga publikationer, efter hand blivit mer och mer förseiad. Förseingarna har allvarligt minskat årsbibliografins värde som informationskälla. I årsbibliografen förtecknas årsvis de statliga myndigheternas publikationer.

Granskningen har inte enbart avsett de speciella problemen med årsbibliografen utan omfattar därutöver den övriga information som ges om statliga publikationer. I en första etapp av granskningen har behoven av information om statliga publikationer undersökts. Denna etapp har redovisats i granskningspromemorian 1980:8 Behovet av information om statliga publikationer.

I nämnda promemoria konstateras att bibliotek, myndigheter m.fl. behöver information om de statliga publikationerna och att bl.a. riksdagsbibliotekets årsbibliografi kan fylla detta behov. Samtidigt framförs vissa förslag beträffande årsbibliografins namn, urvalet av det material som skall ingå i den, vissa engelska översättningar, vissa ändringar beträffande riksdagsbibliotekets arbetsrutiner m.m. Vidare föreslås att det i en följande etapp undersöks huruvida produktionen av årsbibliografen kan rationaliseras med hjälp av ADB. Enligt promemorian är det främst LIBRIS,² ett befintligt ADB-system för de svenska vetenskapliga biblioteken, som bör prövas från tekniska, ekonomiska och personalmässiga utgångspunkter.

Granskningspromemorian har remissbehandlats. Remissorganen instämmer såväl i vad gäller behoven av information om statliga publikationer som beträffade de övriga förslagen.

Mot bakgrunden härav har i en följande etapp (etapp två), vilken redovisas i promemorian 1981:1, produktionsformen undersökts. De nuvarande manuella rutinerna på riksdagsbiblioteket har jämförts med grovt skisserade LIBRIS-rutiner. Dessutom har undersökts om det är mest fördelaktigt att riksdagsbiblioteket eller kungl. bibliotekt (KB) svarar för den årsbibliografiska verksamheten.

¹ Utredare: byrådirektören Susanne Gaje.

² LIBRary Information System.

1.2 Jämförelse mellan två produktionsmetoder

Syftet har varit att jämföra de samhällsekonomiska kostnaderna för den nuvarande manuella produktionen av det årsbibliografiska materialet med motsvarande kostnader för produktion med hjälp av LIBRIS. LIBRIS-alternativet är dock inte ett färdigutformat systemförslag utan endast ett underlag som tagits fram för kostnadsjämförelsen. Därvid har förutsatts att de slutliga bibliografiska produkterna är jämförbara i båda alternativen men att årsbibliografin framställs snabbare med hjälp av LIBRIS.

Kalkylarbetet har emellertid endast omfattat de olika berörda myndigheternas – ej de enskildas – kostnader. Konsekvenserna för samhället i övrigt, t. ex. konsekvenserna av den ökade snabbheten vid ADB-framställning av årsbibliografin, har inte kunnat värderas i kronor.

De antaganden och förutsättningar som kalkylen i övrigt bygger på baseras huvudsakligen på riksdagsbibliotekets och KB:s erfarenheter. Vidare förutsatts att förordningen (1978:910) om leverans till riksdagsbiblioteket av skrifter som ges ut av statliga myndigheter även fortsättningsvis kommer att gälla och att riksdagsbiblioteket svarar för att det årsbibliografiska materialet blir förtecknat och bekantgjort.

Det antas vidare att de svenska katalogiseringsreglernas miniminivå används. I vissa fall kan dock mera utförlig katalogisering behövas. Såväl svaren på en enkät som kansliet ställt till mottagarna av årsbibliografin som diskussionerna vid en konferens som kansliet hållit under utredningsarbetet har visat att de allra flesta intressenterna anser att det är en fullt tillräcklig ambitionsnivå att tillämpa de svenska katalogiseringsreglernas miniminivå. Även remissvaren bestyrker denna uppfattning.

I jämförelsen räknas med exakt samma produktionsplan för det manuella alternativet och LIBRIS-alternativet. Samtliga kostnader anges i 1981 års prisnivå.

Enligt uppgifter, inhämtade via en offert avseende ADB-produktion, kan tiden för framställning av årsbibliografin beräknas bli väsentligt förkortad om man använder LIBRIS. Under förutsättning att de inkommande statliga publikationerna katalogiseras löpande under ett kalenderår kan efter en inkörningsperiod årsbibliografin beräknas vara klar i augusti månad påföljande år.

En mer aktuell årsbibliografi antas leda till ökad utlåning, dvs. till ökad kunskap och ökad nytta. Samtidigt leder den utökade utlåningen även till högre kostnader. Nettoeffekten av den ökade snabbheten vid framställningen bedöms vara positiv, även om den inte har kunnat värderas.

En anslutning till LIBRIS-systemet kräver vissa investeringar. För det första behöver riksdagsbiblioteket en styrenhet med större kapacitet än den befintliga styrenheten. För det andra behöver årsbibliografiredaktionen ytterligare en textskärmsterminal med arbetsbord och belysning. För det tredje krävs kravspecifikation samt systemarbete och projektledarskap under en inkörningsperiod. Ytterligare en post är utbildning av årsbibliografiredaktionens personal i de nya rutinerna.

Den ekonomiska jämförelsen visar att en övergång till LIBRIS skulle medföra en vinst för de statliga myndigheterna på sammanlagt ca 80 000 kr. per år, huvudsakligen bestående av minskad arbetstidsåtgång på ca 2 000 timmar per år på riksdagsbiblioteket. Denna arbetstidsminskning avser endast de jämförda arbetsuppgifterna. Eftersom årsbibliografiredaktionens övriga arbetsuppgifter inte har tidsstuderats ger beräkningarna inte underlag för bedömning av arbetsstyrkans framtida storlek.

Kostnaderna för samtliga investeringsinsatser beräknas till ca 80 000 kr. Övriga konsekvenser av en övergång till LIBRIS är bl.a. en beräknad ökad medelsförbrukning inom riksdagsförvaltningen på ca 5 000 kr. per år. (Personalstyrkan förutsätts vara oförändrad.)

Vid en övergång till LIBRIS förändras arbetsmiljön ganska kraftigt för den berörda personalen. En övergång från de olika manuella rutinerna till nytt arbetssätt, bl.a. vid textskärmsterminal, kan upplevas både positivt och negativt. Experter poängterar att arbetsbord och belysning måste vara riktigt utformade och att personalen ej bör sitta vid terminalen mer än två timmar åt gången.

En positiv arbetsmiljöeffekt av övergången till LIBRIS är att vaktexpeditionen slipper stencildragningen av katalogkort, ett arbetsmoment som ansetts smutsigt och tråkigt.

För att uppnå full rationaliseringseffekt bör en övergång till LIBRIS helst ske vid ett kalenderårsskifte och då tidigast vid årsskiftet 1982/83.

I en fullständig samhällsekonomisk bedömning bör även de arbetsmiljöfaktorer som innebär för- eller nackdelar kvantifieras och värderas. Likaså bör värdet för årsbibliografins nyttjare av betydligt snabbare information tas med i kalkylen. Som tidigare nämnts har dock inte kalkylarbetet kunnat drivas så långt.

Den sammanfattande bedömningen är att såväl samhället i stort som riksdagen och biblioteksväsendet skulle vinna på att välja LIBRIS-systemet som produktionsmetod för det årsbibliografiska materialet.

1.3 Huvudmannaskapet för den årsbibliografiska produktionen

I delpromemorian 1980:8 Behovet av information om statliga publikationer påpekas att nuvarande dubbelarbete beträffande katalogisering mellan riksdagsbiblioteket, KB och Bibliotekstjänst AB bör inskränkas så långt som möjligt. Två remissorgan tar upp frågan om ansvarsfördelningen i sina remissvar, nämligen statskontoret och Bibliotekstjänst AB.

Statskontoret sätter i fråga om inte ansvaret för årsbibliografiutgivningens bör överföras till KB bl.a. för att uppnå en organisatorisk samordning av utgivningen av de nationalbibliografiska publikationerna och annan, därmed jämförbar, bibliografisk verksamhet.

Bibliotekstjänst AB framhåller i sitt remissvar att man är övertygad om att riksdagsbiblioteket med sina kanaler till myndigheterna bör vara den instans som samlar in materialet och svarar för katalogiseringen.

Mot bakgrunden av synpunkterna i remissvaren gjordes en särskild utredning av denna fråga under etapp 2. På grundval av resultatet av denna konstateras i promemorian 1981:1 att det synes vara rationellt att riksdagsbiblioteket även fortsättningsvis svarar för framställningen av årsbibliografen. Fördelarna härmed består främst i att bibliotekets årsbibliografiredaktion är väl förtrogen med materialet, samt att riksdagens ledamöter och tjänstemän har möjligheter att snabbt komma åt materialet. En mindre nackdel är att de statliga myndigheternas s.k. pliktexemplar enbart lämnades till KB och sex universitetsbibliotek (SFS 1978:487). Behov av personal och medel för verksamheten torde inte påverkas av huvudmannaskapet.

Dubbelarbetet mellan riksdagsbiblioteket och KB vad gäller katalogisering inskränks automatiskt vid en övergång till LIBRIS. Ett ökat samarbete mellan de båda biblioteken vid produktion av bibliografen är ändå en förutsättning.

1.4 Slutsatser och förslag

Sammanfattningsvis ger granskningen till resultat att riksdagsbiblioteket även fortsättningsvis bör svara för den årsbibliografiska verksamheten.

En jämförelse mellan manuell och maskinell produktion av årsbibliografin talar för en övergång till LIBRIS för produktion av bibliografin. En sådan övergång medför:

- snabbare spridning av informationen om de statliga myndigheternas publikationer, vilket ger ökad nytta
- möjligheter till en löpande produktion av det årsbibliografiska materialet, vilket innebär att registrering och publicering av informationen håller samma takt som inflödet av statliga publikationer
- en tidsinbesparing på ca 2 000 timmar per år inom riksdagsbiblioteket vid framställning av årsbibliografin (Däremot har inte den totala arbetsbelastningen på årsbibliografiredaktionen kunnat kartläggas.)
- en samlad vinst för de statliga myndigheterna på ca 80 000 kr. per år, huvudsakligen bestående av värdet av tidsinbesparingen enligt ovan
- i huvudsak positiva förändringar i arbetsmiljön på riksdagsbiblioteket, t.ex. minskat sorteringsarbete och ökat utlåningsarbete samt avskaffande av stencildragning på vaktexpeditionen.

För att dessa fördelar skall kunna uppnås måste man dock räkna med

- en ökad medelsförbrukning på ca 5 000 kr. per år (I beräkningarna förutsätts att riksdagsbibliotekets personalstyrka är oförändrad.)
- initiala investeringar för utbildning, kravspecifikation, systemarbete och installationer till en sammanlagd kostnad av ca 80 000 kr.

Riksdagsbiblioteket bör sålunda lämna de nuvarande manuella rutinerna och gå över till LIBRIS-rutiner för att framställa de årsbibliografiska produkterna. Utbildning och installationer bör göras i så god tid att produktion i full skala kan påbörjas vid ingången av kalenderåret 1983.

Vid själva övergången till nytt system bör årsbibliografiredaktionen helt satsa på att få till stånd en löpande årsbibliografisk produktion med hjälp av LIBRIS. Den nuvarande eftersläpningen i framställningen av årsbibliografin bör avarbetas i särskild ordning.

2 Remissyttrandena

Yttrandena över granskningspromemorian (1980:8) Behovet av information om statliga publikationer har lämnats av riksdagens förvaltningskontor (RFK), riksdagsbiblioteket, kungl. biblioteket (KB), statskontoret, delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), forskningsrådsnämnden, Sveriges allmänna biblioteksörening, Svenska kommunförbundet, Bibliotekstjänst AB och Tekniska Litteratursällskapet (TLS).

Över den andra granskningspromemorian (1981:1) Produktion av årsbibliografi över Sveriges offentliga publikationer har yttranden inhämtats från RFK, KB, statskontoret, DFI, UHÄ, Svenska Kommunförbundet, Statsanställdas förbund - avd. 2203, Riksdagens ST-förening - avd. 419 av Statstjänstemannaförbundet samt Riksdagens SACO/SR-förening.

RFK har hört riksdagsbibliotekets överbibliotekarie, till vilkens yttrande förvaltningskontoret hänvisar.

UHÄ har bilagt yttranden från universitetsbiblioteken i Uppsala, Linköping, Lund och Göteborg. Ämbetet instämmer i huvudsak med vad dessa universitetsbibliotek framfört.

2.1 Behov av information om statliga publikationer

Remissinstanserna har genomgående instämt i granskningsresultatet att det finns ett behov av information om statliga publikationer.

Således anser KB att den utförda enkätundersökningen och intervjuerna, utan att vara särskilt ingående eller omfattande, dock gett klara belägg för att det finns ett uttalat behov av information om statligt tryck i ungefär samma utsträckning som hittills.

KB, DFI, UHÄ, Sveriges allmänna biblioteksforening, Svenska kommunförbundet, Bibliotekstjänst AB och TLS understryker särskilt behovet av aktuell sådan information. Den nuvarande eftersläpningen i utgivningstakten har varit ett stort problem för avnämarna.

I den förstnämnda promemorian föreslås vissa rationaliseringsåtgärder, som kan vidtas utan att en eventuell omläggning av produktionen till ADB sker, bl.a. namnändring av årsbibliografen, visst urval av det material som tas med i bibliografen, vissa översättningar till engelska, inskränkning av dubbelkatalogisering samt ändringar beträffande vissa administrativa rutiner hos riksdagsbiblioteket. Dessa förslag har nästan genomgående lämnats utan erinran.

I förslaget om att ändra publikationens namn till Bibliografi över Sveriges statliga publikationer för år 19XX instämmer alla utom TLS. Sällskapet anser att det i ett datorstött registersystem är olämpligt att publikationstitlar börjar med ord som är alltför generella och föreslår i stället namnet Sveriges statliga publikationer. Bibliografi för år 19XX.

Beträffande urvalet av det material som skall tas med i årsbibliografen anser DFI att det är ytterst viktigt att urvalsprinciperna klart redovisas. UHÄ finner att det visserligen behövs en gallring av innehållet, jämfört med nuläget, men också att det i vissa fall finns behov av en utökning, bland annat med sådana publikationer som de statliga myndigheterna ger ut genom kommersiella förlag.

Förslaget att publikationerna i årsbibliografen bör katalogiseras enligt SKR:s miniminivå (Svenska katalogiseringsreglers miniminivå) i stället för nuvarande mer omfattande katalogisering tas upp av ett par remissinstanser. Sålunda anser KB att SKR:s miniminivå är möjlig att generellt använda för årsbibliografen. TLS förordar att enkla registreringsprinciper tillämpas även om man härigenom förbigår bibliografisk fulländning. Gentemot detta hävdar Bibliotekstjänst AB att tidsvinsten vid katalogisering av svenskt material på miniminivå är obetydlig. Att med trycket i handen registrera samtliga uppgifter går snabbt. Att i efterhand komplettera en minimipost med övriga uppgifter tar mycket längre tid och det förutsätter i regel att man har tillgång till trycket anser bolaget.

2.2 Utredning om ADB-framställning av årsbibliografen

I den förstnämnda promemorian framhölls att en utredning borde göras angående den tekniska framställningen av årsbibliografen. Detta borde ske i en andra utredningsetapp med den inriktningen att de nuvarande manuella rutinerna på riksdagsbiblioteket jämfördes med en ADB-produktion inom LIBRIS ram. Beträffande detta förslag har remissinstanserna haft följande synpunkter.

KB anser att LIBRIS är det enda tänkbara alternativet för ADB-produktion. Om årsbibliografen framställs med hjälp av LIBRIS, skulle riksdagsbiblioteket, KB och vissa universitetsbibliotek genom en lämplig arbets-

fördelning kunna göra besparingar i form av minskad dubbelkatalogisering. Ett annat skäl är att materialet snabbt skulle bli tillgängligt för samtliga LIBRIS-bibliotek.

Även riksdagsbiblioteket anser att det troligen är riktigt att det enda ADB-system som kan komma i fråga är LIBRIS, men biblioteket anser att ett slutligt omdöme bör anstå tills frågan har prövats förutsättningslöst. Enligt DFI är LIBRIS ett intressant alternativ. Dock bör ett tredje alternativ, mini- eller mikrodatortillämpning, också tas med i jämförelsen.

Det enda remissorgan som anser att LIBRIS ej bör komma i fråga i jämförelsen är TLS som motiverar sin inställning med att en anslutning till LIBRIS ytterligare kommer att försena och i längden fördyra utgivningen av årsbibliografin. Behovet av snabbhet i utgivningen och en effektivare distribution av informationen till samhällets och näringslivets organisationer kan enligt TLS lösas genom en enklare databehandling.

Ett par remissorgan anknäver till promemorians diskussion om prissättning av årsbibliografin, nämligen Sveriges allmänna biblioteksforening och Svenska kommunförbundet, som betonar vikten av en kostnadsfri distribution av årsbibliografin till bl.a. de kommunala biblioteken. DFI anser dock att om man ser frågan om prissättningen i ett längre perspektiv, så är det inte självklart att man skall räkna med en fortsatt gratisdistribution. Så t. ex. tar ju KB ut avgifter för de nationalbibliografiska publikationer som KB svarar för.

Statskontoret sätter för sin del i fråga om inte ansvaret för årsbibliografiutgivningen bör föras över till KB bl.a. för att uppnå en organisatorisk samordning av utgivningen av de nationalbibliografiska publikationerna och annan, därmed jämförbar, bibliografisk verksamhet. Enligt statskontorets mening föreligger en klar risk för att statsmyndigheternas publikationer ägnas ett oproportionerligt stort bibliografiskt intresse om uppgiften med årsbibliografin ligger kvar hos riksdagsbiblioteket. Å andra sidan anser dock statskontoret att kraven från de vetenskapliga biblioteken på en omfattande och djupgående redovisning talar för att ansvaret för årsbibliografin bör föras över till KB.

Statskontoret föreslår därför att riksdagens revisorer i en fortsatt översyn helt förutsättningslöst prövar om riksdagen behöver hålla resurser för årsbibliografin inom riksdagsbiblioteket.

Bibliotekstjänst AB framhåller däremot i sitt remissvar att man är övertygad om att riksdagsbiblioteket med sina kanaler till myndigheterna bör vara den instans som skall samla in materialet och svara för katalogiseringen.

2.3 Produktionen av årsbibliografin

I den andra granskningspromemorian (1981:1) föreslås en övergång från de nuvarande manuella rutinerna till LIBRIS-rutiner för framställningen av årsbibliografin m. m. Förslaget baseras på en jämförelse mellan de båda produktionsalternativen. Valet av LIBRIS-systemet för ADB-behandling motiveras i granskningspromemorian av att det är ett redan befintligt system som används av de svenska forskningsbiblioteken.

När det gäller LIBRIS-systemet som ADB-alternativ är det enbart DFI och UHÄ som sätter i fråga detta val. DFI anser att LIBRIS troligen är det intressantaste alternativet till nuvarande manuella rutiner men framhåller att en jämförelse med ett tredje alternativ (mikrodatortillämpning) borde gett en bättre bedömningsgrund.

Bakom UHÄ:s svar ligger yttranden från fyra universitetsbibliotek, av vilka två enbart diskuterar LIBRIS-alternativet. Det tredje biblioteket skulle ha önskat en ytterligare diskussion om alternativen, medan det fjärde vill att LIBRIS kompletteras med ett system med bättre sökmöjligheter.

KB däremot finner att det inte finns anledning att i detta skede överväga andra alternativ än LIBRIS.

Promemorians huvudförslag är att riksdagsbiblioteket lämnar de nuvarande manuella rutinerna och går över till LIBRIS-rutiner för framställningen av de årsbibliografiska produkterna.

Samtliga remissmyndigheter, utom Lunds universitetsbibliotek, instämmer häri. Man reserverar sig dock för vad som senare kan komma fram vid en fördjupad kravspecifikation. Den i LIBRIS-alternativet ökade snabbheten i informationsspridningen om de statliga publikationerna är för flera remissinstanser ett vägande skäl för detta alternativ. Därutöver värdesätts från bibliotekshåll att visst katalogiseringsarbete bara behöver utföras av ett LIBRIS-bibliotek samt att man får en ökad möjlighet att lokalisera de statliga publikationerna. För de bibliotek som erhåller s.k. pliktleveranser skulle en LIBRIS-registrering även innebära ett visst stöd vid leveranskontroll, anser man.

Göteborgs universitetsbibliotek tillstyrker förslaget om en övergång till LIBRIS enbart under förutsättning att genomförandet inte kommer att försena behandlingen av nuvarande restantier.

Lunds universitetsbibliotek framhåller att det är angeläget att en övergång snarast sker till datamaskinell behandling. Eftersom LIBRIS-systemet i dag inte ger tillräckliga sökmöjligheter har Lunds universitetsbibliotek startat ett projekt med registrering av tio årgångar av SOU-betänkanden enligt det s.k. 3Rip-systemet. Förutom den information som finns i LIBRIS registreras då innehållsförteckningar samt figur- och tabelltexter i betänkandena. Biblioteket anser att detta system till försvarbara kostnader ger långt större sökmöjligheter än vad LIBRIS erbjuder. För registreringen krävs dock förutom LIBRIS-terminalen även en ordbehandlingsdator.

Statskontoret anför när det gäller kostnadsberäkningarna att de redovisade kalkylerna inte följer vedertagen praxis för investeringskalkylering, bl.a. nuvärdeskalkylering. Avsaknaden av en sådan försvårar utvärderingen av kalkylerna, anser verket.

Flera andra remissinstanser uttrycker viss tveksamhet beträffande ett par av kalkylposterna. Sålunda anser såväl KB som statskontoret, Linköpings universitetsbibliotek och Riksdagens SACO/SR-förening att de beräknade investeringskostnaderna för kravspecifikation, system- och programutveckling är svårbedömbara. I vissa fall anses investeringskostnaderna underskattade.

Tre universitetsbibliotek, nämligen Uppsala, Linköpings och Göteborgs, hävdar att erfarenheterna av LIBRIS visar att förkalkylerade ekonomiska besparingar inte kan förverkligas vid drift. Två av biblioteken anser också att registreringskostnaderna bör vara väsentligt högre än vad som beräknats i granskningspromemorian. Samtliga tre bibliotek finner dock att den samhällsekonomiska vinsten på grund av den ökade snabbheten vid hanteringen är så uppenbar att den motiverar en övergång.

Statskontoret pekar på att besparingsmöjligheterna vid katalogisering av statliga publikationer inom andra bibliotek inte är medräknade i LIBRIS-alternativet. Dessutom bör enligt statskontoret den besparingen göras att antalet katalogkort per publikation begränsas till maximalt två i LIBRIS-

alternativet, i stället för de tre katalogkort som förutsatts i kalkylen. Statskontoret finner också att LIBRIS-alternativet - i motsats till det manuella alternativet - omfattar automatiska kontroller av materialet och att alternativen därför inte är helt jämförbara. LIBRIS-alternativet skulle alltså innebära ytterligare fördelar.

Riksdagsbiblioteket tar i sitt remissvar upp frågan om användandet av SKR:s miniminivå vid katalogiseringen. Användandet av denna skulle enligt biblioteket innebära att den bibliografiska beskrivningen inte motsvarar nyförvärvslistans nivå. I miniminivån tas exempelvis vid samfärd utgivning av ett alster från flera myndigheter blott med den förstnämnda myndigheten, medan man i årsbibliografin måste ta med samtliga. Vid katalogisering på miniminivå utelämnas vidare i de flesta fall undertitlar och deltitlar. Katalogiseringsnivån för de statliga publikationerna bör enligt riksdagsbiblioteket ingående diskuteras vid utarbetandet av kravspecifikation.

Statskontoret och Uppsala universitetsbibliotek anser att den föreslagna årliga offertförfrågan hos olika tryckerier inte torde vara ett bra alternativ med tanke på den begränsade upplagan samt den tid som går åt för att få fram beslut. Flerårskontrakt anses vara mer förmånliga. Erfarenheterna från KB:s produktion av nationalbibliografin bör utnyttjas. Vidare betonar riksdagsbiblioteket vikten av noggrannhet vid kommande kravspecifikation och systemarbete.

Göteborgs universitetsbibliotek, Svenska kommunförbundet, Riksdagens ST-förening samt Riksdagens SACO/SR-förening instämmer samtliga i granskningspromemorians förslag om att en engångsinsats görs för att katalogisera restantierna. Göteborgs universitetsbibliotek anser att möjligheterna att erhålla särskilda medel för en sådan engångsinsats, inte bara från DFI utan också från andra tänkbara källor, bör undersökas.

Beträffande frågan om prissättning av de årsbibliografiska produkterna finner statskontoret att en avgiftsbeläggning av årsbibliografin bör övervägas. För LIBRIS-framställda produkter gäller att varje produkts särkostnader skall ligga till grund för prissättningen. DFI påpekar att effekterna av den nu pågående utredningen om ett taxesystem för LIBRIS bör studeras närmare innan man definitivt beslutar om produktionsmetod.

I granskningspromemorian har vidare redovisats de direkta konsekvenserna för riksdagsbiblioteket vid en övergång till LIBRIS.

När det gäller de tidsinbesparingar som räknats fram anser såväl riksdagsbiblioteket som riksdagens ST-förening och SACO/SR-förening att dessa enligt LIBRIS-alternativet förefaller något optimistiskt beräknade.

Riksdagens ST-förening påpekar att den genom LIBRIS ökade tillgängligheten av årsbibliografimaterialet kan förväntas medföra ökade förfrågningar, fotokopieringar och utlåningar. Den särskilda tillämpningen av SKR-katalogiseringen kan bli något mer komplicerad vid LIBRIS-tillämpning. Årsbibliografiredaktionen har redan reducerats med en deltid-arbetande till tre personer. För terminalarbete rekommenderas maximalt två timmar per dag och person. Föreningen sätter därför i fråga om någon reell arbetsminskning är att påräkna. Föreningen utgår från att den fysiska arbetsmiljön skall anpassas för terminalarbete innan terminalen börjar användas.

Riksdagens SACO/SR-förening förutsätter därutöver att de speciella krav på lokalernas utformning som den framtida datorbaserade årsbibliografiverksamheten kan komma att ställa, beaktas vid projekteringen av riksdagsbibliotekets lokaler på Helgeandsholmen.

Statsanställdas förbund, avd. 2203 vid riksdagen instämmer i förslaget om en övergång till LIBRIS och framhåller att för deras medlemmar skulle en sådan övergång enbart innebära fördelar.

2.4 Huvudmannaskapet för årsbibliografin

Ett andra huvudförslag är huvudmannaskapet för årsbibliografin. Därvid har konstaterats att det förefaller vara rationellt att riksdagsbiblioteket även fortsättningsvis svarar för årsbibliografin.

Samtliga remissinstanser utom statskontoret kommer också till den slutsatsen att en fortsatt organisatorisk anknötning till riksdagsbiblioteket - åtminstone f. n. - är förmånligare än en överföring av den årsbibliografiska verksamheten till KB.

KB anser att det inte finns något som direkt talar för att all nationell bibliografisk verksamhet måste bedrivas av KB. Viss nationell bibliografering utförs redan av Bibliotekstjänst AB utan olägenheter. Vidare pågår genom DFI en utveckling mot ökad spridning av ansvaret på biblioteksområdet genom inrättande av s. k. ansvarsbibliotek, något som också borde kunna inbegripa katalogiseringsarbetet. KB påpekar också att en samordning av katalogiseringen mellan KB och riksdagsbiblioteket för att undvika dubbelarbete mycket väl går att åstadkomma utan att ändra huvudmannaskapet. Utifrån dagens lokal- och personalsituation instämmer således KB i förslaget men tillägger att en mer förutsättningslös prövning av saken kan behöva göras senare.

Uppsala universitetsbibliotek motiverar sitt ställningstagande till förmån för riksdagsbiblioteket med att detta bibliotek har en långvarig erfarenhet av att framställa årsbibliografin och att arbetet baseras på ett material som delvis går utanför normala pliktleveranser. Materialet måste även under alla förhållanden finnas tillgängligt inom riksdagsbiblioteket för riksdagens behov. F. n. katalogiserar KB mindre än 15% av detta material och någon väsentlig förändring är ej att förutse.

Statskontoret å andra sidan påpekar att KB i dag har den kompetens och de kunskaper som fordras för katalogisering av årsbibliografimaterialet enligt rutinerna i LIBRIS. Inom de närmaste åren kommer bibliotekets arbete med sina egna restantier från 1970-talet att vara avklarat och personal kunna frigöras för nya uppgifter t.ex. framställningen av årsbibliografin. Statskontoret anser också att riksdagsbibliotekets personalstyrka även på kort sikt bör kunna anpassas till en förändrad arbetssituation i vilken den årsbibliografiska verksamheten inte längre ingår bland arbetsuppgifterna. En personalminskning kan ske genom att eventuell övertalig personal bereds möjlighet att flytta till andra bibliotek.

Statskontoret föreslår att man i anslutning till det fortsatta arbetet med en kravspecifikation även undersöker möjligheterna till gemensam produktion av Svensk Bokförteckning och årsbibliografin.

DFI understryker särskilt att den föreslagna ansvarsfördelningen förutsätter ett nära och kontinuerligt samarbete mellan årsbibliografiredaktionen och KB.

Riksdagens revisorers skrivelse angående den ekonomiska uppgörelsen i samband med bildandet av Svenskt Stål AB

1982-01-21

Till riksdagen

På framställning av riksdagens näringsutskott har riksdagens revisorer ur statens synvinkel granskat den ekonomiska uppgörelse som år 1977 träffades mellan Norrbottens Järnverk AB, Stora Kopparbergs Bergslags AB och Gränges AB om att bilda ett svenskt handelsstålsbolag, benämnt SSAB Svenskt Stål AB. Genom avtalet, som godkändes av riksdagen under våren 1978, förvärvade Norrbottens Järnverk/Statsföretag 50 % av aktiekapitalet och de övriga parterna vardera 25 % i det nybildade bolaget.

Genomförd granskning redovisas i bilagda rapport 1981/82: 2 Den ekonomiska uppgörelsen i samband med bildandet av Svenskt Stål AB.¹

Under hänvisning till vad som har anförts i rapporten och de slutsatser som där redovisas får revisorerna anmäla för riksdagen, att revisorerna, från de utgångspunkter revisorerna granskat bolagsbildandet, inte har något att anmärka mot uppgörelsen utom i vad avser den ersättning som utgått för överlåtelsen till bolaget av TGOJ-rörelsen. Enligt revisorernas mening har sålunda den överenskomna överlåtelsesumman varit omotiverat hög.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Bertil Jonasson (c), Hugo Bengtsson (s), Rolf Sellgren (fp), Hagar Normark (s), Allan Åkerlind (m), Ralf Lindström (s), John Johnsson (s), Wiggo Komstedt (m), Kjell Nilsson (s), Olle Aulin (m) och Maj Pehrsson (c).

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

På riksdagens revisorers vägnar

STURE PALM

Bo Willart

¹ I föreliggande berättelse återges endast en sammanfattning av rapporten. Hela rapporten finns återgiven som en bilaga till förs. 1981/82: 8.

