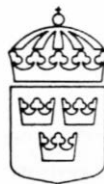


Redogörelse till riksdagen

1989/90:2



Riksdagens revisorers verksamhetsberättelse för
budgetåret 1988/89

Redog.
1989/90:2

Riksdagens revisorers skrivelse	3
1 Riksdagens revisorers uppgift och organisation m.m.	4
1.1 Uppgift	4
1.2 Organisation	4
1.3 Arbetsformer	5
1.4 Medelstilldelning	7
2 Granskningsverksamheten	7
2.1 Tillbakablick	7
2.2 Granskningsplanen	8
2.3 Slutbehandlade granskningsärenden	9
2.3.1 Vissa tidigare skrivelser till riksdagen	10
2.3.2 Under verksamhetsåret 1988/89 lämnade skrivelser till riksdagen	12
2.3.3 Annan åtgärd	19
2.4 Pågående granskningsärenden	26
2.5 Granskningen av riksdagsförvaltningen	30
2.6 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden m.m. .	31
3 Särskilda föredragningar m.m.	31
3.1 Särskilda föredragningar	31
3.2 Länsresa	40
3.3 Besvarade remisser	42
Bilagor	
Förstudier, rapporter och skrivelser 1984/85–1988/89	44
Granskningsplanen för 1989/90	66
Till riksdagen under verksamhetsåret 1988/89 avlätna skrivelser	67
Sakregister till granskningsärendena åren 1980–1988/89	234

Till RIKSDAGEN

Redog. 1989/90:2

Riksdagens revisorer får härmed avge berättelse över sin verksamhet under budgetåret 1988/89.

Stockholm den 5 oktober 1989

Alf Wennerfors

/Göran Hagbergh

1 Riksdagens revisorers uppgift och organisation m.m.

Redog. 1989/90:2

1.1 Uppgift

Riksdagens revisorer har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Granskningen får också omfatta sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse. Detta gäller om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

Revisorerna får även under vissa förutsättningar granska hur statsmedel som tagits emot som bistånd till en viss verksamhet används.

Den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet är undantagen från revisorernas granskning.

Den av revisorerna bedrivna granskningen gäller framför allt frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och den förvaltnings-ekonomiska utvecklingen eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner.

1.2 Organisation

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

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

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

Revisorernas kansli är uppdelat på två utredningsenheter och en administrativ enhet.

Vid utgången av verksamhetsåret 1988/89 var revisorerna fördelade på avdelningar enligt följande.

Första avdelningen

Avdelningen har berett ärenden som faller inom verksamhetsområdena för konstitutionsutskottet, finansutskottet, skatteutskottet, socialutskottet och socialförsäkringsutskottet.

Ledamöter

Alf Wennerfors (m), ordförande
Anita Johansson (s), vice ordförande
Birgitta Hambræus (c)
Torsten Karlsson (s)

Suppleanter

Maja Bäckström (s)
Sören Lekberg (s)
Ulla Johansson (s)
Siw Persson (fp)

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

Ledamöter

Arne Gadd (s), ordförande
Anders G Högmark (m), vice ordförande
Stig Gustafsson (s)
Bengt Silfverstrand (s)

Suppleanter

Margit Gennser (m)
Ulla-Britt Åbark (s)
Ulla Orring (fp)
Bengt Kronblad (s)

Tredje avdelningen

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

Ledamöter

Hans Lindblad (fp), ordförande
Kjell Nilsson (s), vice ordförande
Rune Jonsson (s)
Per Stenmarck (m)

Suppleanter

Sten-Ove Sundström (s)
Lennart Brunander (c)
Lars Ahlmark (m)
Inga-Britt Johansson (s)

Arbetsutskottet

Arbetsutskottet har haft följande sammansättning:

Arne Gadd, ordförande
Alf Wennerfors, förste vice ordförande
Hans Lindblad, andre vice ordförande
Kjell Nilsson
Göran Hagbergh

1.3 Arbetsformer

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

För varje verksamhetsår fastställer revisorerna en granskningsplan i vilken redovisas samtliga beslutade och ännu ej avslutade granskningsärenden. Planen revideras fortlöpande under året.

Förslag till nya granskningsärenden inhämtas bl.a. från riksdagsutskotten vid särskilda överläggningar som revisorerna varje år har med representanter för utskotten. Framställningar om åtgärder med anledning av vad som har uppmärksamrats vid granskningen görs alltid till riksdagen.

Under budgetåret 1988/89 har revisorerna hållit 25 plenissammanträden och 32 avdelningssammanträden. Arbetsutskottet har sammanträtt 19 gånger.

Under det gångna verksamhetsåret har revisorerna ingående diskuterat grundläggande frågor som rör revisionens verksamhet. Dessa diskussioner

tog sin utgångspunkt i förslag som arbetats fram av arbetsutskottet vid ett seminarium den 6-7 december 1988, förlagt till Svenskhemmet Voksenåsen. Vägledande för revisorernas överväganden och beslut var de synpunkter som kom till uttryck i finansutskottets av riksdagen godkända betänkande 1987/88:14.

Revisorernas beslut, som fattades i början av mars 1989, gällde inriktningen av granskningsverksamheten, samarbetet mellan revisorerna och riksdagsutskotten, revisorernas enskilda insatser samt arbetsformerna inom revisionen. Några huvudpunkter i beslutet återges i det följande.

- Granskningsverksamheten skall i högre grad än tidigare koncentreras till frågor av principiell och generell art.
- Granskningarna skall i möjligaste mån tidsbegränsas till högst sex månader, i undantagsfall ett år, vari dock tiden för remissbehandling ej inräknas.
- Kontakterna mellan revisorerna och riksdagsutskotten fördjupas och byggs ut bl.a. genom att kontaktmän med utskotten utses bland revisorerna och suppleanterna.
- Revisorernas enskilda insatser ökas genom bl.a. uppdrag som kontaktmän samt deltagande i studie- och inspektionsresor, vilkas syfte är att sprida kännedom om revisionens verksamhet och att inhämta information som kan vara av värde för valet av granskningsärenden.
- Granskningsplanen revideras fortlöpande under året. Planen kompletteras med nya ärenden allteftersom revisorerna, på grundval av upprättade beslutsunderlag, beslutar att granskning skall påbörjas.

1.4 Medelstilldelning

Redog. 1989/90:2

Medel för revisorernas verksamhet anvisas under statsbudgetens XV huvudtitel, Riksdagen och dess myndigheter m.m. Utgifterna under budgetåret 1988/89 samt de för samma och efterföljande budgetår anvisade medlen framgår av följande sammanställning. Beloppen är angivna i tusental kronor.

	1988/89		1989/90
	utgift	anslag	anslag
Förvaltningskostnader	7 438	7 400	7 716
varav lönekostnader	5 608	5 551	5 820
Lokalkostnader	837	842	842
Totalt	8 275	8 242	8 558

Förvaltningskostnaderna 1988/89 fördelade sig på följande sätt:

Löner till egen personal och anställda konsulter (därav sociala avgifter 1 574)	5 608
Sjukvård	25
Arvoden till revisorerna	468
Konsultuppdrag	349
Resor	187
Lokalvård	167
ADB-utrustning	140
Expenser	494
Summa	7 438

Som framgår av sammanställningen har anvisade medel till förvaltningskostnader överskridits med 38 000 kr. Överskridandet beror på den ökade belastning som uppkommit till följd av avtalsenliga löneökningar.

2 Granskningsverksamheten

2.1 Tillbakablick

Antalet under verksamhetsåren 1985/86–1988/89 genomförda förstudier, upprättade promemorior och rapporter samt avgivna skrivelser till riksdagen framgår av sammanställningen. För mer detaljerad information hänvisas till *bilaga 1*. Beträffande tidsuppgifterna i denna bör påpekas att i många fall arbetet med ett granskningsärende ej kan pågå kontinuerligt. En påbörjad granskning kan t.ex. tillfälligt få avbrytas på grund av nytillkommande ärende med högre prioritet.

	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	S:a
Förstudier	14	20	13	10	57
Promemorior	—	—	3	7	10
Rapporter	7	3	9	5	24
Skrivelser till riksdagen	5	4	7	7	23

2.2 Granskningsplanen

Redog. 1989/90:2

I juni 1988 fastställde de dåvarande revisorerna en granskningsplan att gälla tills vidare för verksamhetsåret 1988/89. Den ursprungliga granskningsplanen har tillförts ett nytt ärende (ärende nr 6 nedan), medan ett ärende (nr 14) utan särskild beredning avförts från planen.

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

Ärendet redovisas i berättelsen på s.

Konstitutionsutskottet

- | | |
|--|---|
| 1. Riksdagens bemyndiganden (granskning ej påbörjad) | — |
|--|---|

Finansutskottet

- | | |
|---|----|
| 2. Statistiken över socialavgifterna | 14 |
| 3. Statistiken över mervärdeskatt | 18 |
| 4. Myndigheternas uppdragsverksamhet kontra myndighetsuppgifterna | 22 |
| 5. Byggnadsstyrelsens hyressättning | 27 |
| 6. Brutto- och nettoredovisning i statsbudgeten | 29 |
| 7. Gällande offentligrättsliga regler om bisysslor | 30 |

Skatteutskottet

- | | |
|--|----|
| 8. Samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra på skatteområdet | 20 |
|--|----|

Justitieutskottet

- | | |
|---|----|
| 9. Handläggningstiderna vid länsrätterna i vad gäller skattemål | 23 |
|---|----|

Socialförsäkringsutskottet

- | | |
|---|----|
| 10. Arbetsskadeförsäkringen (tidigare rubrik: De administrativa formerna inom socialförsäkringsprocessen) | 27 |
|---|----|

Socialutskottet

- | | |
|--|----|
| 11. Formerna för de statliga bidragen till vård av missbrukare | 24 |
|--|----|

Kulturutskottet

- | | |
|---|----|
| 12. AB Tipstjänsts kostnader för reklam och stöd till olika ändamål | 17 |
| 13. Registrering och dokumentation av de statliga museernas samlingar | 28 |

Trafikutskottet

- | | |
|--|---|
| 14. Handelsflottans kultur- och fritidsråd | — |
|--|---|

Jordbruksutskottet

- | | |
|--|----|
| 15. Personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter | 12 |
| 16. Stödet till fiskerinäringen (tidigare rubrik: Fiskeri- och fiskberedningslån) | 13 |
| 17. Restaurering av Hornborgasjön | 19 |

Näringsutskottet

- | | |
|---|----|
| 18. Statliga insatser för prospektering | 16 |
| 19. Utvecklingsfondens i Stockholms län handlande i visst finansieringsärend | 22 |
| 20. Handläggningstiderna vid patent- och registreringsverkets bolagsavdelning | 26 |

Arbetsmarknadsutskottet

- | | |
|---|----|
| 21. Utvärdering av glesbygdsstödet | 18 |
| 22. Gränsområdeseffekter av persontransportstödet och av nedsättningen av företagens socialavgifter | 25 |

Bostadsutskottet

- | | |
|---|----|
| 23. Översyn av lantmäteriorganisationen och lantmäteritaxan | 22 |
| 24. Plan- och bostadsverkets ADB-resurser (tidigare rubrik: Bostadsstyrelsens ADB-resurser) | 25 |
| 25. 1983 års bostadsförbättringsprogram | 28 |
| 26. Stödet till experimentbyggandet | 29 |

Därtill har revisorerna beslutat att en granskning skall inledas i ett ärende med rubriken De statliga affärsverkskoncernerna. Ärendet redovisas på s. 30.

Revisorerna har i juni 1989 fastställt en granskningsplan att gälla tills vidare verksamhetsåret 1989/90. De på denna plan uppförda ärendena framgår av bilaga 2, i vilken ärendena redovisas utskottsvis.

2.3 Slutbehandlade granskningsärenden

Revisorerna har under verksamhetsåret 1988/89 i sju ärenden tillställt riksdagen skrivelse med förslag till åtgärder. De sju ärendena redovisas närmare under 2.3.2.

Under riksmötet 1988/89 har riksdagen fattat beslut med anledning av fem från revisorerna tidigare överlämnade skrivelser, nämligen angående statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna, dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel, översyn av förfarandet vid delgivning av kallelser m.m. vid domstolar och statliga myndigheter, kostnaderna för högskoleutbildningar samt socialstyrelsens nya organisation.

Granskningen av *statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna* (förs. 1987/88:11) redovisades i verksamhetsberättelsen för 1987/88 på s. 11 och i bilaga 3.

Skrivelsen som avgavs i december 1987 har behandlats av riksdagen under hösten 1988.

Finansutskottet framhöll i sitt betänkande (1988/89:FiU3) att statistik över inkomster, inkomstskatter och förmögenhetsskatter är av stor betydelse när man skall beskriva de ekonomiska resursernas fördelning i samhället. Enligt utskottet skulle man inom finansdepartementet utreda vissa frågor i syfte att samordna och effektivisera statistiken på fördelningsområdet. Utskottet ansåg att bl.a. de frågor angående produktionen av statistik över inkomst- och förmögenhetsskatterna som revisorerna tagit upp kunde prövas i detta sammanhang. Utskottet tillstyrkte att en översyn görs av innehållet, produktionen och publiceringen av inkomststatistiken och hemställde att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet anfört om en översyn av statistiken över inkomster och skatter. Riksdagen har beslutat i enlighet härmed (rskr. 1988/89:2).

Granskningen avseende *dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel* (förs. 1987/88:23) redovisades i verksamhetsberättelsen för 1987/88 på s. 12 och i bilaga 4.

I skrivelsen till riksdagen föreslog revisorerna att reglerna för myndigheternas försäljning av överskottsmateriel skulle ses över och att skyldigheten att utnyttja FfV Allmateriel AB vid försäljning av överskottsmateriel skulle upphöra.

Enligt revisorernas bedömning skulle myndigheterna stimuleras till ökad effektivitet och affärsmässighet vid hanteringen av överskottsmateriel om myndigheterna i större utsträckning själva fick disponera över försäljningsintäkterna. Revisorerna anser därför att möjligheterna att låta myndigheterna i ökad utsträckning själva disponera intäkterna vid försäljning av överskottsmateriel skall utredas.

Revisorerna har också föreslagit att reglerna för myndigheternas registrering av inventarier ses över. Därvid bör särskilt beaktas frågan om myndigheternas redovisningsrutiner bör utformas så att de generella kontrollsystem som gäller för redovisningen får effekt även beträffande inventarieregistreringen.

Riksdagen har numera beslutat i enlighet med revisorernas förslag (1988/89:FiU3, rskr. 3).

Översynen av förfarandet vid delgivning av kallelser m.m. vid domstolar och statliga myndigheter (förs. 1987/88:16) redovisades i verksamhetsberättelsen för 1987/88 s. 13 och 14 och i bilaga 6.

I skrivelse den 24 mars 1988 till riksdagen föreslog revisorerna att en övergripande översyn skulle göras av förfarandet vid delgivning av domar och beslut vid domstolar och andra statliga myndigheter samt av stämningsman-naorganisationer vid polisen i syfte att uppnå ett smidigare och effektivare förfarande. I sitt betänkande den 24 november 1988 (1988/89:JuU9) noterade justitieutskottet att justitiedepartementet anordnat en förutsättningslös diskussion med deltagande av företrädare för bl.a. ett stort antal domstolar och andra berörda myndigheter i frågan hur delgivningsproblemen skulle kunna lösas. Därefter hade departementet tillsatt en arbetsgrupp för att se över delgivningsfrågorna. Ett riktmärke för det pågående arbetet var att det skulle resultera i en departementspromemoria kring årsskiftet 1988-1989. Vid detta förhållande borde det enligt utskottets mening från riksdagens sida vara tillräckligt med ett uttalande att revisorernas förslag borde beaktas under det nämnda arbetet i regeringskansliet. Utskottet ansåg vidare att det – i linje med vad revisorerna hemställt – borde framhållas att det är angeläget att en nyordning kommer till stånd utan dröjsmål.

Utskottet hemställde att riksdagen med anledning av revisorernas förslag som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet uttalat om översyn av delgivningsförfarandet.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan (rskr. 1988/89:34).

Granskningen av *kostnaderna för högskoleutbildningar* (förs. 1987/88:22) redovisades i verksamhetsberättelsen för 1987/88 på s. 17 och i bilaga 9.

I sin skrivelse till riksdagen den 18 maj 1988 föreslog revisorerna riksdagen att redovisningen på central nivå av utbildningskostnaderna på högskoleområdet skulle göras mer entydig genom att i huvudsak ske i form av enhetskostnader per utbildningsplats. Vid en sådan redovisning förutsattes redovisade kostnader avse den faktiska resursförbrukningen och antalet utbildningsplatser det antal studerande som faktiskt deltagit i utbildningen.

Vidare föreslog revisorerna att en inom utbildningsdepartementet planerad översyn av formerna för planering och finansiering av den grundläggande högskoleutbildningen skyndsamt genomfördes. I anslutning härtill borde de ekonomiadministrativa rutinerna ses över.

Revisorerna förordade vidare att intresset för ekonomisk uppföljning av verksamheten inom högskolan på lämpligt sätt skulle stimuleras.

I betänkande den 9 mars 1989 (1988/89:UbU9) tog utskottet upp frågorna om utbildningskostnader och formerna för planering och finansiering av den grundläggande högskoleutbildningen.

Utskottet instämde i revisorernas uppfattning om behovet av att enhetliga kostnadsbegrepp tillämpas. Vad beträffar en översyn av formerna för planering och finansiering av den grundläggande högskoleutbildningen och de ekonomiadministrativa rutinerna gör utskottet den bedömningen att de förändringar som i propositionen den 8 december 1988 (1988/89:65) om formerna för högskolepolitiken föreslagits i fråga om planering och finansiering kommer att ställa ökade krav på uppföljning i ekonomiska avseenden men också underlätta denna ekonomiska uppföljning. Enligt propositionen skall universitets- och högskoleämbetet i samarbete med statskontoret och riksre-

visionsverket förbereda övergången till ett nytt anslagssystem. Ett viktigt inslag i det arbetet skall vara att utforma ett nytt redovisningssystem.

Vad utskottet anfört om redovisning av utbildningskostnader inom högskolan samt medelsberäkningar för grundläggande högskoleutbildning med anledning av revisorernas förslag hemställde utskottet att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan (rskr. 1988/89:148).

I granskningsärendet rörande *socialstyrelsens nya organisation* (förs. 1988/89:7) fattade revisorerna beslut om skrivelse till riksdagen den 9 juni 1988. Resultatet av granskningen har redovisats i verksamhetsberättelsen för 1987/88 (s. 15 och bilaga 8). Socialutskottet har i sitt betänkande 1988/89:SoU10 konstaterat att det vid den av revisorerna genomförda granskningen framkommit en lång rad uppfattningar om och synpunkter på socialstyrelsens roll, arbetsuppgifter och sätt att fullgöra sina funktioner. Utskottet har förutsatt att undersökningen kommer till berörda myndigheters kännedom och också funnit det angeläget att erfarenheterna tas till vara i pågående översynsarbete. I övrigt har utskottet hemställt att revisorernas förslag inte skall föranleda något riksdagens uttalande. Riksdagen har den 30 november 1988 beslutat i enlighet med utskottets hemställan.

2.3.2 Under verksamhetsåret 1988/89 lämnade skrivelser till riksdagen

Personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter

Revisorernas beslut den 27 oktober 1988 (förs. 1988/89:6)

Rapport 1987/88:8

Skogsvårdsorganisationens (skogsstyrelsen och länsvisa skogsvårdsstyrelser jämte skogsvårdsdistrikt) arbete med att förverkliga de av statsmakterna fastställda skogspolitiska målen bedrivs genom både myndighetsutövning och uppdragsverksamhet. Intäkter från uppdrag svarar för ca 80 % av organisationens ekonomiska resurser.

Under senare år har uppdragsverksamheten utsatts för betydande neddragningar, huvudsakligen i vad avser skogliga beredskapsarbeten. Neddragningarna har medfört kraftiga underskott i organisationens rörelseresultat.

Revisorerna har granskat frågor kring personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter. Därvid har revisorerna särskilt belyst skogsvårdsorganisationens försämrade ekonomi, nedgången i fråga om skogsvårdsstyrelsernas uppdragsverksamhet, sambandet mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet samt den personalminskning som genomförts för att möta den negativa resultatutvecklingen.

Efter remissbehandling av en granskningsrapport i ärendet konstaterar revisorerna i skrivelse till riksdagen att de ekonomiska förutsättningarna för skogsvårdsorganisationens verksamhet påtagligt har försämrats. Revisorerna pekar på att skogsvårdsorganisationen till övervägande del får sina

uppdrag från andra myndigheter. Plötsliga minskningar i medelstillsdelningen till dessa – och därmed en mindre uppdragsvolym – gör det svårt för organisationen att planera och anpassa bl.a. personalresurserna till de nya verksamhetsvillkoren.

Nedgången i uppdragsverksamheten inverkar även på omfattningen av myndighetsutövningen. Varje verksamhetsgren inom organisationen skall bära sina kostnader och därmed också de samkostnader för chefspersonal, administration m.m. som den "förbrukar". När bidragen från uppdragsintäkterna minskar måste en större del av samkostnaderna finansieras via myndighetsanslaget. Det ekonomiska utrymmet krymper då för att bekosta fältpersonal som arbetar med skogliga myndighetsuppgifter.

Revisorerna anser att för myndighetsuppgifterna på regional nivå måste finnas en garanterad basorganisation. Först då går det att motverka negativa konsekvenser av fluktuationerna i uppdragen från statliga myndigheter. Omfattningen och finansieringen av basorganisationen måste enligt revisorernas förslag utredas.

Jordbruksutskottet har behandlat skrivelsen från revisorerna i sitt betänkande 1988/89:JoU 12. Utskottet biträder revisorernas förslag att basorganisationen tillförsäkras resurser så att skogsvårdsorganisationens myndighetsuppgifter blir oberoende av uppdragsverksamheten från statliga myndigheter. Vad utskottet anfört med anledning av revisorernas förslag i berörd del bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Däremot är utskottet icke berett tillstyrka förslaget i den del detta går ut på en utredning, med hänvisning till bl.a. pågående genomgång av vissa skogsvårdsstyrelsers organisation.

Riksdagen har som sin mening gett regeringen till känna vad utskottet anfört (rskr. 1988/89:156).

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

Stödet till fiskerinäringen

Revisorernas beslut den 27 oktober 1988 (förs. 1988/89:9)

Rapport 1987/88:6

Revisorerna har granskat vissa planerings- och stödfrågor på fiskeriområdet. Härvid har med utgångspunkt i det stöd som lämnas enligt förordningen (1985:439) om statligt stöd till yrkesfisket m.m. stödformerna fiskeri- och fiskberedningslån granskats. Samtidigt har revisorerna studerat de statliga myndigheternas planering av stödet till fisket samt till odlingen av fisk och skaldjur.

De allmänna fiskepolitiska medlen består av gränsskydd, prisreglering, samordning av förstahandsförsäljning, kvot- och licenssystem samt rationaliseringsstöd. Den nämnda förordningen om statligt stöd till yrkesfisket m.m. reglerar rationaliseringsstödet, bl.a. i form av investeringar i fiskeföretag såsom fiskefartyg och beredningsföretag. Tillsammans med de övriga medlen skall de i förordningen angivna stödformerna bidra till att de mål och det effektivitetskrav som ställts uppfylls.

Mot bakgrunden av vad som framkommit vid granskningen förordar revi-

sorerna att utvecklingen på fiskeområdet främjas genom att bättre planering kontinuerligt utförs och att säkrare planeringsunderlag tas fram inför fortsatta investeringsbeslut på såväl central som regional nivå. Detta bör ske genom den centrala myndighetens, fiskeristyrelsens, och de regionala myndigheternas, länsstyrelsernas och fiskenämnadernas, försorg. Vidare bör fiskberedningslån och motsvarande lånegarantier slopas samt beslut om fiskerilån och lånegarantier för förvärv av fartyg kunna delegeras till fiskenämd.