*Underbilaga
till bilaga 2*

**Den ekonomiska uppgörelsen i samband
med bildandet av Svenskt Stål AB**

Rapport 1981/82:2

Utredare: Percy Björklund

RIKSDAGENS REVISORER

RAPPORT 1981/82:2

1981-11-23

Dnr 1980:50

Den ekonomiska uppgörelsen i samband med bildandet av Svenskt stål AB

Innehåll	Sida
0 Sammanfattning.....	4
1 Inledning.....	7
1.1 Utredningens bakgrund och syfte.....	7
1.2 Utredningens genomförande.....	7
2 Bakgrundsfakta om stålmarknaden och SSAB.....	8
2.1 Översikt av utvecklingen av stålmarknaden.....	8
2.1.1 Bakgrunden till stålindustrins uppbyggnad.....	8
2.1.2 Den internationella stålindustrins utveckling...	13
2.1.3 Den svenska stålindustrins utveckling.....	19
2.2 Redovisat resultat för stålverksrörelsen åren 1975-1977 hos avtalsparterna.....	22
2.3 Bakgrunden till bildandet av SSAB.....	23
2.4 SSAB:s struktur- och investeringsplan av år 1978.....	24
3 Avtalet om bildande av SSAB.....	29
3.1 Bolagsbildningsavtalet.....	29
3.2 Konsortialavtalet med inlösningsregler för aktier.....	30
4 Riksdagens beslut om finansiellt stöd till SSAB.....	33
4.1 Beslut med anledning av prop. 1977/78:87.....	33
4.2 Beslut med anledning av prop. 1978/79:126.....	35
4.3 Beslut med anledning av prop. 1980/81:67.....	35
5 Redovisning av speciella områden i avtalet om bildandet av SSAB.....	36
5.1 Apportegendomen.....	36
5.2 Inlösen av aktier.....	41
5.3 SSAB:s strukturuomvandling.....	45
6 Uppgifter om det statliga ekonomiska engagemanget i SSAB ..	54
6.1 Disposition av statliga medel för SSAB:s strukturplan ..	54
6.2 Resultatet av verksamheten hos SSAB.....	57
6.3 Sammanställning av statens ekonomiska engagemang i samband med bildandet av SSAB.....	58
7 Överväganden.....	60
 <i>Bilagor:</i> 1 Kompletterande utredningar om stålmarknaden.	64
2 Kompletterande text till SSAB:s strukturplan av år 1978.	78

0 Sammanfattning

På våren 1978 godkände riksdagen det avtal som träffats mellan Norrbottens Järnverk AB (NJA), Stora Kopparbergs Bergslags AB (Stora Kopparberg) och Gränges AB (Gränges) om att bilda ett svenskt handelsstålsbolag, benämnt SSAB Svenskt Stål AB (SSAB). Enligt avtalet förvärvade NJA/Statsföretag AB 50 % av aktiekapitalet och de övriga parterna 25 % vardera.

På framställning av riksdagen näringsutskott har riksdagens revisorer beslutat granska den ekonomiska uppgörelsen i samband med bildandet av SSAB. Revisorerna har valt att begränsa granskningen till följande områden som bedömts vara väsentliga för ställningstagandena vid tidpunkten för de ingångna bolagsavtalen, nämligen

- marknadsläget för stålindustrin,
- fördelningen av aktierna i SSAB,
- rätten till inlösen av aktierna i SSAB,
- värdet av tillskjuten apportegendom och
- förvärvet av TGOJ-rörelsen.

Av *marknadsöversikten* framgår att man i huvudsak fram t. o. m. år 1957 hade haft en efterfrågan på stål på världsmarknaden som överstigit tillgänglig kapacitet hos stålverken. Därefter och fram till år 1977 hade visserligen efterfrågan på stål fortsatt att stiga, men utbyggnaden av produktionskapaciteten hos stålverken hade gått mycket snabbare än ökningen av stålförbrukningen. Därigenom hade ett avsevärt kapacitetsöverskott skapats hos stålverken, vilket medfört stark priskonkurrens på stålmarknaden. Såväl oljekrisen som den dåliga lönsamheten inom stålindustrin resulterade i en kris för en stor del av stålverken i världen. I detta marknadsläge bildades SSAB år 1978.

Fördelningen av aktier mellan parterna skedde så att Statsföretag tecknade 50 % av aktiekapitalet och de övriga två parterna vardera 25 %. Betalning för aktierna erlades dels i form av apportegendom fränsamtliga parter, dels i form av kontanter på 700 milj. kr. från Statsföretag. Den sammanlagda apportegendomen bestod av stålverken i Luleå, Oxelsösund och Borlänge samt Gränges och Stora Kopparbergs gruvrörelser. Utöver likviden för aktieförvärvet utfäste man sig från statens sida att till SSAB lämna lån på totalt 3 100 milj. kr. Av dessa utgjorde 1 800 milj. kr. s. k. rekonstruktionslån avsedda för att täcka förluster i SSAB under perioden 1978–1982. Dessa lån skulle efter viss tid kunna efterges av regeringen. Beaktas de från statens sida deklarerade önskemålen att i SSAB samarbeta med det privata näringslivet under gemensamt ansvar för verksamheten kan någon principiell invändning knappast resas mot fördelningen av aktierna i SSAB.

Rätten till inlösen av aktierna i SSAB reglerades i ett konsortialavtal mellan parterna. I avtalet anges tre fall då inlösen av parts aktieinnehav kan yrkas, nämligen:

1. Om bolagets verksamhet gett så stor förlust att bolagets hela reservfond och mer än 1/3 av aktiekapitalet förbrukats och tillskott för förlusttäckning krävts samt överenskommelse om fördelningen av sådant tillskott inte kan träffas, kan den part som är beredd att täcka förlust kräva inlösen av de aktier som innehas av part som inte deltar i förlusttäckningen.

2. Blir Statsföretag och/eller annat statligt bolag ägare till 80 % av aktierna, äger Statsföretag lösa in de två andra parternas aktier. I en sådan situation äger också envar av Gränges och Stora Kopparberg påfordra inlösen av sitt aktieinnehav, dock först efter år 1982.

3. Genomdriver Statsföretag beslut som står i uppenbar strid mot de grundläggande förutsättningarna för bolagets verksamhet, kan de övriga parterna kräva inlösen av sina aktieinnehav. Förutsättning härför är dock att beslutet har eller sannolikt kommer att medföra avsevärda negativa ekonomiska konsekvenser för bolaget. Denna inlösenrätt kan återopas först efter år 1982.

I avtalet finns också regler om hur aktierna i bolaget skall värderas vid inlösen. Som huvudregel anges att aktiernas matematiska värde skall vara riktvärde för priset. Justering av detta värde kan dock i de flesta fall ske för vissa poster, bl. a. tas hänsyn till de statliga rekonstruktionslån som bolaget utnyttjat vid inlösentillfället. Därutöver kan genom särskilt skiljeförfarande fastställas en modifierad ersättning för aktierna under ett antal i avtalet angivna förutsättningar.

Rätten att begära inlösen av parts aktier i SSAB har i konsortialavtalet begränsats till att gälla under mycket preciserade förutsättningar. De privata aktieägarnas möjligheter att med stöd av avtalet kräva tvångsinlösen av sitt aktieinnehav i SSAB måste därför bedömas som mycket begränsade.

En värdering av parternas apportegendom utfördes före bolagets bildande av utländska konsulter. Av naturliga skäl är det svårt att objektivt värdera komplexa industrianläggningar av denna storleksordning då det samtidigt råder en akut strukturstress. Konsulterna har också kommit till varierande resultat för anläggningarnas värde beroende på vilken värderingsprincip som tillämpats. I stort sett anges bruksvärdena för parternas apportegendom till mellan 3 och 4 miljarder kronor per komplett anläggning. Värdet på TGOJ-rörelsen, som ägdes av Gränges, har ingått i konsulternas värdering.

De vid värderingen presenterade anläggningsvärdena ansågs av parterna inte kunna förräntas vid driften av det planerade stålbolaget. Man stannade därför för ett överlåtelsevärde på 700 milj. kr. för vardera partens apportegendom. Med hänsyn tagen dels till de investeringar som parterna gjort i sina anläggningar under de sista åren före överlåtelsen, dels till de av konsulterna framräknade bruksvärdena bör överlåtelsepriset för apportegendomen kunna godtas.

Från Gränges förvärvade SSAB förutom apportegendomen *TGOJ-rörelsen* för ett belopp av 343 milj. kr. (480 milj. kr. om en pensionsskuld

räknas med i ersättningsbeloppet). Ersättning lämnades i form av en av staten utfärdad skuldförbindelse på 343 milj. kr. att amorteras på 12 år. Huruvida denna köpeskillning stod i rimlig relation till det värde som tillgången kunde få i SSAB:s verksamhet torde vara tvivelaktigt. Uppgörelsen förefaller snarare ha ett inslag av näringspolitiskt stöd till Gränges som vid denna tidpunkt (år 1978) befann sig i en mycket svår ekonomisk situation. Av genomgången utredningsmaterial framgår att stor risk tycks ha förelegat för att Gränges skulle ha tvingats gå i likvidation om betalningen för apportegendomen och TGOJ-rörelsen understigit 1 180 milj. kr. Gränges skulle nämligen överlåta sina ifrågavarande anläggningar skuldfria till SSAB, vilket medförde att upptagna lån på anläggningarna måste stanna kvar i Gränges, något som för övrigt även gällde för övriga parter.

För Gränges var situationen den att bolaget för upptagna obligationslån hade lämnat säkerheter i form av inteckningar i Oxelösunds Järnverk. För att Gränges skulle undgå att eventuellt tvingas lösa in dessa lån måste bolaget kunna ställa annan godtagbar säkerhet. Den revers på köpeskillningen för TGOJ som Gränges erhöll kunde utnyttjas som säkerhet för de aktuella lånen. Under granskningen har inhämtats att de svenska möjligheterna att låna investeringsmedel på den internationella marknaden kunde påverkas negativt om Grängesbolagets utländska lån inte sköttes enligt träffade avtal. Ser man transaktionen från ren företagsekonomisk synpunkt torde den erlagda köpeskillningen på 343 milj. kr. (alt. 480 milj. kr.) för SSAB:s del kunna sättas i fråga. Det bör dock i detta sammanhang nämnas att också Statsföretag/NJA kom i åtnjutande av en förmånlig behandling. Företaget erhöll nämligen kompensation av statliga medel med 686 milj. kr. för de förluster som uppkom vid överlåtelsen av NJA:s anläggningstillgångar till SSAB.

I samband med granskningen har vidare noterats att SSAB i sitt årsbokslut för år 1980 redovisningsmässigt disponerat 200 milj. kr. av det rekonstruktionslån som riksdagen först i april månad 1981 beviljat SSAB för disposition under budgetåret 1981/82. Detta redovisningsförfarande måste anses vara anmärkningsvärt.

Det totala statliga ekonomiska engagemanget till följd av SSAB-avtalet har för tiden från bolagets bildande t. o. m. 30 juni 1981 uppgått till ca 6 500 milj. kr.

Granskningen har gett till resultat att det såvitt avser fördelningen av aktierna i SSAB, inlösen av aktierna och värderingen av apportegendomen inte finns anledning att göra någon anmärkning. När det gäller SSAB:s förvärv av TGOJ-rörelsen kan det starkt sättas i fråga om inte den överenskomna överlåtelssumman var omotiverat hög.

Riksdagens revisorers skrivelse angående statens stöd till idrotten

1982-02-25

Till riksdagen

1 Inledning

Idrotten har under senare årtiondena fått ökad betydelse i samhället. I anslutning härtill har också samhällets intresse för och stöd till idrotten ökat. Mot denna bakgrund har riksdagens revisorer beslutat att undersöka det stöd som staten ger idrotten. Huvudintresset har härvid varit att undersöka om anslagna medel använts i enlighet med de intentioner som legat bakom statsmakternas beslut.

Revisorerna har efter sin granskning funnit

att idrottsrörelsen väl följer de riktlinjer som dragits upp för den idrottsliga verksamheten och användningen av det statliga stödet,

att den statliga tillsynen och kontrollen av idrottsrörelsens verksamhet bör förenklas,

att det statliga stödet till mindre föreningsägda idrotts- och friluftsanläggningar bör utredas i förenklingssyfte och

att planeringen av nya idrotts- och friluftsanläggningar, särskilt större anläggningar av regional betydelse, bör förbättras.

Som ett led i granskningen har upprättats en granskningspromemoria med titeln Statens stöd till idrotten (1981: 2). Promemorian har i sedvanlig ordning remissbehandlats. En sammanfattning av promemorian och remissvaren är som bilaga fogad till denna skrivelse.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Allmänt

Idrottsrörelsen är en etablerad folkrörelse. Den ställning som idrotten med tiden fått i samhället återspeglas i det stöd i olika former som ges åt idrotten.

Den nuvarande inriktningen av statens stöd fastställdes år 1970 av riksdagen vid behandlingen av regeringens proposition (1970:79) om stöd till idrotten. Propositionen byggde till övervägande delen på de förslag som idrottsutredningen lagt fram i sitt betänkande Idrott åt alla (SOU 1969:29).

Regeringen föreslog i sin proposition inte någon ändring i de principer som tidigare gällt och kring vilka den svenska idrottsrörelsen slutit upp. En ökad satsning på breddidrott innebär å andra sidan inte något förringande av elitidrotten anfördes det i propositionen. Elitidrotten har ett värde såväl för de aktiva som för den stora del av vårt folk som i egenskap av åskådare visar den sin uppskattning. Den är också av stort värde för att väcka och bredda intresset för motion och fysisk fostran över huvud taget. Särskilt gäller detta ungdomen.

Som grund för stödet skulle således även i fortsättningen ligga en strävan att stimulera motions- och breddidrotten. Regeringens förslag om inriktningen av det statliga stödet godtogs av riksdagen. Dessa riktlinjer för stödet har sedan varit vägledande för utvecklingen av idrotten och jämställda aktiviteter från början av 1970-talet och framåt.

Mot denna bakgrund har revisorerna granskat det statliga stödet till idrotten.

Det statliga stödet ges i olika former. Det kan ges direkt till de idrottsliga organisationerna eller indirekt som ett led i annan verksamhet som helt eller delvis bedrivs med statliga medel. Det direkta stödet har under de senaste tio åren utgått dels från 10:e huvudtiteln (jordbruksdepartementet) i form av organisationsstöd till idrottens organisationer och anläggningsstöd till idrottsanläggningar, dels från 9:e huvudtiteln (utbildningsdepartementet) i form av bidrag till ungdomsorganisationernas lokala verksamhet, s.k. statligt lokalt aktivitetsstöd. Under budgetåret 1980/81 uppgick stödet till idrotten i form av organisationsstöd till 143,8 milj. kr., anläggningsstöd till 25 milj. kr. och lokalt aktivitetsstöd till närmare 85 milj. kr.

Som exempel på indirekt stöd från statens sida kan nämnas de medel som anslås till försöksverksamhet med kombination av gymnasieskolstudier och idrott, idrottsplutonerna inom försvaret samt arbetsmarknadsstödet till byggande av idrottsanläggningar och sporthallar.

Granskningen har i första hand koncentrerats till organisationsstödet och anläggningsstödet. Det lokala aktivitetsstödet som ges för all organiserad ungdomsverksamhet men som till den övervägande delen går till ungdom som idrottar i någon form har dock granskats endast i vad avser vissa av de administrativa formerna för stödet. Det indirekta stödet till idrotten har också berörts mera kortfattat, huvudsakligen för att ge en total bild av det statliga stödet.

Det statliga stödet för den löpande verksamheten i form av organisationsstöd och lokalt aktivitetsstöd utgör endast en del av idrottsorganisationernas intäkter. Redan hos Sveriges riksidsrottsförbund (RF) – idrottens topporganisation – som får sin verksamhet till större delen finansierad med statliga medel främst i form av organisationsstöd finns det även andra intäkter. Ju längre ner man kommer i organisationen, från RF sett, ökar tillflödet av andra medel än direkt statligt stöd. Sålunda tillkommer landstingsstöd, kommunalt stöd, indirekt statligt stöd och egna inkomster.

Vid granskningen har försök gjorts att klarlägga medlemsstrukturen inom idrottsrörelsen, främst ålders- och könsfördelningen inom idrottsföreningarna. Vidare har intäkter och kostnader hos specialförbunden (SF), distriktsförbunden (DF), specialdistriktsförbunden (SDF) och idrottsföreningarna studerats. Här har särskilt undersökts satsningen på elitidrott, den internationella verksamheten såväl i form av tävlingsverksamhet som kongresser och konferenser samt ersättningarna till aktiva idrottsutövare. Antalet anställda och förtroendevalda inom förbund och föreningar och deras förhållanden har också granskats. Därutöver har vissa speciella frågor tagits upp, bl.a. kostnaderna för olika slag av information, kvinnornas roll inom idrotten och satsningarna på handikappidrott.

När det gäller anläggningsstödet har vid granskningen såväl det direkta som det indirekta statliga stödet till planering och byggande av idrottsanläggningar, kommunernas investeringar i och drift av anläggningarna, den geografiska fördelningen och utnyttjandet av dem samt anläggningarnas skötsel och öppethållande berörts.

Granskningen har inte gett anledning till annan bedömning än att idrottsrörelsen väl följer de riktlinjer som dragits upp för den idrottsliga verksamheten och användningen av det statliga stödet. I övrigt har det inte heller funnits anledning till anmärkningar. Vid granskningen har emellertid uppmärksamats vissa förhållanden, främst av administrativ art, som bör tas upp till närmare överväganden. Dessa frågor redovisas i det följande.

2.2 Statens kontroll av RF:s verksamhet och statsbidragen till utanför RF stående organisationer

Statens insyn i RF:s och dess förbunds verksamhet erhålls genom att regeringen utser två ombud med suppleanter i riksidrottsstyrelsen och dessutom genom statliga revisorer med uppgift att för statens räkning granska verksamheten. Regeringens ombud skall särskilt följa RF:s behandling av de ärenden som RF "i myndighets ställe" handlägger i vad gäller organisationsstödet till de utanför förbundet stående organisationerna.

Granskningen har visat att de kontrollfunktioner som RF och dess förbund som självständiga organisationer har byggt upp inom sig väl tillgodoser även statens krav på erforderlig kontroll. Den granskning som regeringens revisorer därutöver gör synes därför knappast behöva bibehållas. Det bör vara tillräckligt att RF till regeringen för granskning ger in sina verksamhetsberättelser och de av de egna revisorerna avgivna revisionsberättelserna. Slopandet av revisorerna har också tillstyrkts vid remissbehandlingen.

Regeringens ombud i riksidrottsstyrelsen följer som nämnts särskilt RF:s behandling av ärenden angående anslag till de utanför RF stående organisationerna. Från RF:s sida ser man helst att även den verksamhet

som dessa organisationer bedriver ryms inom RF:s ram. Anledningen till att utvecklingen inte gått åt detta håll är att de utanförstående organisationerna anser att deras verksamhet är av sådan art att den inte bör inordnas under RF. Verksamheten hos dem skiljer sig från RF-förbundens bl.a. genom att konkurrens- och tävlingsaspekterna inte finns med. Var och en av de tio organisationerna kan dessutom sägas utgöra en folkrörelse i sig, och organisationerna anser därför att det principiellt sett är fel att en folkrörelse fördelar statsmedel till en annan.

Den nu genomförda granskningen tyder på att de utanförstående organisationerna kan ha fått en något mer restriktiv behandling än de till RF anslutna förbunden. Ett bestämt uttalande härom fordrar dock djupare studier än de nu utförda.

Under granskningen har väckts förslag om att bilda ett särskilt samarbetsorgan för de utanför RF stående organisationerna för att öka deras möjligheter att gentemot RF bevaka sina intressen.

Vid remissbehandlingen har RF och Svenska fotbollförbundet avstyrkt detta förslag. RF som finner det angeläget att genom olika åtgärder försöka utveckla samarbetsformerna mellan dessa organisationer och de egna specialförbunden anser att en ändring av den nuvarande ordningen som fastställdes av 1970 års riksdag kräver starkare motiv än de som nu framförts. Nuvarande system fungerar enligt RF bra.

Svenska fotbollförbundet anför för sin del:

SvFF är tveksamt till nyskapandet av en särskild samarbetsorganisation för de utanförstående organisationerna. Enligt vår mening innebär redan dagens situation en "kamp" om statsanslagen på ett "slagfält" där skiljelinjerna är mycket svaga i konturerna mellan t.ex. ett SF och en främjandeorganisation. En ytterligare polarisering kan i stället försämra förutsättningarna för ändamålsenlig fördelning av statsanslagen och effektivt utnyttjande av dessa begränsade resurser.

I förekommande fall kan det snarast övervägas om det inte är lämpligast att sammanslå närstående specialförbund med resp. främjandeorganisation.

Övriga RF-förbund har inte haft något att erinra eller också avstått från att yttra sig.

Friluftsförbundet och Ridförbundet, som representerar de organisationer som står utanför RF, har i sina remissvar redovisat starkt missnöje med det nuvarande stödet. Båda organisationerna är vidare kritiska mot RF:s myndighetsfunktion och anser att regeringens ombud i riksidrottsstyrelsen inte garanterat dem lika behandling med RF-förbunden. Ridförbundet anser också att principerna för medelstildelningen borde vara helt annorlunda än de nuvarande.

I årets budgetproposition (prop. 1981/82:100, bilaga 13 s. 156 ff.) föreslås att ett statens rekreativråd inrättas den 1 juli 1982. I rådets ämbetsuppgifter ingår bl.a. att ta över det statliga stödet till de utanför RF stående

organisationerna. De problem som här behandlats rörande statsbidragets fördelning till bl.a. främjandeorganisationerna skulle då få sin lösning. I väckta motioner yrkas dock avslag på förslaget, som f.n. behandlas i riksdagen.

Genomförs emellertid förslaget bör samtidigt även frågan om statens ombud i RF:s styrelse tas upp till prövning. Enligt revisorernas mening finns det i ett sådant läge inte kvar arbetsuppgifter för ombuden som motiverar ett bibehållande av kontrollfunktionen.

Sker ej någon ändring bör det förordade samarbetsorganet införas. Det skall då fungera som samarbetspartner med RF-kansliet och regeringens ombud i riksidrottsstyrelsen. Det bör ställa samman organisationernas anslagsäskanden och bevaka deras intressen hos RF. Om en sådan ordning visar sig fungera, kan samarbetsorganet med tiden ta egna initiativ till hävande av den nuvarande anknytningen till RF om så anses erforderligt.

Det bör ankomma på regeringen att ta initiativet till bildandet av förordat samarbetsorgan.

2.3 Det lokala aktivitetsstödet

Det lokala aktivitetsstödet fördelas av statens ungdomsråd. På idrottsområdet administreras det centralt av distriktsförbunden. Omkring sex heltidstjänster per år behövs för att ta hand om idrottsföreningarnas redovisningar och kontrollen av redovisningen. Någon kritik mot de administrativa formerna för stödet har ej kommit fram vid granskningen. Det finns dock anledning att vidareutveckla följande synpunkter.

Redovisningen av bidragsberättigade aktiviteter sker på följande sätt. Samtidigt som föreningarna sänder sina redovisningsblanketter för det statliga lokala aktivitetsstödet till resp. distriktsförbund, skickar de en kopia av samma blankett till den egna kommunen för att få kommunalt aktivitetsbidrag. Samma underlag används således för de två bidragen, och kontrollen av underlaget görs både inom distriktsförbunden och inom kommunerna. Det nuvarande förfarandet utgör ett dubbelarbete som bör undanröjas. Vidare bör redovisningen och kontrollen av det statliga aktivitetsstödet kunna underlättas om samarbetet mellan förbunden och kommunerna vidgas.

Desutom bör undersökas om arbetet med stödet inte kan underlättas och eventuella möjligheter till oegentligheter vid bidragsgivningen hindras genom införande av ADB-rutiner. En genom revisorernas försorg utförd studie på området talar härför.

Här framförda synpunkter har lämnats utan erinran vid remissbehandlingen. Det bör ankomma på regeringen att ta vidare initiativ i frågan.

Revisorerna noterar att regeringen avser att skärpa kontrollen vid utbetalningarna av det centrala och lokala aktivitetsstödet genom särskilda krav på att det underlag som lämnas in till statens ungdomsråd som grund

för utbetalning av bidrag i princip skall vara bestyrkt av auktoriserad revisor (prop. 1981/82:100, bilaga 12 s. 141).

2.4 Statligt stöd till idrotts- och friluftsanläggningar

I fråga om det statliga stödet till idrotts- och friluftsanläggningar har granskats, förutom stödets omfattning under åren 1970--1980, kommunernas investeringar i och drift av idrottsanläggningar, anläggningarnas utnyttjande, den geografiska fördelningen av olika anläggningar samt deras skötsel och öppethållande. I två avseenden har granskningen i denna del gett anledning till särskilda påpekanden, nämligen när det gäller stödet till mindre föreningsanläggningar och planeringen vid byggandet av olika slag av anläggningar.

2.4.1 Stödet för uppförande av mindre föreningsanläggningar

Fr.o.m. den 1 juli 1980 utgår statligt stöd till idrotts- och friluftsanläggningar endast i form av stöd till riksanläggningar och till mindre föreningsanläggningar.

Den nu genomförda granskningen har visat att statsbidraget till lokala anläggningar täcker endast en ytterst liten del av anläggningarnas totala kostnader. Bidraget är därför av tämligen liten ekonomisk betydelse för mottagarna av stödet även om stödet i och för sig har betydelse. I granskningspromemorian föreslogs att stödet skulle slopas.

Vid remissbehandlingen har förslaget avstyrkts av RF och övervägande flertalet av de idrottsförbund som yttrat sig. Även Svenska kommunförbundet avstyrker förslaget. Statens naturvårdsverk tillstyrker för sin del.

Kommunförbundet noterar i remissyttrandet att stödet för budgetåret 1981/82 uppgår till 3 milj. kr. och utgår till anläggningar med en investeringskostnad mindre än 500 000 kr. och att det f.n. finns ett 100-tal ansökningar som skall behandlas. Förbundet anför vidare:

Självklart är detta statliga stöd av marginell ekonomisk betydelse både när det gäller den totala investeringsvolymen inom fritidssektorn och ofta också när det gäller finansieringen av enskilda objekt. Dessutom finns som också påpekas i granskningspromemorian negativa konsekvenser i form av långa väntetider, stora administrationskostnader osv. Enligt förbundet bör bidraget dock inte utan vidare avvecklas. Bidragsgivningen har en viss stimulerande effekt genom att engagera organisationerna i arbetet på att skaffa anläggningar. Ett slopande av bidraget kan dessutom väntas leda till krav på att kommunerna i ökad utsträckning skall stödja föreningslivet, vilket i nuvarande ekonomiska läge ligger utanför kommunernas möjligheter.

Trots avstyrkandena från remissinstansernas sida anser revisorerna att det knappast finns skäl för att bibehålla stödet i dess nuvarande form. De ytterligare kostnader som kommunerna skulle få vidkännas uppgår till

obetydliga belopp, sett i relation till kommunernas driftskostnader för hela sport-, idrotts- och friluftssektorn. Det torde för övrigt finnas goda möjligheter att genom besparingar inom denna sektor bringa ner kostnaderna, t.ex. genom ytterligare utnyttjande av fritidsengagerade för skötsel av anläggningar, energisparåtgärder, sänkning av den materiella standarden och, framför allt, ökat samutnyttjande av lokaler för idrott och andra ändamål.

Revisorerna är dock inte nu beredda att utan närmare utredning föreslå ett slopande av stödet men förordar att frågan utreds. Vid en sådan utredning bör särskilt beaktas de små och ofta avlägset belägna föreningarnas intressen.

2.4.2 Planeringen av idrotts- och friluftsanläggningar

Den genomförda granskningen har visat att det ur samhällsekonomisk synvinkel finns skäl att se till att vissa synpunkter – främst av regionalpolitisk karaktär – beaktas vid planeringen av nya idrotts- och friluftsanläggningar.

Vid planeringen av större idrotts- och friluftsanläggningar bör således stor vikt läggas vid anläggningarnas placering från geografisk synpunkt. Det upptagningsområde en anläggning skall täcka bör särskilt kartläggas. Därutöver bör undersökas om inte en anläggning kan betjäna flera kommuner som ligger nära varandra. Härigenom kan man uppnå att nya anläggningar får en sådan placering att de inte till alltför stor del konkurrerar med redan befintliga anläggningar. Såväl bygg- som driftskostnaderna kan också fördelas på ett större antal kommuner, vilket medför besparingar. I planeringsarbetet bör berörda kommuner, kommunförbundet, idrottens distriktsförbund och specialdistriktsförbund m.fl. organisationer delta.

Med större idrotts- och friluftsanläggningar avses här inte bara anläggningar som kräver särskilda topografiska betingelser, såsom skidbackar, viss markareal och stora avstånd till bebyggelse, t. ex. motorbanor, eller i övrigt har stora upptagningsområden utan även sådana anläggningar som på grund av internationella eller andra elitidrottsliga krav fordrar en hög materiell standard. Särskilt avses här friidrottshallar, fotbollshallar samt sim- och ishallar.

Vidare har kunnat konstateras att det, såväl vad beträffar lokala som regionala anläggningar, finns avsevärda skillnader mellan länen när det gäller förekomsten av olika typer av anläggningar. Även med hänsyn tagen till nödvändiga avvikelser från riksgenomsnittet – avvikelser betingade av de speciella storstads- resp. glesbygdsförhållandena – finns det sålunda stora skiljaktigheter i fråga om tillgången per invånare till olika anläggningar. Detta gäller bl.a. sådana anläggningstyper som fotbollsplaner, inomhusbassänger, ishockey-, bandy- och tennisbanor, sporthallar, elljusspår och friluftsgårdar.

Även dessa förhållanden bör uppmärksammas av de olika intressenterna, kommunerna, RF och de statliga myndigheter som administrerar statsstödet. Till hjälp i planeringen av nya anläggningar bör framför allt finnas tillgång till aktuell statistik över utbyggnadsläget, något som hittills inte alltid varit fallet. Vidare bör också i större utsträckning än hittills hänsyn tas till de önskemål om anläggningstyp och lokalisering som förs fram av nyttjarna av anläggningarna. Här framförda synpunkter delas av samtliga remissinstanser.

Revisorerna anser att de nu anförda synpunkterna bör beaktas vid planeringen av nya idrotts- och friluftsanläggningar.

3 Övrigt

Vid granskningen har också vissa frågor rörande idrottsrörelsens organisation berörts, bl.a. RF:s ställning i organisationen samt distriktsförbundens arbetsområden och uppgifter.

Inom RF och dess förbund arbetar man f.n. genom redan tillsatta eller planerade utredningar med frågor om idrottsrörelsens organisation. Revisorerna förutsätter att de i granskningspromemorian framförda synpunkterna därvid övervägs.

4 Revisorernas hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer revisorerna

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna i denna skrivelse redovisade synpunkter och förslag avseende
 - a) avskaffandet av kravet på statliga revisorer för granskning av Sveriges riksidsrottsförbunds verksamhet,
 - b) översyn av det administrativa förfarandet vid utanordnande av lokalt aktivitetsstöd och
 - c) bättre planering inför anläggandet av såväl lokalt som regionalt betjänande idrotts- och friluftsanläggningar.
2. att riksdagen – om förslaget i propositionen 1981/82:100 att inrätta ett rekreattionsråd ej bifalles – som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i skrivelsen förordat om
 - a) inrättande av ett samarbetsorgan för de organisationer som uppbär organisationsstöd genom riksidsrottsförbundet utan att tillhöra förbundet och
 - b) översyn av reglerna om stödet till mindre idrotts- och friluftsanläggningar.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingegerd Troedsson (m), Sture Palm (s), Bertil Jonasson (c), Hugo Bengtsson (s), Hagar Normark (s), Allan Åkerlind (m), Ralf Lindström (s), Ivan Svanström (c), John Johnsson (s), Kjell Nilsson (s), Maj Pehrsson (c) och Olle Aulin (m).

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

På riksdagens revisorers vägnar

INGEGERD TROEDSSON

Bo Willart

1982-02-12

Dnr 1980:45

Sammanfattning av granskningspromemoria (1981:2) om statens stöd till idrotten och de remissyttranden som avgetts över den

1 Granskningspromemorian

1.1 Bakgrund

Det statliga stödet ges i olika former. Det kan ges direkt till de idrottsliga organisationerna eller indirekt som ett led i annan verksamhet som helt eller delvis bedrivs med statliga medel. Det direkta stödet har under de senaste tio åren utgått dels från 10:e huvudtiteln (jordbruksdepartementet) i form av organisationsstöd till idrottens organisationer och anläggningsstöd till idrottsanläggningar, dels från 9:e huvudtiteln (utbildningsdepartementet) som bidrag till ungdomsorganisationernas lokala verksamhet, s.k. statligt lokalt aktivitetsstöd.

Som exempel på indirekt stöd kan nämnas pågående försöksverksamhet med kombination av gymnasieskolstudier och idrott, de idrottsplutoner som sätts upp inom försvaret samt arbetsmarknadsstödet till byggande av idrottsanläggningar och sporthallar.

Granskningen har i första hand koncentrerats till organisationsstödet och anläggningsstödet. Det lokala aktivitetsstödet, som utgår för all organiserad ungdomsverksamhet men som till övervägande delen fördelas bland idrottande ungdom, har endast granskats från administrativ synpunkt, bl.a. huruvida stödet medför onödigt administrativt merarbete. Indirekt statligt stöd har berörts mera kortfattat, huvudsakligen för att ge en total bild av det statliga stödet.

Granskningen har bedrivits i etapper och redogörelser för de olika etapperna har lämnats separat i fyra delpromemior avhandlande

- idrottsrörelsens verksamhet och organisation
- organisationsstöd och lokalt aktivitetsstöd
- stödet till idrottsanläggningar
- administrativa former för det lokala aktivitetsstödet.¹

¹ Granskningen har utförts på första utredningsenheten inom revisorernas kansli av Anne-Charlotte Karlsson (idrottsrörelsens verksamhet och organisation), Elizabeth Malmberg (organisationsstödet m.m.), Sven Mellstrand (stödet till idrottsanläggningar) samt Bengt Wahlström – Data-service (administrativa former för det lokala aktivitetsstödet).

1.2 Allmänna synpunkter

Idrottsrörelsen i vårt land är en etablerad folkrörelse som utvecklats efter skilda linjer. Den ställning som idrotten med tiden fått återspeglas i det stöd i olika former som samhället i dag ger idrotten.

Den nuvarande inriktningen av statens stöd fastlogs år 1970 av riksdagen vid behandlingen av propositionen (1970:79) om stöd till idrotten. Propositionen byggde till övervägande delen på de förslag som idrottsutredningen lagt fram i sitt betänkande *Idrott åt alla* (SOU 1969:29). Dessa riktlinjer har varit vägledande för utvecklingen av idrotten och jämställda aktiviteter från början av 1970-talet och framåt.

Inför 1980-talet har huvudorganisationen på idrottsområdet, Sveriges riksidrottsförbund (RF), utarbetat riktlinjer för den fortsatta idrottsliga verksamheten. Dessa riktlinjer ansluter sig i allt väsentligt till vad som hittills gällt men har anpassats till den utveckling som samhället genomgår.

Vid den nu genomförda granskningen har undersökts hur idrottsrörelsen följt de av riksdagen i början av 1970-talet uppdragna riktlinjerna och hur de statliga medlen kommit till användning.

Statens direkta stöd till idrotten utgörs av organisationsstöd, anläggningsstöd och övervägande delen av det statliga lokala aktivitetsstödet.

Fr.o.m. budgetåret 1981/82 har den förändringen i anslagsgivningen genomförts att anslagen organisationsstöd och anläggningsstöd slagits samman till ett anslag, benämnt Stöd till idrotten. I samband härmed har också det statliga stödet till idrottsanläggningar förändrats såväl när det gäller anslagets storlek som den administrativa formen för dess fördelning. Sålunda ger RF från det nya idrottsanslaget bidrag till s.k. riksanläggningar samt idrotts- och friluftsanläggningar som ägs av idrottsföreningar anslutna till förbundet, medan statens naturvårdsverk från anslaget Stöd till friluftslivet m.m. ger bidrag till övriga friluftsanläggningar.

Budgetåret 1971/72 anvisades som organisationsstöd 45,4 milj. kr. Motsvarande stöd för budgetåret 1980/81 uppgick till 143,8 milj. kr. Under denna period har anslaget ökat med något över 98 milj. kr. Görs jämförelsen i fasta priser med utgångspunkt i dagens prisnivå har anslaget ökat med 37-38%.

Anläggningsstödet till idrottsanläggningar och därmed jämförliga anläggningar inkl. utvecklingsarbete uppgick budgetåret 1971/72 till 13,5 milj. kr. och budgetåret 1979/80 till 36,65 milj. kr. Det årliga stödet har under denna period ökat med ca 23 milj. kr. Anläggningsstödet del av anslaget Stöd till idrotten för budgetåret 1980/81 uppgick till 25 milj. kr. Det minskade anslaget för detta budgetår har bl.a. sin grund i de ändrade reglerna för medelstillelningen.

Görs för anläggningsstödet motsvarande fastprisberäkning av förändringarna i stödet visar det sig att stödet mellan budgetåren 1971/72 och 1980/81 ökat med något över 3%.

Det statliga bidraget i form av lokalt aktivitetsstöd uppgick budgetåret 1971/72 till 18,5 milj. kr., varav 14,0 milj. kr. eller 75,7% tillföll idrottsrörelsen. Budgetåret 1979/80 var bidraget 90,4 milj. kr. Av detta belopp fick idrottsrörelsen 72,4 milj. kr. eller 80,1%. En fastprisberäkning grundad på konsumentprisindex visar att idrottens andel av anslaget ökat med 134% mellan budgetåren 1971/72 och 1979/80.

För budgetåret 1978/79 har gjorts en undersökning av samhällets totala stöd till idrotten för den löpande verksamheten. Under detta budgetår uppgick stödet i form av organisationsstöd, lokalt aktivitetsstöd och arbetsmarknadspolitiskt stöd sammanlagt till 185,5 milj. kr. Kommunerna bidrog med 190,3 milj. kr., huvudsakligen i form av kommunalt lokalt aktivitetsbidrag. Landstingen tillsköt 24,8 milj. kr. Kommunerna var som synes de största bidragsgivarna för den löpande verksamheten.

Även när det gäller stödet för byggande, underhåll och drift av idrottsanläggningar dominerar kommunerna som bidragsgivare. Medan staten samma budgetår totalt anvisade 36,6 milj. kr. i anläggningsstöd, kunde kommunernas nettodriftskostnader enligt 1979 års bokslut för sport-, idrotts- och friluftssektorn beräknas till ca 2,5 miljarder kronor. Därtill kommer de kommunala investeringarna inom denna sektor.

Som tidigare nämnts ges också statligt indirekt stöd till idrotten. Sedan läsåret 1972/73 har sålunda i omgångar bedrivits försöksverksamhet med att kombinera studier vid gymnasieskolan och idrottsverksamhet. Målet för denna försöksverksamhet har varit att förbättra möjligheterna för idrottande ungdom att under eller efter en period av intensiv träning eller tävlande skaffa sig en utbildning. Det har framförallt från social synpunkt ansetts motiverat att söka former för att kombinera utövandet av idrott och gymnasieskolstudier, då det visat sig att ungdomar som väljer att ägna sig åt idrott framför skolgång på grund av brister i sin skolunderbyggnad riskerar att få svårigheter att finna sysselsättning när den aktiva idrottstiden är slut. Under budgetåret 1980/81 bedrevs försöksverksamheten inom en medgiven ram av 400 intagningsplatser.

Vidare har det sedan år 1967 funnits möjlighet för ungdomar som satsar på elitidrott att fullgöra sin värnpliktstjänstgöring vid speciellt organiserade idrottsplutoner. Sådana finns f.n. vid nio förband. Det militära målet för utbildningen är att de värnpliktiga efter genomgången utbildning skall kunna krigsplaceras i spaningsbefattningar. I idrottsligt avseende är målet att idrottsmannen skall nå vad han i sin idrottsgrens tekniska-, konditions- och styrkemässiga delar har planerat.

Till det indirekta stödet skall också räknas det stöd som ges på anläggningssidan i form av arbetsmarknadspolitiskt stöd och bidrag till byggande av skolornas gymnastiksalar m.m.

1.3 Idrottsrörelsens organisation

Idrottsrörelsens högsta organ är riksidrottsmötet och riksidrottsstyrelsen. De är de beslutande organen inom riksidrottsförbundet (RF).

Riksidrottsmötet är idrottens riksdag till vilken 206 ombud från special- och distriktsförbunden samlas vartannat år. Riksidrottsstyrelsen är idrottsrörelsens högsta verkställande organ och RF:s beslutande organ mellan riksidrottsmötena. RF:s kansli har ca 140 anställda.

Till RF är anslutna 56 specialförbund (SF). Dessa representerar med några undantag vart och ett sin särskilda idrott. Riksidrottsmötet beslutar om inval av nya specialförbund i RF. Varje SF sköter sin egen idrott inom landet och är också anslutet till resp. idrotts internationella förbund.

Inom RF finns dessutom 23 distriktsförbund (DF) som är RF:s motsvarighet på det regionala planet. Dessa skall ge service till specialdistriktsförbund och föreningar. DF:s distriktsgränser överensstämmer i stort sett med de gamla landskapsgränserna.

Specialdistriktsförbunden (SDF), som är ca 1 000 till antalet, tar inom varje distrikt till vara resp. idrotts intressen. Vissa SF har specialdistriktsförbund i landets alla 23 distrikt. De flesta SDF har en förtroendevald styrelse.

Den minsta organisatoriska enheten inom idrottsrörelsen är föreningen. Där bedrivs också den egentliga idrottsverksamheten. Till RF finns i dag omkring 37 000 idrottsföreningar anslutna.

Vid sidan av RF med anslutna förbund och föreningar finns det ett antal organisationer som bedriver verksamhet likartad med idrottsrörelsens. Dessa organisationer jämställs när det gäller det statliga organisationsstödet med de i RF ingående förbunden och erhåller sitt statliga stöd genom RF. De utanför RF stående organisationerna är f.n. tio till antalet.

Statens kontroll av RF:s verksamhet, särskilt fördelningen av stödet till de utanför RF stående organisationerna, utövas genom två av regeringen utsedda ombud med suppleanter i riksidrottsstyrelsen. Dessutom tillsätter regeringen två revisorer med uppdrag att för statens räkning granska RF:s verksamhet.

1.4 Organisationsstödet och det statliga aktivitetsstödet

Granskningen av det statliga organisationsstödet och det lokala aktivitetsstödet till idrotten har skett genom undersökningar av verksamheten hos RF och till RF anslutna förbund och föreningar samt de tio utanför RF stående organisationerna. RF:s verksamhet har granskats genom studier av RF:s anslagsäskanden och verksamhetsberättelser. Dessutom har intervjuer gjorts med förtroendevalda och anställda inom förbundet. De till RF knutna förbunden och deras föreningar har huvudsakligen granskats genom en postenkät, kompletterad med intervjuer med representanter för

förbund och föreningar. De tio utanför RF stående organisationernas verksamhet har granskats genom intervjuer med företrädare för organisationerna.

Vid granskningen har försök gjorts att klarlägga medlemsstrukturen inom idrottsrörelsen, främst ålders- och könsfördelningen. Vidare har intäkter och kostnader samt antalet förtroendevalda och anställda hos special-, distrikts- samt specialdistriktsförbund och hos idrottsföreningarna studerats. Därutöver har vissa speciella frågor tagits upp, såsom kostnaderna för olika slag av information och specialförbundens internationella verksamhet. Enkätundersökningen har huvudsakligen omfattat budgetåren 1976/77-1978/79.

De medel som satsas på svenskt deltagande i OS-spel har inte gjorts till föremål för särskild granskning.

Organisationsstödet ges till RF och disponeras av förbundet dels för den egna verksamheten, dels för gemensam verksamhet inom RF och anslutna förbund med föreningar, dels för fördelning till special- och distriktsförbund, dels slutligen för fördelning i enlighet med regeringens beslut till de tio utanför RF stående organisationerna.

Det statliga lokala aktivitetsstödet är ett stöd som ges till all ungdomsverksamhet. För att en ungdomsorganisation skall få lokalt bidrag fordras att den också får statsbidrag för sin centrala verksamhet. Det centrala bidraget ges till organisationer som huvudsakligen är verksamma bland barn och ungdom och har minst 3 000 medlemmar i åldern 7-25 år och dessutom har lokalavdelningar i minst hälften av landets 23 landstingskommuner.

Det statliga lokala stödet kompletteras i regel med ett kommunalt aktivitetsbidrag. Varje kommun bestämmer själv storleken och utformningen av detta, sålunda kan t.ex. andra särskilda åldersgränser och bidragsregler gälla.

Aktivitetsstödet utbetalas av statens ungdomsråd. Bidraget förmedlas till lokalavdelningarna eller föreningarna genom deras riksorganisationer, för idrottens del RF.

1.4.1 RF:s verksamhet

RF:s totala budgeterade omslutning under budgetåret 1980/81 uppgick till 252,5 milj. kr. Av detta belopp gick drygt 28 miljoner till RF:s egen verksamhet. RF-kansliets egentliga administrations- och lönekostnader, för budgetåret 1980/81 ca 9,5 milj. kr., utgör ca 4% av de för RF totalt budgeterade medlen.

Inom RF-kansliet arbetar ett 80-tal personer, fördelade på fyra särskilda enheter. Till dessa kommer ytterligare 56 utbildnings- och idrottskonsulenter som tjänstgör inom distriktsförbunden, i undantagsfall även inom specialförbund, men är centralt anställda.

1.4.2 Utanför RF stående organisationer

Som tidigare nämnts fördelar RF "i myndighets ställe" organisationsstöd också till organisationer som inte tillhör RF men som bedriver verksamhet av idrottskaraktär. Till denna grupp hör i dag följande tio organisationer, nämligen Svenska båtunionen, Cykelfrämjandet, De svenska lantliga ryttarföreningarnas centralförbund, Sveriges fritidsfiskares riksförbund, Friluftsförbundet, Svenska livräddningssällskapet/Simfrämjandet, Svenska pistolskytteförbundet, Svenska ponnyföreningen och Ridfrämjandet samt, som en enhet kårortsnämnderna i Göteborg, Karlstad, Linköping, Luleå, Lund, Stockholm, Umeå, Uppsala, Växjö, Örebro, Östersund, Sundsvall, Kalmar, Jönköping, Falun och Borås.

De utanförstående organisationernas andel av organisationsstödet har ökat med 16% under de senaste tio åren, medan organisationsstödet totalt ökat med 217%. En förklaring till detta låga procenttal för de tio utanförstående organisationerna är bl.a. att sammansättningen av denna grupp under perioden förändrats. År 1976 lämnade sålunda Svenska korporationsidrottsförbundet gruppen och gick in i RF som ett särskilt specialförbund. Något senare lämnade också Skytteförbundens överstyrelse gruppen samtidigt som förbundet i enlighet med riksdagsbeslut blev inräknat i totalförsvaret och därigenom fick medel för sin verksamhet från försvarshuvudtiteln. Ungefär samtidigt har dock två andra organisationer godkänts av regeringen som berättigade till organisationsstöd, nämligen Sveriges fritidsfiskares riksförbund och Svenska båtunionen.

Studerar anslagsutvecklingen för de utanförstående organisationerna synes de vara missgynnade i förhållande till RF-förbunden. Medan specialförbundens tilldelning av medel under en tio-årsperiod ökat med något över 230% och distriktsförbundens med 350%, stannar de utanförstående organisationernas ökning vid omkring 200%.

1.4.3 Verksamheten inom SF, DF och SDF

Den egentliga idrottsverksamheten bedrivs inom föreningarna. Dessa tillhör allt efter sin verksamhet specialdistriktsförbund (SDF) och specialförbund (SF). Rent geografiskt tillhör de samtidigt något distriktsförbund (DF) – idrottsförbund. Enligt enkäten till föreningarna var deras totala antal medlemmar 4,5 miljoner. I detta antal ingick emellertid också ett visst antal dubbelanslutna. I RF:s medlemsregister upptogs år 1979 mer än 4 miljoner medlemmar. Även denna notering innefattade dubbelanslutna och kollektivt anslutna medlemmar. Antalet medlemmar för år 1979 kan beräknas reellt uppgå till omkring 2,5 miljoner.

Hur stor andel av dessa medlemmar som är män resp. kvinnor ger undersökningen inte helt klart besked om, men det är troligt att av de två tredjedelar av medlemmarna som är aktiva är en tredjedel kvinnor. Av medlemmarna är ungefär två tredjedelar under 25 år. Såväl köns- som

åldersfördelningen bland medlemmarna har i stort sett varit oförändrad över de tre år som studerats. Däremot ökade antalet medlemmar, inkl. dubbelanslutningar, från ca 4 miljoner år 1976 till 4,5 miljoner år 1979.

När det gäller SF:s, DF:s och SDF:s ekonomi kan man beträffande inkomstsidan säga att ungefär en tredjedel av verksamheten inom förbunden bekostas med statsmedel, grovt räknat.

Vad beträffar användningen av resurserna bestod verksamheten inom såväl SF, DF som SDF till en tredjedel av administration och till en tredjedel av vad som kan kallas aktiv idrott.

Elitidrott i form av landslagsverksamhet tog 20% av SF:s resurser i anspråk. Kostnader för landslagsverksamhet fanns endast hos specialförbunden. Bredd- och motionsidrotten med tyngdpunkt på ungdomsverksamhet utgjorde omkring 22% av verksamheten mätt i kostnader.

Inom SF, DF och SDF fanns det sammanlagt ca 1 000 anställda. Huvuddelen av dem hade resp. organisation som arbetsgivare, medan närmare 300 personer fick sin lön från statskassan (228 från AMS, 55 från RF).

En stor del av arbetet inom idrottsrörelsen utförs med hjälp av *frivilligas insatser* – förtroendevalda och ledare. RF räknar med att mellan 300 000 och 400 000 personer är engagerade som frivilliga ledare. Av erfarenhet vet man att ledarna är aktiva under 3-4 år, vilket medför att omkring 100 000 nya ledare måste rekryteras och utbildas varje år.

Det finns därutöver ungefär 15 000 *förtroendevalda* inom SF, DF och SDF, om man inte bara räknar med ledamöter i styrelser och sektioner utan även tar med dem som har särskilda uppdrag.

Internationell tävlingsverksamhet i landslagssammanhang bedriver endast specialförbunden. De tar ungefär 20% av sina resurser till sådan verksamhet. Landslagen kostar i genomsnitt något mer vid verksamhet inom landet än utomlands. Huvuddelen av de resurser som åtgår för verksamheten utomlands används för tävlingsändamål. Det har inte gått att närmare precisera varför landslagsverksamheten inom landet är dyrare än utomlands.

När det gäller annat internationellt utbyte såsom deltagande i *kongresser och konferenser utomlands* deltar i genomsnitt sju personer varje år. Kostnaderna för representationen vid kongresser är ungefär dubbelt så höga som kostnaderna för tävlingar utomlands.

Beträffande *ersättningar till aktiva idrottsutövare* har en jämförelse gjorts angående villkoren för män och kvinnor samt villkoren för yngre och äldre bland de aktiva. Det visade sig då att de flesta SF inte ersätter förlorad arbetsinkomst. Resor till tävlingar betalas dock i allmänhet. Resekostnaderna ersätts i högre utsträckning när manliga idrottsutövare reser. Av enkätundersökningen har framgått att traktamenten utbetalas av ungefär hälften av alla SF och att dessa även inom samma förbund är högre för män än för kvinnor.

I träningsbidrag betalade specialförbunden ut 7,2 milj. kr. under budget-

året 1978/79. Av dessa fick kvinnorna mellan 3 000 och 5 000 kr. var och männen mellan 18 000 och 38 000 kr., allt beroende på om utbetalningarna gällde juniorer eller seniorer.

1.4.4 Verksamheten inom föreningarna

Verksamheten inom de idrottsföreningar som studerats vid enkätundersökningen finansierades till ungefär en tredjedel med samhällsstöd. Av detta kom dock endast en tiondel från statskassan och då i form av lokalt aktivitetsstöd. Resten av samhällsstödet utgjordes av kommunala bidrag. Föreningarnas viktigaste inkomstkällor var bingospel, lotterier och liknande anordningar.

Föreningarnas verksamhet avsåg självfallet i hög utsträckning aktiv idrott. Närmare hälften av resurserna satsades på bredd- och motionsidrott och ytterligare en tredjedel på vad föreningarna själva har kallat elitidrott. Administrationskostnaderna uppgick endast till ca 13%.

Inom de undersökta föreningarna fanns drygt 2 000 anställda eller arvoderade, av vilka ungefär hälften avlönades med AMS-medel. Därutöver fanns det 150 000 förtroendevalda. De förtroendevaldas arbetsinsatser varierade mellan 100 och 300 timmar per år. I genomsnitt arbetade de ungefär 130 timmar per år.

1.4.5 Särskilda frågor

Särskilt intresse har riktats mot kvinnornas roll inom idrotten. Av enkätsvaren från specialdistriktsförbunden kunde utläsas att två tredjedelar av förbundens medlemmar var aktiva idrottsutövare och att av de aktiva en tredjedel var kvinnor. Av de enligt enkäten något över 3 miljoner aktiva utgjordes sålunda något över 980 000 av kvinnor.

Vid SF:s internationella tävlingar utomlands utgjorde kvinnorna ca 20% av de medverkande.

När det gäller den ekonomiska ersättningen till de kvinnliga idrottsutövarna visar enkätundersökningen att dygnstraktamentena för kvinnliga seniorer avsevärt har understigit de manliga seniorernas. Sålunda har SF till de manliga juniorerna och de kvinnliga seniorerna betalat ungefär lika mycket i traktamenten.

Träningsbidragen till de aktiva idrottsutövarna uppgick under senaste verksamhetsåret till 7.2 milj. kr. Av detta belopp fick kvinnorna dela på 250 000 kr. Också på tränarsidan har kvinnornas andel legat lägre. Av de närmare 3 milj. kr. som satsades på tränare fick sålunda kvinnornas tränare 700 000 kr.

Vad beträffar den kvinnliga representationen inom idrottsrörelsens olika organ visar enkätsvaren inom special- och distriktsförbunden att antalet förtroendevalda kvinnor uppgick till mellan 12 och 14% under det senaste av de undersökta verksamhetsåren. Kvinnornas andel av utbetalade arvoden till de förtroendevalda inom SF uppgick i stort sett till samma procent-

satser. Inom DF fick dock kvinnorna endast 1% av det sammanlagda arvodet, vilket torde tyda på att kvinnorna inom dessa förbund inte innehaft de högst betalda posterna, t.ex. varit ordförande eller kassör. Inom föreningarna utgjorde kvinnorna i genomsnitt 25% av de förtroendevalda.

Satsningarna inom *handikappidrotten* har vidare närmare studerats, dock inte genom en enkätundersökning.

Som tidigare nämnts uppgick organisationsstödet till idrotten budgetåret 1971/72 till 45,4 milj. kr. Tio år senare, budgetåret 1980/81, var det 143,85 milj. kr. I fast pris har stödet mellan nämnda budgetår ökat med ca 37-38%.

Handikappidrottens andel av stödet har i stort sett följt denna utveckling. Det av RF till Handikappidrottsförbundet fördelade stödet, som budgetåret 1971/72 var 863 000 kr., beräknas för budgetåret 1980/81 uppgå till ca 2,8 milj. kr. I fast pris har stödet ökat med ca 40% mellan nämnda budgetår.

När det gäller *det lokala aktivitetsstödet* har granskningen visat att ett DF – den nivå i organisationen som centralt mest sysslar med stödet – i genomsnitt använder 53 arbetsdagar per år för att administrera stödet. De flesta DF tycker att bidragsformen är bra. Några DF vill emellertid ha bättre samordning av redovisningen av verksamheten med den redovisning som lämnas till kommunerna eller att kommunerna helt tar över ansvaret för det lokala stödet.

Även inom föreningarna är man tillfreds med bidragsformen. Den tid som åtgår för administration av stödet anses vara måttlig. Mellan 27 och 100 timmar per år går åt för hanteringen av stödet beroende på hur stor föreningen är. Bidragsreglerna uppfattas som enkla, och aktivitetsstödet anses ha stor och i vissa fall avgörande betydelse för föreningarna.

1.5 Stödet till idrottsanläggningar

1.5.1 Genomförd granskning

Syftet med denna del av granskningen har, i likhet med vad som gällt granskningen i övrigt, varit att undersöka om det statliga stödet använts på ett ändamålsenligt sätt. Härvid har som utgångspunkt tagits de beslut på området som riksdagen fattat samt av regeringen och centrala ämbetsverk meddelade föreskrifter. Vidare har utnyttjats de utredningar om anordnande av idrottsanläggningar som på skilda håll genomförts. Därutöver har genom en särskild enkät till fritidsförvaltningarna i landets samtliga kommuner undersökts tillgången på olika slag av idrottsanläggningar och hur dessa finansieras i vad avser driftskostnaderna. Enkäten gav en nästan fullständig bild av antalet idrottsanläggningar och sådana friluftsanläggningar i vilka idrottsaktiviteter bedrivs. Vidare erhöles uppgifter om ägandeförhållanden, geografisk belägenhet, driftskostnader och kommunalt driftstöd. Aktuell riksomfattande officiell statistik rörande dessa förhållanden har tidigare inte funnits.

Under den senaste tioårsperioden har direkt statligt stöd utgått för följande här aktuella idrotts- och friluftsanläggningar, nämligen

- riksanläggningar för den samlade idrottsrörelsens behov,
- mindre idrottsanläggningar som uppförs av idrottsföreningar,
- näranläggningar för friluftsliv och
- större friluftsanläggningar av rikskaraktär.

Dessutom har stöd getts för utvecklingsarbete avseende sådana anläggningar.

Det statliga anläggningsstödet har ökat från 11,5 milj. kr. budgetåret 1970/71 till 36,65 milj. kr. budgetåret 1979/80. Fr.o.m. den 1 juli 1980 genomfördes den förändringen att bidragen till kommunala friluftsanläggningar upphörde och att kommunerna som ersättning härför ges skatteutjämningsmedel. Däremot får riksanläggningar och mindre föreningsägda idrottsanläggningar fortsatt stöd. Anläggningsstödet minskades bl.a. därför för budgetåret 1980/81 till 25 milj. kr.

Fram till den 1 juli 1981 var statens naturvårdsverk huvudman för anläggningsstödet. Från sistnämnda dag sammanfördes anslagen organisationsstöd och anläggningsstöd till ett anslag, benämnt Stöd till idrotten. Samtidigt överfördes till RF handläggningen av frågor om anläggningsstöd rörande riksanläggningar och mindre idrotts- och friluftsanläggningar som ägs av idrottsförening ansluten till förbundet. Uppgår investeringskostnaderna totalt till mindre än 500 000 kr. anses anläggningen vara en mindre anläggning.

Anläggningsstöd till övriga friluftsanläggningar ges alltså av naturvårdsverket. Dessa medel kommer fr.o.m. den 1 juli 1981 från anslaget Stöd till friluftslivet m.m.

För byggande av idrottsanläggningar utgår från statens sida, utöver det direkta stödet, indirekt stöd i form av statsbidrag för beredskapsarbeten, för uppförande av gymnastiksalar och för förbättring av boendemiljön.

Det ojämförligt största bidraget för byggande och drift av idrottsanläggningar ger som tidigare framhållits kommunerna.

1.5.2 Resultatet av granskningen

Vid granskningen har berörts såväl det direkta som indirekta statliga stödet till planering och byggande av idrottsanläggningar, kommunernas investeringar i och drift av anläggningarna, den geografiska fördelningen och utnyttjandet av dem samt anläggningarnas skötsel och öppethållande.

Härvid har framkommit att *statsstödet för uppförandet av mindre, lokala idrotts- och friluftsanläggningar* på grund av sin ringa storlek – sett i relation till de totala investeringarna – är av tämligen liten ekonomisk betydelse för mottagarna av stödet även om stödet i och för sig har betydelse. Det är i stället kommunerna som svarar för merparten av kostnaderna för anläggningarna. Medan de årliga kommunala driftskostnaderna uppgår till drygt sex gånger de årliga investeringskostnaderna, är

statens stöd till anläggningarnas drift lägre än investeringsstödet. Statens bidrag utgör således en ytterst liten del av anläggningarnas totalkostnader.

Därutöver kan tilläggas att vissa negativa erfarenheter varit förknippade med det hittillsvarande stödet till lokala anläggningar. Av dessa bör särskilt följande nämnas, nämligen

- de långa väntetiderna för besked om bidrag resp. förnyat besked om bidrag för dem som erhållit avslag på tidigare ansökan,
- den pågående minskningen av de statliga bidragen till dessa objekt, sett i relation till deras totala investeringskostnader,
- avsaknaden av noggrannare utredningar om de lokala behoven av olika slags anläggningar före bidragsgivningen,
- bidragsreglernas inverkan på beståndet av anläggningar då enligt reglerna endast vissa anläggningstyper – numera endast sådana för vilka investeringskostnaderna understiger 0,5 milj. kr. och ej kan anses vara ett kommunalt åtagande – är bidragsberättigade oberoende av de lokala behoven,
- den förmånligare behandlingen av nyinvesteringar i förhållande till underhåll och förbättringar,
- den för handläggningen av bidragsärendena alltför kraftigt dimensionerade administrationen, sett i relation till bidragens omfattning och betydelse,
- de negativa konsekvenserna för den kommunala markplaneringen vid långa väntetider på besked om bidrag och
- den i många fall olämpliga lokaliseringen inom kommunerna av nya anläggningar på grund av brister i beslutsunderlaget när det gäller prioriteringen av bidragsobjekt.

Mot denna bakgrund framstår statens stöd för nyinvesteringar i mindre lokala anläggningar inte längre lika självklart som förr. Utan tvekan har dock statsstödet inneburit och innebär fortfarande en viss hjälp för den enskilda idrottsföreningen som bygger en ny idrotts- och friluftsanläggning.

Den nu genomförda granskningen har vidare gett vid handen att det ur samhällsekonomisk synvinkel är angeläget att man särskilt beaktar vissa synpunkter av regional karaktär vid planeringen av idrotts- och friluftsanläggningar.

Sålunda bör vid planeringen av större idrotts- och friluftsanläggningar stor vikt läggas vid deras placering från geografisk synpunkt. Det upptagningsområde anläggningen skall täcka bör särskilt övervägas. Därutöver bör undersökas om inte näraliggande kommuner kan betjäna varandra. Härigenom kan man uppnå att nya anläggningar få en sådan placering att de inte till alltför stor del konkurrerar med redan befintliga anläggningar. Såväl bygg- som driftskostnaderna kan sannolikt fördelas på ett större antal kommuner, vilket medför besparingar för varje enskild kommun. I planeringsarbetet bör berörda kommuner, Svenska kommunförbundet,

idrottens distriktsförbund och specialdistriktsförbund m.fl. organisationer delta.

Med större idrotts- och friluftsanläggningar avses här inte bara anläggningar som kräver särskilda topografiska betingelser, såsom skidbackar, viss markareal och stora avstånd till bebyggelse, såsom motorbanor, eller i övrigt har stora upptagningsområden utan även sådana anläggningar som på grund av internationella eller andra elitidrottsliga krav fordrar en hög materiell standard. Särskilt avses här friidrottshallar, fotbollshallar samt sim- och ishallar.

Vidare har kunnat konstateras, såväl vad beträffar lokala som regionala anläggningar, att det finns avsevärda skillnader ute i länen när det gäller förekomsten av olika anläggningar räknat per invånare. Även med hänsyn tagen till nödvändiga avvikelser från riksgenomsnittet – avvikelser betingade av de speciella storstads- resp. glesbygdsförhållandena – finns det stora skiljaktigheter i fråga om tillgången per invånare till olika slag av anläggningar i olika län. Detta gäller t.ex. sådana anläggningstyper som fotbollsplaner, inomhusbassänger, ishockey-, bandy- och tennisbanor, sporthallar, elljusspår och friluftsgårdar.