En teknisk översyn av förordningen om det statliga stödet bör också komma till stånd.

Revisorerna hemställer i skrivelse till riksdagen att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat.

Riksdagen har behandlat skrivelsen under våren 1989. Jordbruksutskottet (1988/89:JoU12) avstyrkte bifall till förslagen om en förbättrad planering på fiskeriområdet, delegering till fiskenämd av beslut om fiskerilån och lånegarantier för förvärv av fartyg samt en teknisk översyn av stödförordningen.

Beträffande förslaget om slopande av beredningslånen noterar utskottet att regeringen i budgetpropositionen (1988/89:100 bil. 11) med stöd av vad revisorerna förordat i sin skrivelse föreslagit slopande av lånen. Utskottet delade regeringens och revisorernas mening om att lånen bör slopas.

Beträffande förslaget om ett planeringsunderlag som grundar sig på en bedömning av förutsättningarna för olika typer av fiske/odling ansåg utskottet att revisorernas utredning hade värde genom sin analys av de skilda faktorer som bör beaktas vid fiskeripolitiska överväganden. Utskottet utgick från att studien kan tjäna till ledning inom ramen för fiskeriverkets planering. Utskottet ansåg dock att det fanns anledning iaktta försiktighet vid upprättande av bindande planer på ett område där förhållandena växlar så snabbt och så svårförutsägbart som fiskets. Någon anledning för riksdagen att uttala sig med anledning av revisorernas förslag förelåg därför knappast enligt utskottet.

Förslaget om delegering av fiskerilånen var enligt utskottets mening i och för sig beaktansvärt. Som revisorerna framhållit skulle en budgetdialog mellan fiskeristyrelsen och fiskenämnaderna kunna medföra ett fruktbart växelspel om lånen. Ett sådant växelspel borde dock vara möjligt att nå även med bibehållande av nuvarande system. Utskottet var därför för sin del icke berett att förorda bifall till revisorernas förslag i denna del.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1988/89:156).

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

Statistiken över socialavgifterna

Revisorernas beslut den 8 december 1988 (förs. 1988/89:16)

Rapport 1987/88:7

Granskningen av statistiken över socialavgifterna avser vad som i statsbudgeten benämns lagstadgade socialavgifter, dvs. alla skatter som beräknas med viss procent av utbetald lön och som erläggs av arbetsgivare och egna företagare.

Syftet med granskningen har varit att söka klarlägga vilken ekonomisk in-

formation i form av statistik som finns om socialavgifterna samt i vad mån denna tillgodoser de övergripande informationsbehoven. Redovisningen av socialavgifterna i statsbudgeten har varit en huvudfråga.

Vid granskningen har bl.a. framkommit att det inte finns någon samlad redovisning eller statistik ur vilken man kan utläsa ekonomiska fakta om alla socialavgifterna. Med nu tillämpat redovisningssystem är vidare uppgiften om avgiftsinkomsterna i statsbudgeten ofullständig. Omkring två tredjedelar av avgiftsinkomsterna, ca 96 miljarder kronor, föll sålunda budgetåret 1986/87 utanför statsbudgeten såsom den redovisades för riksdagen.

Mot bakgrund av vad som kommit fram vid granskningen har revisorerna i skrivelse till riksdagen förordat att åtgärder vidtas för att redovisningen och statistiken över socialavgifterna skall bli mera rättvisande, överskådlig och lättillgänglig. Detta gäller såväl redovisningen i och i anslutning till statsbudgeten som publicering av statistik på området. En översyn av redovisningen och statistiken bör sålunda komma till stånd.

Revisorerna anser för sin del att en sådan översyn bör resultera i att

- hela socialförsäkringssektorn skall omfattas av redovisningen och att för alla socialförsäkringsavgifter anges avgiftsinkomster och eventuell fondbehållning eller skuld,
- för de ändamålsbestämda socialavgifterna anges alla viktigare inkomster och utgifter liksom tillgångar och skulder,
- utfallet för tidigare redovisningsperioder, främst den närmast föregående, redovisas för samtliga socialavgifter,
- redovisningen för den allmänna sjukförsäkringsfonden omprövas och
- enhetliga, med allmänt språkbruk förenliga och i nationalräkenskaperna tillämpade definitioner införs för begreppen avgift, socialavgift, socialförsäkring och allmän försäkring i statsbudgeten/riksredovisningen och vid de statliga myndigheterna.

Vidare bör den statistiska informationen om socialavgifterna förbättras främst genom att

- statistiken kompletteras, bl.a. med årsseriedata för barnomsorgsavgiften, vuxenutbildningsavgiften, arbetsmarknadsavgiften, lönegarantivavgiften, sjömanspensionsavgiften, avgifterna till arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen samt de statliga lönekostnadspålägg och
- statistiken avseende samtliga socialförsäkringsavgifter samlas till en publikation, t.ex. genom komplettering av riksförsäkringsverkets årliga skrift Socialförsäkringsstatistik-Fakta.

Revisorerna hemställer i skrivelsen att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat beträffande den ekonomiska redovisningen av socialavgifterna och en förbättrad och samlad statistik över avgifterna.

Finansutskottet har behandlat revisorernas skrivelse i sitt betänkande 1988/89:FiU23 och därvid biträtt revisorernas förslag och hemställt att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet anför. Riksdagen beslutade i enlighet med vad utskottet förordat (rskr. 1988/89:169).

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

Revisorernas beslut den 8 december 1988 (förs. 1988/89:17)

Rapport 1987/88:9

Med utgångspunkt i de mineralpolitiska riktlinjer som riksdagen fastställde år 1982 har revisorerna granskat frågor kring de statliga insatserna för prospektering. Granskningen har främst avsett nämndens för statens gruvegen-
dom (NSG) prospekteringsverksamhet och det statliga stödet till prospekte-
rande företag via programmet för utökad prospektering m.m.

Vid granskningen har bl.a. konstaterats att utfallet av de statliga insat-
sorna för prospektering under de senaste tolv åren inte varit tillfredsstäl-
lande. Detta gäller framför allt NSG:s prospekteringsverksamhet, vilken –
såvitt revisorerna kunnat bedöma – dittills inte lett till att någon fyndighet
kommit till exploatering. Vidare visade granskningen på vissa brister i den
långsiktiga inriktningen av och strategin för det samlade statliga agerandet
inom området samt i reglerna för stöd till prospekterande företag. Något
som även gällde för baskartering vid Sveriges geologiska undersökning
(SGU).

Revisorerna har därför i skrivelse till riksdagen för att uppnå ökade resul-
tat på området bl.a. föreslagit att tyngdpunkten för de samlade statliga insat-
sorna på mineralområdet förskjuts i riktning mot tidigare led i prospekte-
ringskedjan, att ett bättre underlag i fråga om tekniska/geologiska förutsätt-
ningar för prospekteringen tas fram och att branschförutsättningarna för
företag inom mineralområdet klarläggs. Behovet av samordning av de stat-
liga insatserna för baskartering, forskning och utveckling samt prospektering
borde vidare utredas och kommittén (dir. 1987:33) för utredning av mark-
nadsförutsättningar m.m. för vissa mineralråvaror (MIR-kommittén) ges
dessa uppdrag.

MIR-kommittén borde även få i uppdrag att utreda frågan om överflytt-
ning av prospekteringsrådet vid SGU till NSG och därmed sammanhäng-
ande frågor. Dessutom borde SGU utreda förutsättningarna för samt om-
fattningen av och inriktningen på en förstärkt baskartering. Samarbetet mel-
lan SGU och NSG i fråga om framtidsprognoser borde också fördjupas.

I skrivelsen hemställdes att riksdagen som sin mening skulle ge till känna
vad revisorerna anført angående vidareutvecklingen av de statliga insatserna
på prospekteringsområdet och organisationen för genomförande av det vi-
dare arbetet.

Riksdagen har under våren 1989 behandlat skrivelsen. Näringsutskottet
uttalade därvid i sitt betänkande (1988/89:NU21) bl.a. att den genomgång av
den statliga prospekteringsverksamheten som revisorerna har gjort i många
avseenden varit värdefull. Vissa invändningar kunde emellertid göras, ansåg
utskottet. Det fanns nämligen anledning att i större utsträckning än vad revi-
sorerna har gjort beakta prospekteringsverksamhetens långsiktiga karaktär.
Vidare fanns det skäl att i högre grad fästa avseende vid de projekt som lig-
ger mycket nära en sannolik exploatering.

Likaså konstaterade utskottet att den centrala myndigheten, NSG, under
de senaste åren har vidtagit en rad åtgärder i syfte att effektivisera prospek-

teringsverksamheten. Bland dessa nämns det interna rådslag, "NSG mot år 2000", som genomfördes under budgetåret 1987/88. Många av de förslag som då framkom har också börjat genomföras. NSG fick vidare våren 1988 en ny instruktion som bl.a. innebär att det numera ankommer på NSG:s styrelse att fastställa nämndens organisation. NSG har, enligt utskottet, den 1 januari 1989 också infört en ny projektorienterad organisation med ökad inriktning på ekonomiskt ansvar och ansvar för uppföljning inom berörda projekt. En utvärdering av den nya organisationen avses ske i anslutning till det kommande budgetårsskiftet.

Utskottet ansåg att riksdagen inte nu borde ta ställning i sak till varje enskilt förslag. Enligt utskottets mening borde mineralvarukommittén få i uppdrag att närmare pröva de frågor som tas upp i revisorernas förslag och de motionssynpunkter som knutits till dessa.

Utskottet hemställde att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet anför.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1988/89:179). Revisorernas skrivelse är som *bilaga 6* fogad till denna berättelse.

Aktiebolaget Tipstjänsts stöd till idrotten

Revisorernas beslut den 8 februari 1989 (förs. 1988/89:18)

Rapport 1988/89:2

Revisorerna har sedan den 1 juli 1987 möjlighet att granska även de statliga bolagen. Den första granskningen av denna art har gällt det av staten helägda Aktiebolaget Tipstjänsts kostnader i form av reklam samt stöd till olika ändamål inom den svenska idrotten. Granskningen har i huvudsak avsett verksamhetsåret 1987.

Tipstjänst har enligt beslut av regeringen rätt att bedriva vadhållningsrörelse i samband med tävlingar (tips och oddset) eller i form av lottning (lotto och joker). Bolagets årsvinst skall enligt av regeringen utfärdade tillstånd till vadhållningsverksamheten – efter aktieutdelning och sedvanliga avsättningar – oavkortad inlevereras till statsverket.

Vid granskning av bolagets redovisning för verksamhetsåret 1987 har det visat sig att bolaget lämnat vissa föreningar och organisationer på idrottsområdet stöd som inte kan anses vara erforderligt för bolagets löpande vadhållningsverksamhet utan måste anses som ett allmänt direkt stöd till idrotten.

Mot bakgrund av riksdagens uttalande, senast under 1987/88 års riksmöte (KrU 1987/88:22), att statens stöd till idrotten bör beslutas av riksdagen i samband med bedömning av anslagen för andra ändamål har revisorerna i skrivelse till riksdagen hemställt att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att den form av stödverksamhet som bolaget för närvarande bedriver fortsättningsvis inte bör få förekomma. Dessutom hemställer revisorerna att riksdagen begär att regeringen snarast tar ställning till omfattningen av behovet av stöd till idrotten för vadhållningsverksamhetens bedrivande och underställer riksdagen frågan för godkännande.

Förslaget prövas för närvarande av riksdagen.

Revisorernas skrivelse är som *bilaga 7* fogad till denna berättelse.

Revisorernas beslut den 6 april 1989 (förs. 1988/89:25)

Rapport 1988/89:3

Revisorerna har undersökt vilken ekonomisk information i form av statistik som finns rörande mervärdesskatten och hur den sammanställs och publiceras. Av granskningen har framgått att statistiken för närvarande har en mycket begränsad spridning men att det å andra sidan finns ett mycket stort intresse för en utbyggd och mera detaljerad statistik. Publiceringen av data om mervärdesskatten är vidare mycket ofullständig och oenhetlig.

Med hänsyn till den stora betydelse mervärdesskatten har som inkomstkälla för staten är det av vikt att statistiken förbättras. En mera aktuell och detaljerad information om mervärdesskatten behövs också som underlag för olika beslut om förändringar på skatteområdet.

En översyn av behovet av statistik, statistikens omfattning och av dess tekniska utformning bör därför enligt revisorernas mening komma till stånd.

Därvid bör det klarläggas vilket behov av statistik som finns och hur detta behov skall tillgodoses. Klassificeringen av de mervärdesskatteordovisande företagen i riksskatteverkets (RSV) skatteregister bör vidare förbättras. Det bör också uppdras åt en bestämd myndighet att ha huvudansvaret för framställning och publicering av statistiken. Dessutom bör statistiken publiceras mer samlad och enhetlig.

Revisorerna hemställer i skrivelse till riksdagen att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat beträffande en översyn av behovet av statistik över mervärdesskatten, produktionen av sådan statistik och publicering av denna.

Förslaget prövas för närvarande av riksdagen.

Revisorernas skrivelse är som *bilaga 8* fogad till denna berättelse.

Utvärdering av glesbygdssstödet

Revisorernas beslut den 21 april 1989 (förs. 1988/89:26)

Rapport 1988/89:1

Statligt stöd till glesbygd utgår för närvarande i fyra olika former. Dessa är stöd till företag, stöd till intensifierade kommunala sysselsättningsinsatser (IKS), stöd till kommersiell service och stöd till samhällelig service.

Under budgetåren 1979/80-1986/87 har glesbygdssstöd utgått med totalt drygt 1 miljard kronor. Av det totala glesbygdssstödet under budgetåret 1986/87 föll cirka tre fjärdedelar på de sju skogslänen. Glesbygdssstödet handläggs av regionala myndigheter, främst länsstyrelserna.

Revisorerna har inriktat sin granskning på att utröna hur glesbygdssstödet kan följas upp och utvärderas på ett mer ändamålsenligt sätt.

Vid granskningen har den hittills bedrivna uppföljnings- och utvärderingsverksamheten och problemen i samband med den kartlagts. Vidare har undersökts vilka problem som är förknippade med nuvarande användning av databasen vid Umeå högskoleregions datorcentral (UMDAC) i vad gäller uppföljning och utvärdering. Centrum för regionalvetenskaplig forskning i

Umeå (CERUM) har medverkat i granskningen.

Granskningen har visat att uppföljning och utvärdering av glesbygdsstödet måste förbättras i syfte att kunna bli en mer ändamålsenlig del i styrningen av stödet. Samordningsbehovet när det gäller uppföljning och utvärdering av de olika stöd som utgår från anslaget Regionala utvecklingsinsatser m.m. måste härvid beaktas.

Vid granskningen har konstaterats att såväl länsmyndigheternas som berörda centrala myndigheters uppföljning och utvärdering av glesbygdsstödet är föga utvecklad.

Vidare har länsplaneringens databas vid UMDAC visat sig mindre lättillgänglig och användbar.

Vid granskningen har också framgått att möjligheterna att ge kompletterande stöd i form av konsultinsatser för närvarande är mycket små på grund av att glesbygdsstöd endast kan ges till investeringar i maskiner, byggnader m.m.

Revisorerna har i skrivelse till riksdagen föreslagit att en expertgrupp med företrädare för berörda myndigheter och organ tillsätts för att utarbeta riktlinjer för uppföljning och utvärdering av glesbygdsstödet. Revisorerna anser att de synpunkter som redovisats av CERUM och remissinstanserna utgör en lämplig utgångspunkt för detta arbete.

Revisorerna har också föreslagit att datorstödet för uppföljning och utvärdering utvecklas och samordnas. UMDAC-databasens tillgänglighet och innehåll måste snarast ses över och anpassas till de behov som den föreslagna expertgruppen definierar. Vidare bör samordningsbehovet både gentemot det centrala registret och mellan främst länsstyrelsernas dataregister utredas.

Vidare har revisorerna föreslagit att formerna för kompetenshöjande stöd till verksamheter som ej utvecklats på avsett sätt utreds.

Revisorernas förslag prövas för närvarande av riksdagen.

Revisorernas skrivelse är som *bilaga 9* fogad till denna berättelse.

2.3.3 Annan åtgärd

Restaureringen av Hornborgasjön

Förstudie 1987/88:13

Revisorernas granskning av restaureringen av Hornborgasjön har utgått från 1977 års riksdagsbeslut om restaurering. Granskningen har inriktats på att undersöka behovet av och möjligheterna till att påskynda verkställigheten av restaureringsbeslutet. Hur de av riksdagen för restaureringen hittills anslagna medlen i stort har använts har också granskats.

Ärendets handläggning inom olika myndigheter samt inom regering och riksdag har följts översiktligt. Statens naturvårdsverks förslag åren 1981 och 1985 till restaurering utgör i omfattning huvuddelen av denna kartläggning. Frågor rörande ekonomi och markanvändning har uppmärksammat särskilt.

Konstitutionsutskottet har samtidigt granskat om regeringens handläggning av Hornborgasjöns restaurering står i överensstämmelse med 1977 års

riksdagsbeslut. Utskottet har härvid funnit att regeringen gjort vad som ankommer på den oavsett om 1985 års restaureringsförslag kan anses inrymmas i 1977 års riksdagsbeslut eller ej. Utskottet ansåg emellertid att den långa handläggningstiden medfört betydande osäkerhet för berörda parter.

Revisorerna har kommit fram till dels att det är väsentligt att restaureringen fullföljs, dels att det finns tillräckligt med underlag för att restaureringsprocessen skulle kunna fortsätta, dels att det finns anledning förmoda att så kommer att ske.

Revisorerna har förutsatt att den processtekniska frågan om återkallande av tidigare ingiven ansökan till vattendomstolen ej fördröjer restaureringen.

Vad därefter gäller frågan hur de av riksdagen för restaureringen hittills anslagna medlen har använts har det inte framkommit något som ger anledning till anmärkning.

Då en fortsatt fördjupad granskning inte varit meningsfull har granskningen avslutats i och med att förstudien i ämnet färdigställts.

Samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra på skatteområdet

Promemoria 1988/89: 1

Revisorerna har granskat samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis- och åklagarmyndigheterna å den andra när det gäller att beivra brott mot skatte- och uppbördsbestämmelserna. Granskningen har i första hand omfattat förutsättningarna för samarbetet men även berört det löpande arbetet.

De nu ifrågavarande brotten utgör en väsentlig del av den s.k. ekobrottsligheten. Särskilda insatser har gjorts för att bekämpa denna brottslighet. När det gäller att bedöma i vad mån riksdagens och regeringens uttalade syfte att få ett effektivt samarbete berörda myndigheter emellan uppnåtts – uttalat främst i propositionen (1984/85:32) om riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet – har det visat sig utomordentligt svårt att få fram några mått efter vilka en bedömning kan göras. Därtill kommer att själva handläggningen av frågor om skattebrotten är komplicerad vilket i sig också gör en utvärdering av insatserna svår.

Att med framgång beivra brotten är svårt. Flera av förutsättningarna för att med kraft kunna beivra brotten är vidare speciella för dessa brott.

Här skall framhållas några speciella omständigheter. Den tid som förflyter mellan den brottsliga gärningen och en eventuell dom är oftast betydligt längre än i andra jämförbara brott. Revisorernas granskning har sålunda visat att det vid skattebrott regelmässigt tar mycket lång tid, ofta flera år, från upptäckt till beslut om åtal. I de fall då man tvingas avvakta dom i skatteprocessen förflyter ytterligare tid. Utredningarna av skattebrott är vidare i sig komplicerade då brotten ofta är mycket invecklade. Brotten upptäcks som regel först av skattemyndigheten och anmäls till polis/åklagare. Polisen är dessutom regelmässigt beroende av skattemyndigheterna vid förundersökningar.

De olika bevisbördereglererna vid å ena sidan uppdebitering av skatt och å andra sidan bedömningen av om skattebrott föreligger komplicerar också

åklagarnas arbete i domstolsprocesserna. För den enskilde kan för övrigt denna skillnad i bevisreglerna vara svår att förstå.

Vid 1987 års taxering var antalet beslut om skattetillägg över 36 000. Antalet åtalsanmälningar om brott enligt skattebrottslagen har emellertid de senaste åren varierat runt 6 000–8 000. Det finns flera skäl till varför en jämförelse mellan dessa båda uppgifter är vanskelig. Skattetillägg utfärdas i många fall där det är helt klart att åtalsanmälan inte skall ske. Ett av motiven till att införa skattetillägg var också att minska antalet åtal. Många skattetillägg avser vidare undandragna belopp som understiger ett tre fjärdedels basbelopp. Åtalsanmälan görs då som regel inte. En stor andel av skattetilläggen avser dessutom skönstaxeringar och undanröjs när den skattskyldige avgett deklaration. Även andra omständigheter medför att polisanmälan inte blir aktuell, t.ex. bevisbörderegler.

Tyvärr framgår det inte av tillgänglig statistik hur stor andel av skattetilläggen som avser små belopp och hur många som undanröjs efter det deklaration kommit in. Diskrepansen mellan de två talen – beslut om skattetillägg och åtalsanmälningar – är dock så stor att det enligt revisorernas mening finns anledning att i fortsättningen uppmärksamma den.

Som nämnts varierar antalet åtalsanmälningar från år till år beträffande skattebrotten. Variationerna beror troligtvis på flera faktorer. Bl. a. har man hävdat att vissa mättnadseffekter kan uppstå. Vidare kan införande av ny lagstiftning ha inverkat.

Även om tillgängliga statistiska uppgifter är svårtolkade måste man enligt revisorernas mening anse att beivrandet av brotten ligger på en relativt låg nivå i förhållande till det antal rättelser och uppdebiteringar av skatt som genomförs. Ett förhållande som självfallet kan leda till viss olust inom berörda myndigheter.

Om skattemyndigheterna upplevde att deras anmälningar resulterade i skyndsammare beslut om åtal och efterföljande domar skulle antalet anmälningar eventuellt öka. Hur mycket myndigheternas förväntningar påverkar antalet anmälningar är det dock vanskligt att uttala sig om. Det finns dock tecken som tyder på att dessa förväntningar inte har alltför stor inverkan. Om de negativa förväntningarna var den dominerande faktorn borde nämligen antalet anmälningar vara stadigt sjunkande och inte som nu variera.

I det av riksdagen godkända åtgärdsprogrammet har regeringen angett att effektiva samarbetsformer mellan berörda myndigheter bör utvecklas. I linje härmed har också mycket gjorts för att förbättra samarbetet. Uppföljning av insatserna har också gjorts eller pågår. Det finns därför anledning att förutsätta att regeringen kontinuerligt följer utvecklingen.

För revisorernas del har en ytterligare fördjupad granskning ej ansetts vara erforderlig med hänsyn till det arbete som i olika avseenden pågått för att effektivisera brottsbekämpningen på skatteområdet, i vilken i stor utsträckning ingått samarbetet mellan skattemyndigheterna och polis resp. åklagarmyndigheterna. Granskningen har därför avslutats utan särskild åtgärd.

Promemoria 1988/89:2

Revisorerna har, efter en anmälan från en grupp hantverkare, granskat utvecklingsfondens i Stockholms län deltagande i finansieringen av projektet S/S Hantverkaren, ett projekt avsett att bereda lokaler för småföretag i Stockholm.

Efter en första granskning kunde revisorerna konstatera att fonden vid handläggningen av kreditärendet hade kunnat vinnlägga sig om en bättre uppföljning av kostnadsutvecklingen. Enligt revisorernas mening kunde det vidare med hänsyn till fondens allmänna ställning ha fordrats att fonden vid sina engagemang skulle ge alla parter den trygghet som de haft anledning att vänta sig vid fondens medverkan i projektet. Fondens engagemang har dock inte medfört större förluster för fondens del än som ryms inom en acceptabel risknivå för den kreditförsörjande verksamheten.