Även dessa förhållanden bör uppmärksammas av de olika intressenterna, kommunerna, RF och de statliga myndigheter som administrerar statsstödet. Till hjälp i planeringen av nya anläggningar bör framför allt finnas tillgång till aktuell statistik över utbyggnadsläget, något som hittills inte alltid varit fallet. Vidare bör också i större utsträckning än hittills hänsyn tas till önskemål beträffande lämpligt val av anläggningstyp och lokalisering från dem som kan komma att utnyttja anläggningarna för sin idrottsutövning.

1.6 Överväganden och förslag

1.6.1 Allmänt

Som inledningsvis redovisats gäller för användningen av det statliga stödet till idrottens organisationer de riktlinjer som drogs upp av riksdagen år 1970. Riksdagsbeslutet innebar en förstärkning av det statliga stödet till idrotten samtidigt som en samordning av medelsanvisningen till idrottsändamål genomfördes. En grundläggande tanke vid förstärkningen av stödet var att öka insatserna för motions- och breddidrott.

Angelägenheten av ökade satsningar på bredd- och motionsverksamhet har därefter under hela 1970-talet framhållits i regeringens årliga budgetförslag. Vid riksdagsbehandlingen av förslagen har också särskilt betonats den samlade idrottsrörelsens uppgift att söka nya grupper för regelbunden motion och att ytterligare stärka breddidrotten, se bl.a. kulturutskottets betänkande 1975/76:11.

Vad beträffar ökade insatser för kvinnlig idrott har kulturutskottet varje år fr.o.m. 1977 som sin uppfattning anfört att det är angeläget att man inom

idrottsrörelsen energiskt fullföljer strävandena att öka utrymmet för kvinnoidrotten och att skapa jämlika förhållanden för män och kvinnor. Utskottet har därvid också pekat på de specialsatsningar som RF under de senare åren gjort för den kvinnliga idrotten.

Granskningen har inte kunnat koncentreras till enbart användningen av de statliga medlen, eftersom idrottsrörelsen även tillförs andra medel för sin verksamhet och de statliga medlen sålunda i de olika leden utgör större eller mindre del av intäkterna. Granskningen har därför fått avse idrottsrörelsens verksamhet i dess olika former oavsett hur stor del av denna som finansierats med statsmedel.

Vid bedömningen av verksamheten har det förhållandet att RF, dess förbund och föreningar är privaträttsliga subjekt med vad därav följer av självständighet i fråga om användandet av anförtrodda medel måst beaktas.

Den genomförda granskningen har totalt sett inte gett anledning till annan bedömning än att idrottsrörelsen väl följer de riktlinjer som dragits upp för den idrottsliga verksamheten och användningen av det statliga stödet. Vid granskningen har emellertid uppmärksamats vissa förhållanden, främst av administrativ art, som bör tas upp till närmare överväganden.

1.6.2 Särskilda frågor

Statens insyn i RF:s och anslutna förbunds verksamhet uppnås genom att regeringen utser två ombud med suppleanter i riksidrottsstyrelsen och dessutom två statliga revisorer att för statens räkning granska verksamheten. Regeringens ombud skall särskilt följa RF:s behandling av de ärenden som RF "i myndighets ställe" handlägger i vad gäller det statliga idrottsstödet till de utanför RF stående organisationerna.

Granskningen har visat att de kontrollfunktioner som RF och dess förbund som självständiga organisationer har byggt upp inom sig väl tillgodoser även de krav på kontroll som från statens sida är erforderliga. Den revisionella granskning som statens revisorer därutöver utför kan därför knappast behöva bibehållas. Det bör vara tillräckligt att RF för kontrollen av verksamheten till regeringen inger sina verksamhetsberättelser och de av de egna revisorerna avgivna revisionsberättelserna.

Från RF:s sida ser man helst att även de utanför RF stående organisationerna ryms inom ramen för förbundets verksamhet. Anledningen till att så inte sker är att de utanförstående organisationerna inte anser att de bör inordnas i RF. Verksamheten hos dem skiljer sig från den som bedrivs inom RF, främst genom att konkurrens- och tävlingsaspekten inte finns med. Var och en av de tio organisationerna kan dessutom sägas utgöra en folkrörelse i sig, och man anser därför att det principiellt sett är fel att en folkrörelse fördelar statsmedel till en annan. I bakgrunden ligger dock sannolikt bl.a. förhoppningar om att kunna få en generösare tilldelning av

statsmedel om man inte behöver gå via RF. Den nu genomförda granskningen ger viss antydning om att de utanförstående organisationerna kan ha fått en något restriktivare behandling än de till RF anslutna förbunden. Ett bestämt uttalande härom fordrar dock djupare studier.

Gällande ordning för statsbidragens fördelning infördes år 1970. Det har inte funnits skäl att föreslå en ändring och därmed ett skiljande i övrigt av de utanförstående organisationerna från RF. En sådan åtgärd skulle knappast medföra förenklingar för någon part. Däremot bör de utanförstående organisationerna kunna skapa en egen samarbetsorganisation med uppgift att fungera som samarbetspartner med RF-kansliet och regeringens ombud i riksidsrättsstyrelsen, inkomma med anslagsäskanden och ställa krav i övrigt på RF. Om en sådan samarbetsorganisation visar sig fungera, bör den med tiden själv kunna ta initiativ till att den nuvarande anknytningen till RF hävs.

Det lokala aktivitetsstödet, som fördelas av statens ungdomsråd, sköts på idrottsområdet centralt av distriktsförbunden. Sammanlagt omkring sex heltidstjänster per år behövs för att ta hand om idrottsföreningarnas redovisningar och kontrollen av dem. Någon kritik mot bidragssystemet från t.ex. föreningarnas sida har ej kommit fram vid granskningen. Följande synpunkter torde dock böra beaktas.

Redovisningen av bidragsberättigade aktiviteter går så till att samtidigt som föreningarna sänder sina redovisningsblanketter för det statliga lokala aktivitetsstödet till resp. DF skickar de en kopia av samma blankett till sin kommun för att erhålla kommunalt aktivitetsbidrag. Samma underlag används således för de två bidragen, och kontrollen av underlaget görs både inom distriktsförbunden och inom kommunerna. Det nuvarande förfarandet utgör ett dubbelarbete som bör undanröjas. Vidare bör redovisningen och kontrollen av det statliga aktivitetsstödet kunna underlättas om samarbetet mellan distriktsförbunden och kommunerna vidgas. Även övriga ideella organisationer som får lokalt aktivitetsstöd bör vara naturliga samarbetspartner.

Dessutom bör undersökas om arbetet med stödet inte kan underlättas och eventuella möjligheter till oegentligheter vid bidragsgivningen hindras genom införande av ADB-rutiner. En i samband med granskningen utförd studie på området talar härför.

När det gäller *kvinnornas roll inom idrotten* har vid olika tillfällen kritik riktats mot bl.a. den sneda fördelningen av förtroendeuppdrag mellan kvinnor och män och mot att de idrottsligt aktiva kvinnorna i vissa fall ges sämre förmåner. Genomförd granskning ger i viss mån belägg för denna kritik.

Såväl de uttalanden till kvinnornas förmån som gjorts vid riksdagsbehandlingen av idrottsfrågor som det inom samhället i övrigt pågående arbetet på jämställdhetsområdet påverkar självfallet även utvecklingen inom idrotten positivt. Det finns vidare anledning att notera att jämställd-

hetskommittén i samband med att den fått utökade direktiv även fått till uppgift att verka för en jämställd idrott. De initiativ som RF tagit på detta område och det arbete förbundet i övrigt lägger ner bör självfallet noteras.

RF, dess förbund och föreningar utgör privata rättssubjekt med rätt att självständigt besluta bl.a. om sin verksamhets organisatoriska former. Med hänsyn till storleken av de bidrag som det allmänna ställer till idrottsrörelsens förfogande har det dock ansetts att följande synpunkter böra läggas på de nuvarande organisatoriska formerna inom idrottsrörelsen.

RF:s kansli med sitt 80-tal anställda fungerar mera som ett topporgan för idrottsrörelsen än som det administrativa samordningsorganet det formellt är. På senare tid har från flera håll också påpekats att man genom effektiviteten hos kansliet pressar fram en utveckling som övriga inom idrottsrörelsen har svårt att följa.

Förhållandet bör uppmärksammas och RF-kansliets roll i organisationen mera noggrant fastställas.

Revisionen av RF:s verksamhet bör vidare utföras av auktoriserade revisorer och avse såväl räkenskaper som förbundets förvaltning, varvid betydligt större vikt bör läggas på förvaltningsrevision än vad som görs i dag. Revisionen bör utföras som ett vanligt konsultuppdrag mot ordinarie arvode och inte som ett oavlönat förtroendeuppdrag. Samma revisor bör vidare inte få sköta revisionen för en längre sammanhängande period än sju år. Härigenom undviks risken för lojalitetskonflikter. Sju år motsvarar den period som bankspektionen rekommenderat för en och samma revisors verksamhet vid revision av affärsbankerna.

En utökad, regelbunden förvaltningsrevision av RF torde också kunna ersätta det arbete som RF:s *dechargeutskott* i dag utför. Dechargeutskottets ordförande och dess tio ledamöter, valda på två år av riksidrottsmötet, kan härigenom frigöras för mer angelägna uppgifter. Dechargeutskottets förslag till förenklingar och förbättringar har för övrigt hittills till övervägande delen haft karaktären av åtgärder på den administrativa rationaliseringsområdet. Sådana arbetsuppgifter bör läggas på en tjänsteman inom RF-kansliet med ansvar för den administrativa utvecklingen.

Distriktsförbunden har en mycket viktig roll att spela i den idrottsliga organisationen. De har nämligen möjlighet att fungera som komplement till specialförbunden. Medan specialförbunden i allmänhet endast intresserar sig för en särskild idrott och ofta har en utpräglad elitprofil, har distriktsförbunden möjlighet att ta initiativ till tvärkontakter, att värna om bredd- och motionsverksamhet och att över huvud taget se framåt. Genom sina mer allmänna arbetsuppgifter kan förbunden till den övriga idrottsrörelsen förmedla de allmänna stämningarna inom samhället och därigenom bl.a. verka som motvikt till de starka konserverande krafter som kan förmärkas inom idrottsrörelsen.

Distriktsförbunden är RF:s regionala organisation. De har inom sina resp. distrikt samma uppgifter som RF har centralt. Idrottsutredningen

föreslog att distriktens verksamhet skulle finansieras med landstingsmedel i enlighet med principen att staten stöder på central nivå (RF och SF), landstingen på regional nivå (DF och SDF) och kommunerna på lokal nivå (idrottsföreningarna).

Under budgetåret 1978/79 utgjorde landstingens stöd till distrikten 55% av intäkterna, medan ca 20% kom från statskassan via RF och AMS. RF bekostar också med statsmedel lönerna för drygt 50 idrotts- och utbildningskonsulenter som arbetar inom distriktsorganisationen. Mot denna bakgrund – bl.a. distriktens såväl finansiella som personella integration med RF – kan distriktens representation vid riksidsrottsmötena sättas i fråga. Sett mot den tänkta utvecklingen att landstingen till allra största delen svarar för bidragen till förbunden är deras representation emellertid helt naturlig.

Distriktens gränser följer i dag de gamla landskapsgränserna. Som ett led i en eventuell ökad finansiell anknytning till landstingen bör förbunden snarast anpassa sina verksamhetsområden till landstingens gränser.

Varje DF bör också med RF:s hjälp gå igenom förekommande administrativa stödfunktioner, varvid man särskilt bör beakta möjligheterna att låta RF sköta en större del av administrationen, så att distriktsförbunden i högre utsträckning kan ägna sig åt sina övriga uppgifter.

I samband med en översyn av uppgifter och organisation bör man också beakta RF-konsulenternas ställning. Särskilt bör övervägas om inte konsulenternas insatser skulle kunna bli ännu effektivare om de gavs en gentemot RF mer självständig ställning.

Specialförbunden inom RF är många och starka – RF:s existens byggde ju från början på samarbetet mellan vissa specialförbund. Man kan dock fråga sig om inte specialiseringen gått väl långt. På samma sätt som det t.ex. inom Skidförbundet finns olika grenar inom verksamheten kunde man tänka sig att utövarna av de s.k. kraftsporterna slog sig ihop i ett specialförbund med olika grupperingar. Varför skulle inte Gångförbundet kunna samordna sin verksamhet med Friidrottsförbundet? En sammanslagning av specialförbund skulle kunna minska en del dubbelarbete, t.ex. vid spridandet av information och vid annat administrativt pappersarbete, och därmed frigöra resurser för andra och viktigare uppgifter.

Specialdistriktsförbunden är också många till antalet. Vissa har bara en ombudsman som sköter verksamheten men de flesta har förtroendevalda styrelser. Tillsammans uppgår dessa förbund till ca 1 000, vilket innebär att det i vart och ett av de 23 distrikten finns 43 specialförbund eller att alla 56 specialförbunden är representerade i 18 av de 23 distrikten. Det kan sättas i fråga om antalet specialdistriktsförbund verkligen motsvaras av ett uttalat behov.

Skulle för övrigt möjligen en effektivisering av distriktsförbunden och en ökad samverkan inom specialförbunden kunna minska antalet specialdistriktsförbund och därmed också minska t.ex. det pappersarbete som i dag krävs på effektiv information och kommunikation för med sig.

Genom den ändring av statsstödet som genomfördes den 1 juli 1980 består *stödet för uppförande av mindre idrotts- och friluftsanläggningar* i dag – bortsett från det indirekta stöd som ges i form av arbetsmarknadspolitiskt stöd, bidragen till bättre boendemiljö och den kompensation som ges via den kommunala skatteutjämningen – endast av stödet till riksanläggningar och till mindre föreningsanläggningar. Härtill kommer de tidigare angivna negativa erfarenheterna av tillämpningen av stödet. Det kan därför sättas i fråga om stödet inte skulle kunna överlåtas på kommunerna. Härigenom skulle för övrigt de lokala behoven av åtgärder kunna tillgodoses bättre tack vare den större kännedom om lokala förhållanden som de kommunala fritidsnämnderna och fritidsförvaltningarna besitter. De ytterligare kostnader som kommunerna skulle få vidkännas uppgår till obetydliga belopp, sett i relation till kommunernas driftskostnader för hela sport-, idrotts- och friluftssektorn. Det torde för övrigt finnas goda möjligheter att genom besparingar inom denna sektor bringa ner kostnaderna, t.ex. genom ytterligare utnyttjande av fritidsengagerade för skötseln av anläggningar, energisparåtgärder, sänkning av den materiella standarden och, framför allt, ökat samutnyttjande av lokaler för idrott och andra ändamål.

Beträffande *planeringen av idrotts- och friluftsanläggningar* har det direkta intresset från statens sida med åren blivit mindre rent ekonomiskt och förmodas nu bli ännu mindre.

Granskningen har emellertid gett vid handen att det ur samhällsekonomisk synvinkel är angeläget att vissa synpunkter – främst av regional karaktär – beaktas vid planeringen. Sålunda bör vid planeringen av större idrotts- och friluftsanläggningar stor vikt läggas vid deras placering från geografisk synpunkt. Det upptagningsområde anläggningen skall täcka bör särskilt övervägas. Därutöver bör undersökas om inte näraliggande kommuner kan betjäna varandra. Härigenom kan man uppnå att nya anläggningar får en sådan placering att de inte till alltför stor del konkurrerar med redan befintliga anläggningar. Såväl bygg- som driftskostnaderna kan då fördelas på ett större antal kommuner, vilket medför besparingar för varje enskild kommun. I planeringsarbetet bör berörda kommuner, Svenska kommunförbundet, idrottens distriktsförbund och specialdistriktsförbund m.fl. organisationer delta.

Med större idrotts- och friluftsanläggningar avses här inte bara anläggningar som kräver särskilda topografiska betingelser, som skidbackar, viss markareal och stora avstånd till bebyggelse som motorbanor eller i övrigt har stora upptagningsområden utan även sådana anläggningar som på grund av internationella eller andra elitidrottsliga krav fordrar en hög materiell standard. Särskilt avses här friidrottshallar, fotbollshallar samt sim- och ishallar.

Vidare har kunnat konstateras, såväl vad beträffar lokala som regionala anläggningar, att det länsvis finns olika avsevärda skillnader, om man går ut från tillgången på anläggningar per invånare inom de olika länen. Även

med hänsyn tagen till nödvändiga avvikelser från riksgenomsnittet – avvikelser betingade av de speciella storstads- resp. glesbygdsförhållandena – är skiljaktigheterna stora. Detta gäller t.ex. sådana anläggningstyper som fotbollsplaner, inomhusbassänger, ishockey-, bandy- och tennisbanor, sporthallar, elljusspår och friluftsgårdar.

Även dessa förhållanden bör uppmärksammas av de olika intressenterna, kommunerna, RF och de statliga myndigheter som administrerar statsstödet. Till hjälp i planeringen av nya anläggningar bör framför allt finnas tillgång till aktuell statistik över utbyggnadsläget, något som hittills inte alltid varit fallet. Vidare bör också i större utsträckning än hittills hänsyn tas till önskemål beträffande lämpligt val av anläggningstyp och lokalisering från dem som kan komma att utnyttja anläggningarna för sin idrottsutövning.

1.7 Sammanfattning av framförda förslag

Följande förslag till åtgärder har framförts beträffande

statens insyn i och kontroll av idrottsrörelsen

- avskaffande av den kontrollfunktion inom riksidrottsförbundet som regeringens revisorer svarar för

de utanför riksidrottsförbundet stående organisationerna

- inrättande av samarbetsorganisation

det lokala aktivitetsstödet

- översyn av det administrativa förfarandet vid utanordnande av stöd

stödet till idrottsanläggningar

- slopandet av det statliga stödet till mindre föreningsanläggningar
- genomförande av bättre planering såväl regionalt som lokalt vid byggande av idrotts- och friluftsanläggningar.

Vidare förordas att riksidrottsförbundet beträffande *RF:s organisation*

- ser över RF-kansliets roll i organisationen
- lägger om revisionen av RF och dess verksamhet
- ger RF:s dechargeutskott förändrade arbetsuppgifter
- utreder distriktsförbundens roll i organisationen
- minskar antalet specialförbund genom sammanslagningar
- ser över antalet specialdistriktsförbund med utgångspunkt i uttalade behov.

2 Remissyttrandena

Yttranden över granskningspromemorian har avgetts av Sveriges riksidrottsförbund (RF), skolöverstyrelsen, statens ungdomsråd, statens naturvårdsverk, statens planverk, Svenska friidrottsförbundet, Svenska fotbollförbundet, Svenska simförbundet, Dalarnas idrottsförbund, Göteborgs distrikts idrottsförbund, Ångermanlands idrottsförbund, Stockholms idrottsförbund, Skånes handbollförbund, Stockholms tennisförbund, Fri-luftsfrämjandet, Ridfrämjandet, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet.

2.1 Allmänt

Remissinstanserna ställer sig positiva till de resultat som redovisas i granskningspromemorian. I vissa enskildheter har dock några instanser framfört avvikande mening i förhållande till vad som förordats i promemorian.

Riksidrottsförbundet noterar med tillfredsställelse att det i promemorian konstateras att idrottsrörelsen väl följer de riktlinjer som dragits upp för den idrottsliga verksamheten och användningen av det statliga stödet. Uttalandet är värdefullt för förbundet anser man.

Även *Göteborgs distrikts idrottsförbund* uttalar tillfredsställelse över denna slutsats i promemorian och *Ångermanlands idrottsförbund* finner det positivt att statsmakterna visat intresse för hur statens stöd till idrotten används.

Stockholms idrottsförbund noterar med tillfredsställelse den positiva bild av idrottens verksamhet på olika nivåer som kommit fram. Utredningen belyser väl de ideellt arbetande ledarnas avgörande betydelse för idrottsrörelsens fortlevnad och utveckling. Den visar vidare hur idrotten totalt men främst på föreningsnivå varit beroende av anställda som avlönas med AMS-medel. Samtidigt framhåller förbundet att det sociala åtagande idrottsrörelsen tagit på sig genom att under årens lopp bereda meningsfull sysselsättning åt arbetshandikappade bör beaktas.

Fotbollförbundet framhåller att statsmakterna snarast bör precisera sina mål och ambitioner för idrottsrörelsen liksom motsvarande krav på elit- och breddidrottsverksamheten. Först därefter torde en meningsfull förvaltningsrevision/utvärdering kunna avlämnas beträffande idrotten som en betydande samhällspolitisk (social, kulturell och även ekonomisk) faktor, anser förbundet.

2.2 Statens insyn i och kontroll av idrottsrörelsen

Samtliga remissinstanser som yttrat sig tillstyrker förslaget om avskaffande av den kontrollfunktion som tillsättandet av regeringens revisorer i RF utgör.

2.3 Samarbetsorgan för de utanför RF stående organisationerna

Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av naturvårdsverket, Friidrottsförbundet, Simförbundet, Ångermanlands idrottsförbund och Ridfrämjandet.

Däremot avstyrks förslaget av RF och Fotbollförbundet. Friluftsförbundet som är kritiskt mot den nuvarande ordningen för bidragsgivningen uttalar sig inte direkt angående samarbetsorganet.

Simförbundet hoppas att förslaget om ett samarbetsorgan för de utanför RF stående organisationerna inte skall skapa ett motsatsförhållande till specialförbunden. Förbundet hoppas också att, när det gäller bedömningen av bidrag, hänsyn tas till att de utom RF stående organisationerna erhåller statliga bidrag från olika titlar i statsbudgeten och inte enbart tillgodoses genom idrottsanslaget.

RF finner det angeläget att hänvisa till de diskussioner som fördes av idrottsutredningen (SOU 1969:29) och till 1970 års riksdagsbeslut med anledning av utredningens förslag. Beslutet innebar att RF gavs ansvaret att till idrottsorganisationerna inom och utom RF fördela statsmedel och i övrigt fungera "i myndighets ställe".

Idrottsutredningen diskuterade flera tänkbara alternativ beträffande handläggningen på myndighetsplanet, framhåller RF vidare. Utredningen stannade för att myndighetsfunktionen skulle anförtros idrottens eget topporgan, riksidsrottsförbundet. En sådan ordning ansåg utredningen vara en organisatorisk rationalisering och den bästa garantin mot idrottsrörelsens splittring, en följdverkan som skulle försvåra samordning och effektivitet.

RF understryker vidare att man givetvis finner det angeläget att genom olika åtgärder försöka utveckla samarbetsformerna mellan utanför RF stående organisationer och specialidrottsförbunden (SF).

Fotbollförbundet är tveksamt till nyskapandet av en särskild samarbetsorganisation för de utanförstående organisationerna. Enligt förbundets mening innebär redan dagens situation en "kamp" om statsanslagen på ett "slagfält" där skiljelinjerna är mycket svaga i konturerna mellan t.ex. ett SF och en främjandeorganisation. En ytterligare polarisering kan i stället försämra förutsättningarna för en ändamålsenlig fördelning av statsanslagen och ett effektivt utnyttjande av de begränsade resurserna. I förekommande fall kan det närmast övervägas om det inte är lämpligast att slå samman närstående specialförbund med resp. främjandeorganisation, anser förbundet.

Friluftsförbundet finner redovisningen i granskningspromemorian av svaren som getts vid förekommande intervjuer vara bristfällig och anför bl.a. följande i remissvaret:

I stället för att ironisera över att utanför RF stående organisationer verkar "som om var och en satt och gruffade på sitt håll" borde framförts följande:

att Friluftsförbundet inte instämmer i idrottspropositionens uttalande att det inte är meningsfullt att dra någon gräns mellan idrott och friluftsliv
att ifråga om RF:s myndighetsfunktion uppvaktningar gjorts hos regeringens idrottsakkunniga Rolf Rämgård och Rune Ångström

att nackdelarna för och den styvmoderliga behandlingen av de utomstående organisationerna påtalats för regeringens ombud i Riksidrottsstyrelsen vid ett flertal tillfällen

att den filosofi rörande utnyttjande av idrottens utbildningskonsulenter och samordning av ledarutbildning m.m. som presenteras i idrottsproposition visat sig ohållbar i den praktiska verkligheten

att därför talet om bidrag till den samlade idrottens gemensamma verksamhet och anläggningar är missvisande.

Friluftsförbundet finner det vidare otillfredsställande att granskningen av stödet till utanför RF stående organisationer har gjorts mera ofullständig än övrig granskning. Då ifrågasättandet av oväldig behandling varit allmän borde denna fråga studerats mera ingående, anser förbundet.

Ridförbundet (RidF) anser att RF brustit i objektivitet vid medelstilldelningen och att detta skett av skäl som inte är acceptabla mot bakgrund av RF:s myndighetsfunktion. Förbundet anför i sitt remissyttrande vidare.

Ehuru formuleringarna i granskningspromemorian är försiktiga synes det som om RR kommit till en likartad uppfattning vad gäller Ö10 i allmänhet. Det framgår av rekommendationen på sidan 23, stycket två, där RR föreslår en egen samarbetsorganisation för dessa. Enligt RidF:s mening måste en sådan samarbetsorganisation – sedan den visat sig funktionsduglig – få någon form av befogenheter i relationen till RF, antingen genom ett riksdags- eller ett departementsbeslut. Enligt RidF:s mening måste en formell befogenhet till. Det nuvarande systemet med regeringens representanters i RS uppdrag att föra Ö10:s talan är kraftlöst. Under årens lopp har flera av dessa representanter förklarat att de är överens med Ö10 om att diskriminering sker, men de har inte kunnat påverka RS, i varje fall inte mer än marginellt.

Ännu väsentligare än att Ö10 nästan hela tiden fått sämre medelstilldelning än SF:en är dock enligt vår mening att hela fördelningsgrunden numera är fel. Detta beror i första hand på den kraftiga och medelskrävande utvecklingen av RF:s centrala organisation sedan 1970.

Ridförbundet förordar vidare andra fördelningsgrunder för statsbidraget.

2.4 Det lokala aktivitetsstödet

Förslaget om en översyn av det administrativa förfarandet vid utanordning av det lokala aktivitetsstödet och införande av ett ADB-system för att underlätta hanteringen tillstyrks eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan.

Statens ungdomsråd förklarar att rådet inte har något att erinra mot att

organisationerna tar datatekniken till hjälp vid administreringen av det lokala aktivitetsstödet. Revisorernas studie visar att flera fördelar kan vinnas med ett sådant system. Eftersom studien endast omfattar RF:s hantering går det dock inte att dra den slutsatsen att samtliga bidragsmottagande organisationer skulle uppnå samma fördelar genom att använda sig av ADB. RF erhåller ca 80% av det lokala stödet. Övriga 68 bidragsberättigade organisationer delar på resterande 20% och har därmed en betydligt mindre omfattande administration.

Ungdomsrådet framhåller vidare att rådet i sina anvisningar till bidragsförordningen inte ger några direktiv till hur bidraget skall administreras internt i organisationerna. För kontrollen av bidraget finns dock klara regler. Det ankommer på riksorganisationen att gentemot ungdomsrådet ansvara för att en tillfredsställande kontroll sker. Vid rekviseringen av bidraget skall organisationerna på redovisningsblanketten ange hur den interna kontrollen går till. Ungdomsrådet gör sedan stickprovskontroller. Eftersom samma blankett används både för rekvisition av det statliga och det kommunala stödet har kommunernas kontroll betydelse också för det statliga bidraget.

I granskningspromemorian har anförts att den kontroll som sker dels i organisationerna och dels i kommunerna medför ett dubbelarbete som bör undanröjas. Mot bakgrund av den betydelse som den kommunala kontrollen har även för det statliga stödet motsätter sig ungdomsrådet en förändring av kontrollsystemet. Det dubbelarbete som förvisso utförs bör inte betraktas som en belastning utan som en tillgång i kontrollarbetet. Däremot skulle det vara positivt om redovisningen och kontrollen kan förenklas genom det vidgade samarbete som förordas mellan organisationerna och kommunerna, framhåller rådet.

Kommunförbundet delar uppfattningen om att det är önskvärt med kontakter och samverkan mellan idrottens distriktsförbund och kommunerna. Bl.a. kan dubbelarbete undvikas vid kontroll av bidragsunderlagen, anser förbundet. Samverkan förekommer sedan lång tid i många distrikt men kan säkerligen generellt förbättras. Vad beträffar införande av ADB-rutiner för just behandling av det lokala aktivitetsstödet påpekar förbundet att det i många av de större kommunerna diskuterats införandet av ADB som hjälpmedel, bl.a. inom bidragshanteringen. Några kommuner har också infört sådana rutiner. Detta bör alltså beaktas vid en eventuell undersökning av ADB-behovet.

2.5 Slopande av det statliga stödet till mindre föreningsanläggningar

Till detta förslag ställer sig remissinstanserna genomgående negativa. Naturvårdsverket tillstyrker dock förslaget. Däremot avstyrks det av RF, Fotbollförbundet, Simförbundet, Dalarnas idrottsförbund, Göteborgs distrikts idrottsförbund, Ångermanlands idrottsförbund, Skånes handbollförbund och Svenska kommunförbundet.

Kommunförbundet påpekar i sitt remissyttrande att stödet självklart är av marginell ekonomisk betydelse både när det gäller den totala investeringsvolymen inom fritidssektorn och ofta också när det gäller finansieringen av enskilda objekt. Dessutom finns det, som också påpekats i granskningspromemorian, negativa konsekvenser i form av långa väntetider, stora administrationskostnader osv. Enligt förbundet bör bidraget dock inte utan vidare avvecklas. Bidragsgivningen har en viss stimulerande effekt genom att den engagerar organisationerna i arbetet på att skaffa anläggningar. Ett slopande av bidraget kan dessutom väntas leda till krav på att kommunerna i ökad utsträckning skall stödja föreningslivet, vilket i nuvarande ekonomiska läge ligger utanför kommunernas möjligheter.

Naturvårdsverket påpekar att verket inte delar vissa av de negativa synpunkter på stödet som redovisas i promemorian. Verket anför i yttrandet:

Att exempelvis avsaknaden av utredningar om de lokala behoven av anläggningar skulle ha medfört olämpliga lokaliseringar stämmer inte med verkets erfarenheter. De anläggningar som erhållit bidrag har varit sådana som har passat in i kommunernas planering för idrott och friluftsliv. Yttranden från berörd kommun över föreningsprojektens lokalisering har regelmässigt inhämtats innan beslut fattats om bidrag.

Vidare anges i promemorian att ansökningar om nyinvesteringar behandlats förmånligare än om- och tillbyggnader. Denna uppgift måste grunda sig på en missuppfattning eftersom verket vid sin prövning av bidragen aldrig gjort någon åtskillnad mellan nybyggnad, ombyggnad eller upprustning. Bidraget har under en längre tid i princip fördelats så att till anläggningar med en kostnad under 100 000 kronor har bidrag utgått med 30%. När investeringen överstigit 100 000 kronor har bidraget maximerats till 30 000 kronor. Detta gynnar inte stora investeringar, utan snarare mindre såsom till- och ombyggnader. Därtill kommer att bidrag inte beviljats för ansökningar med investeringskostnader över 350 000 kronor.

I anslutning till revisorernas påpekande att administrationen av bidragsärendena under hela perioden skulle ha varit överdimensionerad sedd i relation till bidragens omfattning och effekt vill verket nämna följande. Under större delen av 70-talet, då bidragen fortfarande hade betydelse och antalet ansökningar följaktligen var väsentligt större krävdes en omfattande arbetsinsats vid hanteringen av dessa ärenden. Eftersom föreningarna oftast är ovana att hantera ärenden av det här slaget krävdes vidare ofta ingående granskning av ritningar och beskrivningar, kompletteringar av inlämnade handlingar samt samråd med såväl föreningarna som kommunerna. Detta medförde avsevärda arbetsinsatser. Under senare år har dock arbetet med föreningsansökningarna minskat.

2.6 Bättre planering vid byggande av idrotts- och friluftsanläggningar

Förslaget har genomgående tillstyrkts eller lämnats utan erinran vid remissbehandlingen.