I avvaktan på andra myndigheters prövning av projektet har granskningen därefter fått vila. Sedan dessa prövningar avslutats har revisorerna funnit att den egna granskningen och vad övriga myndigheter funnit vid sina undersökningar har talat för att granskningen inte skulle föranleda ytterligare åtgärder från revisorernas sida. Granskningen har därför avslutats.

Myndigheternas uppdragsverksamhet kontra myndighetsuppgifterna

Förstudie 1986/87:9, Promemoria 1988/89:3

Uppdragsverksamheten hos statliga myndigheter har på senare år snabbt ökat i omfattning. Den är i dag både variationsrik och svåröverskådlig. Enhetliga regler för bl.a. ekonomisk styrning saknas, vilket försvårar statsmakternas möjligheter att styra och kontrollera verksamheten. Gränserna mellan anslags- och avgiftsfinansierade verksamheter inom en myndighet är i många fall inte tydligt bestämda.

Revisorernas granskningsärende om myndigheternas uppdragsverksamhet kontra myndighetsuppgifterna har enligt beslut av revisorerna i november 1986 vilat i avvaktan på närmare uppgifter om det utredningsarbete som då aviserades från främst finansdepartementet.

I promemorian konstateras att inom ramen för det utvecklingsarbete kring budgetprocessen och styrningen av den statliga verksamheten som bedrivs inom regeringskansliet nu pågår arbete med att bl.a. utforma generella författningsbestämmelser för avgiftsfinansierad verksamhet.

Mot bakgrund härav har revisorerna beslutat att granskningen inte skall fullföljas.

Översyn av lantmäteriorganisationen och lantmäteritaxan

Förstudie 1988/89:2

Revisorerna har på förslag av bostadsutskottet beslutat att granska förhållandena på lantmäteriområdet, bl.a. lantmäteritaxan och dess tillämpning.

Det statliga lantmäteriets huvudsakliga myndighetsuppgifter är att svara för fastighetsbildning och att producera allmänna kartor.

Lantmäteriet bedriver också uppdragsverksamhet i form av kartproduktion, mätningar, fastighetsvärdering m.m. Förrättningsverksamheten, som är avgiftsbelagd, ombesörjs av statliga och kommunala fastighetsbildningsmyndigheter. Till grund för avgiftsdebiteringarna vid förrättningarna ligger en särskild av regeringen, efter riktlinjer som riksdagen fastställt, utfärdad lantmäritaxa (1971:1101).

Lantmäteriet omsatte budgetåret 1986/87 totalt ca 660 milj. kr. Härav svarade den avgiftsfinansierade verksamheten, främst uppdrag och fastighetsbildningsåtgärder, för ca 450 milj. kr. Det motsvarar knappt 70 % av den totala omsättningen. Återstoden finansierades genom anslag som huvudsakligen används för produktion av de allmänna kartorna och för stöd åt fastighetsbildningsverksamheten.

Ett flertal utredningar har under senare år genomförts inom fastighetsbildningsområdet. Resultatet av dessa har bl.a. lett till vissa justeringar av lantmäritaxan och ett fortsatt beredningsarbete inom regeringskansliet, varvid bl.a. de organisatoriska frågorna behandlats.

I budgetpropositionen för år 1988/89 har regeringen aviserat en utredning som skall utreda effekterna av finansieringsprinciperna för fastighetsbildning och fastighetsregistrering. På riksdagens initiativ skall denna utredning även undersöka om det går att förenkla förrättningsförfarandet vid fastighetsbildning i syfte att minska kostnaderna.

Mot bakgrund av att lantmäteriets organisation samt finansieringsprinciper och förrättningsförfarandet på lantmäteriområdet var föremål för utredningar, bl.a. inom regeringskansliet, har granskningen avslutats i och med att förstudien i ämnet färdigställts.

Handläggningstiderna vid länsrätterna i vad gäller skattemål

Förstudie 1988/89:3

Riksdagen har vid olika tillfällen uttalat sin oro för utvecklingen när det gäller de långa handläggningstiderna för skattemål.

De genomsnittliga omloppstiderna har under senare år ändå fortsatt att öka. De uppgick under år 1987 till i genomsnitt 21,3 månader vilket kan jämföras med de 12 månader som i 1985 års budgetproposition angetts som en godtagbar omloppstid. Samtidigt har andelen äldre mål i målbalansen ökat.

Det pågår för närvarande ett omfattande reformarbete inom skatteområdet. Detta arbete kan förväntas leda till en betydande minskning i antalet besvär till länsrätterna. Detta gäller t.ex. det förenklade deklarationsförfarandet för stora löntagargrupper som gäller fr.o.m. 1987 års taxering samt de åtgärder som aviserades i propositionen (1986/87:47) om ändringar i taxeringsorganisationen innebärande bl.a. utvidgad beslutsbehörighet för skattemyndigheterna och väsentligt ökade möjligheter för dessa att ompröva sina beslut.

De genomförda och planerade åtgärdernas effekter på besvärshäufigheten och därmed också på handläggningstiderna vid länsrätterna kan ännu inte överblickas.

Med anledning av det pågående reformarbetet har revisorerna beslutat att granskningen av handläggningstiderna vid länsrätterna i vad gäller skattemål inte skall fullföljas.

Förstudie 1988/89:5

På förslag av socialutskottet har revisorerna granskat användandet av statsbidragen till missbrukar- och ungdomsvården. Granskningen avslutades i februari 1989.

Utskottet hyste farhågor för att statsbidragssystemet hade vissa negativa effekter för vården av framför allt de mest utsatta missbrukarna och ungdomarna.

Det nuvarande statsbidragssystemet trädde i kraft den 1 januari 1986 och skall gälla t.o.m. utgången av år 1989. År 1985 godkände riksdagen en ny konstruktion av statsbidraget efter en överenskommelse mellan statens förhållingsnämnd och de båda kommunförbunden (prop. 1984/85:151, SoU:26, rskr. 355). Statsbidraget utgår i form av kommunbidrag, platsbidrag och omstruktureringsbidrag. Totalt fastställdes statsbidraget till 810 milj. kr. för år 1987, varav kommunbidraget utgjorde ca 80 %. Ett av syftena med det nya systemet var bl.a. att ge kommunerna frihet att välja de för sina behov och förutsättningar lämpligaste vårdformerna.

Beträffande effekterna av det nya statsbidragssystemet framhölls i socialstyrelsens rapport att det inte framgår av materialet om det nya statsbidraget har någon direkt styrande effekt på kommunernas val av vårdformer. Detta kunde naturligtvis bero, menade socialstyrelsen, på att ett år är för kort tid för att man skall kunna spåra några egentliga förändringar som beror på statsbidraget. Socialstyrelsen skulle i anslutning till att resultatet av 1987 års uppgifter presenterades göra en mer ingående analys av effekterna av det nya statsbidragssystemet. Resultatet av denna analys beräknades vara färdigställt i början av år 1989.

Riksrevisionsverket (RRV) fick i april 1988 i uppdrag av regeringen att analysera effekterna av statsbidraget till missbrukarvård m.m. I november 1988 överlämnade RRV resultatet av denna analys till regeringen. I RRV:s granskning uppmärksammas de brister som fanns i den kommunala statistiken och redovisningen när det gäller prestationer, kostnader och behov av missbrukarvård. Dessa brister gör det svårt att bedöma den kommunala missbrukarvården och att konstruera rättvisa fördelningsgrunder för statsbidraget i fråga, framhöll RRV i sin rapport. RRV förde fram tre olika modeller för alternativa statsbidragssystem. Modellerna bygger på olika grad av vårdbehov och vårdprestationer i resp. kommun.

Av budgetpropositionen för år 1989/90 framgick att en proposition rörande nytt statsbidragssystem till missbrukarvård m.m. skulle läggas fram under våren 1989.

Då ett nytt statsbidragssystem till missbrukarvården fr.o.m. år 1990 kommer att införas och löpande uppföljningar av det nuvarande systemets verkningar hade gjorts och gjordes på regeringens uppdrag, har revisorerna inte funnit skäl att djupare granska området. Granskningen har därför avslutats i och med att förstudien i ämnet färdigställts.

Förstudie 1988/89:6

För att främja de norrländska företagens utveckling och konkurrenskraft har bl.a. persontransportstöd införts och nedsättning av socialavgifter medgivits. Det har satts i fråga om inte dessa stödformer kan ha en negativ inverkan på utvecklingen i de områden som gränsar till områden med stöd. I riksdagsmotioner har kontinuerligt framförts förslag om att ändra den geografiska omfattningen och att ytterligare differentiera nedsättningen av företagens socialavgifter. Kunskap om gränsområdeseffekterna skulle kunna förbättra beslutsunderlaget i det regionalpolitiska arbetet.

Persontransportstödet i vissa Norrlandskommuner infördes så sent som den 1 januari 1986. Under de två första åren har endast 12 milj. kr. utbetalats. Stödet är vidare begränsat till högst 100 000 kr. per arbetsställe. Dessutom är stödet differentierat i fyra stödzoner, vilket minskar gränsområdeseffekterna.

Revisorerna gör den bedömningen att konkurrenssituationen inte torde ha påverkats på ett mätbart sätt genom denna stödform. Enligt revisorernas mening är det inte motiverat att fortsätta granskningen av gränsområdeseffekterna i den del som omfattar persontransportstödet.

Beträffande nedsättningen av företagens socialavgifter i Norrbottens län noterar statens industriverk (SIND) i en rapport om effekterna under de tre första åren (1984–1986) att lönekostnaderna i någon mån ökat men att företagen ändå haft utrymme att konsolidera sin ekonomi. SIND bedömer det vidare osannolikt att åtgärden har haft någon betydande positiv effekt på sysselsättningen. Verket framhåller emellertid att det troligtvis tar längre tid än tre år innan effekterna kan avläsas.

Huvudintrycket av den studie av gränsområdeseffekter under fyraårsperioden 1984–1987 som revisorerna låtit genomföra tyder på att under de tre till fyra första åren några påtagliga negativa effekter inte torde ha uppkommit i de kommuner i Västerbottens län som gränsar till stödområdet. Till detta kommer att såväl SIND som 1987 års regionalpolitiska kommitté har till uppgift att arbeta med de aktuella frågorna.

Revisorerna har beslutat att granskningen av gränsområdeseffekterna av persontransportstödet och av nedsättningen av företagens socialavgifter inte skall fullföljas. Förstudien har överlämnats till riksdagens arbetsmarknadsutskott samt till arbetsmarknadsdepartementet, SIND och 1987 års regionalpolitiska kommitté.

Plan- och bostadsverkets ADB-resurser

Promemoria 1988/89:4

Med anledning av uppgifter i rapport från ansvarigt revisionskontor vid riksrevisionsverket (RRV) beslutade revisorerna att granska dåvarande bostadsstyrelsens resurser för ADB-stöd vid låneförvaltningen och verksamheten med statligt bostadsstöd. Enligt rapporten hotade bristen på kunnig ADB-personal säkerheten vid ärendehantering.

Då det sedermera framgick att revisionskontoret skulle göra en särskild studie av ett nytt ADB-system vid bostadsstyrelsen samt andra ADB-projekt, beslutade revisorerna att granskningen skulle vila i avvaktan på revisionskontorets arbete.

Därefter har bostadsstyrelsen på regeringens uppdrag utarbetat en plan för utökad datorstöd till verksamheten vid bostadsstyrelsen och länsbostadsnämnderna. Vidare har regeringen i proposition till riksdagen (1988/89:47) angående vissa ekonomiskt politiska åtgärder inom bostadsdepartementets område föreslagit att Statens bostadsfinansieringsaktiebolag skulle ges i uppdrag att utveckla ett ADB-system för låne- och bidragshanteringen inom det nya plan- och bostadsverket samt länsbostadsnämnderna. Ett förslag som riksdagen på bostadsutskottets tillstyrkande (1988/89:BoUly) följde.

Med anledning av vad som förevarit har revisorerna avbrutit granskningen.

2.4 Pågående granskningsärenden

Handläggningstiderna vid patent- och registreringsverkets bolagsavdelning

Rapport 1988/89:4

Patent- och registreringsverkets (PRV) bolagsavdelning i Sundsvall är registreringsmyndighet för svenska aktiebolag och utländska bolags svenska filialer. Detta innebär att bolagsavdelningen skall granska och registrera anmälningar om nybildning av aktiebolag och filialer samt anmälningar om ändringar av registrerade uppgifter.

Riksdagens revisorer har granskat handläggningstiderna vid bolagsavdelningen. Revisorerna konstaterar att handläggningstiderna för vissa ärendetypen är oacceptabelt långa. Detta gäller främst ärenden om namnändringar (s.k. firmaärenden) och ärenden om ökning av företagets aktiekapital. I dessa ärenden kan handläggningstiderna uppgå till närmare sex månader.

De långa handläggningstiderna hänger i första hand samman med den underbemanning som förelegat under senare år. Denna underbemanning är i sin tur ett resultat av dels en osmidig anslagskonstruktion som innebär att resurserna inte kunnat anpassas kontinuerligt till efterfrågeutvecklingen, dels en hög personalomsättning bland juristhandläggarna på registreringsenheterna. Den höga felfrekvensen i inkomna registreringsansökningar har ytterligare förlängt handläggningstiderna.

I revisorernas rapport har lämnats följande fyra förslag.

- Medel bör anvisas PRV för verksamheten inom bolagsavdelningen på ett sådant sätt att erforderlig finansiell flexibilitet uppnås. Det kostnadstak som nu är kombinerat med anslaget bör tas bort. PRV bör fortsättningsvis självt få disponera över de avgifter som finansierar bolagsavdelningens verksamhet. Avgifterna måste då anpassas till de faktiska kostnaderna för verksamheten. Reformen får inte leda till sänkt produktivitet och minskad effektivitet. Verksledningen förutsätts noggrant följa produktivitets- och effektivitetsutvecklingen vid bolagsavdelningen.
- Åtgärder bör vidtas för att minska personalomsättningen bland jurist-

handläggarna. Fördelningen av arbetsuppgifter mellan de olika handläggarkategorierna bör ses över. Det påbörjade delegeringsarbetet bör fortsätta.

- Informationsinsatserna för att komma till rätta med den höga felfrekvensen i inkomna registreringsansökningar och för att skapa bättre relationer mellan PRV och verkets kunder bör effektiviseras.
- För att minska väntetiderna bör registreringsansökningarna fortsättningsvis formaliegranskas direkt vid ankomsten till PRV så att ärendena kan handläggas utan extra fördröjning när de står i tur för sakprövning. Rapporten remissbehandlas för närvarande.

Arbetsskadeförsäkringen

Rapport 1988/89:5

Riksdagens revisorer har granskat arbetsskadeförsäkringen och funnit att försäkringen inte fungerar väl i sin nuvarande utformning. I sammanfattning pekar revisorerna på bl.a. följande förhållanden.

- Arbetsskadeförsäkringslagen har visat sig inte gå att tillämpa på ett rättvist sätt.
- Arbetsskadeförsäkringens betydelse för det skadeförebyggande arbetarskyddet synes vara starkt begränsad.
- Kompensationsnivån inom andra trygghetssystem ligger för flertalet på en tillfredsställande nivå.
- Arbetsskadeförsäkringen utgör inte den grund för en tillfredsställande arbetsskadestatistik som man har anledning att förvänta sig.
- Arbetsskadeförsäkringens marginellt högre ersättningsnivå jämte handläggningstiderna i systemet torde verka rehabiliteringshinder.

Härutöver diskuterar revisorerna en rad frågor med anknytning till arbetsskadeförsäkringen, bl.a.

- hur man kan åstadkomma ökad enhetlighet i lagtillämpningen om den nuvarande lagen bibehålls
- hur behovet av arbetsskadestatistik kan tillgodoses på annat sätt än i dag
- hur informationssystem kan användas för tidiga rehabiliteringsåtgärder samt
- hur man med hjälp av differentierade arbetsgivaravgifter och arbetsmiljöboksutslut kan stimulera till arbetsmiljöförbättringar.

Rapporten är under remissbehandling.

Byggnadsstyrelsens hyressättning

Förstudie 1985/86:2

Granskningen av byggnadsstyrelsens hyressättning har vilat i avvaktan på vissa utredningar inom regeringskansliet (se verksamhetsberättelserna 1986/87 (s. 15–16) och 1987/88 (s. 28). Granskningen har återupptagits och beräknas kunna bli avslutad under våren 1990.

Förstudie 1987/88:10

Den statliga museiorganisationen omfattar 41 museer, varav 19 är s.k. centralmuseer och 12 är universitetsmuseer. Därutöver finns ett antal verksamheter.

Frågan om dokumentation och registrering av museisamlingar har tidigare varit aktuell i olika sammanhang, men då har man arbetat med utgångspunkt i dokumentationen som en förutsättning för att museerna skall kunna samla, bevara och levandegöra sina föremål.

Revisorerna granskar nu huruvida de befintliga registrerings- och dokumentationsrutinerna är tillräckliga för att museerna utöver vad som nämnts också skall ha tillfredsställande kontroll över samlingarna.

En undersökning görs av dokumentationen vid museer som förvarar större värden av olika slag eller som noterats ha bristfälliga rutiner för dokumentation av samlingarna. Granskningen avser främst att klarlägga vilka skyldigheter att dokumentera sina innehav som bör åligga de skilda slagen av museer.

1983 års bostadsförbättringsprogram

Förstudie 1988/89:7

1983 års bostadsförbättringsprogram är ett tioårigt program för att höja kvaliteten i det befintliga bostadsbeståndet. När halva programtiden nu har gått är det, med tanke på de underhålls- och investeringsbehov som kommer att föreligga även efter det att programmet är slut, angeläget att se hur det har gått med programmet och vilka krav som bör ställas på de statliga styrmedlen för underhåll, förnyelse och ombyggnad av bostadsbeståndet.

Granskningen avser hur bostadsbeståndet underhålls, förnyas och byggs om och hur den statliga styrningen inom bostadsförsörjningsområdet anpassats härtill.

Den statliga styrningen av bostadsförsörjningen är konstruerad för nybyggnadsfallen. Hur styrmedlen har anpassats för bostadsförbättringen och hur de bör utvecklas vidare ingår därför i granskningen.

Styrmedel som berörs är lagstiftning, myndighetsföreskrifter och allmänna råd samt information, utbildning, forskning samt utvecklings- och experimentverksamhet.

När bostadsförbättringsprogrammet startade var nyproduktionen av bostäder liten och antalet tomma bostäder betydande. Läget ändrades emellertid tämligen snabbt. För att befrämja nyproduktionen har då åtgärder som begränsat bostadsförbättringsprogrammet vidtagits i olika omgångar. Underlaget för och effekterna av dessa svängningar vid genomförandet av programmet granskas.

Förstudie 1988/89:8

Riksdagens revisorer har påbörjat en granskning av lånen till experimentbyggande på förslag av bostadsutskottet. Eftersom låneverksamheten pågått sedan 1977 finns det enligt utskottet anledning att nu se över inriktningen av experimentverksamheten samt lånevillkorens ursprungliga utformning och hur dessa villkor förändrats i samband med företagen omprövning.

Den hittills genomförda granskningen har bl.a. visat på vissa brister i den övergripande inriktningen av experimentverksamheten och i byggforskningsrådets (BFR) administration av lånen samt i själva konstruktionen av stödet. Följdverkningarna av experimentverksamheten för enskilda vad beträffar bostäder och hemmiljö är också dåligt kartlagda.

De frågor som närmare kommer att belysas finns inom följande ämnesområden:

- inriktningen av experimentverksamheten
- huvudmannaskapet för stödet till experimentbyggandet
- konstruktionen av stödet och behovet av förändringar
- följdverkningar av experimenten på enskilda personers hemmiljö och deras bostäder.

Brutto- och nettoredovisning i statsbudgeten**Förstudie 1988/89:9**

Riksdagen får vid olika tidpunkter och på olika sätt en ansevärd mängd information om statsförvaltningens och den offentliga sektorns ekonomi, bl.a. inför beslut om anslag för olika ändamål.

Det är emellertid ibland svårt att jämföra olika redogörelser med varandra. Ofta är det också omöjligt att avgöra hur olika uppgifter har räknats fram.

Sålunda återkommer samma redogörelser i både budgetproposition och kompletteringsproposition. Innehållet i redogörelserna har emellertid inte sällan reviderats kraftigt mellan de båda propositionerna.

Den fortsatta granskningen skall inriktas på

- vilka definitioner som används i olika sammanhang och hur olika definitioner förhåller sig till varandra
- vid vilka tidpunkter och i vilken form riksdagen får information om statens och den offentliga sektorns ekonomi
- vilken innebörd denna information egentligen har
- vilka möjligheter riksdagen (finansutskottet, andra utskott, enskilda riksdagsledamöter) har att jämföra, kontrollera och följa upp innehållet i skilda redovisningar.

Granskningen syftar till att utifrån riksdagens behov av information lämna förslag till åtgärder som gör den ekonomiska informationen till riksdagen enklare, tydligare och mera överskådlig.

Förstudie 1988/89:10

Revisorerna har i sin granskningsverksamhet uppmärksammat problem i samband med statsanställdas innehav av bisysslor och därför funnit det motiverat att särskilt undersöka tillämpningen av gällande regler på området.

Rätten för statsanställda att utöva bisysslor regleras delvis i författning och i övrigt genom kollektivavtal. I lagen om offentlig anställning (LOA) ges en allmän bestämmelse om förbud att inneha s.k. förtroendeskadliga bisysslor. Avtalsbestämmelser rörande arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor finns i sektoravtalen för civil statsförvaltning, affärsverken resp. försvaret.

Enligt revisorernas beslut skall granskas på vad sätt myndigheter aktivt sprider kunskap bland sina anställda om bisysslereglerna – både allmänt och i särskilda fall – samt över huvud hur myndigheter handlägger frågor om bisysslor. Revisorerna är också intresserade av att i görlig mån få reda på omfattningen och arten av bisysslor bland statstjänstemän.

De statliga affärsverkskoncernerna

Beslutsunderlag 1988/89:8

Revisorerna har beslutat att granska de statliga affärsverkskoncernerna vad avser riksdagens styrmöjligheter och regeringens styrning och kontroll av verken.

Granskningarna skall genomföras med huvudvikt på tre ämnesområden, nämligen

- finansiering av verksamheten
- kvalitet och service och
- dotterbolagens verksamhet och relationer till affärsverken.

Affärsverken granskas var och ett för sig och resultaten läggs fram i separata rapporter. Postverket kommer att granskas som första verk.

En inledande studie av postverket har gjorts med utgångspunkt i följande särskilda frågeställningar

- målen för postens verksamhet
- konkurrenssituationen
- avkastningskrav och
- finansiering och ekonomisk utveckling samt dotterbolagens verksamhet och ställning.

2.5 Granskningen av riksdagsförvaltningen

I enlighet med sitt uppdrag har riksdagens revisorer som externrevisorer granskat riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning samt verksamheten vid den inre riksdagsförvaltningen, riksdagens ombudsmän och Nordiska rådets svenska delegation och Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond. Resultatet av den granskning som företogs av riksgäldskontoret, riksbanken och jubileumsfonden har på föreskrivet sätt delgetts riksdagen i särskilda berättelser, vilka legat till grund för finansutskottets

förslag i fråga om ansvarsfrihet för bankofullmäktige och riksgäldsfullmäktige resp. utbildningsutskottets behandling av jubileumsfondens verksamhet.

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

De under verksamhetsåret 1988/89 avlämnade berättelserna har avsett riksgäldskontorets verksamhet under budgetåret 1987/88 samt riksbankens och Riksbankens jubileumsfonds verksamhet under år 1988. Beträffande den närmare innebörden av granskningen och de iakttagelser som därvid gjorts hänvisas till revisorernas berättelser (redogörelserna 1988/89:10, 19 och 20) samt till finansutskottets betänkanden 1988/89:FiU19 och FiU27 och till utbildningsutskottets betänkande 1988/89:UbU28.

Vad beträffar den inre riksdagsförvaltningen och riksdagens mindre myndigheter har revisorerna som ett led i granskningsarbetet tagit del av förvaltningskontorets, JO-ämbetets och Nordiska rådets svenska delegations bokslut för räkenskapsåret 1987/88. Därvid har inga iakttagelser gjorts som föranlett någon hänvändelse till riksdagen.

2.6 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden m.m.

Som framgår av avsnittet om revisorernas arbetsformer (s. 5) har revisorerna under det gångna verksamhetsåret antagit vissa nya riktlinjer för revisionens framtida arbete. Bl.a. har behandlingen av inkomna förslag om granskning ändrats. Numera utarbetas i princip avseende samtliga förslag ett beslutsunderlag i ärendet avsett att ligga till grund för revisorernas beslut om ett ärende skall tas upp till granskning eller ej. Sådant beslutsunderlag skall om möjligt vara upprättat inom en månad från det förslag om granskning väckts hos revisorerna.

Under 1988/89 har beslutsunderlag upprättats i tio ärenden.

I två fall har revisorerna beslutat om granskning. Det ena ärendet avser brutto- och nettoredovisning i statsbudgeten och det andra affärsverkskoncernernas finansieringsutveckling och finansieringsstruktur.

3 Särskilda föredragningar m.m.

3.1 Särskilda föredragningar

På sedvanligt sätt har revisorerna under verksamhetsåret kallat verkschefer och andra chefstjänstemän till särskilda föredragningar i plenum. Dessa föredragningar har i regel inte någon direkt anknytning till det löpande granskningsarbetet. Deras syfte är i stället att till revisionen förmedla allmän information om utvecklingstendenser, aktuella problem och andra praktiska erfarenheter inom den offentliga förvaltningen. De särskilda föredragningarna har sålunda i första hand tagit sikte på den generella och principiella sidan av olika samhällsfrågor, medan berörda myndigheters och institutioners löpande förvaltningsarbete har behandlats mer som en konkret bakgrund.

I juni 1989 besökte revisorerna Skaraborgs län. Syftet med de länsresor som företas av revisorerna är rent informativt. Avsikten är att revisorerna skall få möjlighet att bilda sig en uppfattning om aktuella förhållanden och problem i länet.

Revisorernas arbetsutskott sammanträffade i december 1988 i Oslo med det norska stortingets kontrollkommitté.

I början av 1989 besökte revisorerna på inbjudan från statens invandrarverk utredningsslussen Carlslund i Upplands Väsby utanför Stockholm.

Verkets generaldirektör redogjorde för principerna för ett bra och värdigt flyktningmottagande och för det aktuella förändringsarbetet i mottagandet. Revisorerna fick också en redogörelse för den del av polisens utredningsarbete och av invandrarverkets tillståndsprövning som är förlagd till utredningsslussen.

Vid en kort rundvandring kunde revisorerna själva skaffa sig en uppfattning om inkvarteringsförhållandena på anläggningen.

Under verksamhetsåret har besök mottagits dels av en delegation från Kinas ministerium för kontroll och revision, dels av en estnisk kontrollkommitté. Vidare har tjänstemän vid statsrevisionen i Lesotho gjort ett studiebesök vid revisorernas kansli.

Statssekreteraren i finansdepartementet Gunnar Lundh har vid ett av revisorernas sammanträden belyst olika aspekter på det statsfinansiella och samhällsekonomiska läget.

Valutaregleringen, penningpolitiken och riksbankens regionala organisation var huvudteman i riksbankschefen Bengt Dennis föredragning hos revisorerna.

Riksgäldsdirektören Staffan Crona har informerat om upplåningsverksamheten m.m. vid riksgäldskontoret och om planeringsarbetet inför det förestående ändrade huvudmannaskapet för riksgäldskontoret.

Företrädare för högsta domstolen, kriminalvårdsstyrelsen, statskontoret, statens järnvägar, banverket, boverket och luftfartsverket har informerat om resp. myndighets verksamhetsområde. Av de upplysningar som lämnades vid föredragningarna har efterföljande sammanfattande redogörelser befunnits vara av intresse att vidarebefordra i denna verksamhetsberättelse.

Ordföranden i högsta domstolen justitierådet Olof Höglund informerade om *högsta domstolen* (HD) och dess verksamhet. HD befinner sig i ett utvecklingsskede som kan delas in i tre etapper.

År 1971 genomfördes en *fullföljdsreform*, varigenom HD fick ställning i princip som renodlad prejudikatinstans. Ändringsdispensen, dvs. att överprövning i HD fick ske om anledning förekom till ändring i det slut vartill hovrätten kommit, avskaffades. Nu får – frånsett vissa särfall där resnings-skäl eller liknande föreligger – prövningstillstånd meddelas endast när prejudikatintresse föreligger eller, som det heter i lagen, om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att talan prövas av HD.

År 1981 kom *nästa reform*. Den togs sikte på HD:s arbetsformer. Viktigast och mest effektiva blev nya regler om domförhet. De innebar dels att fråga om prövningstillstånd får avgöras av en ledamot i stället för tre, om tillståndsförfrågan är av enkel beskaffenhet, dels att ärenden angående resning

och återställande av försutten tid samt domvillobesvär får avgöras av tre ledamöter i stället för fem, om prövningen är av enkel beskaffenhet.

Nu står HD inför en tredje reform på grundval av förslag som avgivits av 1977 års rättegångsutredning (SOU 1986:1 Högsta domstolen och rättsbildningen). Avsikten med förslagen är att i vid mening öka effektiviteten i det nuvarande systemet och att få till stånd ett bättre utnyttjande av HD:s resurser.

I ett annat betänkande (Ds Ju 1986:9) med titeln Några frågor om de särskilda rättsmedlen har utredningen föreslagit att vissa ärenden angående resning, domvillobesvär och återställande av försutten tid skall avlastas HD och i stället prövas av hovrätt.¹

De förväntningar som knöts till 1971 års och 1981 års reformer – att genom lindring av den pressande arbetsbördan främja HD:s rättsbildande verksamhet – har inte blivit uppfyllda. Måltillströmningen, som förväntades minska betydligt genom 1971 års reform, har tvärtom ökat. Antalet från hovrätt till HD fullföljda mål har sålunda ökat från 1 329 år 1971 till 3 339 år 1985 och 3 044 år 1986, alltså mer än en fördubbling. Större betydelse har däremot 1981 års reform visat sig ha. De ändrade domförhållsreglerna har möjliggjort att målbalansen kunnat successivt nedbringas så att den, från att vid utgången av år 1985 ha legat kring 2 000 mål, vid utgången av år 1986 utgjorde 1 580 och vid 1987 års utgång 1 340 mål. Denna trend har hållit i sig även under 1988 så att balansen per den 30 september var 1 214 mål.

A DB-tekniken har under senare år i ökande utsträckning kommit till användning som hjälpmedel inom olika delar av domstolsväsendet i Sverige. För HD:s del har hittills endast viss, tämligen blygsam, användning skett av sökning i det s. k. Rättsdata-systemet av rättsfall, författningstext etc. Under hösten 1988 igångsätts databehandling för målregistrering, ord- och textbehandling samt uppbyggande och hantering av interna register m.m. Verksamheten kommer successivt att byggas ut under 1988 och 1989.

Från revisorernas sida aktualiserades frågan om rekryteringen till domarbånan. HD har ännu inte påverkats av dessa problem. Däremot menade Höglund att en lägre kvalitet i underrätternas domar kunde förklaras av det besvärliga rekryteringsläget och "avhoppet" vid dessa.

I november 1988 informerade generaldirektör Björn Weibo, kriminalvårdsstyrelsen, om verkets verksamhet. Föredragningen koncentrerades på vissa problem och inleddes med en redovisning för beläggningsläget inom anstaltsorganisationen.

Under den senaste tvåårsperioden har beläggningsvid kriminalvårdsanstalterna ökat med ca 13 % och vid häktena med ca 27 %. Beläggningsvid de slutna rixanstalterna har tidvis varit så hög att häktade som dömts inte kunnat placeras i anstalt utan fått stanna kvar i häkte. Inom anstaltsorganisationen i övrigt har det varit överbeläggning under vintern 1987/88. Beläggningssituationen vid häktena är särskilt besvärande i storstadsregionerna. Antalet verkställbara fängelsedomar steg under det första halvåret 1988 med omkring 1 000 jämfört med motsvarande tid år 1987. Beläggningsvid kriminalvårdsanstalterna kan därför väntas öka ytterligare under år 1989.

Anstaltsbeläggningsvid kännetecknas av stora säsongvariationer. Hög be-

¹Båda utredningsbetänkandena har numera resulterat i riksdagsbeslut.

läggning råder under vinterhalvåret medan den under resten av året normalt är betydligt lägre. Till största delen beror detta på variationer i domstolarnas arbete. Antalet fängelsedomar är lägst under augusti och högst under månaderna oktober–november.

Björn Weibo framhöll att överbeläggningen medför stora problem. Sålunda blir pressen på de anställda hård. Vidare försvåras eller omöjliggörs angelägen differentierad och klientinriktad verksamhet vid anstalterna. Man måste också i ökande utsträckning frångå det s. k. närhetskriteriet (placering av internerna på anstalt nära hemorten).

Kortsiktigt får problemen med överbeläggning mötas genom att nedlagda anstaltsplatser åter öppnas, att planerad nedläggning av anstalter skjuts upp och att nya anstalter tas i bruk. Ökade ansträngningar att utnyttja platserna genom möjligheterna med förskjuten inställelse kommer också in i bilden.

Av det totala antalet klienter inom kriminalvården är ca 65 % *drogmissbrukare*. Av dessa är 45 % narkotikamissbrukare, men ser man endast till riksanstalterna är andelen så hög som 90 %.

Olika åtgärder vidtas inom kriminalvården för att identifiera narkotikamissbrukare och motivera dem för adekvat behandling. Insatser bedrivs bl. a. inom projekt som syftar till att bekämpa HIV/aids. Särskilda motivatörer har anställts på vissa häkten och lokalanstalter. Projektverksamheten i fråga finansieras av socialdepartementets anslag för åtgärder mot aids.

Enligt Björn Weibo skulle kriminalvården kunna lyckas bättre med rehabiliteringsinsatser om man ruckade på närhetsprincipen och minskade antalet permissioner.

Vad gäller *psykiatriska insatser* inom kriminalvården erinrade Björn Weibo om att det i 1974 års kriminalvårdsreform slogs fast att de ordinarie samhällsorganen skulle ansvara för att deras stöd och hjälpinsatser kom även kriminalvårdens klienter till del.

Vid reformens genomförande förfogade kriminalvården över totalt 264 psykiatriska vårdplatser. I dag är antalet platser 67. Situationen försvåras givetvis ytterligare genom avvecklingen av mentalsjukhusens slutenvårdsenheter, påpekade Björn Weibo. Därtill har ändrade bestämmelser angående vårdkostnadsersättningen till sjukvårdshuvudmännen gjort det svårare för kriminalvården att få de intagnas sjukvårdsbehov tillgodosett inom den samhälleliga sjukvården. Läget förvärras också av att endast en av nio läkartjänster är besatt inom kriminalvårdens psykvårdsorganisation till följd av rekryteringssvårigheter.

Slutligen kommenterade Björn Weibo *kriminalvårdens transportorganisation*. Den har nyligen omorganiserats, och fr.o.m. den 1 juli 1987 ansvarar kriminalvården även för transporter som tidigare utfördes av polismyndighet. Verksamheten har ökat kraftigt de senaste åren främst till följd av de många förpassningsresorna utomlands. Sålunda hade antalet förpassade personer ökat från 1 206 personer budgetåret 1985/86 till ca 2 600 personer budgetåret 1987/88. Under samma period nästan fördubblades övertidsuttaget inom transportorganisationen och ligger nu på en oacceptabelt hög nivå.

Som svar på revisorernas frågor omnämndes att åtgärder vidtagits för att förhindra att interner avvek under permission. Särskilda kontakter hade sålunda tagits med rikspolisstyrelsen i denna fråga. Vad beträffar rymningar

från anstalt pågick arbete i en särskild grupp som hade till uppgift att se över och förbättra rutinerna vid anstalterna.

Björn Weibo ansåg att frivården fungerar men att det stora antalet klienter per handläggare/övervakare är ett problem.

Med anledning av frågor om klientbehandling och rehabilitering framhölls bl. a. att praktisk träning i vardagliga sysslor var viktiga moment och att ett ökat samarbete med AMU vore önskvärt.

Generaldirektör Claes Örtendahl, *statskontoret*, gaven kort sammanfattning av verkets verksamhet och koncentrerade därefter sin framställning på olika aktuella problem som statskontoret möter i sin verksamhet.

Statskontorets verksamhet omfattar i dag huvudsakligen förvaltningsekonomi (FE) och informationsteknologi (IT).

Inom FE-området är en av de viktigaste uppgifterna att biträda departement och myndigheter med att genomföra det nya budgetsystemet ("treårs-budgeteringen"). I övrigt omfattar statskontorets FE-insatser främst styrning och uppföljning av statlig och kommunal verksamhet, strukturfrågor och organisationsutveckling.

Statskontorets arbete inom IT-området är starkt inriktat på standardisering, vilket verket ser som en förutsättning för att kunna sänka statens ADB-kostnader och bättre ta till vara erfarenheter och information inom hela förvaltningen.

Antalet datorstödda arbetsplatser inom statsförvaltningen är i dag ca 100 000 och tillväxten ligger på 35–45 % per år. Inom internadministrationen har datoriseringen i regel gått långt, men när det gäller själva sakverksamheten som t.ex. ärendehantering finns fortfarande ett stort behov av mera ADB-stöd.

Statskontorets roll i den statliga ADB-upphandlingen förändras. Tidigare var verket starkt styrande på området, men i linje med det nya budgetsystemet får verket nu i stället mera stödjande och rådgivande uppgifter. I stora upphandlingar av strategisk betydelse kommer statskontoret dock även i framtiden att ha ett avgörande inflytande.

Ett problem för statskontoret är att förnyelsearbetets hantering och dess status i regeringskansli och riksdag ibland är oklar. Verkets medarbetare kan därför ha svårt att finna de rätta kontakterna.

Det finns även oklara gränser i stabsorganens inbördes samarbete. Dagens arbetsfördelning är inte självklar, framhöll Claes Örtendahl.

Vad gäller besparingarna enligt 2-procentsregeln börjar dessa nu ge problem på många myndigheter. Systemet bör enligt hans mening ersättas av strukturåtgärder och fortsatt regelförenkling.

Samtidigt kan det vara svårt för statskontoret att få gehör för nödvändiga strukturinsatser, mindre åtgärder väcker ingen uppmärksamhet och större, mer långsiktiga förslag möter oftast stort motstånd.

Vidare har statskontoret uppmärksammat problem med rekryteringen och personalutvecklingen inom statsförvaltningen. Medelåldern bland personalen stiger successivt, redan i dag har många myndigheter hög medelålder särskilt bland högre tjänstemän. På de flesta håll behöver man förbereda sig bättre för det kommande generationsskiftet.

Därefter berörde Claes Örtendahl några problem som gällde statskontorets egen, inre verksamhet.

Som ett av regeringens stabsorgan har statskontoret en oklar ställning mellan regeringskansliet och myndigheterna. Krympande anslag och stigande intäktskrav bidrar också till att göra verkets roll otydlig. "Är vår huvuduppgift att föra ut regeringens budskap eller skall vi främst inrikta oss på att skapa intäkter," frågade sig Claes Örtendahl. I den dagliga verksamheten leder den oklara rollen ofta till stora problem.

Ett annat problem är den externa informationen. Statskontorets huvudsakliga verksamhet innebär att producera kunskap, men verket har svårt att finna effektiva och ekonomiska former för att föra ut sitt budskap.

Vidare är personalrekryteringen bekymmersam. Personalen på statskontoret har minskat från ca 320 på 1970-talet till i dag ungefär 240 anställda. Arbetsbördan har däremot snarare ökat. Samtidigt har kompetenskraven höjts, och verket lider brist på erfarna specialister inom olika områden. Personalomsättningen är för närvarande så hög som ca 20 %. Rekryteringsarbetet är svårt och möjligheterna begränsade att konkurrera med de löner och andra förmåner som t.ex. konsultbyråerna kan erbjuda.

Slutligen nämndes beträffande statskontorets anslag att detta minskat i linje med 2-procentsregeln. Nu har man kommit till en nivå där det blir nödvändigt att antingen ompröva vissa delar av verksamheten eller finna andra finansieringsformer. Ett ökat beroende av intäkter och externa bidrag förstärker dock de rollproblem verket har och försvårar en långsiktig planering.

Under den efterföljande frågestunden togs bl.a. upp frågan om problem med avgränsning av statskontorets uppgifter gentemot riksrevisionsverket och hur samarbetet mellan de båda myndigheterna fungerar. Former för information och kunskapsöverföring till riksdagen togs också upp till diskussion.

SJ i förändring var huvudtemat i generaldirektören för *statens järnvägar (SJ)* Stig Larssons föredragning, som här återges i sammanfattning.

"SJ skall utvecklas till ett modernt, effektivt och kundinriktat tågtrafikföretag med en sådan lönsamhet att det kan överleva av egen kraft."

Så står det i den trafikpolitiska propositionen och genom 1988 års trafikpolitiska beslut har statsmakterna markerat en ny inriktning och nya förutsättningar för SJ att verka på en transportmarknad som känneteckas av hård konkurrens.

Affärsverket SJ har under lång tid redovisat förluster. Med den inriktning som verksamheten haft skulle förlusten inom några år ha uppgått till flera miljarder kronor. Målet för nya SJ är att snabbt bryta den negativa utvecklingen och att göra verksamheten lönsam. Detta innebär att SJ av egen kraft skall förbättra sitt resultat med 1 miljard kronor till 1992. Därefter skall lönsamheten vara ännu högre för att ge normal avkastning på kapitalet. Staten kommer i fortsättningen inte att täcka SJ:s förluster. SJ måste därför åstadkomma ett sådant resultat att löner, investeringar och andra kostnader kan betalas.

För att uppfylla de krav som nu ställts på SJ av Sveriges riksdag gjordes en omorganisation av verksamheten den 1 juli 1988. Den innebar först och

främst en uppdelning i ett affärsverk, SJ, för trafiken och ett banverk för infrastrukturen.

Inom affärsverken gjordes likaså en genomgripande omorganisation. Fyra divisioner (persontrafik, godstransport, maskin och fastighet) med egna resultatansvar samt ett antal serviceenheter som säljer tjänster till dessa inrättades liksom några staber. För samtliga enheter har mål ställts upp, vilka följs upp varje månad.

Under sommaren och hösten 1988 tillsattes nya chefer.

Ett stort arbete har också lagts ned på att ta fram bra rutiner för uppföljning av verksamheten.

Hela verksamheten analyserades och den 17 november 1988 redovisade SJ sitt program. Det innehöll kraftfulla åtgärder i form av såväl effektivisering som nysatsningar inom en rad olika områden.

På persontrafiksidan rustas 700 vagnar upp för att erbjuda resenärerna bättre komfort och service. Förutom moderniseringen anpassas ett mindre antal av vagnarna till olika kunders krav. Sålunda tas sovvnagnar med hotellkomfort fram, familjevagnar, kontorsvagnar och i samarbete med Trafikres-tauranger nya konferensvagnar.

De 50 största stationerna i landet rustas upp under de närmaste åren. Likaså satsar SJ på att göra det lättare för resenärerna att köpa biljetter, boka plats och få information.

Inom godstransportdivisionen sker en omstrukturering av godstrafiknätet som även omfattar hanteringen på bangårdar och godsterminaler.

SJ:s styrka är långa regelbundna transporter av tunga och stora volymer. När det gäller korta transporter är förlusterna stora. Diskussioner pågår nu med kunder och kommuner i syfte att åstadkomma bra framtida transportlösningar, som gör både kunder och SJ effektiva och konkurrenskraftiga på marknaden.

Likaså har SJ inlett samarbete med de andra nordiska järnvägsförvaltningarna om direkttågtransporter till kontinenten. En gemensam samordningscentral planeras till Helsingborg.

Det pågår således ett mycket omfattande reformarbete inom SJ och våra två stora konkurrensfördelar – säkerheten och miljön – förstärker ytterligare vår position. De rationaliseringar och satsningar som nu görs skall också möjliggöra en tillfredsställande lönsamhet under 1990-talet.

Stig Larsson besvarade efter sin föredragning frågor från revisorerna om bl. a. statsmakternas möjligheter att styra och följa SJ:s verksamhet, om SJ:s samarbete med länsmyndigheterna samt om säkerheten i järnvägstrafiken.

Generaldirektören vid *banverket* Jan Brandborn gav en kort sammanfattning av verkets organisation och dess uppgifter efter uppdelningen av SJ i ett banverk och ett affärsmässigt inriktat trafikföretag.

Banverket är central förvaltningsmyndighet i järnvägsfrågor. Verket svarar för järnvägens infrastruktur med ett planerings- och genomförandansvar som liknar det vägverket har inom vägsektorn. Med samhällsekonomiska principer som grund skall verket i banhållningen och i övrig verksamhet främja järnvägens utveckling. För att kunna ge järnvägen en roll som överensstämmer med statsmakternas övergripande trafikpolitiska mål är det

angeläget att verket anpassar teknik och organisation till ett väl fungerande samspel med trafikutövare och andra intressenter.

Verket består av ett huvudkontor (till 1991 under successiv omlokalisering till Borlänge) samt en regional organisation med fem regioner och 21 distrikt. Dessutom finns en landsomfattande material- och industridivision.

Administrativt inordnad inom banverket finns också en järnvägsinspektion, vars roll och ställning kan jämföras med luftfarts- och sjöfartsinspektionerna. Järnvägsinspektionen har i sin myndighetsutövning direktivrätt inte bara mot SJ och banverket utan också mot andra spårägare och trafikutövare på privata järnvägar, tunnelbanor, spårvägar m.m.

Brandborn påminde i sin föredragning om den nya indelningen av järnvägsnätet i stom- och länsjärnvägar. Uppdelningen av nätet speglar också en uppdelning av planeringsansvaret för järnvägsnätet mellan banverket och länsstyrelserna. För länsjärnvägarna är det numera länsstyrelserna som bestämmer vilka satsningar som skall göras inom den samlade ramen för länsvägar, länsjärnvägar och andra länstrafikanläggningar. Brandborn pekade här på att banverket gärna ser en utveckling av den s.k. Norrbottensmodellen för länsstyrelsernas hantering av kommunikationsfrågorna.

Brandborn upplyste vidare om att banverket kommer att få i uppdrag att se över infrastrukturavgifterna. Syftet är att utreda konsekvenserna av en slopad differentiering av de rörliga avgifterna. Den högre avgift som utgår på de s.k. skogsbanorna har i debatten bl.a. framställts som "boven" i samband med överföring av virkestransporter till lastbil. Det är dock angeläget att framhäva att skillnaden mellan avgifterna för bantyp I resp. II betyder mycket litet i de totala transportkalkylerna i dessa sammanhang.

Det är ännu för tidigt att uttala sig om de långsiktiga effekterna av uppdelningen av SJ i ett banverk och ett affärsmässigt inriktat trafikföretag. Delar av uppdelningen mellan verken är inte heller helt slutförd. Det gäller bl.a. telefrågan, där verken har olika uppfattningar om vart funktionen skall höra. Banverket har hävdat och också fått stöd av regeringen för att telefunktionen av säkerhetsskäl och för neutralitet mellan olika trafikföretag skall ligga hos banverket.