2.7 Vissa organisatoriska frågor berörande RF och dess förbund

I granskningspromemorian förordas att RF

- ser över RF-kansliets roll i organisationen,
- lägger om revisionen av RF och dess verksamhet,
- ger RF:s dechargeutskott förändrade arbetsuppgifter,
- utreder distriktsförbundens roll i organisationen,
- minskar antalet specialförbund genom sammanslagningar och
- ser över antalet specialdistriktsförbund med utgångspunkt i uttalade behov.

Förslaget om en översyn av *RF-kansliets roll* i organisationen har endast kommenterats av fem remissinstanser. Friidrottsförbundet, Fotbollförbundet, Dalarnas idrottsförbund och Landstingsförbundet tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran, medan Ångermanlands idrottsförbund avstyrker det.

En omläggning av *ordningen för revisionen av RF* tillstyrks eller lämnas utan erinran av Friidrottsförbundet, Fotbollförbundet och Landstingsförbundet, medan förslaget avstyrks av Dalarnas, Ångermanlands och Stockholms idrottsförbund.

Förslaget om *ändrade arbetsuppgifter för RF:s dechargeutskott* biträds eller lämnas utan erinran av Friidrottsförbundet, Fotbollförbundet, Dalarnas och Stockholms idrottsförbund samt Landstingsförbundet. Ångermanlands idrottsförbund avstyrker för sin del förslaget.

Förslaget om *utredning av distriktsförbundens roll* i organisationen tar RF ej ställning till under hänvisning till pågående utredning på området. Även Göteborgs distrikts idrottsförbund hänvisar till pågående utredning. Ångermanlands idrottsförbund avstyrker förslaget, medan Friidrottsförbundet, Dalarnas idrottsförbund och Landstingsförbundet i princip inte har något att invända mot det.

Förslaget om *sammanslagning av specialförbund (SF)* lämnas utan erinran av Friidrottsförbundet och Simförbundet, medan RF inte tar ställning. Förbundet redovisar dock i princip en positiv syn på förslaget. Det avstyrks av Dalarnas och Ångermanlands idrottsförbund samt Stockholms tennisförbund, Friluftsförbundet och Landstingsförbundet.

En *sammanslagning av specialdistriktsförbund (SDF)* tillstyrks eller lämnas utan erinran av Friidrottsförbundet, Simförbundet, Stockholms idrottsförbund och Landstingsförbundet, medan Dalarnas och Ångermanlands idrottsförbund samt Stockholms tennisförbund avstyrker förslaget. RF tar ej ställning i frågan.

Riksdagens revisorers skrivelse angående personalresurserna för kontrollen av arbetsgivaravgifter och källskatt

1982-03-31

Till Riksdagen

1 Inledning

Riksdagens revisorer granskar f.n. organisationen för kontrollen av arbetsgivaravgifter. Granskningen utgör ett led i den allmänna genomgång av organisationen för debitering, uppbörd och indrivning av skatter och avgifter som revisorerna arbetar med.

Granskningen har omfattat kontrollen vid de lokala skattemyndigheterna (LSM) av arbetsgivarnas redovisning av skatter och avgifter. Med anledning av vad som härvid kommit fram noterar revisorerna i denna skrivelse att den förstärkning av kontrollen som beslutats ännu inte helt genomförts på vissa håll och att den därför bör förbättras bl.a. genom att

- kvarstående vakanser i bemanningsplanen för LSM snarast fylls ut,
- de för kontrollen tillsatta tjänsterna endast används för avsedda avgifter, och att
- ett inrättande av särskilda rekryteringstjänster och åtgärder i syfte att öka tjänsternas attraktivitet övervägs.

Granskningen har omfattat samtliga LSM i landet utom de i Stockholm, Göteborg och Malmö och avsett personalresurserna såväl för kontrollen av källskatteinbetalningar som inbetalningar av arbetsgivaravgifter då dessa arbetsuppgifter sammanfaller vid myndigheterna.

Sammandrag av en i samband med granskningen upprättad rapport (1981/82:1) Personalresurserna för kontrollen av arbetsgivaravgifter och av de över rapporten avgivna remissyttrandena redovisas i bilaga till denna skrivelse.

Ett annat led i revisorernas genomgång av kontrollen av arbetsgivaravgifterna har varit revisorernas granskning av debiteringen och uppbörden av preliminära arbetsgivaravgifter som föranlett skrivelse till riksdagen den 13 november 1980 (Förs. 1980/81:7) med förslag om att det med förtur – i förhållande till övrigt pågående utredningsarbete – skulle arbetas fram en ny ordning för debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter som bygger på källskatteredovisningen. Förslaget har hittills föranlett att en statlig utredning, socialavgiftsutredningen (S 1981:04), fr.o.m. mitten av år 1981 arbetar med bl.a. denna fråga.

Revisorernas särskilda intresse för debitering, kontroll, uppbörd och

indrivning av arbetsgivaravgifter är bl.a. betingad av de stora och starkt stigande restförda avgiftsbelopp som redovisats på senare år.

2 Genomförd granskning

2.1 Besluten om förstärkning av kontrollen

Som utgångspunkt för granskningen har tagits det beslut som riksdagen i mars månad 1979 fattade om förstärkning av de lokala skattemyndigheters resurser när det gäller kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter (prop. 1978/79:100, bil. 18, CU 1978/79:24, rskr 1978/79:211).

Beslutet innebar att minst en, i vissa fall flera, handläggartjänster skulle inrättas hos varje LSM för att i huvudsak användas för kontrollen. Propositionen utgår från riksdagens beslut vid samma riksmöte om ändring i uppbördsförfarandet (prop. 1978/79:161, SkU 1978/79:50, rskr 1978/79:379). Genomförandet av en personalförstärkning kom i tiden att sammanfalla med de personalförändringar, främst personalbesparingar, som beslutats i anslutning till övriga ändringar i uppbördsförfarandet.

De nu gällande *personalplanerna för LSM och uppbördsenheterna* vid länsstyrelserna fastställdes den 2 oktober 1980 av regeringen (kommundepartementet) att gälla fr.o.m. den 1 november samma år. Beslutet grundades, förutom på ovannämnda beslut om förstärkning av resurserna, på ett av riksskatteverket (RSV) på regeringens uppdrag utarbetat förslag till uppbyggnads- och avvecklingsplan för LSM och uppbördsenheterna.

RSV:s plan hade enligt uppdraget utformats med utgångspunkt i den organisation och bemanning som redovisats i RS-projektets delrapport (1978:1) Bemanning och inre organisation vid lokal skattemyndighet och uppbördsmyndighet. Enligt uppdraget borde utökningen av handläggande personal ske successivt i takt med minskningen av övrig personal. Utbyggnaden borde vidare – om möjligt – vara slutförd under budgetåret 1982/83 och uppbyggnadsplanen redovisas så att utbyggnaden kunde påbörjas den 1 januari 1980. LSM i Stockholm, Göteborg och Malmö berördes inte av planen.

Uppbyggnaden av handläggaresurserna på bl.a. LSM för till större delen arbetsgivarkontroll sker sålunda.

Budgetår	Tjänster
1979/80	184 (härav skall 30 tjänster avse deklarationsgranskning)
1980/81	53
1981/82	59
1982/83	29
S:a.	325 tjänster

Bemanningsplanen bygger på bl.a. ett utökat ADB-stöd och att den nya granskningsorganisationen (med total tjänstemannagranskning) är genomförd. I planen har hänsyn tagits till det successiva genomförandet av ADB-stöd m.m. genom beräkning av övergångsvisa resursbehov.

Regeringens beslut innebär för LSM totalt att personalbehovet på längre sikt kommer att minska, bl.a. genom att myndigheternas stödjande funktioner gentemot s.k. fritidsgranskare m.m. upphör och genom att nya ADB-rutiner införs för uppbörd av direkt skatt. För kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter är det dock en förstärkning.

I regeringsbeslutet hänvisas vidare till ett den 24 juni 1980 träffat avtal om *lönegradsplacering* av tjänsterna vid berörda myndigheter/enheter. Av förhandlingsunderlaget för detta beslut framgår bl.a. att en avdelad organisatorisk enhet för arbetsgivar kontrollen inrättas vid de LSM som tidigare inte haft en sådan. Enheten benämns arbetsgivargrupp och utgör en del av granskningsenheten.

Regeringen lämnar vidare i beslutet vissa föreskrifter om *tillsättning av tjänsterna*. Länsstyrelserna bemyndigas sålunda att inom ramen för tillgängliga medel tillsätta samtliga tjänster. Några särskilda medel anslogs alltså inte för de ökade lönekostnader som blev följden av beslutet. Tjänsterna är placerade i lönegraderna F8 – F11.

I 1981 års budgetproposition (prop. 1980/81:100, bil. 18, CU 1980/81:24, rskr 1980/81:193) meddelar föredragande departementschefen att medel för budgetåret 1981/82 beräknats för kostnadstäckning för tillsättning av tjänsterna. Han framhåller vidare bl.a. att en strävan bör vara att den nya organisationen, med bl.a. de beräknade personalminskningarna, skall vara fullt genomförd före utgången av budgetåret 1982/83. Framlagda förslag antogs av riksdagen.

2.2 Revisorernas undersökningar

Under granskningen har bl.a. under våren 1981 länsstyrelserna genom en enkät tillfrågats angående uppbyggnaden av kontrollen. Av de nyinrättade närmare 300 handläggartjänsterna hade enligt länsstyrelserna 189 placerats inom LSM:s arbetsgivargrupper/enheter. I mars–april 1981 var 44% av dem eller 84 tjänster tillsatta. Tillsättningsförfarandet pågick beträffande ytterligare 69 tjänster. Förutom de 84 tillsatta tjänsterna hade tillsättningsförfarandet beträffande ytterligare 6 tjänster avancerat så långt att resultatet i princip var klart. Återstående 36 tjänster, motsvarande närmare 20%, beräknades inte bli tillsatta under budgetåret 1980/81.

Fram till november månad 1981 har ett fåtal ytterligare tjänster tillsatts. En kompletterande undersökning under mars månad 1982 visar att alltså ett 20-tal tjänster är obesatta.

Vad beträffar den teoretiska kompetensen hos de tillsatta befattningsha-

varna¹ var läget i mars månad 1981 att närmare 25% var långtidsutbildade, dvs. hade akademisk utbildning. Hela 45% eller 39 befattningshavare hade lägre utbildning än gymnasium. Det bör dock uppmärksammas att 30 av dessa 39 genomgått eller påbörjat den s.k. skatteutbildningen innan de erhöll tjänsterna. För övrigt hade 16 av de 39 tjänst som landskanslist i befordringgång eller som handläggare i lönegrad F8 eller högre. Endast i ett fåtal fall synes det ha förekommit att en tjänst tillsatts med personal direkt från kontorskarriären.

Det kan vidare noteras att 64% av befattningshavarna helt genomgått skatteutbildningen innan de erhöll de aktuella befattningarna.

Vid enkäten hade länsstyrelserna också angett de huvudsakliga orsakerna till att tjänsterna ej blivit tillsatta eller utnyttjade för kontrollen.

Härvid har noterats att anledningen till att tjänster förblivit vakanta i allmänhet inte har varit att penningmedel saknats. Den huvudsakliga anledningen sägs i stället ha varit brist på kvalificerade sökande.

Av svaren framgår emellertid också att länsstyrelserna i hög grad styrt de kvalificerade handläggares resurserna till arbetet med taxering i första instans. Den senare verksamheten har således prioriterats högre än kontrollen av arbetsgivarnas redovisning.

Det har till och med förekommit att tjänster över huvud taget inte utannonserats, då man inte velat riskera att de resurser som redan inplanerats för arbetet med 1981 års inkomsttaxering skulle rubbas. Inom vissa län har man tillsatt tjänsterna men samtidigt beslutat att de befattningshavare som erhållit dem i större eller mindre omfattning skulle delta i arbetet med 1981 års inkomsttaxering.

Att tjänsterna under budgetåret 1980/81 endast fått inrättas inom ramen för befintliga medel har varit en annan anledning till att tjänsterna inte tillsatts, eftersom andra tjänster inte har kunnat dras in.

Ytterligare en anledning till att tjänster inte ledigförklarats och tillsatts har varit att man ansett det meningslöst att ledigförklara vakanta tjänster då det inte funnits några reserver av utbildad personal inom skatteavdelningar och LSM. Ledigförklarande och tillsättning av tjänsterna skulle då enbart ha medfört överflyttning av vakanserna till granskningsgrupperna, vilket i sin tur skulle ha medfört en utläggning på fritidsgranskare av deklARATIONER som redan varit överförda till tjänstemannagranskning. Ett sådant förfaringsätt har inte ansetts önskvärt.

I flera av enkätsvaren uppges att länsstyrelserna och LSM saknar medel för rekryteringstjänster för handläggare och att detta medfört brist på kvalificerad personal. Inom det allmänna utbildningsväsendet finns det vidare inte utbildningsvägar som lämpar sig för dem som önskar arbeta vid skatteförvaltningen. Den interna utbildning som därför fordras som komplettering sträcker sig över en tid av tre år.

¹ Förutom de formellt tillsatta har här också räknats med sex befattningshavare för vilka tillsättningsförfarandet påbörjats men ännu ej avslutats.

Vidare anfördes att skatteförvaltningarna efter RS-reformens genomförande successivt byggts ut med åtföljande rekryterings- och utbildningsbehov.

I rapporten redovisade resultat av undersökningen har verifierats vid remissbehandlingen av rapporten.

3 Revisorernas överväganden

I anslutning till omorganisationen på uppbördsområdet tog riksdagen ställning till kontrollen av inbetalningen av källskatt och arbetsgivaravgifter och fördelningen av ansvaret i detta avseende mellan länsstyrelse och LSM. I den av riksdagen godkända propositionen angående omorganisationen (prop. 1978/79:161) föreslogs sålunda att länsstyrelserna även fortsättningsvis skulle ha det övergripande ansvaret för avräkningen av inbetalad skatt och för kontroll av arbetsgivarnas redovisning. Det ansågs också ligga i sakens natur att länsstyrelsen skulle svara för den del av kontrollen som kan utföras på maskinell väg. Vid behov av fördjupad kontroll skulle dock LSM kopplas in. Beslutanderätten i fråga om arbetsgivares ansvar för skatte- och avgiftsredovisningen ligger tills vidare kvar hos LSM.

I propositionen tas inte ställning till vilka resurser som behövs för verksamheten. Det konstateras emellertid att det krävs en fältkontroll i direkt anslutning till LSM:s befattning med de olika skatterna och avgifterna. LSM bör sålunda företa revisioner i fråga om källskatt om impulser här till fås genom det maskinella avstämningsförfarandet eller på andra sätt. LSM bör också i förekommande fall mer ingående kontrollera att arbetsgivaravgift redovisas på rätt sätt. I övrigt hänvisas till det inom RSV pågående utvecklingsarbetet beträffande fördelning och avvägning av kontrollinsatser.

Skatteutskottet påpekade i betänkande (SkU 1978/79:50) över propositionen att vissa arbetsgivare systematiskt underlåter att betala in egna och arbetstagares skatter, arbetsgivaravgifter och mervärdeskatt, och att det ofta rör sig om uppseendeväckande stora belopp. Man pekade vidare på att statsmakterna under senare år intensifierat sina ansträngningar att försvåra skatteundandraganden och annan ekonomisk brottslighet, bl.a. genom successiva förbättringar av lagstiftningen. Utskottet understryker att det är givet att dessa och andra ansträngningar i kampen mot skatteundandraganden delvis förlorar sin verkan om inte myndigheterna får tillräckliga resurser för att fullgöra sin uppbördskontroll. Enligt utskottet borde denna kontroll skyndsamt förbättras.

Som tidigare redovisats har personalresurserna för fullgörande av bl.a. arbetsgivarkontrollen inom samtliga LSM utom de i Stockholm, Göteborg och Malmö beräknats till närmare 300 handläggande befattningshavare. Av dessa tjänster beräknas 189 vara placerade inom LSM:s arbetsgivargrupper/enheter. Under budgetåret 1980/81 fick dessa tjänster, placerade i

lönegraderna F8–F11, tillsätts inom ramen för tillgängliga medel, medan för budgetåret 1981/82 särskilda medel avsatts för tjänsterna.

Revisorernas granskning har visat att antalet obesatta tjänster på LSM:s arbetsgivargrupper/enheter vid utgången av budgetåret 1980/81 kunde uppskattas till 50 à 60 och att det i mitten av mars 1982 ännu fanns ett 20-tal tjänster obesatta. Granskningen har vidare visat att av de befattningshavare som tillsatts för arbetsgivarkontrollen flera använts för andra ändamål, främst deltagande i 1981 års taxeringsarbete. Angivna förhållanden har i stort sett verifierats av remissinstanserna.

I sina remissyttranden har flera av länsstyrelserna påpekat att det funnits fullgoda skäl för deras handlande. Främst har angetts att bristen på kvalificerade sökande gjort att befattningarna inte har kunnat tillsättas och att det fortfarande är fråga om en anpassning av organisationen till de nya uppgifterna.

Att befattningshavare använts för andra arbetsuppgifter såsom granskning av deklarationer och andra uppgifter inom taxeringen vill länsstyrelserna förklara med att de utsatts för press att inom utsatt tid fullgöra sina uppgifter och att organisationen för arbetsgivarkontroll ännu inte varit uppbyggd. I övrigt anmärker såväl RSV som länsstyrelserna att de är besvärade av de allmänna krav som statsmakterna ställer på skattemyndigheterna – ofta i form av uttalanden om att vissa arbetsuppgifter särskilt skall prioriteras – utan att anvisningar ges om var resurser till dessa insatser skall tas.

Man har vid remissbehandlingen också understrukt att förhållandet på kontrollområdet bör ses i sitt sammanhang, dvs. utifrån den totala arbetsgivargranskning som sker av länsstyrelsernas revisionsavdelningar och LSM tillsammans.

Revisorerna är självfallet medvetna om att den nu genomförda undersökningen skett under ett uppbyggnadsskede och att resultatet av genomförda kontroller av arbetsgivarnas redovisning måste ses i ett större sammanhang.

Å andra sidan får man inte bortse från det förhållandet att riksdagen förutsatt att det skall finnas en grundorganisation för kontrollen av arbetsgivarnas redovisning. Det är därför av vikt att denna så snabbt som möjligt kommer till stånd. Skatteutskottet har tydligt angett behovet av en fungerande organisation. Regeringen har i regleringsbrevet för 1981/82 (kom-mundepartementet) också betonat angelägenheten av att LSM:s arbete med uppbördsärenden och arbetsgivarkontroll intensifieras. Därutöver finns det anledning att framhålla att arbetsgivarna under budgetåret 1980/81 svarade för en total uppbörd av A-skatt, kvarstående skatt och arbetsgivaravgifter på något över 170 miljarder kronor.

En väl fungerande grundorganisation för arbetsgivarkontrollen kommer för övrigt uppenbarligen att vara ett utomordentligt gott stöd och ett expertorgan att ha till hands för länsstyrelsernas revisionsavdelningar vid deras integrerade revisioner.

Ett par remissinstanser har även satt i fråga om inte arbetsgivarkontrollens ställning organisatoriskt bör stärkas genom att det hos alla LSM inrättas en särskild, fristående arbetsgivarenhet. Revisorerna anser att det finns skäl att överväga en sådan åtgärd men vill tills vidare avvakta utvecklingen och lägger därför inte fram något förslag i ärendet.

Vissa remissinstanser har tagit upp frågan om huvudmannaskapet för den totala skatte- och avgiftskontrollen sett ur arbetsgivarkontrollens synvinkel. Revisorerna har i anslutning härtill tagit del av riksrevisionsverkets (RRV:s) rapport Skattemyndigheterna och deras revisionsverksamhet och RSV:s yttrande till RRV i anledning av rapporten. Revisorerna har dock inte funnit skäl att f.n. ta närmare ställning i frågan.

I granskningsrapporten har satts i fråga om det inte från centralt håll (vederbörande departement) bör utfärdas konkreta riktlinjer för hur personalresurserna skall användas från rationell synpunkt, t.ex. genom uppställande av vissa minimikrav på utförda revisioner angående redovisningen av källskatt och arbetsgivaravgifter. Mot dessa krav kan sedan RSV följa upp användningen av resurserna. Förslaget är närmast föranlett av det förhållandet att utsatta fataliteter vid den årliga taxeringen medfört att personalresurser förts över från arbetsgivarkontrollen till taxeringsarbetet. Det senare skulle motverkas om det även fanns krav på omfattningen av genomförda revisioner avseende arbetsgivarnas redovisning. Under hand har inhämtats att sådana krav på revisionsverksamheten i dag sätts upp vid vissa länsstyrelser. Förslaget har avstyrkts av de remissinstanser som yttrat sig, RSV och länsstyrelserna i Malmöhus och Värmlands län. Revisorerna anser dock att det finns skäl att överväga ett sådant system men vill f.n. inte lägga fram något förslag härom.

I rapporten har i övrigt följande förslag för erhållande av en effektivare arbetsgivarkontroll lagts fram, nämligen att utbildningen av nyanställda handläggare intensifieras samt att frågorna om inrättande av särskilda rekryteringstjänster och åtgärder i syfte att öka tjänsternas attraktivitet övervägs.

Samtliga förslag – utom förslaget om en intensifierad utbildning – har i det närmaste genomgående tillstyrkts av remissinstanserna.

Såvitt gäller förslaget om en intensifierad utbildning har RSV anfört att sådana åtgärder ryms inom nu gällande regler. Med anledning härav vill revisorerna endast understryka vikten av att det så snabbt som möjligt utbildas kvalificerade befattningshavare för arbetsgivarkontrollen. Revisorerna vill samtidigt notera att det ligger inom länsstyrelsernas möjligheter att vid de årliga L-ATF-förhandlingarna lönemässigt tillgodose LSM:s behov av kvalificerade befattningshavare på detta område.

Revisorerna förordar sammanfattningsvis att

- kvarstående vakanser i bemanningsplanen för LSM snarast fylls ut,
- de för kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter tillsatta tjänsterna endast används för avsedda uppgifter,

- utbildningen av nyanställda handläggare intensifieras.
- frågan om inrättande av särskilda rekryteringstjänster övervägs och
- åtgärder vidtas i syfte att öka tjänsternas attraktivitet.

4 Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer revisorerna att riksdagen för sin del ger regeringen till känna vad revisorerna i skrivelsen förordat.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingegerd Troedsson (m), Sture Palm (s), Hugo Bengtsson (s), Rolf Sellgren (fp), Hagar Normark (s), Allan Åkerlind (m), Ralf Lindström (s), Ivan Svanström (c), John Johnsson (s), Kjell Nilsson (s), Birgitta Rydle (m) och Maj Pehrsson (c).

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

På riksdagens revisorers vägnar

INGEGERD TROEDSSON

Bo Willart

RIKSDAGENS REVISORER

1982-03-31

Sammanfattning av rapport (1981/82:1) om personalresurserna för kontrollen av arbetsgivaravgifter och över rapporten avgivna remissyttranden**1 Rapporten****1.1 Bakgrund och syfte**

Som ett led i riksdagens revisorers granskning av organisationen för kontroll av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter har en undersökning gjorts angående de lokala skattemyndigheternas (LSM:s) personalresurser för kontrollen av bl.a. arbetsgivaravgifterna. Granskningen har även avsett personalresurserna för kontroll av källskatteinbetalningar, eftersom dessa arbetsuppgifter sammanfaller vid LSM.

Som utgångspunkt för granskningen har tagits det beslut som riksdagen i mars månad 1979 fattade om förstärkning av LSM:s resurser när det gäller kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter (prop. 1978/79:100, bil. 18; CU 1978/79:24, rskr 211). Beslutet innebar att minst en, i vissa fall flera handläggartjänster skulle inrättas hos varje LSM för att i huvudsak användas på detta område.

Vid granskningen har undersökts om den beslutade förstärkningen kommit till stånd och om den fått avsedd effekt. Bl.a. har genom en skriftlig enkät samtliga länsstyrelser tillfrågats hur de avsedda personalförstärkningarna genomförts.

1.2 Statsmakternas beslut om organisationen på uppbördsområdet

I propositionen 1978/79:161 om ändring i uppbördsförfarandet enligt uppbördslagen (1953:272) m.m. redovisar regeringen förslag till ändringar i uppbördsförfarandet, i huvudsak grundade på rapporter från RS-projektet¹.

Vad beträffar källskattekontrollen tar föredragande departementschefen ställning till bl.a. arbetsfördelningen mellan länsstyrelse och LSM. Han anser att länsstyrelserna även fortsättningsvis bör ha det övergripande ansvaret för avräkningen av inbetalad skatt och för kontroll av arbetsgivar-

¹ Gemensamt utredningsarbete av statskontoret och riksskatteverket angående vissa frågor rörande taxeringen i första instans.

nas redovisning. Det ligger också i sakens natur att länsstyrelsen svarar för den del av kontrollen som kan utföras på maskinell väg. Vid behov av fördjupad kontroll skall dock LSM kopplas in. Han anser vidare att beslutanderätten i fråga om arbetsgivares ansvar för skatte- och avgiftsredovisningen tills vidare bör ligga kvar hos LSM.

I propositionen tas inte ställning till erforderliga resurser för verksamheten. Departementschefen konstaterar emellertid att det krävs en fältkontroll i direkt anslutning till LSM:s befattning med de olika skatterna och avgifterna. LSM bör sålunda företa revisioner i fråga om källskatt om impulser härtill fås genom det maskinella avstämningsförfarandet eller på andra sätt. LSM bör också i förekommande fall mer ingående kontrollera att arbetsgivaravgift redovisas på rätt sätt. I övrigt hänvisas till det inom riksskatteverket (RSV) pågående utvecklingsarbetet beträffande fördelning och avvägning av kontrollinsatser. Det anses ännu inte möjligt att ange i vilken utsträckning taxeringsrevisioner eller annan granskning i samband med taxeringsarbetet också kan tillgodose behovet av kontroll beträffande källskatt m.m.

Skatteutskottet påpekar i sitt betänkande (SkU 1978/79:50) över propositionen att vissa arbetsgivare systematiskt underlåter att betala in egna och arbetstagares skatter, arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt, och att det ofta rör sig om uppseendeväckande stora belopp. Det har också blivit vanligt att arbetstagare betecknar sig som egna företagare i avsikt att bl.a. kringgå uppbördsreglerna, undvika arbetsgivaravgifter och uppnå andra ej avsedda fördelar. Man pekar vidare på att statsmakterna under senare år intensifierat sina ansträngningar att försvåra skatteundandraganden och annan ekonomisk brottslighet, bl.a. genom successiva förbättringar av lagstiftningen. Utskottet understryker att det är givet att dessa och andra ansträngningar i kampen mot skatteundandraganden delvis förlorar sin verkan om inte berörda myndigheter får tillräckliga resurser för att fullgöra sin uppbördskontroll. Enligt utskottet bör denna kontroll skyndsamt förbättras. Vilka personalförstärkningar som behövs och var de bör sättas in bör bedömas mot bakgrunden av de erfarenheter som vinnas av den nya taxeringsorganisationen och resultatet av det arbete som RSV svarar för.

Genom beslut den 2 oktober 1980 fastställde regeringen (kommundepartementet) nya personalplaner för LSM och uppbördsenheterna vid länsstyrelserna med giltighet fr.o.m. den 1 november 1980. Beslutet grundades dels på riksdagens beslut om förstärkning av LSM:s resurser för kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter i anledning av 1979 års budgetproposition, dels på ett av RSV på regeringens uppdrag utarbetat förslag till uppbyggnads- och utvecklingsplan för LSM och uppbördsenheterna.

RSV:s plan hade enligt uppdraget utformats med utgångspunkt i den organisation och bemanning som redovisats i RS-projektets delrapport (1978:1) Bemanning och inre organisation vid lokal skattemyndighet och uppbördsmyndighet. Enligt uppdraget borde utökningen av handläggande

personal ske successivt i takt med minskningen av övrig personal. Uppbyggnaden borde vidare – om möjligt – vara slutförd under budgetåret 1982/83 och uppbyggnadsplanen redovisas så att utbyggnaden kunde påbörjas den 1 januari 1980. LSM i Stockholm, Göteborg och Malmö berördes inte av planen.

I RSV:s förslag utgår man från skillnaden mellan bemanningen på resp. myndighet den 1 juli 1979 och den bemanning som föreslagits i delrapporten 1978:I. Sammantaget innebär planen för LSM:s del ett tillskott av 325 handläggartjänster och 141 biträdestjänster. Avvecklingsplanen omfattar 823 årsarbetskrafter, varav 156 biträdestjänster och 74 landskanslisttjänster på personalplan samt medel motsvarande 593 årsarbetskrafter. Under den prognosperiod planen omfattar, budgetåren 1979/80–1982/83, avser avvecklingen 570 årsarbetskrafter.

Uppbyggnaden av handläggaresurserna sker sålunda.

Budgetår	Tjänster
1979/80	184 (varav 30 för deklarationsgranskning)
1980/81	53
1981/82	59
1982/83	29
S:a	325 tjänster

I anslutning till planen noteras att bemanningen bygger på bl.a. ett utökat ADB-stöd och att den nya granskningsorganisationen (med total tjänstemannagranskning) är genomförd. I planen har hänsyn tagits till det successiva genomförandet av ADB-stöd m.m. genom beräkning av övergångsvisa resursbehov.

Regeringens beslut innebär, totalt sett, att personalbehovet hos LSM på sikt kommer att minska, bl.a. genom att myndigheternas stödande funktioner gentemot s.k. fritidsgranskare m.m. upphör och genom att nya ADB-rutiner införas för uppbörd av direkt skatt. För kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter beslutas dock en förstärkning. Sålunda utökas den handläggande personalen hos LSM med närmare 300 tjänster. I regeringsbeslutet hänvisas vidare till ett den 24 juni 1980 träffat avtal om lönegradsplacering av tjänsterna vid berörda myndigheter/enheter. Av förhandlingsunderlaget för detta beslut framgår bl.a. att en avdelad organisatorisk enhet för arbetsgivar kontrollen inrättas vid de LSM som tidigare inte haft en sådan. Enheten benämns arbetsgivargrupp och utgör en del av granskningsenheten.

Regeringen lämnar vidare i beslutet vissa föreskrifter om tillsättning av tjänsterna. Länsstyrelserna bemyndigas att inom ramen för tillgängliga medel tillsätta samtliga tjänster. Några särskilda medel anslås således inte för de ökade lönekostnader som blir följden av beslutet.

I 1981 års budgetproposition (prop. 1980/81:100, bil. 18, CU 1980/81:24, rskr 1980/81:193) meddelar föredragande departementschefen beträffande

avtalet om lönegradsplaceringen av vissa tjänster hos bl.a. LSM att medel för budgetåret 1981/82 beräknats för kostnadstäckning för avtalet. Han framhåller vidare bl.a. att en strävan bör vara att den nya organisationen, med bl.a. de beräknade personalminskningarna, skall vara fullt genomförd före utgången av budgetåret 1982/83.

I propositionen berörs samtidigt den fortsatta utbyggnaden av den s.k. RS-organisationen för taxering i första instans. Enligt tidigare fastställda planer återstod 160 tjänster för att organisationen vid LSM skulle vara fullt utbyggd. RSV hade också tillstyrkt en utbyggnad under budgetåret 1981/82 med 144 tjänster. Departementschefen hänvisar dock till regeringens omnämnda beslut den 2 oktober 1980 om en kraftig förstärkning av den handläggande personalen hos LSM med ca 300 tjänster för arbetsgivarkontrollen m.m. och att rekryteringen av denna personal i stor utsträckning väntades ske under budgetåret 1981/82. Enligt departementschefens mening skulle det inte vara lämpligt att öka rekryteringsbehovet utöver dessa 300 med en samtidig utbyggnad av RS-organisationen. Han hänvisar vidare till att LSM dessutom till stor del har löntagargranskning att utföra inom taxeringsområdet för vilken s.k. fritidsgranskare bör kunna anlitas i samma omfattning som hittills. Någon utbyggnad av RS-organisationen föreslås således inte under budgetåret 1981/82.