Jan Brandborn pekade, efter fråga från revisorerna, på instiftandet av järnvägsinspektionen som en väsentlig faktor för att garantera en fortsatt hög säkerhet inom järnvägssektorn.

På fråga om vilka satsningar som görs i Norrland framhöll Brandborn bl.a. de viktiga kapacitetsförstärkningarna på norra stambanan. Det gäller bl.a. en omfattande förstärkning av elanläggningar/-kapacitet som har stor betydelse för hur många tåg som kan framföras. Vidare genomförs ett betydande broprogram för att stärka bärigheten. Sammantaget är dessa satsningar synnerligen viktiga för att ge järnvägen dess rätta roll för de tunga, nord-sydliga godsflödena genom landet.

I fråga om upprivning av banor upplyste Brandborn att detta får ske först tre år efter beslut om att banverkets underhåll skall upphöra. Beslutet skall då ha föregåtts av samråd med SJ, trafikhuvudman m.fl. vid upphörande av underhållet och med ÖB och andra berörda totalförsvarsmyndigheter inför upprivningen av banan.

Boverket är en helt ny myndighet sedan den 1 juli 1988. Verket är en sammanläggning av bostadsstyrelsen och statens planverk, men har fått en helt ny organisation.

Boverkets generaldirektör Gösta Blücher och chefen för verkets administrativa avdelning, avdelningschef Marika af Winklerfelt, lämnade redovisning för det nya verket.

Verket består av en bostadsmarknadsavdelning, en plan- och naturresursavdelning, en stadsmiljöavdelning, en byggavdelning, en avdelning för förvaltning av bostadslån och räntebidrag, en administrativ avdelning samt ett kontor för typgodkännande av byggprodukter. Därutöver finns vid verket en enhet för tjänsteexport.

Den huvudsakliga inriktningen av arbetet vid verkets enheter redovisades. Verket har bl.a. en aktiv uppföljning av byggkostnadernas utveckling. Verket har nyligen överlämnat en rapport till regeringen om erfarenheter från tillämpningen av den nya plan- och bygglagen (PBL) och naturresurslagen (NRL). Verket har också utarbetat nya nybyggnadsregler som ersätter den tidigare byggnormen (SBN80) och arbete med nya låneregler pågår. Ombyggnadsreglerna fungerar i vissa avseenden på fel sätt. Ett förslag till förändringar kan beräknas bli färdigt tidigast under år 1990.

När det gäller analys av bostadsbehoven vill verket tränga djupare än vad som är möjligt genom hittills tillämpad metodik.

Den löpande ärendehandläggningen har prioriterats under uppbyggnadsarbetet. Verket har nyligen lämnat en redovisning till JK av ärendebalansen, som visar att verket trots omorganisationsproblemen har en i väsentliga avseenden bättre ärendebalans än modermyndigheternas.

Huvuddelen av redovisningen ägnades arbetet med omorganisationen och omlokaliseringen av boverket till Karlskrona.

Av den personal på ca 320 personer, som tjänstgjorde vid bostadsstyrelsen och planverket vid tiden för riksdagens beslut om verkets inrättande och lokalisering till Karlskrona var nu kvar ett hundratal. Av dessa hade ett sextio-tal tjänst i verket. Resten utgjordes av övertaliga. Vid tidpunkten för verkets flyttning den 21 augusti 1989 beräknades ca 15 av den ursprungliga personalen flytta med. 15 till 20 beräknades få anställning vid Statens Bostadsfinansierings AB (SBAB).

Rekryteringen av ny personal pågår. Hittills har ett nittio-tal personer anställts. För att få verksamheten att fungera används därutöver extra anställd personal och konsulter, bland dem flera pensionärer och inlånad personal från länsbostadsnämnderna. Rekryteringsläget är gott. Det finns många sökande till utannonserade tjänster.

Uppbyggnaden av det nya verket hade blivit mer krävande än väntat beroende på att statsförvaltningen inte haft beredskap för riksdagens beslut. Blücher redovisade att han vid flera tillfällen under förberedelserna fått lov att vända sig till de ansvariga statssekreterarna vid bostads-, finans- och civildepartementen för att få nödvändiga åtgärder vidtagna.

Särskilt stora hade problemen varit vid arbetsgivarverket. Trots påstötningar från kanslihuset kunde inte villkoren för den berörda personalen klaras ut förrän i maj 1988. Verksledningen hade tvingats ta strid med personal-

organisationerna för att över huvud taget kunna annonsera tjänsterna före verkets inrättande. Rekryteringsarbetet hade fördröjts. Inga nyanställningsbeslut hade kunnat tas före verksstarten. Verket led fortfarande av återverkingarna från denna försening.

Generaldirektör Gösta Blücher avslutade sin redovisning med allmänna synpunkter på omlokalisering av statliga myndigheter. Blücher var inte negativ till omlokaliseringar. Förutom de regionalpolitiska vinsterna kunde också andra fördelar utvinnas. En angelägen förnyelse underlättades och rekryteringen av god kompetens från hela riket var lättare till orter utanför Stockholmsregionen.

Det var emellertid angeläget att statsförvaltningen hade beredskap för att stödja en omlokaliserad myndighet. Det hade inte varit fallet för boverket.

Det var också viktigt att åtgärderna för den ort som fick en omlokalisering var regionalpolitiskt samordnade. Det hade inte heller varit fallet med boverkets lokalisering till Karlskrona. Efter det beslutet fattats hotades kommunikationerna till Karlskrona av försämringar, vilket var särskilt allvarligt för en kommunikationstät myndighet som boverket.

De svårigheter som hotade Karlskronas arbetsmarknad bl.a. genom nedläggning av det statliga Karlskronavarvet försvårade också för boverket. Hoten har redan påverkat rekryteringsarbetet negativt. Riksdagen hade här ett ansvar.

3.2 Länsresa

Revisorerna besökte Skaraborgs län den 14–16 juni 1989.

Under resan besöktes Karlsborg, Götene, Mariestad, Skara och Lidköping. Med indelning i grupper studerade revisorerna olika ämnesområden. Besöket koncentrerades till de statliga och kommunala myndigheternas samt enskilda företags förutsättningar för att verka inom länet. Vissa kulturinstitutioner besöktes också, t. ex. Varnhems klosterkyrka, Husaby källa och Läckö slott.

Länet är i hög grad ett tillverkande län och ett jordbrukarlän. År 1985 fanns 28 % av arbetstillfällena i industrin. Industrin i Skaraborgs län domineeras av tillverkande företag med lång tradition inom flera olika branscher. Industrin är jämnt fördelad inom länets 17 kommuner, även om några orter har ensidigt näringsliv. Arbetslösheten var i juni 1989 0,85 %. Många företag är framgångsrika men en ökad satsning på teknikutveckling är önskvärd. Det finns annars en risk att näringslivet stagnerar.

Landshövding Lennart Orehag redovisade den gemensamma grundsyn som fastställts för Skaraborgs utveckling och framtid. Grundsynen är resultatet av ett par års intensiva diskussioner inom myndigheter och organisationer. Avsikten är att länets framtida förutsättningar inom samhälle och näringsliv skall förbättras.

De olika samverkansformer och projektarbeten som presenterades kan ses som exempel på regionalt utvecklingsarbete där den samordnade länsförvaltningen kommer att spela en allt större roll.

Länsstyrelsen informerade vidare om arbetet med den nya plan- och bygg-

lagen och naturresurslagen (PBL/NRL). Med en fördjupad översiktsplan rörande Karlsborg som exempel redovisades hur avvägningen mellan olika statliga och kommunala intressen kan göras och vilka resultat som uppnåtts. Arbetet med den nya översiktsplanen har varit ett effektivt sätt att lösa intressekonflikter mellan olika parter.

Vid ett besök i Götene kommun informerades länsstyrelsens miljövårdsenhet om olika miljöskyddsfrågor. Länet präglas i hög grad av jordbruket. Länsstyrelsen, lantbruksnämnden och LRF har etablerat ett samarbete i syfte att kartlägga läckaget av näringsämnen och bekämpningsmedel från jordbruket till vattendragen.

I ett samarbete mellan Götene kommun och Arlamejerierna i Götene utnyttjas spillvärme från Arla i kommunens fjärrvärmenät. Arlamejerierna och kommunen samverkar också beträffande rening av avloppsvatten.

Vid besöket i Götene redovisades hur länsstyrelsens och kommunernas roller förändrats inom civil beredskap. Tre sinsemellan sammankopplade förändringar har ägt rum under senare år. En ny ledningsstruktur för totalförsvaret har införts på central nivå. Kommunerna har sedan den 1 januari 1987 övertagit ledningen av civilförsvaret och är sedan den 1 juli 1986 totalförsvarsmyndighet på lokal nivå. Länsstyrelsen har fått en ny roll som samordnare, utbildare och "konsult".

Länets beredskapsprogram presenterades. Det betonades att ett väl genomtänkt beredskapsprogram med klart definierade ansvarsförhållanden ger bonuseffekter genom att större säkerhet byggs in i verksamheten i fred. När det gäller utbildning och övningar ligger Skaraborgs län väl framme. Två huvudsakliga problem har noterats. Det ena avser förekomsten av flygbaser inom länet och därmed särskilda riksområden. Det andra gäller underhållet av skyddsrum, som befaras bli eftersatt.

I Skara besöktes Sveriges lantbruksuniversitets (SLU) veterinärinrättning. SLU bedriver utbildning och forskning inom områdena lantbruk, veterinärmedicin och skogsbruk. I Skara finns grundutbildning av veterinärer, forskarutbildning, djursjukvårdarutbildning och hovslagarutbildning.

Vid Hornborgasjön presenterades naturvårdsverkets arbete med att restaurera sjön. Arbetet bedrivs tillsammans med kommunerna i Falköping, Skara och Skövde samt länsarbetsnämnden, landstinget och länsstyrelsen i Skaraborgs län. Restaureringsarbetet tar sikte på att det rika naturlivet skall bestå. Sjön har växt igen efter det att vattennivån sänktes i slutet av 1800-talet för att öka jordbruksarealen. Ca 1 500 hektar bladvass skall röjas bort varav hälften är gjort.

Vid besöket i Lidköping fick revisorerna information om kommunens verksamhet. Lidköping är en gammal handels- och sjöfartsstad. Efter hand har en del industrier vuxit fram. Den offentliga sektorn är en stor arbetsgivare. Kommunstyrelsens uppgifter har renodlats. Ansvar för verksamheten har decentraliserats ut på facknämnderna.

I Skara besöktes Scan Väst, som ägs av bönder i västra Sverige. Verksamheten består av slakt och styckning, charktillverkning m. fl. därtill knutna affärsområden. Scan Väst är medlem i LRF och samverkar med andra Scan-föreningar i Sveriges slakteriförbund. Antal aktiva medlemmar uppgår till knappt 15 000. Scan Väst omsätter ca 3 000 milj. kr. och har 1 700 anställda.

Företagsledningen framhöll att den framtida jordbrukspolitiken kommer att ställa krav på anpassning av jordbruksdriften och livsmedelsindustrin. Utvecklingen inom den europeiska gemenskapen kommer att bli av stor betydelse.

Redog. 1989/90:2

Revisorerna besökte också Volvo Komponenter AB i Skövde, som är dotterbolag till Volvo. Företaget tillverkar den s.k. drivlinan, däribland motorer, till Volvos personbilar, lastbilar och bussar. Volvo Penta med tillverkning av båtmotorer ingår också i divisionen. Omsättningen uppgår till 8,5 miljarder kronor, vilket motsvarar en tiondel av Volvos hela omsättning. Antalet anställda är ca 10 000 (80 000 i koncernen). Huvudkontoret ligger i Skövde med 5 000 anställda. I övrigt har Volvo Komponenter fabriker i Köping, Lindesberg, Flen, Floby och Vara.

Volvo Komponenter redovisar goda resultat efter sju års högkonjunktur. Moderbolaget har det övergripande ansvaret för finansiering och ekonomi och fastställer avkastningskrav. Forskning och utveckling, som är en tung post för bilindustrin, ligger också inom moderbolagets ansvarsområde. Verksamheten är kapitalintensiv. Volvo Komponenter genomför för närvarande ett investeringsprogram på 5 miljarder kronor, som bl.a. finansieras med investeringsfondsmedel. Investeringen innebär utbyggnad av ett helt nytt fabriksområde.

Vid besök i Karlsborgs fästning fick revisorerna information om verksamheten vid fästningen och planerna att använda den som turistobjekt. Fr.o.m. den 1 juli 1984 fungerar fästningen som utbildningsanläggning för K 3, Livregementets Husarer, som då flyttades till Karlsborg. Omflyttningen till Karlsborg medförde stora påfrestningar på verksamheten. Regementet har tappat personal och har svårigheter att rekrytera. Länsstyrelsen, kommunen och militära myndigheter undersöker i ett gemensamt projekt olika möjligheter att utveckla turismen i området. Försvaret har minskat sin verksamhet och vill använda anläggningar och mark som blivit lediga. Karlsborgs fästning skulle kunna utnyttjas som turistanläggning. Man har bl.a. planer på att bygga ett "militärmuseum" med försvarsteknisk anknytning.

3.3 Besvarade remisser

Revisorerna har yttrat sig till finansdepartementet den 8 februari 1989 över delbetänkande från riksgäldskommittén Riksgäldskontoret – från riksdagens till regeringens myndighet (SOU 1988:59).

Vidare har synpunkter lämnats muntligen avseende förslag i betänkandet (SOU 1988:36) Effektiv statlig lokalförsörjning.

Bilagor

Redog. 1989/90:2

Bilaga 1 Förstudier, rapporter och skrivelser 1984/85–1988/89	44
Bilaga 2 Granskningsplanen för 1989/90	66
 Till riksdagen under verksamhetsåret 1988/89 avlåtna skrivelser	
Bilaga 3 Personalresurserna vid skogsstyrelsen och förskogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter	67
Bilaga 4 Stödet till fiskerinäringen	90
Bilaga 5 Statistiken över socialavgifterna	114
Bilaga 6 Statliga insatser för prospektering	146
Bilaga 7 Aktiebolaget Tipstjänsts stöd till idrotten	175
Bilaga 8 Statistiken över mervärdeskatt	202
Bilaga 9 Utvärdering av glesbygdstödet	221

Avslutad granskning. Skrivelse till riksdagen

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1984/85	Nämnden för fartygskreditgarantier		febr. 82	maj 84	juni 84	nov. 84	¹ Fördjupad förstudie och PM
	Multinationella företags skatteförhållanden		febr. 83	juni 84 ¹	okt. 84	dec. 84	
	Datorbaserade system för studiedokumentation vid högskolan –STUDOK/LADOK		mars 81 dec. 83	aug. 83	okt. 83	{ dec. 84	
	Vissa kostnader för förvaring av anhållna, häktade och andra omhändertagna		febr. 83	maj 84	sept. 84	dec. 84	
	Effektivitetskonsekvenser av utlokaliseringen av statliga civila myndigheter		mars 81	juni 84	sept. 84	dec. 84	
	Fördelningen av ansvaret för vägtrafiksäkerheten		febr. 82	nov. 84	dec. 84	febr. 85	
	Lönesystemen för SIDA:s utlandsstationerade personal och kostnaderna för att administrera dem			april 85 ²	maj 85	juni 85	² Fördjupad förstudie

Avslutad granskning. Annan åtgärd

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1984/85	Statens utlåningsverksamhet	nov. 84 ¹					¹ PM
	Redovisningsskyldighet för statliga bidrag		dec. 83	juni 85 ²	–		² Ingen ytterligare åtgärd
	Olika bosättningsbegrepp och deras tillämpning	nov. 84					
	Avgiftsbeläggningen av tjänster som tillhandahålls av toxikologisk informationsservice	mars 85					
	Sveriges exportråd	nov. 84 ³					³ PM
	Räntebidrag till bostadslån	nov. 84 ⁴					⁴ PM

Pågående granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1984/85	Lokalanvändning vid myndigheter med eget lokalhållningsansvar		jan. 85	jan. 86	mars 86	maj 86	
	Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel		jan. 85	jan. 88	mars 88	maj 88	
	Mervärdesskatt vid import	nov. 85					
	Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna	}		juni 86	sept. 86	nov. 86	
	Statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna		juli 80	maj 87	sept. 87	dec. 87	
	Statistiken över socialavgifterna			april 88	aug. 88	dec. 88	
	Statistiken över mervärdesskatten			okt. 88	dec. 88	april 89	
	Kontrollen av mervärdesskatt	dec. 86 ¹					¹ PM
	Skatt på fartygsbränsle		dec. 84	juni 85	sept. 85	nov. 85	
	Överstyrelsens för ekonomiskt försvar handläggning av bersedskapslån m. m.		febr. 82	mars 85	maj 85	nov. 85	
	Rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap		jan. 85	nov. 85	febr. 86	maj 86	
	Statens utgifter för bidragsförsäkring, m. m.		jan. 84	juni 85 ² sept. 85	nov. 85	mars 86	² Tre rapporter
	Dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenförsörjningsstationer		april 85	jan. 86	april 86	okt. 86	
	Den regionala projektverksamheten		juni 85	april 86	juni 86	dec. 86	

Pågående granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1984/85	Riksgäldskontorets ställning i förhållande till riksdagens förvaltningskontor i vad gäller frågor om förvaltning av ekonomisk natur	–	–	jan. 85 ¹ nov. 87 ²	febr. 85		Riksdagsuppdrag ¹ Vilande april 85 ² PM ingen ytterligare åtgärd
	Verkschefernas utnyttjande av myndigheternas revisionskontor	juni 86 ³					³ PM

Vilande granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie			Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Rapport		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning	Beslut	Remissvar senast	
1984/85	Riksbankens planerings- och budgetsysteem	vilande jan. 85 avslutad juni 87 ¹				¹ PM
	Säkerheten till sjöss	vilande april 85 avslutad april 87 ²				² PM
	Stiftelsen Industricentra i Skellefteå	vilande mars 85 avslutad febr. 86				

Avslutad granskning. Skrivelse till riksdagen

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1985/86	Överstyrelsens för ekonomiskt försvar handläggning av beredskapslån m. m. Skatt på fartygsbränsle Lokalanvändning vid myndigheter med eget lokalhållningsansvar Statens utgifter för bidragsförskott, m. m. Rutiner vid ansökan om svenskt medborgarskap						Se 1984/85

Avslutad granskning. Annan åtgärd

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1985/86	Verkschefernas utnyttjande av myndigheternas revisionskontor						} 1984/85
	Mervärdeskatten vid import						
	Stiftelsen Industricentra i Skellefteå						
	Prissättningen vid överlåtelsen av Venngarns slott till Lewi Pethrus stiftelse för filantropisk verksamhet	juni 86					
	Kostnaderna för allmänna reklamationsnämndens tvistlösende verksamhet	febr. 86					
	Frivårdskostnaderna inom kriminalvården	febr. 86					
	Överstyrelsens för ekonomiskt försvar handläggning av lån till Holma Fabriks AB		febr. 82	febr. 86 maj 86 ¹	april 86		¹ Slutrapport. Ingen ytterl. åtgärd
	Läkemedelskostnaden inom sjukförsäkringen	nov. 85					
	Statens konstmuseers depositionsverksamhet	juni 86					
	Verksamheten vid styrelsen för teknisk utveckling	nov. 85					
	Landskrona Finans AB	juni 86					
	Statens stöd till Waplans Mekaniska Verkstads AB i Krokoms kommun	maj 86					
	Analys av kostnaderna för statstjänstemännens rätt till fria läkemedel	maj 86					

Pågående granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1985/86	Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel						Se 1984/85
	Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna						
	Statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna						
	Statistiken över socialavgifterna						
	Statistiken över mervärdesskatten						
	Kontrollen över mervärdesskatt						
	Dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenförsörjningsstationer						
	Den regionala projektverksamheten						
	Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet i egen regi		maj 86	dec. 87 april 88 ¹	febr. 88		¹ PM. Ingen ytterl. åtgärd
	Flyktinginvandringen till Sverige m. m.		sept. 85	april 87	–	april 87	
	Kostnaderna för högskoleutbildningar		maj 86	juni 87	okt. 87	maj 88	

Vilande granskning						
Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast	
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning			
1985/86	Riksgäldskontorets ställning i förhållande till riksdagens förvaltningskontor i vad gäller frågor om förvaltning av ekonomisk natur					} Se 1984/85
	Riksbankens planerings- och budgetsystem					
	Säkerheten till sjöss					
	AMS-bidrag till flyttningskostnader	jan. 88				
	Byggnadsstyrelsens hyressättning		nov. 85 maj 86 ¹ dec. 88 ²			¹ Beslut att ärendet skall vila ² Granskningen återupptas

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1986/87	Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna Dimensioneringen av SMHI:s nät av vattenföringsstationer m. m. Den regionala projektverksamheten Flyktinginvandringen till Sverige m. m.						} Se 1984/85 Se 1985/86

Avslutad granskning. Annan åtgärd

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1986/87	Riksbankens planerings- och budgetsystem						} Se 1984/85
	Kontrollen av mervärdesskatt						
	Säkerheten till sjöss						
	Analys av statsbudgetens utfall	okt. 86					
	Reklamskatten	okt.86					
	Personalplanering inom domstolsverket	febr. 87					
	Handläggningen av ärenden om tillstånd att inneha skjutvapen	nov.86					
	Försvarets upphandling av mål-flygverksamhet och ombyggnad av helikoptrar	maj87					
	Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut (SPRI) arbetsuppgifter	okt. 86					
	Delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI)	okt. 86					
	Luftfartsverket och dess avgiftssystem	juni 87					
	Huvudmannaskap och kostnadsansvar för flygplatser	juni 87					
	Statens järnvägars trafikantservice	nov.86					

Pågående granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1986/87	Statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna						} Se 1984/85
	Statistiken över socialavgifterna						
	Statistiken över mervärdesskatten						
	Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel						} Se 1985/86
	Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet i egen regi						
	Kostnaderna för högskoleutbildningar						
	Förutsättningarna för samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra på skatteområdet		maj 87	okt. 88 ¹			¹ PM. Ingen ytterl. åtgärd
	Begränsning av statliga bolags rätt till förlustavdrag vid beskattningen		okt. 86	nov. 87	jan. 88	mars 88	
	Byggtreprenader inom det militära försvaret		jan. 87	okt. 87 juni 88 ²	nov. 87		² PM. Ingen ytterl. åtgärd
	Stödet till fiskerinäringen		dec. 86	april 88	juli 88	okt. 88	
	Personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter		mars 87	maj 88	juli 88	okt. 88	
	Utvärdering av glesbygdssstödet		maj 87	okt. 88	dec. 88	april 89	

Vilande granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie			Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Rapport		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning	Beslut	Remissvar senast	
1986/87	Riksgäldskontorets ställning i förhållande till riksdagens förvaltningskontor i vad gäller frågor om förvaltning av ekonomisk natur					Se 1984/85
	AMS-bidrag till flyttningskostnader					} Se 1985/86
	Byggnadsstyrelsens hyressättning					
	Myndigheternas uppdragsverksamhet kontra myndighetsuppgifterna		vilande nov. 86 avslutad dec. 88 ¹			¹ PM
	Utvecklingsfondens i Stockholms län handlande i visst finansieringsärende		vilande jan. 87 avslutad nov. 89 ²			² PM
	Plan- och bostadsverkets ADB-resurser		vilande okt. 86 avslutad mars 89 ³			³ PM