Propositionens förslag bifölls vid riksdagsbehandlingen.

1.3 Tillsättning av tjänsterna för arbetsgivarkontrollen

Genom en enkät i mars månad 1981 till länsstyrelserna har försök gjorts att kartlägga dels i vilken mån den beslutade resursförstärkningen till arbetsgivarkontrollen vid LSM – med undantag för LSM i Stockholm, Göteborg och Malmö – kommit till stånd, dels huruvida de erhållna resurserna verkligen använts för det avsedda ändamålet, dvs. kontroll av arbetsgivares redovisning av källskatt och arbetsgivaravgifter. Det skall understrykas att den totala personalförstärkningen inte enbart har avsett det direkta kontrollarbetet utan också gällt viss administrativ verksamhet såsom serviceverksamhet m.m. Förstärkningen har dock inte avsett granskning av deklarationer och andra taxeringsuppgifter.

I allmänhet har enkätsvaren varit kortfattade. Uppgifter har sålunda lämnats huvudsakligen om de inrättade tjänsterna och tillsättningen av dem. Kommentarer därutöver är sparsamma. Svaren är dock tillräckligt entydiga för att visa den rådande situationen inom kontrollområdet.

Av de nyinrättade handläggartjänsterna, som tidigare totalt angetts till 300, har enligt länsstyrelserna 189 placerats inom LSM:s arbetsgivargrupper/enheter. I mars-april 1981 var 44% av dem eller 84 tjänster tillsatta. Tillsättningsförfarandet pågick beträffande ytterligare 69 tjänster. Förutom de 84 tillsatta tjänsterna hade tillsättningsförfarandet beträffande ytterligare sex tjänster avancerat så långt att resultatet i princip var klart. Åter-

stående 36 tjänster, motsvarande närmare 20%, beräknades inte bli tillsatta under budgetåret 1980/81. Fram till november månad 1981 hade ett fåtal ytterligare tjänster tillsatts. Läget var sålunda i november månad 1981 tämligen oförändrat.

Tjänsterna är placerade i lönegraderna F8–F11.

Vad beträffar den teoretiska kompetensen hos de tillsatta befattningshavarna¹ visar enkäten att närmare 25% var långtidsutbildade, dvs. hade akademisk utbildning. Hela 45% eller 39 befattningshavare hade lägre utbildning än gymnasium. Det bör dock uppmärksammas att 30 av dessa 39 genomgått eller påbörjat den s.k. skatteutbildningen innan de erhöll tjänsterna. 16 av de 39 innehade för övrigt tjänst som landskanslist i befordringsgång eller som handläggare i lönegrad F8 eller högre. Endast i ett fåtal fall synes det ha förekommit att en tjänst tillsatts med personal direkt från kontorskarriären.

Det kan vidare noteras att 64% av befattningshavarna helt genomgått skatteutbildningen innan de erhöll de aktuella befattningarna.

Som anledning till att tjänster förblivit vakanta har i allmänhet inte angetts att penningmedel saknats. Den huvudsakliga anledningen sägs i stället vara brist på kvalificerade sökande. Av svaren framgår emellertid också att länsstyrelserna i hög grad styrt de kvalificerade handläggares resurserna till arbetet med taxering i första instans. Den senare verksamheten har således prioriterats högre än kontrollen av arbetsgivarnas källskatte- och avgiftsredovisning. Det har förekommit att tjänster över huvud taget inte utannonserats, då man inte velat riskera att de resurser som redan inplanerats för arbetet med 1981 års inkomsttaxering skulle rubbas. Inom vissa län har man visserligen tillsatt tjänsterna men samtidigt beslutat att de befattningshavare som erhållit dem i större eller mindre omfattning skulle delta i arbetet med 1981 års inkomsttaxering.

Att tjänsterna under budgetåret 1980/81 endast fått inrättas inom ramen för befintliga medel har också varit en anledning till att tjänsterna inte tillsatts eftersom inga andra tjänster har kunnat dras in.

En annan anledning till att tjänster inte ledigförklarats och tillsatts har varit att man ansett det meningslöst att ledigförklara vakanta tjänster i Fe 9 då det inte funnits några reserver av utbildad personal inom skatteavdelning och LSM. Ledigförklarande och tillsättning av tjänsterna skulle då enbart ha medfört överflyttning av vakanserna till granskningsgrupp, vilket i sin tur skulle ha medfört en utläggning på fritidsgranskare av deklARATIONER som redan varit överförda till tjänstemannagranskning. Ett sådant förfaringssätt har inte ansetts önskvärt.

I flera av enkätsvaren uppges att länsstyrelserna och LSM saknar medel för rekryteringstjänster för handläggare och att detta medfört brist på kvalificerad personal. Inom det allmänna utbildningsväsendet finns det

¹ Förutom de formellt tillsatta har här också räknats med sex för vilka tillsättningsförfarandet påbörjats men ännu ej avslutats.

vidare inte utbildningsvägar som lämpar sig för anställning vid skatteförvaltningen, och den interna utbildning som därför fordras som komplettering sträcker sig över en tid av tre år.

Vidare anføres att skatteförvaltningarna efter RS-reformens genomförande successivt byggts ut med åtföljande rekryterings- och utbildningsbehov. Då såsom nämnts någon anslagstilldelning för rekryteringstjänster hos LSM inte finns, har nyanställning på rekryteringsbasis inte kunnat ske i tillräcklig omfattning. Utbildade landskanslisterna har därför inte funnits till samtliga handläggartjänster. För nyrekryteringen av landskanslisterna har man tvingats använda medel som erhållits genom att handläggartjänster inom skatteorganisationen hållits vakanta.

1.4 Synpunkter och förslag

Vid granskningen har genom enkäten till länsstyrelserna undersökts hur personalresurserna utnyttjas. Även om enkätundersökningen varit begränsad till sitt innehåll och genomfördes vid en tidpunkt när tillsättningsförfarandet ännu inte var helt avslutat inom samtliga län, anses den dock ge en tillräckligt klar bild av läget på området. Generellt visar enkäten att i vissa avseenden förhållandena inte synes vara helt tillfredsställande. Förfarandet tas följande frågor upp, nämligen de ej tillsatta tjänsterna, behovet av utbildning, användningen av tilldelade personalresurser för andra ändamål och bristen på rekryteringstjänster.

1.4.1 Ej tillsatta tjänster

Minst 36 av de nyinrättade tjänsterna för arbetsgivarkontroll beräknas ha varit obesatta under budgetåret 1980/81. Med hänsyn till att tillsättningsförfarandet ännu pågick beträffande ytterligare 69 tjänster då enkäten gjordes, beräknas det verkliga antalet obesatta tjänster vid budgetårets utgång ha varit högre, uppskattningsvis mellan 50 och 60 eller omkring 25–30% av det totala antalet tjänster. Vid en underhandsundersökning under hösten 1981 har det också visat sig att endast ett fåtal ytterligare tjänster tillsatts.

Den viktigaste frågan på kort sikt är därför hur man skall få dels samtliga tjänster besatta, dels så fort som möjligt kunna ge de nyanställda den kompetens som erfordras för kontrollarbetet inom källskatte- och avgiftsområdet.

Enligt enkätsvaren är medelsbrist inte den vanligaste orsaken till de uteblivna tillsättningarna. Man hänvisar från länsstyrelsernas sida i stället till brist på kvalificerad personal. Det finns dock ett klart samband mellan dessa båda företeelser. Eftersom löneanslagen inte medger inrättande av s. k. rekryteringstjänster, har det uppenbarligen inte funnits utbildad personal att tillgå när vakanta handläggartjänster uppkommit. Man kan också utläsa av enkätsvaren att det funnits en medveten strävan från länsstyrel-

sernas sida att vid beslutet om nya tjänster prioritera arbetet med taxeringen i första instans. På sina håll har detta lett till att de nu aktuella tjänsterna över huvud taget inte har ledigförklarats.

Den arbetssituation som råder inom taxeringsorganisationen är besvärande. Det anses därför i och för sig inte finnas anledning att utan närmare undersökningar kritisera de gjorda prioriteringarna även om tillgodoseendet av behovet av arbetskraft för taxeringsarbetet på bekostnad av övriga arbetsuppgifter på sina håll kan tyckas ha varit mindre väl motiverat.

Det anses som högst angeläget att man på länsstyrelsehåll fortsättningsvis vidtar alla tänkbara åtgärder för att få kontrollorganisationen utbyggd och satt i funktion. Ett minimikrav härvidlag bör vara att de inrättade tjänsterna ledigförklaras. Skulle medel saknas, får en omfördelning av resurserna inom länsstyrelseorganisationen göras.

1.4.2 Utbildningsfrågor

Oavsett vilken grundutbildning den nyanställda handläggande personalen har fordrar arbetet inom skatteförvaltningen att de nyanställda ges en intern utbildning i skattefrågor. Denna utbildning varvas i dag med praktiskt arbete hos länsstyrelse och LSM och sträcker sig över en tid upp till tre år. Därutöver finns tillgång till vidareutbildningar inom olika specialområden efter några års arbetserfarenhet.

Med hänsyn till de speciella förhållanden som nu råder inom vissa län på källskatte- och avgiftskontrollområdet anses det dessutom finnas anledning att allvarligt överväga en modifiering av utbildningen, så att den så snabbt som möjligt ger nyrekryterad personal tillräcklig kompetens för att delta i kontrollarbetet. Detta kan i princip ske på två sätt. Det ena sättet är att bryta ut de delar av utbildningen som bedöms nödvändiga för arbetet med kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter och genomföra dessa med förtur.

De återstående delarna av utbildningen får då komma i ett senare skede. Utbildningen får dock i sådant fall inte reduceras, vare sig i omfattning eller i kvalitet. Avsikten får endast vara att få utbildningen anpassad till det aktuella arbetsområdets primära behov.

Det andra sättet är att genomföra den nuvarande utbildningen tidsmässigt så att "omloppstiden" om två till tre år förkortas.

En tidsmässig komprimering av den totala utbildningen anses vara att föredra. En sådan åtgärd får dock inte helt utesluta principen med varvad utbildning och praktik. Praktiken bör emellertid här koncentreras till arbetet med kontroll av källskatt och arbetsgivaravgifter.

Riksskatteverket bör ges i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna, planlägga utbildningen och se till att den kommer till stånd i tillräcklig omfattning. Då antalet deltagare är begränsat, torde utbildningen få samordnas med utbildningen av övriga handläggare.

1.4.3 Användning av anslagna resurser för annat ändamål

Av enkätsvaren har framgått att några länsstyrelser har använt de nyinrättade kontrolltjänsterna i större eller mindre grad för taxeringsarbete, i vart fall vid 1981 års taxering. Ett sådant förfarande innebär ofrånkomligen att granskningen av arbetsgivares källskatter och avgifter eftersätts. Att döma av enkätsvaren menar flera länsstyrelser att det är fråga om tillfälliga dispositioner som i första hand avsett 1981 års taxering.

I rapporten framhålls att det är svårt att utan en fördjupad utredning ta ställning till det befogade i att prioritera taxeringsarbetet på detta sätt. Med hänsyn till de stora förändringar i olika avseenden som genomförts och fortfarande genomförs inom skatteförvaltningen är det över huvud taget mycket svårt att göra bedömningar av resursanvändning o.d. Har inte särskilda metoder och mått för angivande av ambitionsnivåer m.m. fastställts, bör enligt rapporten de av regering och riksdag direkt anvisade resurserna för taxering resp. för källskatte- och avgiftskontroll användas för sina resp. ändamål. Länsstyrelserna och LSM skall således kunna gå ut ifrån att den resurstilldelning som skett även får ses som ett uttryck för statsmakternas uppfattning om önskvärd ambitionsnivå.

I rapporten framhålls vidare att det i en tid med knappa resurser och hög arbetsbelastning då prioriteringar måste göras mellan olika arbetsuppgifter är nödvändigt att myndigheterna ges någon form av konkret vägledning i sitt prioriteringsarbete. Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 1981/82 betonat angelägenheten av att arbetet med uppbördsärenden och arbetsgivarkontroll intensifieras. Mot bakgrund av vad som framkommit i enkätsvaren synes det inte ha varit tillräckligt med enbart sådana uttalanden. En konkret bedömning av åtgärderna i form av uppföljning av resursanvändningen måste därför tillgripas. Lämpligast anses vara att ge riksskatteverket i uppdrag att göra sådana efterkontroller. Vidare förordas att man från centralt håll (vederbörande departement) utfärdar konkreta riktlinjer för hur personalresurserna bör användas från rationell synpunkt, t.ex. genom uppställande av vissa minimikrav på utförda revisioner angående redovisningen av källskatt och arbetsgivaravgifter. Mot dessa krav kan sedan riksskatteverket göra sina kontroller.

1.4.4 Rekryteringstjänster

Av enkätsammanställningen har framgått att flera länsstyrelser påtalat bristen på rekryteringstjänster inom skatteförvaltningen. Denna brist uppges vara anledningen till att man på många håll saknat kompetent personal för de nu aktuella tjänsterna. Bilden är dock inte helt entydig. Sålunda har vissa länsstyrelser haft en sådan framförhållning i rekryteringen att man haft färdigutbildad eller delvis utbildad personal att tillgå inom länet när tjänsterna utlysts. Det har då rört sig om s.k. landskanslisters i reglerad befordringsgång eller i ett fåtal fall om internrekryterad personal från kontorskarriären.

Tidigare har man inom länsstyrelserna och LSM haft ett antal tjänster som landskanslist i reglerad befordringsgång. Dessa tjänster har fungerat som rekryteringstjänster, dvs. nyanställda handläggare har placerats som landskanslist under sin utbildning och i avvaktan på att tjänster skulle bli lediga. Utöver de landskanslisttjänster som funnits i personalplanerna har myndigheterna dessutom ofta inom ramen för tillgängliga medel inrättat extra landskanslisttjänster för att tillgodose det rekryteringsbehov som kunnat förutses. I de nya personalplaner som hösten 1980 fastställdes för LSM har landskanslisttjänsterna fallit bort. De landskanslisttjänster som ursprungligen fanns placerade inom länsstyrelsernas skatteavdelningar försvann tidigare i samband med genomförd omorganisation.

Detta innebär att läns skatteförvaltningar nu helt saknar rekryteringstjänster och är hänvisade till att söka lösa rekryteringsfrågorna inom ramen för anvisade anslag. I rapporten ifrågasätts om det inte finns skäl att överväga återinrättande av särskilda rekryteringstjänster inom skatteförvaltningen. Då behovet av tjänster antalsmässigt kan tänkas variera mellan länen bör dock en kartläggning först göras av personalomsättning m.m. inom olika myndigheter. Som skäl för inrättandet av tjänsterna anför bl.a. följande.

Från anställningstillfället tills den tidpunkt nås när en nyanställd handläggare kan sägas vara utbildad för sitt arbete går det ett par år. Detta förhållande innebär naturligtvis problem för myndigheterna, inte minst när man som i förevarande fall skall inrätta tjänster på ett område där man genom snabba insatser önskar komma till rätta med missförhållanden. Motsvarande problem uppkommer självfallet när vakanser uppstår genom att befattningshavare går över till annat arbete, högre tjänst eller till annan arbetsgivare, exempelvis inom den privata sektorn. Personalomsättningen är enligt vad som erfarits högst i storstadsregionerna, där den kvalificerade utbildning som skatteförvaltningens handläggare erhåller värderas högt av exempelvis revisionsbyråer och privata företags ekonomiavdelningar.

För LSM:s del tillkommer dessutom den avtappning av personal till länsstyrelsen som delvis är en följd av den bättre lönesättning som gäller där.

Vidare noteras att möjligheterna att rekrytera kvalificerad personal till de aktuella tjänsterna också är beroende av tjänsternas attraktivitet lönemässigt.

1.4.5 Förslag

Sammanfattningsvis föreslås att

- kvarstående vakanser i bemanningsplanen så fort som möjligt fylls ut,
- utbildningen av nyanställda handläggare intensifieras,
- de för kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter erhållna tjänsterna används för avsedda uppgifter.

- minimikrav på utförda revisioner angående redovisningen av källskatt och arbetsgivaravgifter uppställs,
- frågan om inrättande av särskilda rekryteringstjänster övervägs och
- åtgärder i syfte att öka tjänsternas attraktivitet övervägs.

2 Remissyttrandena

Över den i anledning av granskningen upprättade rapporten har yttranden avgetts av riksskatteverket, arbetsgivarverket, länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON), länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Kronobergs, Malmöhus, Värmlands, Kopparbergs och Norrbottens län, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Landsorganisationen i Sverige (LO), Centralorganisationen SACO/SR och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) genom TCO:s Statstjänstemannasektion (TCO-S).

Remissinstanserna har genomgående vitsordat den allmänna bild av förhållandena rörande personalresurserna för kontrollen av arbetsgivaravgifter som lämnats i rapporten. Förslagen till åtgärder för att åstadkomma förbättringar har också i allt väsentligt biträttats vid remissbehandlingen. Till förslaget om en komprimerad utbildning av nya befattningshavare för kontrollen har dock flera remissinstanser ställt sig tveksamma eller rent negativa.

2.1 Allmänna synpunkter

Flera av remissmyndigheterna har berört statsmakernas samlade krav på skattemyndigheternas insatser och de svårigheter som sammanhänger med ökade krav och begränsade personalresurser.

Riksskatteverket framhåller i sitt yttrande att statsmakterna under de senaste åren genom bl.a. uttalanden i budgetpropositioner har ställt krav på ökade insatser inom område efter område såsom taxering, arbetsgivar kontroll, mervärdesskattekontroll etc. Under budgetåret 1982/83 avser satsningen bl.a. kvalificerad revision. Varje sådan satsning kräver i regel ökade personalresurser. Detta kan ske antingen genom internrekrytering av redan utbildad och för arbetsuppgiften kvalificerad personal eller också genom externrekrytering, varvid en kompletterande utbildning måste ges de nyanställda. Denna utbildning är såväl resurs- som tidskrävande. Dessa satsningar har dessutom medfört att snart sagt varje område inom skatteförvaltningen har förklarats vara ett område som är prioriterat. Det vore därför enligt verket från skatteförvaltningens synpunkt önskvärt om statsmakterna – i samband med att nya satsningar tillkännages – ville informera om på vilka områdets bekostnad satsningen skall ske.

Verket anför vidare att det är ett berättigat krav från statsmakernas sida att de resurser som tilldelas skatteförvaltningen används för avsett änd-

mål och så att full effekt nås så snabbt som möjligt inom resp. område. Då resultatet av myndigheternas ansträngningar härvidlag skall bedömas är det emellertid viktigt att man inte enbart betraktar ett isolerat område utan ser till den samlade kravbilden på myndigheterna och till de förutsättningar myndigheterna har att leva upp till dessa krav.

Av *länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON)* framförs likartade synpunkter. LON finner det sålunda vanskligt att ta ställning till förslag som avser endast en del av en verksamhet som består av flera av varandra beroende led och där konsekvenserna för övriga led inte går att överblicka utan kompletterande utredningar. LON anser sig dock i princip kunna ta ställning till de i rapporten framförda förslagen och biträder alla utom förslaget om inrättande av rekryteringstjänster.

TCO-S understryker också de problem som sammanhänger med de totala resurser som finns avsatta för arbetsgivarkontrollen och arbetssituationen i samband med taxeringsarbetet inom skatteförvaltningen.

Förbundet anför i sitt yttrande följande.

Det är ingen tvekan om att man försätter myndigheterna i en praktiskt taget omöjlig prioriteringssituation om man begär både att taxeringsarbetet ska fungera enligt RS-reformens målsättningar och att det ska kunna finnas en nämnvärd kontroll inom källskatte- och arbetsgivaravgiftsområdet. Det är således inte rimligt att – med oförändrade resurser och med oförändrad mängd arbetsuppgifter – endast genom uttalanden om prioriteringar vänta sig att myndigheterna ska kunna utföra arbetsuppgifterna inom dessa områden. Denna problematik förstärks i och med att regeringen gett riksskatteverket i uppdrag att upprätta länsvisa avvecklingsplaner för fritidstaxeringen.

Det finns enligt TCO-S anledning att överväga de totala resurser som finns avsatta för källskatte- och arbetsgivaravgiftskontroll. Det är säkerligen så framhåller förbundet att en förstärkning inom området skulle vara direkt lönsam från statsfinansiella utgångspunkter.

Förbundet framhåller vidare att både bedömningen av de totala resurserna för kontrollverksamheten och avvägningen mellan olika arbetsuppgifter inom skatteförvaltningen kräver ett samlat och mer komplett beslutsunderlag och därefter en samlad politisk bedömning av mål och medel för skattekontrollen. En sådan bedömning bör omfatta kontrollen inom såväl samtliga lokala skattemyndigheter som länsstyrelsernas skatteavdelningar och riksskatteverket. Riksdagen bör därför uppdra åt regeringen att göra en översyn, främst vad avser källskatte- och arbetsgivarkontrollen.

Likartade synpunkter har också förts fram i yttrandena från nästan samtliga länsstyrelser.

2.2 Den nuvarande arbetsgivarkontrollen

Remissinstanserna är genomgående ense om att den nuvarande arbetsgivarkontrollen inte fyller måttet och att det måste vara ett krav på att anvisade resurser används för avsett ändamål.

RSV understryker sålunda i sitt yttrande att kontrollen från skattemyndigheternas sida av arbetsgivarnas redovisning av källskatt och arbetsgivaravgifter f.n. sker i otillräcklig omfattning. Detta utgör enligt verket ett allvarligt problem mot bakgrunden av att det till synes är allt fler arbetsgivare som systematiskt underlåter att betala in egna och arbetstagares skatter och avgifter. Det rör sig härvid också ofta om mycket stora belopp som undanhålls statskassan.

Enligt RSV:s uppfattning är det därför synnerligen angeläget att få till stånd en breddad och fördjupad arbetsgivarkontroll. Målsättningen bör därvid vara att i så stor utsträckning som möjligt sätta in kontrollen mot löpande inkomstår/beskattningsår för att därigenom tidsmässigt ligga "nära pengarna". Härvid skapas goda förutsättningar för att statsverket tillförs undanhållna skatte- och avgiftsbelopp.

Med anledning härav är det, framhåller RSV vidare, mycket angeläget att den förstärkning av de lokala skattemyndigheternas personalresurser för kontroll av källskatt och arbetsgivaravgifter som riksdagen beslutade om i mars månad 1979 också kommer till stånd och att resurserna används för avsett ändamål.

RSV fortsätter. Som påtalats i olika sammanhang är det den offensiva kontrollverksamheten som ofta får stå tillbaka för verksamhet som styrs av fataliteter. Under den tid som nu är aktuell har de lokala skattemyndigheterna emellertid varit synnerligen hårt ansträngda med bestyret att handlägga den allmänna fastighetstaxeringen. Eftersom man inte erhållit full resurstäckning för denna torde detta förhållande ha påverkat den offensiva verksamheten.

Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) delar den i rapporten framförda uppfattningen att redovisade förhållanden inte är tillfredsställande. Det är väl känt att skatte- och avgiftsfusket inom vissa branscher är omfattande. För de seriöst arbetande företagen medför detta fusk stora problem på grund av den konkurrensnedvridning det leder till. SAF understryker att föreningen vid flera tillfällen framhållit behovet av kraftfulla kontrollinsatser inriktade på det grova skatte- och avgiftsundandragandet.

2.3 Utfyllande av kvarstående vakanser

Samtliga remissinstanser understryker det i rapporten framförda kravet på att kvarstående vakanser så fort som möjligt fylls ut. De i rapporten omnämnda bristerna på kompetent personal verifieras av uttalanden i remissvaren.

Länsstyrelsen i Värmlands län som alltså har så gott som samtliga tjänster vakanta, bl.a. på grund av att det inte funnits några reserver av utbildad personal inom skatteavdelningen och LSM, anför i denna fråga följande.

Länsstyrelsen anser att innehavaren av en viss tjänst normalt skall handlägga de arbetsuppgifter, som tjänsten är avsedd för. Vidare bör inte tjänsten tillsättas förrän den tilltänkte innehavaren erhållit den för arbetsuppgifterna lämpliga utbildningen. För de flesta handläggartjänsterna inom skatteförvaltningen krävs enligt länsstyrelsens mening goda kunskaper på taxeringsområdet. Dessa bör förvärfvas dels genom teoretisk utbildning, dels genom praktiskt deltagande i det årliga taxeringsarbetet.

Länsstyrelsen i Malmöhus län, som anser sig ha sin arbetsgivar kontroll uppbyggd om denna mäts med utgångspunkt i tillsättning av och vakanser bland handläggartjänsterna, framhåller att i den mån vakansläget skulle vara ett tecken på att länsstyrelserna inte lägger den vikt vid arbetsgivar kontrollen som denna bör ha, så är det länsstyrelsens bestämda uppfattning att de hinder i uppbyggnaden som redovisats verkligen varit hinder och att de vakanser som funnits inte kräver någon annan förklaring. Utvecklingen i länet bekräftar detta.

Länsstyrelsen fortsätter

Det är naturligtvis så att varken den absoluta eller relativa omfattningen av arbetsgivar kontrollen kan mätas enbart i antal tillsatta handläggartjänster. Utredningsmannen konstaterar också att en väsentlig fråga är hur resursen används, inom eller utom den direkta arbetsgivar kontrollen. Han konstaterar att resurser inom kontrollen används för andra arbetsuppgifter. Han avstår från att närmare behandla det omvända förhållandet, att resurser som på papperet inte är omedelbart avsedda för arbetsgivar kontroll används därför. Länsstyrelsen erinrar om den källskatte- och avgiftskontroll som sker inom ramen för de integrerade revisioner, som utförs främst av länsstyrelsepersonal. Mera konkret kan hänvisas till den kontroll inom entreprenadbranschen som inom länet pågått sedan 1974 (sedermera inom ramen för aktionen Entreprenad 76) och i stor utsträckning avsett arbetsgivaravgifter och källskatter.

2.4 Användande av personalresurserna för avsedda uppgifter

I rapporten framförda synpunkter på användningen av tilldelade personalresurser tillstyrks genomgående av remissinstanserna.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anför i denna fråga följande.

Länets lokala skattemyndigheter utgörs i flertalet fall av förhållandevis små myndigheter, där känsligheten för bemanningsförändringar blir stor. Sjukdom eller annan inte förutsedd frånvaro redan för en eller två anställda kan medföra att uppgjorda arbetsplaner förrycks. Enhets- eller fögderichef, som har det övergripande ansvaret för enhetens/myndighetens verk-

samhet kan därför vara nödgad att under viss tid disponera om personalresurserna så att alla arbetsuppgifter blir avklarade inom föreskrivna tider. "Vattentäta skott" kan inte förekomma mellan olika arbetsgrupper hos en liten myndighet och nyanställd arbetskraft måste också alltid oavsett gruppstillhörighet kunna få erforderlig handledning och metodstöd av äldre och mer erfaren personal. -

SACO/SR anser för sin del att det med kännedom om arbetssituationen hos skattemyndigheterna inte bör inge förvåning att det av enkätsvaren framgår att den förstärkning som varit avsedd för källskatte- och avgiftskontrollen på många håll behandlats som en tillgänglig reserv för utförande av andra arbetsuppgifter, t.ex. deklarationsgranskning. Deklarationerna måste granskas och skattsedlarna skall skickas ut i rätt tid, och för att klara av detta tillgrips alla tillgängliga resurser. Det är i och för sig ingen nyhet inom administrationen, att i vart fall den offensiva kontrollen får vika för arbetsuppgifter som bedöms vara viktigare.

2.5 Minimikrav på utförda revisioner

Endast tre remissmyndigheter har yttrat sig i frågan och båda avstyrker förslaget.

RSV framhåller för sin del.

I rapporten anser man det inte tillräckligt med enbart allmänna uttalanden om behovet av insatser utan föreslår att ytterligare riktlinjer lämnas från centralt håll, såsom t.ex. uppställande av minimikrav på utförda revisioner. RSV finner det knappast realistiskt att ställa så detaljerade krav. Enligt RSV:s mening borde en mera framkomlig väg vara att söka precisera målen för verksamheten, utveckla effektivare metoder och rutiner för arbetet samt att tilldela myndigheterna resurser i paritet med önskade insatser inom uppgiften i fråga.

2.6 Utbildningen av nyanställda handläggare

Den i rapporten förordade mer komprimerade utbildningen av nya befattningshavare har mött delat intresse. Flera remissinstanser har berört förslaget utan att ta direkt ställning till det. De som är tveksamma till förslaget eller ställer sig helt avvisande till det har i större utsträckning utvecklat sin talan.

Riksskatteverket framhåller att länen redan nu har möjlighet att anpassa utbildningen till de speciella förhållanden som råder inom varje län och att det således redan nu finns möjlighet att förlägga viss del av det praktiska arbetet till kontrollen av källskatt och arbetsgivaravgifter.

Länsstyrelsen i Norrbottens län understryker starkt att alla handläggare skall ges samma allsidiga och gedigna utbildning i en följd. Länsstyrelsen anför.

Den som ska utföra skisserad typ av förebyggande kontroll måste ha sådana kunskaper att han kan överblicka hela kedjan från källskatteavdrag till inkomsttaxering. Han måste dessutom kunna förstå olika bokförings-system och vara en bra revisor.

Tidigare bedriven skatteutbildning av handläggare har varit fördelad på tre utbildningsblock omfattande nästan 2,5 år eller 5 terminer. (Teoretiska delar ca 7 månader, praktiska avsnitt inkl. semester ca 20 månader). Denna utbildningsform anses ha gett ett gott resultat.

Under de två senaste utbildningsomgångarna har länsstyrelsen av ekonomiska skäl komprimerat utbildningen i tiden så att större delar av den teoretiska utbildningen skett i en följd varefter praktisk tillämpning vidtagit. Länsstyrelsen är nu tveksam till om detta innebär en ändamålsenlig utveckling av personalen. Den varvade utbildningen ger en stabilare kunskapsgrund.

2.7 Inrättande av särskilda rekryteringstjänster

Detta förslag tillstyrks genomgående av remissmyndigheterna.

2.8 Åtgärder för att öka tjänsternas attraktivitet

Förslaget tillstyrks av samtliga remissinstanser som yttrat sig.

Arbetsgivarverket framhåller att eventuella löneförbättringar för här avsedd personal bör ske genom lokala L-ATF-förhandlingar. Verket anför.

Lönen för de här avsedda tjänsterna har efter förhandlingsuppdrag från regeringen ursprungligen bestämts i centralt avtal 1980-06-24 om lönegradsplacering av bl.a. ifrågavarande tjänster. Lönesättningen av tjänsterna anpassades därvid på gängse sätt till lönegradsplacering för andra tjänster inom statsförvaltningen, varvid från SAV:s sida särskilt beaktades då gällande lönenivåer för likartade tjänster inom de lokala skattemyndigheterna.

Fråga om ändring av de i centralt avtal bestämda avlöningsförmånerna för tjänster av här ifrågavarande slag regleras fr.o.m. 1978-07-01 av avtalet om lokala förhandlingar m.m. inom ATF-området (L-ATF). Vid sådana förhandlingar har den lokala arbetsgivaren möjligheter att särskilt prioritera områden inom myndigheten, där han anser behov föreligga av löneförbättringar. Dessa lokala förhandlingar förs i fråga om de lokala skattemyndigheterna av länsstyrelserna.

SAV har studerat de från länsstyrelserna hittills inkomna 13 L-ATF-avtal som avser tiden 1981-07-01–1982-06-30. Inom dessa länsstyrelserns områden faller 70 av de 117 lokala skattemyndigheterna. Av de 114 vid dessa lokala skattemyndigheter inrättade tjänsterna för här ifrågavarande uppgifter har i de lokala förhandlingarna endast 13 uppflyttats i lönegrad. 5 av dessa har lyfts från F11 till F12.