Avslutad granskning. Skrivelse till riksdagen

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1987/88	Statistiken över inkomst- och förmögenhetsskatterna						} Se 1984/85
	Dispositionen av statliga myndigheters överskottsmateriel						
	Kostnaderna för högskoleutbildningar						Se 1985/86
	Begränsning av statliga bolags rätt till förlustavdrag vid beskattningen						Se 1986/87
	Översyn av förfarandet vid delgivning av kallelser m. m. vid domstolar och statliga myndigheter		mars 88 ¹			mars 88	¹ Fördjupad förstudie
	Kostnaderna vid SIV:s flyktförläggningar			dec.87	febr. 88	april 88	
	Socialstyrelsens nya organisation		nov.87	juni 88	–	juni88	

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1987/88	Riksgäldskontorets ställning i förhållande till riksdagens förvaltningskontor i vad gäller frågor om förvaltning av ekonomisk natur						Se 1984/85
	Byggnadsstyrelsens byggnadsverksamhet i egen regi						} Se 1985/86
	AMS-bidrag till flyttningskostnader						
	Byggentreprenader inom det militära försvaret						Se 1986/87
	Information till allmänheten om lagar och andra författningar	maj 88					
	De civila myndigheternas lokalanskaffning	okt. 87 ¹					'PM
	Riksgäldskontorets provisionskostnader för premielån	juni 88					
	Tullverkets kontroll av utrikes- trafiken	febr. 88					
	Administrationskostnaderna för och uppföljningen av det svenska internationella utvecklingssamarbetet	juni 88					
	Förordningen (1983:943) om statsbidrag till kommunal barnomsorg	nov. 87					
	Statsbidraget till kommunernas kostnader för social hemhjälp	febr. 88					
	Länsbostadsnämndernas verksamhet	dec. 87					

Pågående granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1987/88	Statistiken över socialavgifterna						} Se 1984/85
	Statistiken över mervärdeskatten						
	Byggnadsstyrelsens hyressättning						} Se 1985/86
	Förutsättningarna för samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra på skatteområdet						
	Stödet till fiskerinäringen						} Se 1986/87
	Personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsens myndighetsuppgifter						
	Utvärdering av glesbygdstödet						
	Registrering och dokumentation av de statliga museernas samlingar		juni 88				
	Statliga insatser för prospektering		okt. 87	juni 88	sept. 88	dec. 88	

Vilande granskning

Verksamhetsår	Ärende	Förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Anmärkning
		Beslut med anledning av förstudie		Beslut	Remissvar senast		
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning				
1987/88	Myndigheternas uppdragsverksamhet kontra myndighetsuppgifterna Utvecklingsfondens i Stockholms län handlande i visst finansieringsärende Plan- och bostadsverkets ADB-resurser Restaurering av Hornborgasjön					}	Se 1986/87

Avslutad granskning. Skrivelse till riksdagen

Verksamhetsår	Ärende	Beslut med anledning av förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Annan åtgärd m.m.
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning	Beslut	Remissvar senast		
1988/89	Statistiken över socialavgifterna						} Se 1984/85
	Statistiken över mervärdeskatt						
	Utvärdering av glesbygdstödet						} Se 1986/87
	Stödet till fiskerinäringen						
	Personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter						
	Statliga insatser för prospektering						Se 1987/88
	Aktiebolaget Tipstjänst stöd till idrotten			okt. 88	nov. 88	febr. 89	

Avslutad granskning. Annan åtgärd

Verksamhetsår	Ärende	Beslut med anledning av förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Annan åtgärd m.m.
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning	Beslut	Remissvar senast		
1988/89	Förutsättningarna för samarbetet mellan skattemyndigheterna å ena sidan och polis och åklagare å den andra på skatteområdet Plan- och bostadsverkets ADB-resurser Myndigheternas uppdragsverksamhet kontra myndighetsuppgifterna Utvecklingsfondens i Stockholms län handlande i visst finansieringsärende Restaurering av Hornborgasjön Gränsområdeseffekter av persontransportstödet och av nedsättningen av företagens socialavgifter						Se 1986/87 Se 1987/88

mars 89

Avslutad granskning. Annan åtgärd							
Verksamhetsår	Ärende	Beslut med anledning av förstudie		Rapport		Beslut om skrivel-se till riksdagen	Annan åtgärd m.m.
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning	Beslut	Remissvar senast		
1988/89	Översyn av lantmäteri-organisationen och lant-mäteritaxan	dec. 88					
	Handläggningstiderna vid länsrätterna i vad gäller skattemål	febr. 89					
	Formerna för de statliga bidragen till vård av missbrukare	febr. 89					

Pågående granskning

Verksamhetsår	Ärende	Beslut med anledning av förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Annan åtgärd m.m.
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning	Beslut	Remissvar senast		
1988/89	Byggnadsstyrelsens hyres-sättning						Se 1985/86
	Stödet till experiment-byggandet		mars 89				
	Handläggningstiderna vid patent- och registrerings-verkets bolagsavdelning		dec. 88	maj 89	juni 89		
	Registrering och dokumen-tation av de statliga mu-seernas samlingar						Se 1987/88
	Arbetskadeförsäkringen		febr. 89	juni 89	okt. 89		
	1983 års bostadsförbättringsprogram		mars 89				
	Gällande offentligrättsliga regler om bisysslor		maj 89				

Pågående granskning

Verksamhetsår	Ärende	Beslut med anledning av förstudie		Rapport		Beslut om skrivelse till riksdagen	Annan åtgärd m.m.
		Granskningen avslutad	Fördjupad granskning	Beslut	Remissvar senast		
1988/89	Brutto- och nettoredovisning i statsförvaltningen De statliga affärsverkskoncernerna		april 89 juni 89 ¹				¹ Beslutsunderlag

Granskningsplanen för 1989/90

Redog. 1989/90:2

Bilaga 2

Revisorerna har den 7 juni 1989 fastställt en granskningsplan att gälla tills vidare för verksamhetsåret 1989/90. De ärenden som finns uppförda på planen fördelar sig på riksdagsutskottens beredningsområden enligt följande.

Konstitutionsutskottet

1. Riksdagens bemyndiganden (förstudie)

Finansutskottet

2. Byggnadsstyrelsens hyressättning
3. Brutto- och nettoredovisning i statsbudgeten

Socialförsäkringsutskottet

4. Arbetsskadeförsäkringen

Kulturutskottet

5. Registrering och dokumentation av de statliga museernas samlingar

Trafikutskottet

6. De statliga affärsverkskoncernerna: Postverkets verksamhet (förstudie)

Näringsutskottet

7. Handläggningstiderna vid patent- och registreringsverkets bolagsavdelning

Arbetsmarknadsutskottet

8. Gällande offentligrättsliga regler om bisysslor

Bostadsutskottet

9. 1983 års bostadsförbättringsprogram
10. Stödet till experimentbyggandet

1988/89:6

Riksdagens revisorers förslag om personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av frågor kring personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter. Revisorerna har i granskningen särskilt belyst skogsvårdsorganisationens försämrade ekonomi, nedgången i fråga om skogsvårdsstyrelsernas uppdragsverksamhet, sambandet mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet samt den personalminskning som genomförts för att möta den negativa resultatutvecklingen.

Revisorerna föreslår

att skogsvårdsstyrelserna, för att motverka negativa konsekvenser av fluktuationerna i uppdragen från statliga myndigheter, skall vara garanterade en basorganisation, och att omfattningen och finansieringen av en sådan organisation utreds.

En sammanfattning av granskningsrapporten (1987/88:8, dnr 1986:46) och remissutfallet är som *bilaga* fogad till denna skrivelse.

1 Genomförd granskning

Vid en av de föredragningar som verkschefer håller inför riksdagens revisorer i plenum redogjorde generaldirektören i skogsstyrelsen för skogsvårdsorganisationens verksamhet. Bl.a. visades på de ekonomiska svårigheter som organisationen brottades med. Dessa var väsentligen en följd av att uppdragsverksamheten i vad avser skogliga beredskapsarbeten minskat kraftigt i omfattning. Budgetåret 1984/1985 uppkom en samlad förlust i skogsvårdsorganisationen om 31,7 milj. kr. Underskottet fördelade sig till ungefär lika stora delar på allmän verksamhet och på den affärsmässigt bedrivna frö- och plantverksamheten. Skogsstyrelsen hade därför satt in ett åtgärdsprogram för budgetåren 1986/87–1988/89, som tog sikte på både utveckling och besparing. Besparingarna innebar i huvudsak neddragning av personal. Den enligt generaldirektören mest debatterade besparingsåtgärden var sammanslagningar av skogsvårdsstyrelsernas kanslier i Malmöhus och Kristianstads resp. Stockholms och Uppsala län.

Med anledning av lämnad information och viss kritik som riktats mot organisationsförändringen i Skåne gjordes en förstudie hos revisorerna. I förstudien bedömde revisorerna att det fanns skäl att närmare granska effekterna av den personalminskning som genomförts för att möta den negativa resultatutvecklingen i den allmänna verksamheten (myndighets-

uppgifter och uppdrag). Frö- och plantverksamheten lämnades utanför granskningen.

Som ett led i granskningsarbetet har genomförts en enkät till länsarbetsnämnderna i samtliga län för att få deras bedömningar av den möjliga nivån på skogsvårdsstyrelsernas beredskapsinsatser under kommande budgetår. Vidare har revisorerna deltagit med några frågor i en av Sifo anordnad enkätundersökning som riktat sig till ca 900 enskilda skogsägare i hela landet. De av revisorerna ställda frågorna har syftat till att belysa i vilken utsträckning skogsägarna använder skogsvårdsstyrelsernas uppdragstjänster, vilken konkurrens som finns för olika tjänster samt omfattningen av kontakter med skogsvårdsstyrelserna.

De iakttagelser som gjorts under granskningen och som legat till grund för revisorernas förslag är i korthet följande:

- att de ekonomiska förutsättningarna för skogsvårdsorganisationens verksamhet tenderar att ytterligare försämrats

- att volymen på uppdragsverksamheten till övervägande del är beroende av statsmakternas beslut om anslag till andra myndigheter eller verksamheter

- att skogsvårdsorganisationens system med fördelning av samkostnader på olika verksamhetsgrenar innebär att – om uppdragsintäkterna minskar – minskar också det ekonomiska utrymmet för myndighetsutövning

- att skogsvårdsstyrelserna bl.a. för att upprätthålla en oförändrad nivå på myndighetsutövningen söker kompensera sig för bortfall av beredskapsinsatser genom ökad annan uppdragsverksamhet i konkurrens med andra

- att skogsvårdsstyrelserna bör vara garanterade en basorganisation med hänsyn till fluktuationerna i uppdragen från statliga myndigheter.

Remissyttranden över granskningsrapporten har inkommit från sammanlagt 18 myndigheter och organisationer.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Inledning

Genom riksdagsbeslut våren 1981 (prop. 1980/81:136, JoU 25, rskr. 295) ombildades skogsvårdsstyrelserna den 1 juli 1981 – från att tidigare ha haft en speciell förvaltningsrättslig ställning som statsunderstödda offentliga organ – till helstatliga regionala myndigheter i en samlad skogsvårdsorganisation med skogsstyrelsen som chefsmyndighet.

Riksdagen godkände i samband därmed de riktlinjer för skogsvårdsstyrelsernas organisation och arbetsuppgifter som regeringen förordat i propositionen. Sålunda skulle i varje län finnas en skogsvårdsstyrelse under ledning av en av regering och landsting utsedd styrelse samt med en länsjägmästare som chefstjänsteman för personalen hos skogsvårdsstyrelsen. Den interna organisationen hos skogsvårdsstyrelsen i olika enheter för särskilda uppgifter skulle i viss utsträckning, enligt regeringens eller skogsstyrelsens bestämmande, kunna anpassas med hänsyn till förhållandena i det enskilda länet.

Uppgiften för skogsvårdsorganisationen (skogsstyrelsen, länsvisa skogs-

Redog. 1989/90:2
Bilaga 3
(Förs. 1988/89:6)

vårdsstyrelser jämte lokala skogsvårdsdistrikt) är att omsätta samhällets skogspolitik i praktiskt handlande. För detta ändamål har statsmakterna anvisat organisationen olika styrmedel inom verksamhetsområdena myndighetsutövning och uppdragsverksamhet. Skogsvårdsorganisationen har även ålagts att producera frö och plantor.

I myndighetsutövningen, den primära uppgiften, ingår bl.a. lagtillsyn, rådgivning, förmedling av statligt stöd till skogsbruket och översiktlig skogsinventering. Uppdragsverksamheten omfattar dels tjänster till enskilda skogsägare såsom planläggning och projektering av bidragsföretag, upprättande av skogsbruksplaner, stämpling av skog m.m., dels beredskapsarbeten som utförs på uppdrag av arbetsmarknadsmyndigheterna och dels tjänster till andra myndigheter, t.ex. skötsel av naturvårdsområden.

Intäkter från olika uppdrag utgör en helt dominerande del eller ca 80 % av skogsvårdsorganisationens ekonomiska resurser. Den under många år ojämförligt största uppdragsverksamheten har varit skogliga beredskapsarbeten på uppdrag av arbetsmarknadsverket. Genom direkta anslag över statsbudgeten finansieras således endast omkring 20 % av skogsvårdsorganisationens verksamhet.

Skogsvårdsstyrelsernas allmänna verksamhet redovisas i kostnads-/intäktsstermer över ett 1 000-kronorsanslag. Varje verksamhetsgren skall med tillämpning av en självkostnadsprincip bära såväl särkostnader som sin del av samkostnader för chefspersonal, administration, lokaler m.m.

Under senare år har uppdragsverksamheten utsatts för betydande neddragningar, huvudsakligen i vad avser skogliga beredskapsarbeten. Neddragningarna har medfört kraftiga underskott i organisationens rörelseresultat.

Ett av skogsstyrelsen beslutat åtgärdsprogram i syfte att uppnå balans i ekonomin har bl.a. innefattat sammanslagningar fr.o.m. den 1 januari 1987 av skogsvårdsstyrelsernas kanslier i Stockholms och Uppsala resp. Kristianstads och Malmöhus län.

Revisorernas nu genomförda granskning har motiverats främst av den negativa resultatutvecklingen inom skogsvårdsorganisationen.

Även kanslisammanslagningarna har behandlats i revisorernas rapport. Remissinstanserna har beträffande rapportens beskrivning av sättet att genomföra dessa anfört divergerande åsikter. I rapporten konstateras att det för närvarande finns 22 regionala kansliorganisationer med 24 lekmannastyrelser, en för varje län.

Revisorerna uppehåller sig i sina överväganden enbart vid problem som rör uppdragsverksamheten och myndighetsutövningen och som föranlett ett förslag i rapporten om anpassning av skogsvårdsorganisationen till förändrade verksamhetsbetingelser.

2.2 Uppdragsverksamheten och skogsvårdsorganisationens ekonomi

En påtaglig försämring av de ekonomiska förutsättningarna för skogsvårdsorganisationens verksamhet inträffade budgetåret 1984/85. Som ett led i en ändrad arbetsmarknadspolitik hade statsmakterna beslutat om en kraftig

neddragning av medlen till beredskapsarbeten. Detta fick till följd att omslutningen i skogsvårdsstyrelsernas beredskapsverksamhet via AMS nämnda budgetår minskade med ca 100 milj. kr. Samtidigt visade uppdragsverksamheten i övrigt en vikande tendens med bortfall av intäkter. Organisationen kunde naturligt nog inte tillräckligt snabbt – från ett budgetår till ett annat – anpassa bl.a. personalkostnaderna till den lägre verksamhetsvolymen. Budgetåret 1984/85 uppkom därför ett underskott i rörelseresultatet för den allmänna verksamheten om ca 15 milj. kr.

Den genomförda granskningen har visat att skogsvårdsstyrelserna, trots personalminskning med ca 300 personer och andra åtgärder, fortfarande är långt ifrån att uppnå ett nollresultat i den allmänna verksamheten med beaktande av den kostnad som följer av statens avkastningskrav. Budgetåret 1986/87 var underskottet i rörelseresultatet 7,5 milj.kr.

Skogsstyrelsen har i sitt remissvar vitsordat att rapportens redovisning av resultatutvecklingen är korrekt, men anser att denna inte ger en rättvisande bild av organisationens ekonomi. Den s.k. förlusten uppstår först när avkastningskrav på statskapitalet medräknas. Härtill vill revisorerna göra den reflexionen att skogsvårdsorganisationen inte medgivits något undantag från avkastningskravet.

När det gäller utvecklingen i fråga om skogsvårdsstyrelsernas uppdragsverksamhet konstaterar revisorerna att uppdragen i fråga om skogliga beredskapsarbeten har fortsatt att minska i omfattning. De svarade budgetåret 1986/87 för 41 % av skogsvårdsorganisationens totala omsättning mot 56 % 1983/84. Enligt vad revisorerna erfarit via enkäten till länsarbetsnämnderna planeras ytterligare neddragningar av beredskapsverksamheten budgetåret 1988/89. I ett par län hotar verksamheten t.o.m. att helt upphöra. Flera nämnder anger 20-procentiga minskningar. Av enkätsvaren har också framgått att man i en situation med starkt minskade medelsramar föredrar att lägga ut arbeten till kommunerna i stället för till skogsvårdsstyrelserna. Genom att kommunerna själva delvis finansierar beredskapsarbetena får länsarbetsnämnden ut fler dagsverken för medlen. Några remissinstanser har uttryckt åsikten att man vid bedömningen av sysselsättningseffekter måste ta hänsyn till de totala samhällsekonomiska kostnaderna för beredskapsinsatserna. Revisorerna delar detta synsätt.

Enligt revisorernas bedömning visar enkätsvaren från länsarbetsnämnderna att de ekonomiska förutsättningarna för skogsvårdsorganisationens verksamhet tenderar att ytterligare försämrats.

Granskningen har fäst revisorernas uppmärksamhet på att skogsvårdsorganisationen i vad gäller uppdragsintäkter till övervägande del är beroende av statliga anslag till andra myndigheter eller verksamheter. Omfattningen av såväl beredskapsinsatserna som övriga uppdrag åt myndigheter styrs av statsmakternas beslut om medelstillelning. Också vissa uppdrag åt skogsägare, nämligen planläggning och projektering av statsbidragsgrundande åtgärder, kan sägas vara indirekt anslagsberoende, eftersom dessa uppdrag bestäms av statsmakternas beslut om anslag för stöd till skogsbruket. Rambeloppen för statsbidrag till olika åtgärder inom skogsbruket har av riksdag och regering reducerats från 406,5 milj. kr. budgetåret 1983/84 till 230,5 milj. kr. 1986/87.

Vid remissbehandlingen av rapporten har skogsvårdsstyrelsen i Norrbottens län lyft fram den negativa verkan på skogsvårdsorganisationens villkor som plötsliga förändringar i den skogliga stödpolitiken ger. De politiska besluten bör enligt ST-Skog vara fastlagda under minst treårsperioder. SACO/SR-Skogsvård anför att planeringshorisonten i fråga om skogliga beredskapsarbeten är närmast obefintlig på grund av ryckighet i medelstilldelningen.

Enligt revisorernas mening är det viktigt, som också skogsstyrelsen betonat i remissyttrandet, att kraftiga neddragningar i medelstilldelning görs med rimlig framförhållning. Revisorerna har stor förståelse för att det är svårt att anpassa en personalintensiv verksamhet, som skogsvårdsorganisationens, till plötsliga förändringar i verksamhetsvillkoren.

Revisorerna vill peka på att skogsvårdsstyrelserna själva kan påverka uppdragsnivån enbart i fråga om huvuddelen av uppdragen åt skogsägare, motsvarande, enligt skogsstyrelsens uppskattning, hittills ca 15 % av styrelsernas totala verksamhetsvolym i tjänstgöringsdagar.

Skogsvårdsorganisationens svåra planeringssituation understryker, anser revisorerna, nödvändigheten av att den förbättrade budgetprocess med treåriga budgetramar som aviserats i 1988 års kompletteringsproposition (prop. 1987/88:150 bil. 1, FiU 30) kommer till genomförande.

2.3 Sambandet mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet

En väsentlig iakttagelse under revisorernas granskning är att nedgången i uppdragsverksamheten, vilken skogsvårdsstyrelserna i huvudsak inte kan råda över, får inverkan på omfattningen av myndighetsutövningen. Detta hänger samman med det kalkyl- och redovisningssystem som skogsvårdsstyrelserna tillämpar och som innebär att varje verksamhetsgren skall bära sina kostnader och därmed också de samkostnader som den "förbrukar".

Sålunda har beredskapsverksamheten i många år bidragit till att täcka samkostnader för löner till länsjägmästare, annan chefspersonal, ekonomiadministration m.m. När bidraget minskar måste en större del av samkostnaderna finansieras via myndighetsanslaget. I revisorernas rapport har framhållits att särskilt "små" skogsvårdsstyrelser med litet verksamhetsunderlag har svårt att ytterligare krympa sin administration. En viss minsta administrativ basorganisation krävs oavsett fältverksamhetens omfattning.

En förändrad, lägre volym på uppdragsverksamheten leder alltså till att det ekonomiska utrymmet minskar för att bekosta sådan fältpersonal som arbetar med myndighetsutövning. Granskningen har också gjort klart att antalet utförda tjänstgöringsdagar i vad avser tillsynsuppgifter enligt skogsvårdslagen m.m. sedan budgetåret 1983/84 har blivit mindre. Rådgivningsinsatsen har kunnat upprätthållas till följd av att extra medel temporärt beviljats för t.ex. projekt ökad avverkning.

Samtliga sex hörda skogsvårdsstyrelser har i remissvaren strukit under att revisorerna här uppmärksammat ett förhållande som det finns all anledning att påtala. Så t.ex. anför skogsvårdsstyrelserna i Stockholms och Uppsala län att utredningen förtjänstfullt belyst hur starkt minskade uppdrag från bl.a.

andra myndigheter försämrar skogsvårdsstyrelsernas möjligheter att bedriva sin myndighetsverksamhet på den nivå som statsmakterna avser. Enligt skogsvårdsstyrelsen i Västmanlands län är ett klarläggande av sambandet mellan uppdragsverksamhet och myndighetsutövning helt nödvändigt för att organisationen och resurserna skall kunna anpassas på rätt sätt till huvuduppgiften att föra ut skogspolitiken i praktisk tillämpning.

I remissyttrandet från statens naturvårdsverk framförs den uppfattningen att det rent principiellt är av stor vikt att överväganden om myndighetsutövningens lämpliga omfattning och inriktning så långt möjligt görs fristående från frågan om vilka resurser som kan tillskapas genom olika typer av extern finansiering.

Revisorerna anser för sin del det klarlagt att utvecklingen har lett till att omfattning och kvalitet på myndighetsutövningen blivit beroende av variationer i uppdragsverksamheten.

Enligt vad revisorerna erfarit söker skogsvårdsstyrelserna, i enlighet med åtgärdsprogrammet, kompensera bortfallet av skogliga beredskapsarbeten genom att bl.a. öka uppdragen åt skogsägare.

Konkurrenssituationen på marknaden mellan skogsvårdsstyrelser, skogsägarföreningar, skogsbolag m.fl. har belysts i enkätundersökningen till ca 900 enskilda skogsägare. Undersökningen visar entydigt att skogsägarna köper främst tjänsterna utsyning/stämpling av skog, skogsbruksplanläggning och skogsvärdering av skogsvårdsstyrelsen. Inom dessa områden har styrelsen en särskild kompetens och uppfattas som en opartisk instans.

Andra tjänster i fråga om skogsvård upphandlas mycket sällan från skogsvårdsstyrelsen. Enkätundersökningen visar också att självverksamheten bland skogsägarna är hög när det gäller skogsvårdande åtgärder. I den av riksdagen godkända propositionen 1980/81:136 framhölls att uppdragsverksamheten bör ses som ett komplement till myndighetsutövningen och inte som en primär uppgift. Med hänsyn till riksdagens ställningstagande är det enligt revisorernas mening inte riktigt att skogsvårdsstyrelserna skall vara tvungna att söka uppdrag för att kunna fullgöra sina myndighetsuppgifter.

2.4 En basorganisation för myndighetsutövningen

Skogsvårdsstyrelserna är i allt väsentligt organiserade enligt den plan som lades fram i proposition 1980/81:136. Nuvarande organisation och finansieringssystem bygger alltså på de förutsättningar som fanns vid förstatligandet av skogsvårdsstyrelserna, bl. a. en under många år stabil beredskapsverksamhet. Revisorerna vill erinra om att betydande förändringar därefter har skett i omvärlden.

I revisorernas rapport har föreslagits att ytterligare anpassningar av skogsvårdsorganisationen till ändrade villkor bör göras i en generell översyn med utnyttjande av extern expertis. Därvid bör hänsyn tas till att verksamheten skiftar i olika delar av landet och lämpliga lösningar utarbetas utifrån regionala behov. Erfarenheterna – såväl negativa som positiva – från gjorda sammanslagningar av länskanslier måste beaktas. I översynen bör även prövas omfattningen av den basorganisation som skall finansieras via myndighetsanslaget.

Förslaget om en via anslag garanterad basorganisation för myndighetsutövningen har fått ett positivt mottagande vid remissbehandlingen. Det har tillstyrkts – bl.a. av statens naturvårdsverk, ett par länsstyrelser och Skogsägarnas riksförbund – eller lämnats utan erinran av remissinstanserna.

Närmare kommentarer till förslaget har lämnats främst av myndigheter inom skogsvårdsorganisationen.

Skogsstyrelsen anser att de kostnadsmässiga konsekvenserna av en basorganisation bör utredas närmare, men förutsätter att om denna görs helt oberoende av volymen på uppdragsverksamheten krävs en avsevärd höjning av myndighetsanslaget. Liknande synpunkter anförs av skogsvårdsstyrelsen i Kristianstads län.

Skogsvårdsstyrelserna i Stockholms och Uppsala län framhåller att uppdragsverksamhet som komplement till myndighetsutövning förbilligar den totala verksamheten. Det gäller enligt styrelserna att vid finansieringen av en basorganisation finna en aktuellare relation mellan de båda verksamhetsformerna så att inte opåverkbara förändringar i omvärlden äventyrar skogsvårdsstyrelsens hela ekonomi. Styrelserna ser en finansiell översyn som särskilt angelägen i Stockholms och Uppsala län, där man – trots besparingsåtgärder i form av sammanslagning av de båda länens kansliorganisationer – ännu inte uppnått ekonomisk balans i verksamheten och därtill aviserats om att de skogliga beredskapsuppdragen skall upphöra.

Finansieringen av en garanterad basorganisation bör enligt skogsvårdsstyrelsen i Norrbottens län övervägas med förtur. Resurserna bör bestämmas utifrån realistiska skogspolitiska ambitioner och med hänsyn till länsvis fluktuerande uppdragsvolym. ST-Skog hävdar att skogsvårdsorganisationens verksamhet måste inriktas på myndighetsuppgifter för skogsbruk och miljöbruk samt på uppdrag där en hög grad av opartiskhet eftersträvas. En växelverkan genom kombinerad myndighets- och uppdragsverksamhet – kostnadsberäknad i form av täckningsbidrag – borde vara framtidens utväg.

En av de små styrelserna, skogsvårdsstyrelsen i Västmanlands län, som drabbats av starkt minskade beredskapsuppdrag, uppger att man har behov av att delar av organisationen får en stabil finansiering.

Däremot har vid remissbehandlingen flertalet skogliga myndigheter och fackliga organisationer ställt sig avvisande till en generell översyn av skogsvårdsorganisationen med utnyttjande av extern expertis under hänvisning till den tidsutdräkt en landsomfattande organisationsutredning skulle innebära. De menar att regionala anpassningar av organisationen till ändrade villkor bör göras internt i enlighet med de former för ökad mål- och resultatorienterad styrning som håller på att utvecklas.

Bland de remissinstanser som tillstyrkt en generell organisationsöversyn har skogsvårdsstyrelsen i Malmöhus län och de fyra hörda länsstyrelserna uttalat sig för länsanknutna kansliorganisationer och att översynen också tar hänsyn till frågor om en samordnad länsförvaltning.

Revisorerna anser, som framhållits i rapporten, att för myndighetsuppgifterna på regional nivå måste finnas en garanterad basorganisation för att motverka negativa konsekvenser av fluktuationerna i uppdragen från statliga myndigheter. Detta gäller enligt revisorernas mening oberoende av framtida ställningstaganden till frågor om samordnad länsförvaltning. Mot bakgrun-

den av de synpunkter som kommit fram under remissbehandlingen föreslår revisorerna att omfattningen och finansieringen av basorganisationen utreds. Uppdragsverksamheten bör liksom hittills bidra till att täcka skogsvårdsstyrelsernas fasta kostnader men vissa basfunktioner bör, för det fall att täckningsbidraget minskar, i motsvarande mån bekostas av myndighetsanslaget.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 3
(Förs. 1988/89:6)

3 Hemställan

Riksdagens revisorer hemställer

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om en utredning angående basorganisation för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Arne Gadd (s), Alf Wennerfors (m), Stig Gustafsson (s), Birgitta Hambræus (c), Anita Johansson (s), Anders G Högmark (m), Torsten Karlsson (s), Per Stenmarck (m), Sten-Ove Sundström (s), Maja Bäckström (s), Ulla Orring (fp) och Bengt Kronblad (s).

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

Stockholm den 27 oktober 1988

På riksdagens revisorers vägnar

Arne Gadd

Kristina Lindgren

Sammanfattning av rapport 1987/88:8 om personalresurserna vid skogsstyrelsen och för skogsvårdsstyrelsernas myndighetsuppgifter samt de remissyttranden som avgetts över den

Redog. 1989/90:2
Bilaga 3
(Förs. 1988/89:6
Bilaga)

Granskningen har genomförts som en relativt bred analys av de förändrade villkor under vilka skogsvårdsorganisationen har att verka och de ekonomiska konsekvenser dessa medfört. Härigenom har i rapporten pekats på vissa förhållanden som inte föranlett direkta förslag men vilka kommenterats i remissyttrandena.

1 Rapporten

1.1 Bakgrund och syfte

Skogsvårdsorganisationen (skogsstyrelsen, länsvisa skogsvårdsstyrelser jämte skogsvårdsdistrikt) har som uppgift att omsätta samhällets skogspolitik i praktiskt handlande. För detta ändamål har statsmakterna anvisat organisationen olika skogspolitiska medel inom myndighetsutövning och uppdragsverksamhet. Skogsvårdsorganisationen har även ålagts att producera frö och plantor.

I myndighetsuppgifterna ingår bl.a. lagtillsyn, rådgivning, förmedling av statligt stöd till skogsbruket och översiktlig skogsinventering. Uppdragsverksamheten omfattar dels tjänster till enskilda skogsägare såsom planläggning och projektering av bidragsföretag, upprättande av skogsbruksplaner, stämpling av skog m.m., dels beredskapsarbeten som utförs på uppdrag av arbetsmarknadsmyndigheterna och dels tjänster till andra myndigheter, t.ex. skötsel av naturvårdsområden.

Intäkter från olika uppdrag utgör ca 80 % av skogsvårdsorganisationens ekonomiska resurser. Den under många år jämförligt största uppdragsverksamheten har varit skogliga beredskapsarbeten på uppdrag av arbetsmarknadsverket. Beredskapsverksamheten svarade budgetåret 1983/84 för ungefär två tredjedelar av uppdragsintäkterna.

Genom direkta anslag över statsbudgeten finansieras således endast omkring 20 % av skogsvårdsorganisationens verksamhet.

Skogsvårdsstyrelsernas allmänna verksamhet (myndighetsuppgifter och uppdrag) redovisas i kostnads-/intäktstermer över ett 1 000-kronorsanslag. Med tillämpning av en självkostnadsprincip skall varje verksamhetsgren bära såväl särkostnader som sin del av samkostnader för chefspersonal, administration, lokaler m.m.

De ekonomiska förutsättningarna för skogsvårdsstyrelsernas verksamhet har under senare år väsentligt försämrats. Som ett led i en ändrad arbetsmarknadspolitik beslutade statsmakterna om en kraftig neddragning av medlen till beredskapsarbeten för budgetåret 1984/85, vilket fick till följd att omslutningen i skogsvårdsstyrelsernas beredskapsverksamhet via AMS nämnda budgetår minskade med ca 100 milj. kr. Samtidigt visade uppdragsverksamheten i övrigt en vikande tendens med bortfall av intäkter. Organisa-

tionen kunde inte tillräckligt snabbt – från ett budgetår till ett annat – anpassa bl.a. personalkostnaderna till den lägre verksamhetsvolymen. Budgetåret 1984/85 uppkom, efter det att hänsyn tagits till statens avkastningskrav, ett underskott i rörelseresultatet för den allmänna verksamheten om ca 15 milj. kr.

Då därutöver statsmakterna drog ned det statliga stödet till skogsbruket med närmare en tredjedel (inkl. medel till stödets administration) beslutade skogsstyrelsen i april 1986, efter förhandlingar med de fackliga organisationerna, om ett åtgärdsprogram för budgetåren 1986/87–1988/89 i syfte att uppnå balans i ekonomin. Åtgärder tog sikte på både utveckling och besparing. Besparingarna innebar i huvudsak personalminskningar vid skogsvårdsstyrelserna. Den mest långtgående besparingsåtgärden var sammanslagningar fr.o.m. den 1 januari 1987 av skogsvårdsstyrelsernas kanslier i Stockholms och Uppsala resp. Kristianstads och Malmöhus län.

Revisorernas granskning har gjorts mot bakgrunden av den negativa resultatutvecklingen inom skogsvårdsorganisationen och viss kritik som riktats mot den av skogsstyrelsen vidtagna organisationsförändringen i Skåne. Undersökningen har inte omfattat den affärsmässigt bedrivna frö- och plantverksamheten.

1.2 Uppdragsverksamheten och skogsvårdsorganisationens ekonomi

Granskningen har visat beträffande de *ekonomiska förutsättningarna* att skogsvårdsstyrelserna, trots personalminskningar och andra åtgärder, fortfarande är långt ifrån att uppnå ett nollresultat i den allmänna verksamheten; budgetåret 1986/87 var underskottet i rörelseresultatet 7,5 milj. kr. efter det att hänsyn tagits till statens avkastningskrav. Uppdragen i fråga om skogliga beredskapsarbeten har fortsatt att minska i omfattning och svarade budgetåret 1986/87 för 41 %. Motsvarande siffra 1983/84 var 56 %. Båda budgetåren var skogsvårdsorganisationens totala omsättning ca 1,1 miljard kronor. Även uppdragen åt övriga myndigheter och åt enskilda skogsägare har successivt blivit färre. Under perioden 1983/84–1986/87 har skogsvårdsstyrelsernas samlade verksamhetsvolym, dvs. för både myndighetsuppgifter och uppdrag, minskat med ca 15 %.

Genom en enkät till samtliga länsarbetsnämnder har revisorerna inhämtat att ytterligare neddragningar av beredskapsverksamheten i skogsvårdsstyrelsernas regi planeras budgetåret 1988/89. I Uppsala och Västmanlands län hotar verksamheten att helt upphöra. Sju nämnder anger minskningar i förhållande till 1987/88 enligt följande: Kalmar län (ca 10 %), Värmlands län (ca 15 %), Södermanlands, Örebro, Kopparbergs och Norrbottens län (ca 20 % vardera) samt Skaraborgs län (ca 45 %). Avenkätsvaren har också framgått att man i en situation med starkt minskade medelsramar föredrar att lägga ut arbeten till kommunerna i stället för till skogsvårdsstyrelserna. Genom att kommunerna själva delvis finansierar beredskapsarbetena får länsarbetsnämnden ut fler dagsverken för medlen.

Både skogsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen har hos regeringen föreslagit att skogsarbetare/arbetslösa som ständigt återkommande syssel-

Redog. 1989/90:2
Bilaga 3
(Förs. 1988/89:6
Bilaga)

sätts i beredskapsarbete skall kunna anställas direkt i skogsvårdsorganisationen. Verksamheten i form av offentligt skyddat arbete, kallad offentligt skogsvårdsservice, föreslås finansieras genom en omfördelning av beredskapsmedel. Styrelsernas förslag ligger i linje med vad revisorerna tidigare förordat i skrivelse till riksdagen (förslag 1986/87:6, TU 1986/87:8, rskr. 1986/87:90) angående bl.a. investeringsmedel till SMHI, nämligen att medel så långt möjligt bör beviljas en myndighet i ordinarie budgetbehandling och inte efter handläggning inom arbetsmarknadsverket. Riksdagen har under våren 1988 (AU 1987/88:11) avslagit ett motionsyrkande om fastare sysselsättningsformer för personer i skogliga beredskapsarbeten under återopande av att frågan för närvarande utreds inom regeringskansliet. Med hänvisning till att utredning pågår avstår revisorerna från att föreslå någon åtgärd på denna punkt.

Under granskningen har kunnat konstateras att en redovisning av fördelningen av skogsvårdsorganisationens ekonomiska resurser på direkta statliga anslag för myndighetsuppgifter och på uppdragsintäkter med ca 20 resp. 80 % inte ger en rättvisande bild av organisationens *beroende av statliga anslag*. Omfattningen av såväl beredskapsinsatserna som övriga uppdrag åt myndigheter styrs av statsmakternas beslut om medelstildelning. Också vissa uppdrag åt skogsägare, när det gäller planläggning och projektering av statsbidragsgrundande åtgärder, kan sägas vara indirekt anslagsberoende, eftersom dessa uppdrag bestäms av statsmakternas beslut om anslag för stöd till skogsbruket. Rambeloppen för statsbidrag till olika åtgärder inom skogsbruket har av riksdag och regering reducerats från 406,5 milj. kr. budgetåret 1983/84 till 230,5 milj. kr. 1986/87.

Skogsvårdsstyrelserna kan alltså själva påverka uppdragsnivån enbart i fråga om huvuddelen av uppdragen åt skogsägare, motsvarande, enligt skogsstyrelsens uppskattning, ca 15 % av styrelsernas totala verksamhetsvolym i tjänstgöringsdagar.

1.3 Sambandet mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet

Neddragningarna av uppdragsverksamheten får *inverkan på omfattningen av myndighetsutövningen* enligt vad som redovisas i rapporten. Det kalkyl- och redovisningssystem som skogsvårdsstyrelserna tillämpar innebär att varje verksamhetsgren skall bära sina kostnader och därmed också de samkostnader som den "förbrukar".

Beredskapsverksamheten t.ex. har i många år bidragit till att täcka samkostnader för löner till länsjägmästare, annan chefspersonal, ekonomistadministration m.m. När bidraget minskar måste en större del av samkostnaderna finansieras via myndighetsanslaget. Särskilt "små" skogsvårdsstyrelser med litet verksamhetsunderlag har svårt att ytterligare krympa sin administration. En viss minsta administrativ basorganisation krävs oavsett fältverksamhetens omfattning.

En förändrad, lägre volym på uppdragsverksamheten, och därutöver generella besparingar, leder alltså till att anslaget för myndighetsuppgifter urholkas. Därmed minskar utrymmet för att bekosta sådan fältpersonal som

Redog. 1989/90:2
Bilaga 3
(Förs. 1988/89:6
Bilaga)

arbetar med myndighetsutövning. Antalet utförda tjänstgöringsdagar i vad avser tillsynsuppgifter enligt skogsvårdslagen m.m. har också sedan budgetåret 1983/84 blivit mindre. Rådgivningsinsatsen har kunnat upprätthållas till följd av att extra medel temporärt beviljats för t.ex. projekt ökad avverkning. Enligt vad som framkommit i en Sifo-undersökning till skogsägare – som revisorerna deltagit i – tycks skogsvårdsstyrelsens kontaktintensitet med skogsägarna för rådgivning och tillsyn anmärkningsvärt låg. Nära hälften av de ca 900 enskilda skogsägare som tillfrågats har kontaktats mer sällan än vartannat år (27 %) eller aldrig (20 %).

I rapporten påtalas att utvecklingen har lett till att omfattning och kvalitet på myndighetsutövningen blivit beroende av variationer i uppdragsverksamheten.

Det stora bortfall av verksamhetsunderlag som neddragningen av de skogliga beredskapsarbetena orsakat söker skogsvårdsstyrelserna, i enlighet med åtgärdsprogrammet, *kompensera genom att öka annan uppdragsverksamhet*, i första hand till enskilda skogsägare.

Möjligheten att expandera inom den allmänna uppdragsverksamheten (dvs. uppdrag åt skogsägare) begränsas dock av konkurrensen på marknaden med virkesuppköpare, skogsägarföreningar, skogssällskap m.fl.

Enligt förslag i den miljöpolitiska propositionen 1987/88:85 skall skogsvårdsstyrelsens "förtur" till uppdrag att förvalta statliga naturvårdsobjekt tas bort, varför styrelserna också i fråga om denna uppdragsform framdeles kan få konkurrera med andra myndigheter, företag, organisationer m.fl.

Konkurrenssituationen på marknaden har belysts i Sifo-undersökningen. Denna visar entydigt att skogsägarna köper främst tjänsterna utsyning/stämpling av skog, skogsbruksplanläggning och skogsvärdering av skogsvårdsstyrelsen. Inom dessa områden har styrelsen en särskild kompetens och uppfattas som en opartisk instans. Andra tjänster i fråga om skogsvård förekommer mycket sällan. Undersökningen visar också att självverksamheten bland skogsägarna är hög när det gäller skogsvårdande åtgärder.

Om skogsvårdsstyrelsernas uppgifter framhölls i proposition 1980/81:136 att den allmänna uppdragsverksamheten bör ses som ett komplement till myndighetsutövningen och inte som en primär uppgift. I den utredning (Ds Jo 1980:1) vars förslag låg till grund för propositionen uttalades i denna fråga bl.a. följande. Endast i den mån skogsägarna själva, deras organisationer eller andra inte har möjlighet att utföra uppgifterna och dessa uppgifter är angelägna från allmän skogspolitisk eller annan samhällselig synpunkt bör skogsvårdsstyrelserna ställa resurser till förfogande.

Det kan enligt rapporten ifrågasättas, mot bakgrunden av nämnda uttalande, i vilken utsträckning skogsvårdsstyrelserna i konkurrens med andra skall sälja tjänster för att få underlag att kunna hålla en oförändrad nivå på myndighetsutövningen.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 3
(Förs. 1988/89:6
Bilaga)

1.4 Fördelningen av personalresurser mellan central och regional nivå

Personalresurserna i skogsvårdsorganisationen omfattar för närvarande sammanlagt ca 2 700 årsarbetskrafter. Av dessa finns ca 130 hos skogsstyrelsen, uppemot 1 000 hos skogsvårdsstyrelsernas kanslier och resten i den lokala fältorganisationen, distrikten. Därtill kommer anställda i beredskapsarbete vilkas antal mätt i årsarbetskrafter sedan budgetåret 1983/84 (drygt 3 000) i det närmaste halverats.

De *personalminskningar* som genomförts i besparingssyfte har enbart drabbat skogsvårdsstyrelserna. Sålunda har styrelsernas administrativa personal (som belastar samkostnaderna) minskats från 510 årsarbetskrafter budgetåret 1983/84 till 466 budgetåret 1987/88. Vidare har personalkategorin skogsvårdsförmän (arbetsledare för beredskapslag) under samma period reducerats med ca 200 årsarbetskrafter. – Däremot har personalstyrkan vid centralorganet, skogsstyrelsen, genom åren varit tämligen oförändrad.

I revisorernas granskning har det inte varit möjligt att – utifrån den knappa personalstatistik som funnits tillgänglig – dra några slutsatser om nuvarande *fördelning av administrativa och andra resurser* inom skogsvårdsorganisationen är väl avvägd. Detaljerade studier av aktiviteter med därtill knuten tids- och kostnadsredovisning skulle i så fall ha erfordrats.

Samkostnaderna inom skogsvårdsorganisationen utgör ca 17 % av den totala omsättningen. Hittills utförda studier med statskontorets s.k. INKA-metod (internadministrationens kostnadsandelar) visar att myndigheterna i genomsnitt använder omkring 20 % av de totala resurserna till administration. Med reservation för den fulla jämförbarheten mellan dessa två mått på administrationskostnader förefaller det som om skogsvårdsorganisationens kostnader inte ligger orimligt högt.

1.5 Erfarenheter av sammanslagningar av vissa skogsvårdsstyrelserns kanslier

Riksdagen beslutade våren 1981 (prop. 1980/81:136, JoU 25, rskr. 295) att skogsvårdsstyrelserna den 1 juli 1981 skulle ombildas till helstatliga regionala myndigheter under skogsstyrelsen som chefsmyndighet. Samtidigt godkände riksdagen de av regeringen förordade riktlinjerna för skogsvårdsstyrelsernas organisation m.m. Sålunda skulle i varje län finnas en skogsvårdsstyrelse under ledning av en av regering och landsting utsedd styrelse samt med en länsjägmästare som cheftjänsteman för personalen hos skogsvårdsstyrelsen. Den interna organisationen hos skogsvårdsstyrelsen i olika enheter för särskilda uppgifter skulle i viss utsträckning, efter regeringens eller skogsstyrelsens bestämmande, kunna anpassas till förhållandena i det enskilda länet.

Som en del av åtgärdsprogrammet i syfte att uppnå balans i ekonomin beslutade styrelsen för skogsstyrelsen i april 1986, efter central MBL-förhandling, om sammanslagningar av skogsvårdsstyrelsernas kanslier i Stockholms och Uppsala resp. Kristianstads och Malmöhus län. De för två län gemensamma kanslierna lokaliserades till Uppsala resp. Kristianstad.

I rapporten har redovisats att verksledningens hos skogsstyrelsen informa-

Redog. 1989/90:2
Bilaga 3
(Förs. 1988/89:6
Bilaga)

tion om förestående förändringar meddelades landshövdingar och övriga styrelseledamöter i berörda skogsvårdsstyrelser via deras länsjägmästare i januari 1986. Samtidigt presenterades åtgärderna i en promemoria med information till all personal.

Såväl skogsvårdsstyrelserna som länsstyrelserna i sammanslagningsslänen reagerade kraftigt mot organisationsförändringarna. Detta tog sig bl.a. uttryck i uppvaktning hos jordbruksministern och i skrivelser till regeringen.

Därvid påtalades att skogsstyrelsens förslag utarbetats utan att vare sig styrelse eller personal hos skogsvårdsstyrelserna getts information eller möjlighet att själva lämna alternativa besparingsförslag. I skrivelserna ifrågasattes allmänt om skogsstyrelsens åtgärder var förenliga med riksdagens beslut att det skall finnas en skogsvårdsstyrelse i varje län. Vidare framfördes uppfattningen att länsstyrelsen borde ha informerats i enlighet med bestämmelserna i förordningen om regionalt utvecklingsarbete.

Regeringen (jordbruksdepartementet) beslutade i juni 1986 att inte vidta någon åtgärd med anledning av skrivelserna, varefter organisationsförändringarna trädde i kraft den 1 januari 1987.

Ingående redogörelser lämnas i rapporten för genomförandet av sammanslagningarna i resp. region, utformningen av den nya organisationen, indragningar av personal samt för den ekonomiska utvecklingen i berörda län före och efter organisationsförändringen. Vidare behandlas arbetsformerna inom lekmanastyrelserna med hänsyn till att två styrelser delar på en gemensam kanslifunktion.

Enligt rapporten visar prognosen för budgetåret 1987/88 – det första hela budgetåret efter kanslisammansläggningarna – på ett totalt sett bättre ekonomiskt resultat i berörda län. Stockholm–Uppsala-regionen har ännu inte uppnått ekonomisk balans bl.a. på grund av att man startade med dåliga ekonomiska förutsättningar. De nya gemensamma kansliorganisationerna har, efter initialsvårigheter, börjat fungera.