Av vad som sagts i föregående stycke framgår att det från berörda länsstyrelser sida inte synes ha förelegat något mera allmänt intresse av att genom lönehöjningar öka tjänsternas attraktivitet.

2.9 Övriga frågor

RSV tar vidare upp bemanning och arbetssituation inom granskningsorganisationen.

Verket anför.

Organisationen av taxeringsarbetet i första instans har genom beslut av statsmakterna successivt förändrats från hösten 1975. För den nya organisationen har statsmakterna beslutat om bemanningsresurser, som beräknats utifrån de under år 1975 gällande förhållandena. Det är sålunda det regelverk och de deklarationsvolymerna, som fanns vid denna tidpunkt, som avgjort den nuvarande personalramen.

Det framräknade behovet av tjänster löneinplacerades efter centrala AB-förhandlingar. Tjänsterna skulle successivt tillföras organisationen genom statsmakternas årliga beslut i budgetprocessen. Så har också skett t.o.m. år 1980. Emellertid saknas av den beslutade bemanningen ännu 160 tjänster, som avsetts för granskningsorganisationen vid de lokala skattemyndigheterna. Det är enligt RSV:s mening synnerligen angeläget att de ursprungliga bemanningsbesluten verkställs för att i någon mån lindra nuvarande prekära arbetsläge inom taxeringsorganisationen.

Antalet deklarationer totalt för hela riket är nu ca 12% högre eller ca 800 000 fler. Volymökningen är mycket skiftande länen emellan, i vissa fall uppgår den till ca 35%. En stor del av denna ökning hänför sig till det mera svårgranskade deklarationsmaterialet. Till följd härav föreligger en klar underbemanning av de resurser, som är avsedda att bereda deklarationsmaterialet åt taxeringsnämnderna.

RSV berör också regelsystemet för socialavgifter. Enligt verkets mening skulle en förändring av regelsystemet för socialavgifterna i riktning mot en samordning av skatte- och avgiftsreglerna väsentligt underlätta möjligheterna att nå större effektivitet i arbetsgivarkontrollen och dessutom förenkla administrationen avsevärt.

Riksdagens revisorers skrivelse angående det statliga stödet till industrin

1982-06-10

Till riksdagen

1 Inledning

Det senaste årtiondets strukturella och konjunkturbetingade svårigheter inom det svenska näringslivet har tvingat fram en snabb ökning av olika former av statliga stödinsatser. Ett stort antal myndigheter och andra organ är engagerade i stödverksamheten.

Mot bakgrunden av statens betydande insatser för att på olika sätt stödja näringslivet och medverka i arbetet med att underlätta strukturomvandlingen inom industrin har riksdagens revisorer granskat det statliga stödet till näringslivet och utredningsverksamheten kring detta stöd.

Revisorerna har efter sin granskning funnit

- att en samlad översyn bör göras av industristödet i syfte att bl. a. begränsa antalet stödorgan och stödformer,
- att ett register bör upprättas över stödföretagen,
- att en ökad samordning och en mer ändamålsenlig strukturering bör göras av den information som samlas in om den internationella ekonomiska, tekniska och handelspolitiska utvecklingen,
- att en förteckning över viktigare informationskällor i vad avser den tekniska, industriella och handelspolitiska utvecklingen bör upprättas,
- att en sammanställning bör göras av de förslag som framkommit vid de senaste årens omfattande näringspolitiska utredningsverksamhet,
- att en ökad samordning av den exportfrämjande verksamheten bör genomföras,
- att den insatsvaruproducerande industrins konkurrenskraft bör stärkas samt
- att utvecklingen för den svenska tekoindustrin bör noga följas och en beredskap på området upprätthållas så att åtgärder snabbt kan sättas in om de i proposition 1981/82:148 om åtgärder för tekoindustrin, m. m. föreslagna åtgärderna visar sig otillräckliga.

Som ett led i granskningen har upprättats en rapport med titeln *Det statliga stödet till industrin (1981/82:3)*. Yttranden över rapporten har avgetts av 21 remissinstanser. En sammanfattning av rapporten och remissvaren är som *bilaga* fogad till denna skrivelse.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Allmänt

En mera aktiv näringspolitik inleddes under senare hälften av 1960-talet. Det statliga stödet till näringslivet var till en början av förhållandevis begränsad omfattning. Det hade en i huvudsak långsiktig inriktning med syfte att bl. a. underlätta strukturuomvandlingen i vissa branscher och främja vissa regionalpolitiska och försörjningspolitiska mål.

Under 1970-talet har den svenska industrin ställts inför betydande problem. Existensen för flera branscher och många större företag har varit hotad. Som en följd härav har 1970-talets industripolitik präglats av omfattande statliga stödinsatser till skilda företag, branscher och regioner. Dessa industripolitiska åtgärder har ofta aktualiserats av akuta krissituationer.

Stora utredningsinsatser har på senare år satts in för att finna orsakerna till näringslivets problem. Utredningsverksamheten har varit både splittrad och utan kontinuitet. Detta torde bero på att de mer långsiktiga frågorna fått stå tillbaka i strävan att finna lösningar på de mer kortsiktiga problemen.

De flesta bedömare torde i dag vara ense om att det är en kombination av faktorer inom och utom landet som samverkat till att det svenska näringslivet snabbt och i växande omfattning fått svårigheter.

Trots omfattande samhälleliga stödåtgärder i form av bidrag, lån, garantiutfästelser, skattelättnader och allmän service har det visat sig svårt att uppnå en önskad expansion inom näringslivet. Detta torde till stor del hänga samman med den internationella ekonomiska utvecklingen. På grund härav har åtgärder vidtagits för att lösa i första hand akuta problem inom olika krisbranscher.

Den svenska ekonomin uppvisar f. n. stora balansproblem. Utvecklingen inom industrin kommer att vara av avgörande betydelse i strävandena att återställa balansen. Det är därför angeläget att stödet i ökad utsträckning styrs över till expansiva och långsiktigt konkurrenskraftiga företag. Det är nämligen utvecklingen inom denna del av industrin som blir bestämmande för avvecklingstakten inom den icke lönsamma delen av industrin.

Det industripolitiska stödsystemet har växt fram successivt under senare år. Åtgärdsprogrammen har ofta haft såväl industripolitiska som sysselsättnings- och regionalpolitiska syften. Den genomförda granskningen har enligt revisorernas mening visat att det nuvarande stödsystemet är mycket komplicerat och svåröverskådligt. Härav följer också att det ofta är svårt eller närmast ogörligt att utvärdera effekterna av insatta åtgärder.

De överväganden och förslag som granskningen gett anledning till

kommer i det följande att behandlas under följande tre huvudrubriker:

- Översyn av det statliga industristödets administration och utformning
- Effektiviserad informationsöverföring
- Vissa exportfrämjande åtgärder.

2.2 Översyn av det statliga industristödets administration och utformning

De statliga industripolitiska insatserna ökade kraftigt under 1970-talet. Under budgetåret 1979/80 uppgick industristödet till ca 16 miljarder kronor i form av lån och bidrag. De statliga garantiförbindelserna för lån m. m. till industrin uppgick den 31 december 1980 till drygt 50 miljarder kronor.

Ett stort antal organ och stödformer har under senare år skapats för att kanalisera stödet till industrin. Ett tiotal centrala myndigheter och olika regionala organ inom främst handels-, arbetsmarknads- och industridepartementens verksamhetsområden är engagerade i administrationen av ekonomiskt stöd till företag inom industrisektorn. Antalet stödformer uppgår till flera hundra. Antalet varierar beroende på hur de skilda stödformerna avgränsas.

Det ekonomiska stödet till industriföretag finansierades budgetåret 1979/80 från mer än 100 olika anslag på statsbudgeten. Handläggningen av stödärenden bestäms av ett komplicerat regelsystem. Utöver de årliga anvisningar som lämnas till myndigheterna i de s. k. regleringsbrevet förekommer i fråga om flertalet anslag kompletterande bestämmelser angivna i olika författningar, regeringsbeslut, regeringsskrivelser m. m. I vissa fall utfärdar även den medelsdisponerande myndigheten närmare föreskrifter för verkställigheten av de bestämmelser regeringen utfärdar.

Stödverksamhetens uppsplittring gör att verksamheten blir svår att överblicka och att utvärderingen av vidtagna stödåtgärder försåras. Denna splittring hindrar en samlad och fortlöpande kompetens- och erfarenhetsuppbyggnad. Splittringen har också gjort att det blivit svårare för företagen att orientera sig i stödsystemet.

Det i rapporten framförda förslaget att förutsättningarna för att samla handläggningen av det företagsinriktade stödet till ett mindre antal myndigheter och organ skall utredas får stöd av flertalet remissmyndigheter. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) avstyrker emellertid att industriella åtgärder av försörjningsberedskapskaraktär förs över från ÖEF till annan myndighet. ÖEF anser att analysen av försörjningsförhållanden och prövningen av bästa sätt för erhållande av försörjningsberedskap måste göras av den myndighet som har det samlade försörjningsansvaret på ett område.

Förslagen att begränsa antalet stödformer och minska detaljregleringen av stödmedlens användning i syfte att uppnå en ökad flexibilitet vid medelsanvändningen får stöd eller lämnas utan erinran av samtliga remissorgan. Dessa

uttalar även ett klart stöd för förslaget om åtgärder för en enklare och snabbare handläggning av stödärenden.

Revisorerna anser mot bakgrunden av vad som framkommit vid granskningen att det är angeläget att vidta åtgärder för att höja de statliga stödsatsernas effektivitet. Det statliga stödsystemet har byggts upp stegvis. Olika organisatoriska och administrativa lösningar har valts i skilda fall. Det har inte företagits någon övergripande och systematisk prövning av helheten i detta system. Med hänsyn till bl. a. det statsfinansiella läget ställs ökade krav på prioriteringar inom stödverksamheten. Enligt revisorernas mening bör därför en översyn av den statliga stödverksamheten genomföras. Det är nödvändigt att denna översyn får omfatta den statliga stödverksamheten i dess helhet. En sådan samlad översyn av det statliga industristödet skulle lämpligen kunna företas i anslutning till pågående utredningar om statens industriverks organisation och om arbetsmarknadsverkets administration och organisation.

Den förordade översynen av industristödet bör, enligt revisorernas mening, ha som mål att *begränsa det stora antalet stödorgan och stödformer*. Genom att samla stödadministrationen till ett mindre antal myndigheter och begränsa antalet stödformer torde vissa administrativa förenklingar och bättre verksamhetsöverblick kunna uppnås.

Vissa remissmyndigheter har hävdad att handläggningen av stödärenden har ett så nära funktionellt samband med den egna myndighetens övriga uppgifter att det inte skulle vara möjligt att föra över stödadministrationen till annan myndighet. Revisorerna vill med anledning härav anföra följande. Det förhållandet att en myndighet har huvudansvaret för utredning och planering m. m. inom en verksamhetssektor, t. ex. regional utveckling eller försörjningsberedskap, innebär inte att det alltid är lämpligast att samma myndighet har det slutliga ansvaret för genomförandet av de olika industriella stödåtgärder som kan föranledas därav. Den nuvarande organisatoriska uppsplittringen på stödområdet försvårar en samlad och fortlöpande erfarenhetsuppbyggnad till grund för fördelningen av stödmedel. Nödvändigheten av att styra över stödet till långsiktigt konkurrenskraftiga företag talar för att stödadministrationen så långt som möjligt samlas hos det organ som har till huvuduppgift att planera och samordna statliga industripolitiska stöd- och utvecklingsinsatser.

Vid en översyn av industristödet bör även möjligheterna att *minska detaljregleringen av stödmedlens användning* beaktas. På så vis skapas förutsättningar för större flexibilitet vid medelsfördelningen. Detta torde vara ägnat att ge de samlade resurserna en mer effektiv användning.

Revisorerna finner det vidare angeläget att åtgärder nu vidtas för att *förenkla ansökningsförfarandet och minska handläggningstiderna* för stödärendena. Det finns enligt revisorernas mening risk för att det rådande

komplicerade förfarandet vid handläggning av stödärenden försätter framför allt de mindre företagen i ett sämre konkurrensläge vid stödfördelningen. De mindre företagen har ofta svårt att orientera sig bland olika stödformer och att avsätta de utredningsresurser som erfordras i samband med ansökan om stöd.

Som framhållits ovan medför det stora antalet handläggande organ och stödformer att överblicken över och samordningen av stödverksamheten försvåras. I rapporten har därför även föreslagits att ett centralt register upprättas över de företag som erhållit stöd eller är under utredning vid olika handläggande organ. Ett sådant register skulle utgöra ett instrument för samordning och kontroll av stödverksamheten. Det skulle också kunna utgöra en utgångspunkt för sammanställningar och utvärderingar av olika stödformer och stödet totalt.

Förslaget att inrätta ett centralt stödregister har mottagits positivt eller lämnats utan erinran av flertalet myndigheter. Statistiska centralbyrån (SCB) framhåller att, utifrån verkets erfarenheter i samband med hittills utförda studier av industristödets effekter, det genomgående problemet har varit att dels identifiera de företag som erhållit stöd, dels kvantifiera och tidslokalisera stödet. Ett stödregister kopplat till verkets centrala företagsregister skulle lösa dessa problem och vidare verka kvalitetshöjande för den ekonomiska statistiken i övrigt.

Revisorerna anser det angeläget att samordningen, kontrollen och uppföljningen av stödverksamheten förbättras. Enligt revisorernas mening fyller det föreslagna stödregistret härvid en viktig funktion, och revisorerna finner därför att ett sådant register bör upprättas. Revisorerna har noterat att regeringen uppdragit åt statskontoret att i samråd med SCB och riksskatteverket fortsätta arbetet med att vidareutveckla och pröva en samordning av registerföring av företag. Det av revisorerna föreslagna registret bör upprättas i nära samråd med nämnda arbetsgrupp. Genom en samordning med redan tillgänglig företagsstatistisk information ökas möjligheterna att allsidigt belysa stödverksamheten.

2.3 Effektiviserad informationsöverföring

I rapporten har pekats på behovet av åtgärder för att effektivisera bevakningen av den internationella utvecklingen inom områden som är av betydelse för svensk industri och för att möjliggöra ett bättre utnyttjande av insamlad information. Remissinstanserna instämmer i denna bedömning.

Revisorerna ansluter sig till det i rapporten framförda förslaget att en arbetsgrupp nu bör tillsättas med uppgift att göra en *översyn av uppläggnings- och informationsverksamheten* så att dubbelarbete undviks och att materialet struktureras på sådant sätt att olika intressentgruppers informationsbehov kan tillgodoses. Denna översyn bör företas i samråd med de

myndigheter som berörs av ett sådant åtgärdsprogram, främst de olika organen inom utlandsrepresentationen, kommerskollegium, statens industriverk (SIND) och styrelsen för teknisk utveckling (STU) samt med företrädare för näringslivet och löntagarorganisationerna.

Revisorerna anser vidare att en *förteckning över viktigare informationskällor* i vad avser den tekniska, industriella och handelspolitiska utvecklingen, såsom föreslagits i rapporten, vore värdefull. Frågan om en sådan sammanställning bör kunna närmare utredas av den föreslagna arbetsgruppen.

I rapporten har pekats på att ett stort antal utredningar om industripolitisk verksamhet slutförts under senare år. I dessa utredningar återfinns ett omfattande utredningsmaterial och ett stort antal förslag till åtgärder som ej genomförts men som alltjämt kan ha aktualitet. I rapporten föreslås en *genomgång av tidigare utredningsresultat* på området. Revisorerna delar bedömningen att det nu kan finnas anledning att gå igenom och strukturera detta material så att det lättare kan tas till vara vid överväganden om den långsiktiga industriutvecklingen. Denna uppgift synes lämpligen kunna läggas på struktursekretariatet inom industridepartementet.

Revisorerna vill samtidigt stryka under betydelsen av att pågående utredningsverksamhet bedrivs i sådan form att dubbelarbete kan undvikas och ett fruktbart idéutbyte mellan de olika utredningarna på detta område i möjligaste mån stimuleras.

2.4 Vissa exportfrämjande åtgärder

Sverige är för sin ekonomiska utveckling starkt beroende av handeln med omvärlden. För att minska underskottet i betalningsbalansen är det av största vikt att slå vakt om landets internationella konkurrenskraft och att på olika sätt stödja näringslivets exportansträngningar. Det statliga exportstödet får delvis ses som en motvikt till stödutvecklingen på det internationella planet.

Exportfrämjande verksamhet bedrivs f. n. av flera organ, bl. a. av utrikesförvaltningen, Sveriges exportråd, SIND (i fråga om branschprogrammen), de regionala utvecklingsfonderna (t. ex. försöksverksamhet med statliga handelshus), exportkreditnämnden (EKN), nämnden för fartygskreditgarantier och AB Svensk Exportkredit (SEK). Åtgärdsprogrammen spänner över ett vitt fält av insatser. Mot denna bakgrund föreslås i rapporten att en expertgrupp med företrädare för de berörda organen skall få i uppgift att snarast klarlägga förutsättningarna för att genom en närmare samordning av insatserna få till stånd en mera effektiv och målinriktad exportfrämjande verksamhet.

Flertalet remissorgan delar den i rapporten framförda uppfattningen om

behovet av en *samordning och översyn av den exportfrämjande verksamheten*. EKN och SEK, som främst yttrat sig över exportkreditverksamheten, anser att denna bedrivs effektivt och ej är i behov av en översyn.

Revisorerna vill som sin mening hävda att såväl rapporten som de i anledning av denna avgivna remissyttrandena pekar på att en översyn av den exportfrämjande verksamheten nu är nödvändig. På grund av den splittrade organisatoriska bild som samhällets exportfrämjande verksamhet visar bör samordningsaspekterna härvid träda i förgrunden. Verksamheten bör präglas av ett samordnat kommersiellt synsätt. Översynen bör göras i nära samverkan med de olika exportfrämjande organen och näringslivets organisationer. Den administrativa hemvisten av olika funktioner både på departements- och myndighetsnivå bör även kunna prövas.

I rapporten ifrågasätts även om inte exportstödet skulle kunna utformas på sådant sätt att det främjade en *ökning av andelen svenska insatsvaror i exportleveranserna*. Flera av remissinstanserna anser, bl. a. med hänsyn till internationella åtaganden, att åtgärderna på detta område främst bör vara av den karaktären att de förbättrar den insatsvaruproducerande industrins konkurrenskraft. Revisorerna instämmer i detta synsätt. En särbehandling av svenska komponentvaror vid export torde inte vara genomförbar. I stället torde andra åtgärder få övervägas. En betydelsefull insats för svensk komponenttillverkning borde enligt revisorernas mening kunna åstadkommas genom ökad marknadsinformation, så att svenska företag och potentiella underleverantörer blir uppmärksammade på existerande affärsmöjligheter. Detta skulle bidra till att stärka komponenttillverkarnas ställning även vid leveranser inom landet. Utvecklingsfonderna bör här kunna spela en aktiv roll.

Det är med tillfredsställelse revisorerna kan konstatera att SIND avser att starta aktiviteter som har till syfte att öka kunskaperna om och kontakterna mellan beställare och leverantörer, stimulera utbyggnaden av leveranskapaciteten inom landet och i övrigt genom utbildning och rådgivning främja underleverantörernas marknadsmässiga och tekniska kompetens.

Den svenska handelspolitiken är av tradition inriktad på att främja internationellt handelsutbyte. I fråga om tekoområdet har vissa avsteg gjorts från en strikt tillämpad frihandelspolitik av bl. a. försörjningspolitiska skäl. Detta har skett i en inom ramen för GATT sluten mellanstatlig överenskommelse, det s. k. multifiberavtalet (MFA). Trots vidtagna åtgärder har den inhemska produktionen av tekovaror sjunkit allt längre under det långsiktiga målet för den statliga tekopolitiken, samtidigt som de träffade begränsningsavtalen på olika sätt varit fördyrande för de svenska konsumenterna. I rapporten har föreslagits att en arbetsgrupp med företrädare för olika intressenter tillsätts med uppgift att se över det *handelspolitiska skyddet på tekoområdet*. Remissinstansernas inställning till detta förslag går starkt isär

både i fråga om behovet av en sådan arbetsgrupp och verksamhetens inriktning.

Flera av de frågeställningar som aktualiserats i rapporten har tagits upp i proposition 1981/82:148 om åtgärder för tekoindustrin, m. m. I propositionen anges bl. a. att alternativ till multifiberavtalet skall utredas. Vidare föreslås åtgärder för att åstadkomma en förbättrad kontroll av befintliga importbegränsningar och en effektivisering av den statliga samordnings- och samrådsorganisationen inom tekoområdet.

Mot denna bakgrund finner revisorerna det inte påkallat att nu föreslå att en särskild arbetsgrupp tillsätts för att se över de i rapporten aktualiserade frågeställningarna. Revisorerna vill dock framhålla vikten av att en beredskap upprätthålls på detta område, så att åtgärder snabbt kan vidtas om de i propositionen föreslagna insatserna visar sig otillräckliga.

3 Revisorernas hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer revisorerna att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna i denna skrivelse redovisade synpunkter och förslag avseende

1. en samlad översyn av industristödets administration och utformning i syfte att bl. a. begränsa antalet stödorgan och stödformer,
2. införandet av ett register över stödföretagen,
3. en ökad samordning och en mer ändamålsenlig strukturering av den information som samlas in om den internationella ekonomiska, tekniska och handelspolitiska utvecklingen,
4. en förteckning över viktigare informationskällor i vad avser den tekniska, industriella och handelspolitiska utvecklingen,
5. en sammanställning av de förslag som framkommit vid de senaste årens omfattande näringspolitiska utredningsverksamhet,
6. en ökad samordning av den exportfrämjande verksamheten,
7. en förstärkning av den insatsvaruproducerande industrins konkurrenskraft samt
8. behovet att upprätthålla en beredskap på tekoområdet så att åtgärder snabbt kan sättas in om de i proposition 1981/82:148 om åtgärder för tekoindustrin, m. m. föreslagna åtgärderna visar sig otillräckliga.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Bertil Jonasson (c), Hugo Bengtsson (s), Rolf Sellgren (fp), Hagar Normark (s), Ralf Lindström (s), Ivan Svanström (c), John Johnsson (s), Wiggo Komstedt (m), Kjell Nilsson (s), Maj Pehrsson (c) och Joakim Ollén (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och revisionsdirektören Lars-G. Dahlborn (föredragande).

På riksdagens revisorers vägnar

STURE PALM

Lars-G. Dahlborn

1982-06-10

Dnr 1980:47

Sammanfattning av rapport 1981/82:3 om det statliga stödet till industrin och de remissyttranden som avgetts över den

I Rapporten

1.1 Bakgrund

En mera aktiv näringspolitik inleddes under senare hälften av 1960-talet. I samband med riksdagens ställningstagande år 1964 till riktlinjer för lokaliseringpolitiken togs ett betydelsefullt steg mot ökad användning av ekonomiska medel i den strukturpolitiska stödverksamheten. Tidigare hade främst upplysning och rådgivning utnyttjats i denna verksamhet.

Det statliga stödet till näringslivet var till en början av förhållandevis begränsad omfattning. Det hade en i huvudsak långsiktig inriktning med syfte att bl. a. underlätta strukturomvandlingen i vissa branscher och främja vissa regionalpolitiska och försörjningspolitiska mål.

Det senaste årtiondets strukturella och konjunkturbetingade svårigheter har tvingat fram en snabb ökning av de statliga stödinsatserna. Stödet har samtidigt i en allt högre grad riktats in på att lösa akuta problem inom olika krisbranscher (företag).

Det näringspolitiska stödet är mångfacetterat och består av flera olika stödformer. Stödinsatserna uppgår f. n. till avsevärda belopp. Ett stort antal myndigheter och andra organ är engagerade i denna verksamhet.

Mot bakgrunden av statens betydande insatser för att på olika sätt stödja industrin och medverka i arbetet med att underlätta strukturomvandlingen inom industrin har riksdagens revisorer låtit granska det statliga stödet till näringslivet och utredningsverksamheten kring detta stöd.¹

1.2 Stödverksamhetens omfattning och administration

Under 1970-talet har en mängd organ och instrument tillskapats för att kanalisera det statliga stödet till industrin och övriga delar av näringslivet. Detta stöd utgår i form av ekonomiska insatser och serviceåtgärder av skilda slag.

Det ekonomiska stödet består av bidrag, lån- och kapitaltillskott m. m., statliga garantier samt skatte- och avgiftsreduktioner. Jämsides härmed administrerar staten en rad verksamheter av annat slag som är av vikt för

¹ Granskningen har utförts på andra utredningsenheten inom revisorernas kansli av Lars-G. Dahlborn.

utvecklingen inom industrin, t. ex. forsknings- och utvecklingsarbete, rådgivning vid export, teknisk konsulentverksamhet, arbetsmarknadsservice och näringslivsinformation. Ett par andra viktiga områden är den statliga utredningsverksamheten och det internationella förhandlings- och informationsarbete som olika statliga organ utför i syfte att främja bl. a. näringslivets intressen.

Antalet stödformer kan beräknas uppgå till flera hundra. Antalet varierar beroende på hur de skilda stödformerna avgränsas. Under femårsperioden 1975/76–1979/80 uppgick, enligt de beräkningar som utförts i granskningen, det företagsinriktade stödet till näringslivet i dess helhet till 61,6 miljarder kronor i form av transfereringar (26,6 miljarder kronor exkl transfereringar till jordbruks- och bostadssektorerna) och 27,9 miljarder kronor i form av kapitaltillskott m. m. (ca 10,0 miljarder kronor exkl jordbruks- och bostadssektorerna). De statliga garantiförbindelserna för lån m. m. uppgick den 31 december 1980 till sammanlagt 60,2 miljarder kronor. Verksamheten finansierades budgetåret 1979/80 från mer än 150 olika anslag på statsbudgeten.

Handläggningen av stödärenden bestäms av ett komplicerat regelsystem. Grundläggande bestämmelser för transfereringarna framgår av de årliga s. k. regleringsbrev som utfärdas för vart och ett av de olika anslagen. I dessa brev hänvisas ofta till tidigare regleringsbrev och till bakomliggande riksdagsbeslut. Utöver de anvisningar som lämnas i regleringsbreven förekommer i fråga om flertalet anslag kompletterande bestämmelser angivna i olika författningar, regeringsbeslut, regeringsskrivelser m. m. Totalt har mer än 270 sådana kompletterande bestämmelser samt över 200 nu gällande ändringar till dessa utfärdats för de stödformer som handläggs på myndighetsnivå. I vissa fall utfärdar även den medelsdisponerande myndigheten närmare föreskrifter för verkställigheten av de bestämmelser regeringen utfärdar. Som exempel kan nämnas att för en av stödformerna omfattar dessa särskilda anvisningar nära 60 A4-sidor.

En betydande organisatorisk och administrativ apparat har byggts upp för att handlägga de statliga stödinsatserna och styra stödmedlen till de verksamheter som statsmakterna bedömt vara mest angelägna.

Ett 40-tal centrala myndigheter är f. n. engagerade i administrationen av ekonomiskt stöd till företag inom olika sektorer av det svenska näringslivet (industri, jordbruk och service). I vissa fall har handläggningen av dessa ärenden delegerats till olika regionala organ. Totalt berörs därigenom tolv departements verksamhetsområden.

Frågor om stöd till industrisektorn handläggs inom främst handels-, arbetsmarknads- och industridepartementen. Stöd till industrin handläggs av ett tiotal centrala myndigheter. Bland dessa kan nämnas transportrådet, kommerskollegium, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsmarknadsstyrelsen, statens industriverk, styrelsen för teknisk utveckling, exportkreditnämnden och nämnden för fartygskreditgarantier. Bland myndigheter

m. m. på regional nivå kan nämnas länsarbetsnämnder, länsstyrelser och regionala utvecklingsfonder. Jämsides härmed ankommer industripolitiska funktioner på en rad andra organ såsom Sveriges exportråd, Sveriges Investeringsbank och AB Svensk Exportkredit.

Denna differentiering av stödverksamheten innebär att det i dag finns en kraftfull medelsarsenal för olika industripolitiska insatser.

Det förhållandet att det statliga stödet till industrin går via många olika organ och har många former och beteckningar gör emellertid att verksamheten blir svår att överblicka och att utvärderingen av vidtagna stödåtgärder ytterligare försvåras. Den organisatoriska splittringen hindrar en samlad och fortlöpande kompetens- och erfarenhetsuppbyggnad. Uppsplittringen har också gjort att det blivit svårare för företagen att orientera sig i stödsystemets labrynter.

1.3 Den industripolitiska informations- och utredningsverksamheten

Den statliga industripolitiska informations- och utredningsverksamheten är omfattande. Den bedrivs dels av organ knutna till regeringskansliet såsom olika permanenta branschråd, kommittéer, delegationer m. m. samt ett 30-tal tillfälliga statliga utredningar, dels av olika centrala och regionala myndigheter. Denna uppsjälkning hänger i viss utsträckning samman med det delade ansvaret för administrationen av det företagsinriktade stödet.

Av de centrala myndigheterna har statistiska centralbyrån, kommerskollegium, patent- och registreringsverket, statens pris- och kartellnämnd, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsmarknadsstyrelsen, statens industriverk och styrelsen för teknisk utveckling en mera framträdande roll i den industripolitiska informations- och utredningsverksamheten. Vidare kan nämnas de olika organen inom utlandsrepresentationen samt de regionala utvecklingsfonderna.

Utanför den statliga sektorn svarar företag, branschorganisationer, organisationer på arbetsmarknaden samt enskilda forsknings- och utredningsinstitut för betydelsefulla insatser inom detta område.

Behovet och värdet av den industripolitiska informations- och utredningsverksamheten har vid skilda tillfällen starkt betonats såväl av statsmakterna och den offentliga förvaltningen som av näringslivet. Därvid har särskilt framhållits vikten av att noga följa den internationella tekniska och industriella utvecklingen.

De former under vilka informations- och utredningsverksamheten bedrivs har skapat irritation på många håll. Det är svårt för de olika intressenterna att orientera sig i och utnyttja det omfattande material som samlas in på olika håll om den tekniska, industriella och handelspolitiska utvecklingen. Utredningsverksamheten har också kritiserats för att vara splittrad och utan kontinuitet. Fördelningen av uppgifter och ansvar mellan de olika centrala industripolitiska organen har varit oklar. Det har vidare pekats på att de mer

långsiktiga frågorna har fått stå tillbaka i strävan att finna lösningar på de mer kortsiktiga problemen.

1.4 Synpunkter och förslag

Den företagna genomgången av det statliga industristödets administration och utformning har gett anledning till följande sammanfattningsvis återgivna synpunkter och förslag.

- Förutsättningarna att samla handläggningen av det företagsinriktade stödet till ett mindre antal myndigheter och organ bör närmare utredas.
- Möjligheterna att begränsa antalet stödformer och att minska detaljregleringen av stödmedlens användning bör prövas i syfte att dels uppnå en ökad flexibilitet vid medelsdispositionen, dels skapa bättre möjligheter att styra stödet till expansiva och långsiktigt konkurrenskraftiga företag.
- Åtgärder bör vidtas för att förenkla det nu ofta komplicerade och byråkratiska ansökningsförfarandet. Samtidigt bör olika vägar prövas för att minska handläggningstiderna.
- I syfte att förbättra den industripolitiska framförhållningen och därmed öka möjligheterna att genomföra den nödvändiga strukturomvandlingen i mer planmässiga former bör insamlingen av sådan information om den internationella utvecklingen som är av betydelse för industripolitikens utformning ges en hög prioritet. En arbetsgrupp föreslås därför bli tillsatt med uppgift att tillsammans med berörda myndigheter se över uppläggningsen av denna informationsverksamhet, så att dubbelarbete undviks, och att materialet struktureras på ett sådant sätt att olika intressentgruppers informationsbehov kan tillgodoses.
- För att underlätta för myndigheter, företag m. fl. att orientera sig i det omfattande informationsmaterialet om den tekniska, industriella och handelspolitiska utvecklingen bör den stödhandbok som ges ut av industriverket kompletteras med uppgifter om tillgängliga informationskällor på dessa områden.
- Ett stort antal utredningar om industripolitisk verksamhet har slutförts under senare år. I dessa utredningar återfinns ett omfattande utredningsmaterial och ett stort antal förslag till åtgärder som ej genomförts men som alltjämt torde ha aktualitet. Det kan övervägas om man inte nu borde gå igenom och strukturera detta material så att det lättare kan tas till vara vid statsmakernas fortsatta industripolitiska överväganden. Denna uppgift torde lämpligen kunna läggas på det inom industridepartementet nyligen inrättade strukturekretariatet.
- Till hjälp för de handläggande myndigheternas samordning och kontroll av stödverksamheten bör ett centralt register över företag som är aktuella i stödsammanhang läggas upp. Ett sådant register skulle också kunna utgöra

utgångspunkt för sammanställningar och utvärderingar av olika stödformer och av stödet totalt. F. n. saknas tillräcklig kunskap om stödformernas effekter.

- Exportfrämjande verksamhet bedrivs f. n. av flera myndigheter m. m. En expertgrupp med företrädare för de berörda organen föreslås få i uppgift att snarast klarlägga förutsättningarna för att genom en närmare samordning av insatserna få till stånd en mera effektiv och målinriktad exportfrämjande verksamhet. Härvid bör även den administrativa hemvisten för olika funktioner kunna prövas.
- Möjligheterna att utforma exportstödet på ett sådant sätt att detta stöd främjaren ökning av andelen svenska insatsvaror i exportleveranserna bör undersökas. Därigenom skulle stödet få en mera gynnsam sysselsättningsfrämjande effekt. En översyn i detta syfte bör kunna omfatta också sådana statliga organ som Fonden för industriellt samarbete med u-länder, Swedfund.
- De exportbegränsningsavtal på tekoområdet som Sverige träffat med ett antal s. k. lågprisländer inom ramen för multifiberavtalet (MFA) har inte tillräckligt effektivt skyddat den svenska tekoindustrin. Importen har i stället ökat från andra länder. Avtalen har vidare lett till handel med de överenskomna kvotutrymmena. Genom fördyringar på grund av överflyttningen av importen från lågprisländerna och av handeln med "införselrätter" har de svenska konsumenterna förorsakats betydligt ökade kostnader utan att den inhemska tekoindustrins konkurrensläge på ett mera avgörande sätt förbättrats. I syfte att komma till rätta med dessa förhållanden bör en arbetsgrupp med företrädare för olika intressentgrupper tillsättas för att utarbeta och pröva olika lösningar. Därvid skulle bl. a. följande tre alternativa infallsvinklar kunna bli föremål för en prövning. Det bör betonas att möjligheterna att genomföra önskade ändringar i avtalen i hög grad är beroende av de handelspolitiska spelreglerna och rådande förhandlingssituation. Åtgärder kan inte vidtas ensidigt. Stor hänsyn måste tas till handelsutbytet i övrigt och till risken för handelspolitiska motåtgärder.

a) Sverige bör vid de handelspolitiska förhandlingarna sträva efter att successivt avlasta exportländerna uppgiften att fördela de överenskomna kvoterna (exportreglering). En sådan ändring torde leda till att bevakningen av ingångna avtal kan effektiviseras. I sådant fall torde vi inte kunna ansluta oss till ett nytt MFA-avtal. Genom att inom landet fördela dessa kvoter på olika importörer (importreglering) skulle man också uppnå att de extra vinster i distributionsledet som regleringen medför i ökad utsträckning stannar i landet.

b) Det kan även övervägas att införa s. k. globalkvoter på tekoområdet. Detta skulle innebära att det fastställdes totalramar för importen av olika varor från samtliga berörda länder (exkl. EFTA- och EG-området). Dessa länder skulle sedan få konkurrera om det tillgängliga importutrymmet. Ett

system med globala importbegränsningar skulle underlätta bevakningen av att importkvoten inte överskrids. Den kvoterade importen skulle samtidigt förbilligas genom att denna då kan ske från de konkurrenskraftigaste tillverkningsländerna.

c) Det kan å andra sidan övervägas om inte Sverige bör avstå från en kvantitativ reglering av importen på tekoområdet. Skyddet för de delar av den inhemska tekoindustrin som är av särskild betydelse från försörjnings- och sysselsättningspolitisk synpunkt föreslås i sådant fall få formen av dels tullar, som man får försöka förhandla fram under hänvisning till den svenska tekoindustrins exceptionellt svåra konkurrensläge, dels ett tilltullskyddet avpassat industripolitiskt stöd.

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten (1981/82:3) Det statliga stödet till industrin har lämnats av transportrådet, statistiska centralbyrån (SCB), kommerskollegium, generaltullstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF), exportkreditnämnden (EKN), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), statens industriverk (SIND), styrelsen för teknisk utveckling (STU), styrelsen för Sveriges teknisk-vetenskapliga attachéverksamhet (STATT), nämnden för fartygskreditgarantier (FKN), Fonden för industriellt samarbete med u-länder – Swedfund, Sveriges exportråd, Textilgrossisternas Riksförbund, Sveriges industriförbund, Textilrådet-Konfektionsindustriföreningen, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO) – Familjeföretagen, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO) samt Svensk Exportkredit (SEK).

LO har bilagt yttrande från Beklädnadsarbetarnas förbund. LO instämmer i de synpunkter förbundet anfört om rapportens förslag på tekoområdet.

Sveriges Grossistförbund har på eget initiativ lämnat ett yttrande, i vilket organisationen ansluter sig till de synpunkter som anförts i yttrandet från Textilgrossisternas Riksförbund.

2.1 Översyn av det statliga industristödets administration och utformning

Förslaget om en översyn av det statliga industristödets administration och utformning har fått ett positivt gensvar från flertalet remissmyndigheter. Arbetsmarknadsstyrelsen instämmer i att den stora mängden olika stöd och de varierande regler som gäller för olika stödformer måste vara svåröverskådliga för avnämarna. Styrelsen anser därför att det finns skäl att se över både stödformerna och de regler som styr deras tillämpning. Industriverket, som delar uppfattningen att en översyn av det statliga stödet till industrin bör göras, framhåller att syftet bör vara att ge stödet en sådan inriktning att det tillsammans med andra åtgärder medverkar till att underlätta industrins

strukturanpassning och bidrar till att utveckla de långsiktigt konkurrenskraftiga delarna av industrin. Styrelsen för teknisk utveckling delar uppfattningen att bl. a. den pågående utredningen av SIND:s organisation bör kunna behandla också förutsättningarna för att minska antalet stödorgan och stödformer. Nämnden för fartygskreditgarantier framhåller att förutsättningar torde finnas för en mer lönsam och effektivare användning och administration av stödmedel genom en koncentration av handläggningen till ett mindre antal och mer specialiserade myndigheter och organ samt genom en begränsning av antalet stödformer m. m. Nämnden ansluter sig därför till förslaget i rapporten.

Transportrådet är positivt till en översyn av industristödet, men framhåller att transportstödet bör vara kvar och även i fortsättningen handläggas av rådet. ÖEF pekar på att styrelsen redan lämnat förslag till åtgärder i syfte att minska antalet stödformer inom det ekonomiska försvarets område. ÖEF avstyrker däremot bestämt att frågor om industriella åtgärder av försörjningsberedskapskaraktär överförs från ÖEF till annan myndighet. Analysen av försörjningsförhållanden och prövningen av bästa sätt för erhållande av försörjningsberedskap måste göras av den myndighet som har det samlade försörjningsansvaret på ett område. Av den anledningen är det inte möjligt att föra över handläggningen av de industriella åtgärder ÖEF administrerar till SIND eller annan myndighet.

Näringslivets organisationer liksom löntagarorganisationerna har uttalat ett klart stöd för förslaget att se över industristödet. SHIO – Familjeföretagen och Sveriges industriförbund ger dock samtidigt uttryck för den uppfattningen att en sådan översyn inte får leda till en alltför långtgående koncentration av stödadministrationen. LO delar utredningens uppfattning att det nuvarande stödsystemet är ytterst komplicerat och svåröverskådligt. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att bedöma de sammantagna effekterna. Det förhållandet att stödformerna är många får emellertid inte ge överdrivna föreställningar om rationaliseringsmöjligheterna. En komplicerad och sammansatt målstruktur för samhällets påverkan av näringslivet nödvändiggör ett relativt komplicerat system för stödinsatser. Det faktum att systemet byggts upp stegvis utan någon övergripande prövning av helheten motiverar dock, enligt LO, att en översyn kommer till stånd i syfte att koncentrera handläggningen till färre organ och minska antalet stödformer. Beklädnadsarbetarnas förbund, som av LO beretts tillfälle att yttra sig över rapporten, har uttalat att förbundet kraftigt vill instämma i slutsatsen att handläggningen av det statliga stödet bör koncentreras till ett mindre antal myndigheter. Likaså är det angeläget att antalet stödformer begränsas. Dessa förslag bör enligt förbundet snarast utredas.

2.2 Effektiviserad informationsöverföring

Remissinstanserna har betonat vikten av en effektiviserad rapportering om den tekniska, industriella och handelspolitiska utvecklingen i vår omvärld. De instämmer i kravet på en översyn av den informationsverksamhet om den internationella utvecklingen som är av betydelse för industripolitikens utformning. Därvid har särskilt samordningsaspekten betonats.

Kommerskollegiet framhåller att den samordning som förekommer mellan olika berörda instanser i dessa sammanhang är bristfällig. En liknande bedömning har gjorts av industriverket som betonar att en ökad samordning av den internationella bevakningen vid olika myndigheter är önskvärd. Industriverket pekar vidare på att verket redan tidigare lagt fram förslag i detta syfte.

Även LO erinrar om att organisationen sedan flera år i olika sammanhang strukit under att en effektiviserad bevakning av den internationella utvecklingen av betydelse för den svenska industripolitiken är angelägen. En sådan effektivisering är enligt LO en viktig förutsättning för en förbättrad industripolitisk framförhållning. SACO/SR uttalar att en internationell överblick givetvis måste betecknas som synnerligen angelägen. Med tanke på dess omfattning och de resurser som erfordras är det också helt nödvändigt att insatserna inom vårt land koordineras åtminstone i alla mera övergripande frågor.

Bland de remissorgan som uttalat sig om formerna för en samordning går meningarna isär. Industriverket anser att, med hänsyn till att verket har en central roll i den industripolitiska utredningsverksamheten, det är naturligt att industriverket ges mandat och resurser att genomföra en sådan samordning. Styrelsen för teknisk utveckling anser att uppgiften att utarbeta konkreta förslag till ett bättre utnyttjande av den samlade informationen i första hand bör ankomma på befintliga organ och myndigheter. SHIO-Familjeföretagen och Sveriges industriförbund har hänvisat till sina tidigare avlämnade yttranden över betänkandet Att utveckla en långsiktig industripolitik (Ds I 1980:17-18). SHIO-Familjeföretagen har i yttrandet om denna utredning anfört att informationsinsamlingen till underlag för en långsiktig offensiv industripolitik bör samlas till ett organ, lämpligen inom industridepartementet. Sveriges industriförbund pekar på möjligheten att utnyttja näringspolitiska rådet i dessa sammanhang.

Förslaget att komplettera stödhandboken med uppgifter om vissa viktigare informationskällor om den tekniska, industriella och handelspolitiska utvecklingen har berörts av enbart två remissmyndigheter. Industriverket, som instämmer i att en sådan sammanställning vore värdefull, föreslår att denna information ges ut fristående från stödhandboken. Kommerskollegiet har gett uttryck för i huvudsak likartade synpunkter.

2.3 Stödregister

Förslaget att inrätta ett centralt register över företag med någon form av statligt stöd har vunnit gehör eller lämnats utan erinran från flertalet remissinstanser. Arbetsmarknadsstyrelsen uttalar att den ansluter sig till uppfattningen att det föreligger ett behov av bättre översikt och analys än f. n. Industriverket delar den i rapporten framförda uppfattningen om behovet av en samlad information om de stödåtgärder som vidtagits eller är under utredning vid olika handläggande organ. Industriverket, som därför tillstyrker förslaget att inrätta ett centralt stödregister, finner det naturligt att verket görs till huvudman för ett sådant register. Statistiska centralbyrån (SCB) förordar att SCB får i uppdrag att upprätta ett stödregister kopplat till verkets centrala företagsregister. Ett sådant arrangemang skulle vara förenat med olika tekniska fördelar och det skulle bl. a. verka kvalitetshöjande för den ekonomiska statistiken i övrigt.

Centralorganisationen SACO/SR anser att man vid kommande översyner av bidragssystemen bör överväga möjligheterna till en förbättrad kontroll och uppföljning av såväl bidrag som bidragsmottagare. På detta område skulle t. ex. en utökad och förbättrad datoranvändning kunna komma väl till pass. LO anser att ett centralt register med uppgift om företag som erhållit någon form av samhällsstöd är en angelägen åtgärd varför ett sådant snarast bör byggas upp.

Styrelsen för teknisk utveckling (STU) anser att frågan om ett centralt stödregister kan avgöras först när möjligheterna prövats att nedbringa antalet stödformer och stödorgan. STU anser att det finns stor risk för att kostnaderna för att upprätta och underhålla ett centralt register inte motsvarar värdet. STU kan därför inte på tillgängligt underlag tillstyrka förslaget om ett centralt register. Även SHIO-Familjeföretagen och Sveriges industriförbund tar upp kostnadsaspekten. Organisationerna befarar att den föreslagna uppläggningsen av ett centralt register över företag som är aktuella i stödsammanhang kan medföra betydande kostnader om det skall vara användbart för meningsfulla statistiska bearbetningar. Samtidigt är det högst tveksamt om ett sådant register bidrar till att ge ett bättre beslutsunderlag i konkreta ärenden.

2.4 Bättre utnyttjande av tidigare industripolitisk utredningsverksamhet

Förslaget att gå igenom och strukturera utredningsmaterialet från tidigare industripolitisk utredningsverksamhet, så att det lättare kan tas till vara vid statsmakternas fortsatta industripolitiska överväganden, får stöd av kommerskollegium, statens industriverk och styrelsen för teknisk utveckling. SHIO-Familjeföretagen och Sveriges industriförbund befarar dock att en särskild och mera ambitiös genomgång av detta slag inte skulle vara meningsfull.

2.5 Vissa exportfrämjande åtgärder

Statens industriverk delar den i rapporten framförda meningen om behovet av en samordning och översyn av den exportfrämjande verksamheten. Det är därvid, enligt industriverket, viktigt att målen för verksamheten klargörs och relateras till andra industripolitiska åtgärder. De exportfrämjande åtgärderna bör ses som ett led i det industripolitiska arbetet som syftar till att underlätta för företagen att anpassa sig till förändrade strukturella betingelser.

Enligt expertrådet återstår alltså mycket att göra vad beträffar ytterligare samordning av den exportfrämjande verksamheten. Exportrådet anser därför att förslaget om tillsättande av en expertgrupp är tillfredsställande. Ytterligare kunskaper om och integration av de tjänster som erbjuds företagen är en mycket viktig fråga för expertrådet. Exportrådet anser att det kommersiella synsätt som ingår i verksamhetsplaneringen f. n. skulle vara av värde för en eventuell expertgrupp att ta del av. Exportrådet anser att den grundläggande affärsmässiga synen är den mest sysselsättningsbefrämjande och vill gärna utveckla detta inom ramen för en eventuell expertgrupp. I en sådan grupp bör även Swedfund, Beredningen för Internationellt Tekniskt Samarbete (BITS), STU och SIDA vara representerade. Exportrådet anser att den administrativa hemvisten för olika funktioner givetvis bör prövas i samband med en sådan expertutredning.

TCO har kunnat konstatera att den svenska konkurrenskraften försvagats under senare år. Mot denna bakgrund föreslås en allmän effektivisering av exportfrämjandet. Bl. a. bör bevakningen av projekt som stöds av de olika FN-organen och av de regionala utvecklingsbankerna förstärkas i syfte att ge svensk industri större möjlighet att delta i dessa. Vidare bör de fackliga organisationerna inom tjänstemannarörelsen få ett ökat inflytande i exportfrämjandet.

LO delar uppfattningen att något måste göras åt den mycket splittrade organisatoriska bild som samhällets exportfrämjande verksamhet uppvisar. LO har i annat sammanhang krävt en utredning om detta. LO anser dock inte att översynen bör anförtros en expertgrupp med företrädare för berörda organ. Översynen bör göras av en mer fristående utredning, bl. a. med hänsyn till att även ansvarsfördelningen på departementsnivå bör prövas.

Kommerskollegium är tveksamt till möjligheterna att nå några väsentliga effektivitetsvinster genom en enkel administrativ åtgärd i form av tillsättandet av en expertgrupp. Verket tar ställning till detta förslag inte minst mot bakgrund av de olika utredningar och åtgärder som genomförts på detta område under senare år. Exportkreditnämnden är utifrån nämndens erfarenheter från exportkreditgivningen inte övertygad om att en expertgrupp skulle kunna lämna några egentliga bidrag till att effektivisera en verksamhet som fortgående är föremål för översyn. AB Svensk Exportkredit (SEK) anser att exportkreditverksamheten f. n. i huvudsak är effektiv och

målinriktad. Någon översyn härvidlag anser SEK således inte erforderlig. Behovet av en expertgrupp för att utröna möjligheterna till effektivisering av andra delar av den exportfrämjande verksamheten anser sig SEK inte ha möjligheter att bedöma. Industriverket instämmer i att den svenska insatsvaruproducerande industrins konkurrenssituation behöver förbättras. Under 1970-talet har andelen importerade insatsvaror ökat. Vissa delar av den insatsvaruproducerande industrin har drabbats särskilt hårt. Speciella åtgärder är därför motiverade.

Enligt industriverkets mening bör dessa åtgärder vara av den karaktären att de varaktigt förbättrar den insatsvaruproducerande industrins konkurrenskraft. Kommerskollegiet har uttryckt liknande synpunkter på utformningen av ett sådant stöd. Verket anser att ett stöd till svensk komponenttillverkning bör utformas så, att man söker minska informationsbarriärer så att inhemska, potentiella underleverantörer och svenska exportföretag blir uppmärksammade på existerande affärsmöjligheter. Vidare bör svensk komponentexport främjas på samma sätt som all annan export.

Kommerskollegiet, liksom exportkreditnämnden, SHIO-Familjeföretagen och Sveriges industriförbund, varnar för sådana åtgärder som skulle diskriminera export av industriprodukter som innehåller utländska insatsvaror. Sådana åtgärder kan stå i strid med internationella åtaganden på subventionsområdet. Samtidigt pekas på att handel med komponenter och insatsvaror inte är något som ensidigt missgynnar Sverige.

2.6 Utredning om vissa handelspolitiska åtgärder på tekoområdet

Förslaget att tillsätta en arbetsgrupp för att utarbeta och pröva olika handelspolitiska lösningar på tekoområdet får stöd av SHIO-Familjeföretagen och Sveriges industriförbund samt av LO och Beklädnadsarbetarnas förbund. Generaltullstyrelsen har uttalat att den finner det angeläget att tullverket blir representerat i en sådan grupp. Kommerskollegiet och Textilgrossisternas Riksförbund anser att de frågor som en sådan arbetsgrupp skulle ta upp även fortsättningsvis bör prövas och utarbetas inom ramen för nuvarande institutioner. Textilgrossisternas Riksförbund anser dock att det nu är hög tid att ompröva den hittills förda politiken på tekoområdet – en politik som, enligt förbundet, inte visat sig ha några positiva effekter med utsikt till bestående resultat. Textilrådet-Konfektionsindustriföreningen avstyrker bl. a. av tidskäl att en arbetsgrupp tillsätts för att utreda olika alternativ i handelspolitiken på tekoområdet. Även Beklädnadsarbetarnas förbund har starkt strukit under det angelägna i att åtgärder vidtas med det snaraste på detta område.

Beträffande de alternativa infallsvinklar som i rapporten föreslagits bli föremål för arbetsgruppens prövning går remissinstansernas ställningstaganden vitt isär. Beklädnadsarbetarnas förbund anser att de tre punkter som anges i rapporten, nämligen a) export- och importreglering, b) globalkvoter

för tekoimporten och c) slopande av importrestriktioner på tekoområdet, mycket väl kan vara utgångspunkter för en sådan utredning. SHIO-Familjeföretagen och Sveriges industriförbund menar att införandet av s. k. globalkvoter på tekoområdet kan övervägas. De båda organisationerna tar dock klart avstånd från tankegången att den kvantitativa regleringen skulle ersättas med tullar. Textilrådet-Konfektionsindustriföreningen förordar klart ett alternativ med globalkontingenter för tekoimporten. Ett slopande av de kvantitativa regleringarna av tekoimporten med ett tullskydd och ett industripolitiskt stöd bedöms som orealistiskt.

Textilgrossisternas Riksförbund förespråkar ett successivt slopande av de kvantitativa importhindren på tekoområdet. Organisationen ställer sig klart avvisande mot ökade tullar och anser att ett globalkvoteringsystem skulle vara orealistiskt.

Industriverket har uppmärksammat de problem som revisorerna berör. Verket erinrar om att det på uppdrag av regeringen inom sitt ansvarsområde har utrett och lämnat underlag för den fortsatta långsiktiga planeringen av de statliga åtgärderna för tekoindustrin. Utredningsresultaten har bl. a. redovisats i SIND PM 1981:12 och SIND PM 1981:13. Dessa utredningar har, framhåller industriverket, utgjort en del av underlaget för propositionen 1981/82:148 om åtgärder för tekoindustrin som nyligen lagts fram och i vilken förslag lämnas om inriktningen av de fortsatta statliga åtgärderna på tekoområdet. Bl. a. förordas en ökad satsning på effektivitetshöjande åtgärder. Vidare lämnas förslag till lag om ursprungsmärkning av kläder. Åtgärder föreslås också för att åstadkomma en förbättrad kontroll av befintliga importbegränsningar från lågprisländer.

Dessa åtgärder bör, menar industriverket, kunna leda till viss förbättring av den svenska tekoindustrins situation. En beredskap bör dock hållas så att åtgärder snabbt kan vidtas om de förslagna insatserna visar sig otillräckliga.

Sakregister till granskningsärendena åren 1976—1981/82

Registret upptar de ärenden som revisorerna slutbehandlat under åren 1976 t. o. m. verksamhetsåret 1981/82. Det omfattar också ärenden i vilka granskningsarbete under motsvarande period påbörjats eller beslut om förstudier fattats.

Tidigare års verksamhetsberättelser finns för varje år intagna i riksdagstrycket bland förslag och redogörelser saml. C2.

<i>Administrationskostnaden för högskoleutbildning</i>	81/82: 21
<i>Administrativa göromål vid universitet och högskolor</i>	76: 125
<i>Affärsverkens intäkt- och kostnadsutveckling</i>	
Kommunikationsverken	80: 12
Domänverket	81/82: 15
<i>Anslagsutvecklingen vid Operan</i>	81/82: 18
<i>Arbetsgivaravgifter</i>	81/82: 12
<i>Arbetsmarknadspolitik</i>	77: 116
<i>Arbetsmarknadsverkets personalsituation</i>	81/82: 19
<i>Avbemannade fyr- och lotsplatser</i>	81/82: 18
<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>Besparingsåtgärder i statsförvaltningen</i>	81/82: 13
<i>Biblioteksväsen</i>	
Information om statliga publikationer	81/82: 10
LIBRIS	78: 19
<i>Bostadsbebyggelse, statens stöd till</i>	81: 23
 <i>Centrala studiestödsnämnden</i>	78: 26
<i>Civildödsarets planeringssystem</i>	81: 11
 <i>Databehandling</i>	
Datorbaserat system för studiedokumentation	81/82: 18
Informationssystem för vetenskapliga bibliotek	78: 19
<i>Domänverket</i>	81/82: 15
<i>Dödsbodelägda skogsbruksegendomar</i>	76: 104
 <i>Exekutionsväsendet</i>	
Allmänna och enskilda mål vid exekution	81: 10
Indrivning av parkeringsbot	76: 102
Indrivningsstatistiken	81/82: 20
Kronofogdemyndigheternas personalresurser	81/82: 20
 <i>Fartygskreditgarantinämnden</i>	81/82: 19
<i>Fastighetsbildnings- och mättningsväsendet</i>	79: 11
<i>Finansförvaltningens centrala organisation</i>	80: 7
<i>Fyr- och lotsplatser</i>	81/82: 18
 <i>Försvarsväsen</i>	
Anskaffning av försvarsmateriel	81/82: 21
Befälsutbildning	76: 106
Civildödsstyrelsens materielupphandling	76: 109

Försvarets planerings- och ekonomisystem:	
a) produktionsledningssystemet	80: 9
b) planeringssystemet inom civilförsvaret	81: 11
c) planeringssystemet	81/82: 17
Tjänstledighet vid frivillig utbildning	79: 10
Utarrendering av övningsfält	79:26
Utlökalisering av militära myndigheter	81: 20
<i>Förvaltningslagens effekter</i>	76: 100
<i>Glesbygdsfrågor</i>	76: 115
<i>Gotländska kyrkor</i>	77: 113
<i>Hälsa- och sjukvård</i>	
Karolinska sjukhusets upprustning	77: 101
Socialstyrelsens tillsynsverksamhet	76: 110
<i>Högskoleutbildningens administrationskostnader</i>	81/82: 21
<i>Högskolornas administrativa göromål</i>	76: 125
<i>Idrottsstöd</i>	81/82: 11
<i>Indrivning av parkeringsbot</i>	76: 102
<i>Information</i>	
Samhällsinformation	76: 122
Statliga publikationer	81/82: 10
<i>Institutet för rikskonserter</i>	79: 10
<i>Internationellt bistånd</i>	
Katastrofbistånd till Bangladesh	76: 104
Kotmale-projektet	81/82: 23
<i>Invandrarverket</i>	76: 127
<i>Jordbruksprisreglering</i>	80: 11
<i>Kammarkollegiet</i>	78: 23
<i>Kammarrätterna</i>	77: 100
<i>Karolinska sjukhuset, upprustning av</i>	77: 101
<i>Kommunal byggnads- och anläggningsverksamhet</i>	77: 120
<i>Konsertverksamhet finansierad av staten</i>	79: 10
<i>Kontrollen av mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter</i>	
Personalresurser	81/82: 12
Uppbördsstatistik	81/82: 17
<i>Kriminalvårdsanstalter</i>	81/82: 17
<i>Kulturminnesvård</i>	
Restaurering av gotländska kyrkor	77: 113
<i>Kulturrådet</i>	81/82: 21
<i>Lantmäteriverksamhet, lokal</i>	79: 11
<i>LIBRIS – ett datasystem för bibliotek</i>	78: 19
<i>Lokaliseringsbidrag</i>	80: 12
<i>Lots- och fyrplatser</i>	81/82: 18
<i>Luftfartsverket</i>	77: 104, 80: 12
<i>Länsskatterätterna</i>	78: 27
<i>Länsstyrelsernas planeringsavdelningar</i>	78: 30
<i>Mellankommunala skatterätten</i>	78: 22
<i>Mervärdesskatt</i>	81/82: 12

Näringsstöd

Fartygskreditgarantinämnden	81/82: 19
Lokaliseringsbidrag	80: 12
Strukturstöd	81/82: 13
Svenskt Stål AB	81/82: 11
Uddeholms AB	80: 10

Omkostnader för statsmyndigheterna

76: 117

Operans anslagsutveckling

81/82: 18

Parkeringsbot, indrivning av

76: 102

Patent- och registreringsverket

76: 127

Planerings- och ekonomisystem inom försvaret

81/82: 17

Postverket

80: 12, 81: 21

Programbudgetering hos civila myndigheter

80: 8

Rationaliseringsorgan inom statsförvaltningen

76: 120

Redovisningsrevisionen inom statsförvaltningen

80: 7

Redovisningssystemet för statsmyndigheter

81/82: 9

Regionmusiken

79: 10

Regleringsföreningar

80: 11

Revisionen av riksdagsförvaltningen

76: 128

Riksbankens avdelningskontor

81/82: 15

Riksskatteverket

77: 108

Samhällsinformation

76: 122

Service i glesbygd

76: 115

Skogsbruksrationalisering

76: 104

Skogsodling på nedlagd jordbruksmark

81: 22

Socialstyrelsens tillsynsverksamhet

76: 110

Statens fordringar, bevakning och avskrivning av

77: 107

Statens järnvägar

80: 12, 81/82: 10

Statens lån till Uddeholms AB

80: 10

Statens personalnämnd

77: 110

Statens stöd till bostadsbebyggelse

81: 23

Statens stöd till idrotten

81/82: 11

Statens utlåningsverksamhet

81/82: 17

Statliga publikationer, information om

81/82: 10

Statligt förhandlingssystem

81/82: 21

Statligt redovisningssystem

81/82: 9

Statsbidragsberättigade kommunala arbeten

77: 120

Statsförvaltningens rationaliseringsorgan

76: 120

*Statsmyndigheter**Arbetsmarknadsverkets personalsituation*

81/82: 19

Besparingsåtgärder inom statsförvaltningen

81/82: 13

Fartygskreditgarantinämnden

81/82: 19

Finansförvaltningens centrala organisation

80: 7

Förhandlingssystem

81/82: 21

Kriminalvårdsanstalter

81/82: 17

Kronofogdemyndigheter

81: 10

Kulturrådet

81/82: 21

Omkostnader

76: 117

Programbudgetering

80: 8

Rationaliseringsorgan	76: 120
Redovisningsrevision	80: 7
Redovisningssystem	81/82: 9
Riksbankens avdelningskontor	81/82: 15
Utlokalisering	81: 20, 81/82: 20
Ärendebalanser, se även under <i>Ärendebalanser hos vissa statsmyndigheter</i>	79: 12
ÖEF	81/82: 21
<i>Strukturstöd till industrin</i>	81/82: 13
<i>Studiedokumentation vid högskolan, STUDOK</i>	81/82: 18
<i>Studiestödsnämnden</i>	78: 26
<i>Svenskt Stål AB</i>	81/82: 11
<i>Tandvårdsreformen</i>	76: 112
<i>Taxering i första instans</i>	81/82: 20
<i>TEKO-stöd</i>	81/82: 21
<i>Televerket</i>	80: 12
<i>Tillsynsverksamhet hos socialstyrelsen</i>	76: 110
<i>Trafiksäkerhet</i>	81/82: 19
<i>Uddeholms AB</i>	80: 10
<i>Universitetens administrativa göromål</i>	76: 125
<i>Uppbördsstatistik</i>	81/82: 17
<i>Utbildning</i>	
Administrationskostnaden för högskoleutbildning	81/82: 21
Arbetsmarknadsutbildning	77: 116
Befälsutbildning	76: 106
Studiedokumentation vid högskolan	81/82: 18
Tjänstledighet vid försvarsutbildning	79: 10
<i>Utlokalisering av statliga myndigheter</i>	
Civila myndigheter	81/82: 20
Militära myndigheter	81: 20
<i>Utlåningsverksamhet, statens</i>	81/82: 17
<i>Vägverkets administration av beredskapsarbeten</i>	78: 15
<i>Återbetalning av lokaliseringsbidrag</i>	80: 12
<i>Ärendebalanser hos vissa statsmyndigheter</i>	79: 12
Centrala studiestödsnämnden	78: 26
Invandrarverket	76: 127
Kammarkollegiet	78: 23
Kammarrätterna	77: 100
Luftfartsverket	77: 104
Länsskatterätterna	78: 27
Länsstyrelsernas planeringsavdelningar	78: 30
Mellankommunala skatterätten	78: 22
Patent- och registreringsverket	76: 127
Riksskatteverket	77: 108
Statens personalnämnd	77: 110
<i>ÖEF:s beredskapsåtgärder inom TEKO-området</i>	81/82: 21