Vissa organisatoriska grundproblem kvarstår emellertid. Förtroendemanastyrelsernas ansvars- och befogenhetsområden är oklara. En delad kanslifunktion för styrelser i två skilda län har inte fullt accepterats. Vid intervjuer under granskningen har framhållits att också en gemensam styrelse vore att föredra framför nuvarande konstruktion med ett verkställande kansli under två beslutande huvudmän.

Särskilt har i rapporten anmärkts att skogsstyrelsen inför sammanslagningarna helt åsidosatte de regionala styrelserna som enligt instruktionen har rätt att avgöra viktigare frågor om organisation och arbetsformer. Vidare har kritiserats att skogsstyrelsen inte beaktade personalens rätt till medbestämmande genom att personalen inte gavs möjlighet till reellt inflytande. Därutöver borde länsstyrelsen ha informerats om planerade förändringar av betydelse för länets utveckling.

Sammanfattningsvis har revisorerna i rapporten bedömt – mot bakgrund av vad som framkommit under granskningen – att stark kritik kan riktas mot skogsstyrelsens sätt att genomföra organisationsförändringarna på regional nivå.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 3
(Förs. 1988/89:6
Bilaga)

1.6 Rapportens förslag

I rapporten konstateras att betydande förändringar har skett i omvärlden, sedan skogsvårdsstyrelserna förstatligades år 1981.

Genom de organisationsförändringar som internt företagits av skogsstyrelsen har innebörden av det beslut som riksdagen fattat om riktlinjerna för skogsvårdsstyrelsernas organisation rubbats.

Mot bakgrunden av de iakttagelser som gjorts under granskningen föreslås att ytterligare anpassningar av organisationen till ändrade villkor bör göras i en generell översyn med utnyttjande av extern expertis. Därvid bör hänsyn tas till att verksamheten skiftar i olika delar av landet och lämpliga lösningar utarbetas utifrån regionala behov. Erfarenheterna – såväl negativa som positiva – från gjorda sammanslagningar av länskanslier måste beaktas. I översynen bör även prövas omfattningen av den basorganisation som skall finansieras via myndighetsanslaget.

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten har efter remiss lämnats av 17 myndigheter och organ. Dessa är skogsstyrelsen, statens naturvårdsverk, arbetsmarknadsstyrelsen, skogsvårdsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Kristianstads, Malmöhus, Västmanlands och Norrbottens län, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Kristianstads och Malmöhus län, SACO/SR-Skogsvård, Svenska skogsarbetareförbundet, ST-Skog avd. 116 och Sveriges skogsägareförenings riksförbund. Därutöver har yttrande inkommit från ST-Skogsförmän avd. 117 sektion 12.

2.1 Allmänt

Flera remissinstanser uttalar sig i positiva ordalag om beskrivningarna i rapporten av förhållandena inom skogsvårdsorganisationen (SVO). Exempelvis anför *skogsvårdsstyrelserna (SVS) i Stockholms och Uppsala län* att rapporten tar fram och på ett tydligt sätt beskriver SVO:s viktigaste problem och ekonomiska utveckling. *SVS i Västmanlands län* betraktar analysen av de faktorer som lett fram till SVO:s försämrade ekonomi som särskilt värdefull. Enligt *SVS i Norrbottens län* redovisar rapporten på ett föredömligt sätt de problem som påverkar SVO:s möjligheter att arbeta med de olika skogspolitiska instrumenten. *SACO/SR-Skogsvård* anser att i revisorernas granskning lyfts fram många viktiga fakta och *Svenska skogsarbetareförbundet* framhåller att rapporten ger en god överblick och i många stycken innehåller väsentliga konstateranden.

Skogsstyrelsen anmärker att i rapporten saknas redovisning av SVO:s resultat i skogspolitiska termer, liksom av de positiva inslagen i den ekonomiska utvecklingen. Dock bekräftar även skogsstyrelsen att rapporten i stora drag är korrekt.

Remissinstansernas synpunkter på vissa delavsnitt i rapporten och deras inställning till rapportens förslag redovisas i det följande.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 3
(Förs. 1988/89:6
Bilaga)

2.2 Uppdragsverksamheten och skogsvårdsorganisationens ekonomi

Redog. 1989/90:2
Bilaga 3
(Förs. 1988/89:6
Bilaga)

I fråga om resultatutvecklingen i SVO är enligt *skogsstyrelsen* de siffror som presenteras i rapporten korrekta. Men styrelsen anser att de ekonomiska resultaten borde ha värderats med utgångspunkt i gällande resultatmodell. Den s.k. "förlusten" uppstår först sedan avkastningskravet på ett statskapital lagts på. Samma konstaterande om anledningen till det negativa resultatet görs av SVS i *Kristianstads och Malmöhus län*.

Rapportens beskrivning av en minskande uppdragsverksamhet anser *skogsstyrelsen* i stora drag vara korrekt. Att SVO har vissa svårigheter framför sig har styrelsen uttalat i olika sammanhang.

SVS i *Kristianstads län* uppger att man på grund av svårigheter att anpassa personalresurserna till minskade beredskapsuppdrag nödgats låta "friställda" arbetsledare/förmän utföra uppdrag som ej gett full kostnadstäckning. För SVS i *Malmöhus län* är beredskapsuppdragen av vital betydelse. Budgetåret 1987/88 svarade de för ca 85 % av den totala omsättningen.

Länsstyrelsen i *Uppsala län* ansluter sig till rapportens analys av orsakerna till SVO:s försämrade ekonomi. En organisation som är beroende av arbetsmarknadsmedel råkar lätt ut för omställningsproblem vid alltför stora svängningar i beredskapsinsatserna, menar länsstyrelsen.

Enligt *arbetsmarknadsstyrelsens* uppfattning är det mycket svårt att från arbetsmarknadssynpunkt – särskilt mot bakgrund av möjligheten till alternativa beredskapsarbeten hos andra huvudmän inom de minskande medelstramarna – bestämma någon miniminivå för SVO:s medverkan i beredskapsverksamheten. Ändå anser AMS att försök därtill bör göras om man vill tillförsäkra sig skoglig kompetens för uppgiften.

De fackliga organisationerna SACO/SR-Skogsvård, ST-Skog och Svenska skogsarbetareförbundet kommenterar uppgiften i rapporten att länsarbetsnämnderna föredrar att lägga ut arbeten till kommunerna, som delvis själva finansierar beredskapsarbetena, i stället för till SVS. De hävdar att kostnaderna totalt sett från samhällets synpunkt är ungefär lika stora oavsett anordnare. Det måste därför vara viktigare att ta hänsyn till vilken produktion man åstadkommer.

Angelägenheten av att beredskapsmedel omfördelas till en ny form av offentligt skyddat arbete, offentlig skogsvårdsservice, i SVO:s regi framhålls av *arbetsmarknadsstyrelsen*, *länsstyrelsen i Stockholms län* och *Skogsarbetareförbundet*. Förbundet tillägger att medan utredning i frågan pågår, avhänds SVS personella och materiella resurser för sådan verksamhet.

Beträffande uppdragen åt skogsägare redovisas i en tabell i rapporten att färre tjänstgöringsdagar använts under senare år för skogsbruksplanläggning utanför ÖSI (översiktlig skogsinventering) med kommentaren i text att fler skogsbruksplaner framställts i samband med ÖSI.

Redovisningen har föranlett anmärkningar från *skogsstyrelsen*, SVS i *Stockholms*, *Uppsala*, *Kristianstads* och *Malmöhus län* samt SACO/SR-Skogsvård. De betonar att antalet skogsbruksplaner som upprättas i samband med ÖSI har ökat i takt med ÖSI-utbyggnaden och att SVS dominerar marknaden mycket klart.

Skogsägarnas riksförbund påpekar att den översiktliga skogsinventeringen, ÖSI, kommer att ha genomförts för hela landet år 1993.

Några remissinstanser behandlar SVO:s möjligheter att planera sin verksamhet. SVS i *Norrbottnens län* vill lyfta fram de negativa effekterna av bristen på stabilitet och långsiktighet i fråga om det statliga stödet till skogsbruket. De politiska "kasten" har fått företagsekonomiska konsekvenser och krävt resurser för att bl.a. revidera marknadsförda program. Enligt *ST-Skog* bör de politiska besluten vara fastlagda under minst treårsperioder. *SACO/SR-Skogsvård* anför att planeringshorisonten beträffande skogliga beredskapsarbeten är närmast obefintlig på grund av ryckighet i medelstilldelningen. *Skogsstyrelsen* framhåller att kraftiga neddragningar naturligtvis bör åstadkommas med rimlig framförhållning och enligt en i förväg genomarbetad plan. *Statens naturvårdsverk* bedömer att införandet av systemet med treåriga budgetramar på sikt kommer att förbättra SVO:s möjligheter att planera för olika uppdrag.

SVS i *Västmanlands län* finner det viktigt att notera att SVS, som nämns i rapporten, endast till en mindre del själv kan påverka uppdragsnivån.

2.3 Sambandet mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet

De synpunkter i rubricerad fråga som förts fram i rapporten har fått ett klart stöd vid remissbehandlingen.

SVS i *Stockholms och Uppsala län* anför att utredningen förtjänstfullt belyst hur starkt minskade uppdrag från bl.a. andra myndigheter försämrar SVS möjligheter att bedriva sin myndighetsverksamhet på den nivå som statsmakterna avser.

Enligt SVS i *Kristianstads och Malmöhus län* fäster revisorerna uppmärksamheten på ett förhållande som det finns all anledning att påtala. Frågan har diskuterats mycket inom organisationen. Skogsstyrelsens s.k. åtgärdspaket får ses som ett led i kampen mot de negativa effekterna på myndighetsuppgifterna av en vikande uppdragsverksamhet.

SVS i *Västmanlands län* uttalar att det av rapporten tydligt framgår hur sättet att fördela samkostnader gör omfattningen av myndighetsinsatser beroende av uppdragsvolymen. Detta är enligt SVS ett klarläggande som är helt nödvändigt för att organisationen och resurserna skall kunna anpassas på rätt sätt till huvuduppgiften att föra ut skogspolitiken i praktisk tillämpning.

Statens naturvårdsverk har den uppfattningen att det rent principiellt är av stor vikt att överväganden om myndighetsutövningens lämpliga omfattning och inriktning så långt möjligt görs fristående från frågan om vilka resurser som kan tillskapas genom olika typer av extern finansiering.

Det måste enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* anses helt otillfredsställande att SVS för sin myndighetsutövning är beroende av vilka anslag andra myndigheter eller verksamheter får.

Skogsstyrelsen förklarar att man i dag låter uppdragsverksamheten bära sina fulla kostnader för att inte snedvrida konkurrenssituationen på marknaden. I mycket begränsad utsträckning tillämpas fr.o.m. innevarande budget-

är en sådan fördelningsgrund av myndighetsanslaget att varje SVS får en tilldelning för vissa basfunktioner.

I rapporten har, på grundval av enkätundersökningen till skogsägare, noterats att SVS kontaktintensitet med skogsägarna för rådgivning och tillsyn tycks anmärkningsvärt låg. Nära hälften av de ca 900 enskilda skogsägare som tillfrågats hade kontaktats mer sällan än väntat år (27 %) eller aldrig (20 %).

Tolkningen av utfallet har bemötts av några remissinstanser. *Skogsstyrelsen* uppfattar resultatet av undersökningen som en bekräftelse på att SVS når ut bra med individuella rådgivningsinsatser. Enligt *SACO/SR-Skogsård* är skogstillståndet på den enskilda fastigheten avgörande för hur intensiva kontakterna blir. Synpunkter av samma innebörd anför *SVS i Norrbottens län*. *SVS i Kristianstads och Malmöhus län* yttrar att till följd av begränsade resurser måste SVS sätta in dessa hos skogsägare som är i behov av kontakt.

Skogsägarundersökningen är också intressant, menar *skogsstyrelsen*, då den bekräftar att SVO är marknadsmässigt starka på skogsbruksplaner och stämpling. *ST-Skog* sätter i fråga om inte stämpling och skogsbruksplanläggning skulle vara "monopolområden" för SVO. Att konkurrera med marknaden om uppdrag ger SVO ett "svårt handikapp". *Skogsägarnas riksförbund* pekar på den konflikt som finns när myndigheten inom sitt tillsynsområde samtidigt uppträder som tjänstesäljare.

Statens naturvårdsverk kommenterar uppgiften i rapporten att SVS förtur till uppdrag att förvalta statliga naturvårdsobjekt tas bort. Verket har att bedriva en effektiv naturvårdsförvaltning och ser därför positivt på den nya bestämmelsen om ett fritt val av mest lämpad förvaltare. Samtidigt har verket förståelse för de problem med ökad konkurrens som SVS står inför.

2.4 Fördelningen av personalresurser mellan central och regional nivå

Skogsstyrelsen konstaterar att granskningsresultatet – att SVO:s samkostnader utgör ca 17 % av totala omsättningen mot en genomsnittlig administrationskostnad för myndigheter om ca 20 % – styrker att SVO ligger på en låg kostnadsnivå, särskilt som i samkostnader ingår viss operativ verksamhet. I yttrandet instämmer *SVS i Kristianstads län*.

ST-Skog hävdar att procentberäkning inte skall tillämpas. Hos SVS behövs betydande personalförstärkningar för uppgifter som rör det enskilda skogsbruket.

2.5 Erfarenheter av sammanslagningar av vissa skogsvårdsstyrelser kanslier

I rapporten noteras att inom SVO nu finns 22 regionala förvaltningsmyndigheter (men 24 lekmanstyrelser). Detta görs på grundval av bl.a. uppgiften i SVO:s årsredovisning för budgetåret 1986/87 (s. 34) om en SVS "i stort sett" i varje län och på 22 utpekade orter i landet.

Skogsstyrelsen påtalar i sitt remissyttrande att i rapporten felaktigt angetts att antalet regionala förvaltningsmyndigheter, SVS, är 22. Det finns fortfa-

Redog. 1989/90:2
Bilaga 3
(Förs. 1988/89:6
Bilaga)

rande en SVS i varje län, dvs. sammanlagt 24. Någon förändring av den av statsmakterna beslutade regionala organisationen har alltså enligt styrelsen inte genomförts. SVS i Kristianstads och Malmöhus län är av samma uppfattning.

Beträffande sättet att genomföra sammanslagningarna av länskanslier finner skogsstyrelsen den i rapporten allvarligt formulerade kritiken anmärkningsvärd och sakna grund. Styrelsen hänvisar till bestämmelsen i 24 § instruktionen* som lyder:

24 § Om skogsstyrelsen inte beslutar annat, skall inom varje skogsvårdsstyrelse finnas ett sekretariat, en skogsvårdsenhet, en planenhet, en ekonomisk-administrativ enhet och en personaladministrativ enhet samt inom skogsvårdsstyrelse som bedriver frö- och plantproduktion en enhet för sådan verksamhet. Varje enhet förestås av en enhetschef. En av enhetscheferna är länsjägmästarens ställföreträdare.

Enligt skogsstyrelsen är dess beslutsrätt jämlikt denna paragraf överordnad stadgandet i 25 § instruktionen att styrelsen för SVS avgör viktigare frågor om organisation och arbetsformer.

Skogsstyrelsen anför vidare att medbestämmandelagens krav har följts och att därutöver en dialog pågått med personalen under omställningstiden. Sammanläggningarna av länskanslier är enligt styrelsen inte åtgärder som påverkar länens utveckling, varför förordningen om regionalt utvecklingsarbete ej är tillämplig. Skogsstyrelsen menar att – bortsett från en bristfällig information inledningsvis till berörda landshövdingar och styrelser – sammanläggningarna har genomförts på ett riktigt sätt.

SACO/SR-Skogsvård och ST-Skog vill som arbetstagarparter framhålla att arbetsgivaren informerat och förhandlat enligt medbestämmandelagen. En annan sak är att de fackliga avdelningarna motsatte sig sammanslagningarna. ST-Skog tillägger att man dock uppnådde betydande förändringar i resp. SVS organisation.

SVS i Kristianstads län yttrar att skogsstyrelsens bristande kontakt med lekmanstyrelserna i berörda län är ett beklagligt faktum, men instämmer med skogsstyrelsen i att åtgärderna har beslutats på ett formellt korrekt sätt.

Å andra sidan uttalar SVS i Malmöhus län att – även om vidtagna åtgärder av regeringen anses beslutade på formella grunder – är den bristande kontakten med berörda lekmanafunktioner och personalorganisationer från skogsstyrelsens sida "ett uttryck för en maktfullkomlighet som illa rimmar med de ambitioner för demokratisk myndighetsutövning, som i övrigt förefinns i dagens samhälle". Länsjägmästaren, förordnad i såväl Kristianstads som Malmöhus län, har här anmält skiljaktig mening.

SVS i Stockholms och Uppsala län poängterar att SVS över huvud taget inte gavs några möjligheter att påverka beslutet. Några alternativ med bibehållande av separata SVS diskuterades aldrig. I huvudsak samma minskning av personal borde ha kunnat åstadkommas genom rationaliseringar inom de ursprungliga organisationerna.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 3
(Förs. 1988/89:6
Bilaga)

* SFS 1981:531

ST-Skogsförmän, avd. 117 sek. 12, finner vad som anförts i rapporten om sammanslagningarna vara väl avvägt och i överensstämmelse med förhållandena.

Länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala och Malmöhus län erinrar om att de tidigare riktat stark kritik, vilken vidhålls, mot sättet att genomföra organisationsförändringarna på regional nivå. Den sistnämnda länsstyrelsen upprepar att skogsstyrelsens beslut inte fattats i enlighet med föreskrifter i förordningen om regionalt utvecklingsarbete, samtidigt som bristen på samråd och skogsstyrelsens ovilja att diskutera besparingsalternativ skapat irritation och spänningar.

En del erfarenheter av kanslisammanslagningarna har redovisats i remissvaren. För *SVS i Stockholms och Uppsala län* är den väsentligaste erfarenheten att det vid en omorganisation redan från början måste finnas möjlighet att uppnå ekonomisk balans, vilket inte blev fallet i Stockholm-Uppsala. De totala ekonomiska förutsättningarna måste närmare utredas i förväg, alltså inte bara vilka kostnadsbesparingar som kan göras utan också dessas konsekvenser på intäktssidan och för olika verksamheter.

SVS i Kristianstads län återkommer till vad man anført under revisorernas granskning, nämligen "att också en gemensam styrelse vore att föredra framför nuvarande konstruktion med ett verkställande kansli under två beslutande huvudmän".

Den genomförda kanslisammanslagningen har enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* erfarenhet hittills inte inneburit förenklade eller effektiviserade ekonomirutiner eller mätbara kostnadsbesparingar. SVS dagsverkskostnad i vad avser beredskapsuppdrag inom naturvårdssektorn är oroande hög.

2.6 Rapportens förslag

Förslaget i rapporten om en via anslag garanterad basorganisation för myndighetsutövningen har fått ett klart stöd vid remissbehandlingen. Det har tillstyrkts – bl.a. av *statens naturvårdsverk*, *länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län* och *Skogsägarnas riksförbund* – eller lämnats utan erinran av remissinstanserna.

Kommentarer till förslaget har lämnats främst av myndigheter inom SVO. Sålunda anser *skogsstyrelsen* att de kostnadsmässiga konsekvenserna av en basorganisation bör utredas närmare. Om denna görs helt oberoende av volymen på uppdragsverksamheten krävs dock enligt styrelsen en avsevärd höjning av myndighetsanslaget. Liknande synpunkter anförts av *SVS i Kristianstads län*.

SVS i Stockholms och Uppsala län framhåller att uppdragsverksamhet som komplement till myndighetsutövning förbillar den totala verksamheten. Det gäller enligt styrelserna att vid finansieringen av en basorganisation finna en aktuellare relation mellan de båda verksamhetsformerna så att inte opåverkbara förändringar i omvärlden äventyrar SVS hela ekonomi. Styrelserna ser en finansiell översyn som särskilt angelägen i Stockholms och Uppsala län, där man – trots besparingsåtgärder i form av sammanslagning av de båda länens kansliorganisationer – ännu inte uppnått ekonomisk balans i

Redog. 1989/90:2
Bilaga 3
(Förs. 1988/89:6
Bilaga)

verksamheten och därtill aviserats om att de skogliga beredskapsuppdragen skall upphöra.

Enligt SVS i *Norrbottnens län* bör finansieringen av en garanterad basorganisation övervägas med förtur. Resurserna bör bestämmas utifrån realistiska skogspolitiska ambitioner och med hänsyn till länsvis fluktuerande uppdragsvolymer. *ST-Skog* hävdar att SVO:s verksamhet måste inriktas på myndighetsuppgifter för skogsbruk och miljöbruk samt på uppdrag där en hög grad av opartiskhet eftersträvas. En växelverkan genom kombinerad myndighets- och uppdragsverksamhet – kostnadsberäknad i form av täckningsbidrag – borde vara framtidens utväg.

SVS i *Västmanlands län* säger sig vara en av de "små" styrelserna och har som sådan behov av att de delar av organisationen som nu behandlas som samkostnad får en stabil finansiering oberoende av uppdragsverksamhetens storlek.

Rapportens förslag, att basorganisationen skall tas fram i en generell översyn med utnyttjande av extern expertis, har däremot fått ett blandat mottagande av remissinstanserna. Så gott som samtliga myndigheter och fackliga avdelningar inom SVO avstyrker förslaget, medan det tillstyrks av länsstyrelserna och SVS i *Malmöhus län*.

Skogsstyrelsen hänvisar till att styrelsens egen interna organisation nu ses över av anlitad expertis. Översynen innefattar också styrsystemet för hela SVO i riktning mot bl.a. ökad målstyrning och ökat resultatansvar för den enskilda SVS också i fråga om organisationsanpassning. En ytterligare organisationskonsult skulle inte tillföra SVO något nämnvärt. Synpunkter av samma innebörd framförs av *SACO/SR-Skogsvård* och *Skogsarbetsförbundet*.

En landsomfattande organisationsutredning skulle enligt SVS i *Västmanlands och Norrbottens län* bli alltför tidskrävande. SVS i *Stockholms och Uppsala län*, liksom *ST-Skog*, anser att de regionala anpassningar som behöver göras bör genomföras av SVO.

I sitt tillstyrkande av rapportens förslag om en generell översyn framhåller SVS i *Malmöhus län* (med reservation av länsjägmästaren) angelägenheten av att SVS ånyo får ett eget kansli. Vidare anförts att översynen också bör omfatta ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan skogsstyrelsen och de regionala SVS med hänsyn till utvecklingen inom den statliga sektorn mot dels ökad decentralisering, dels samordning av verksamheter på länsnivå.

Även de fyra hörda länsstyrelserna – som är positiva till föreslagen organisationsöversyn – uttalar sig för länsanknutna kansliorganisationer. Enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* bör man i första hand söka integration och samarbete med andra länsmyndigheter. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att behovet av en egen SVS-organisation i länet kommer att accentueras om en samordnad länsförvaltning genomförs, varför detta behov bör prövas vid översynen av SVO. *Länsstyrelsen i Kristianstads län* vill att man i översynen också beaktar de skäl som i olika sammanhang anförts för att inordna vissa av SVS uppgifter i en samordnad länsförvaltning. Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* kan SVS myndighetsutövning, tillsammans med främst skötsel av natur- och fornvårdsobjekt, ges störst effektivitet inom ramen för en

Redog. 1989/90:2
Bilaga 3
(Förs. 1988/89:6
Bilaga)

samordnad länsförvaltning. Länsstyrelsen understryker nödvändigheten av att stor hänsyn tas till att verksamheten skiftar i olika delar av landet och att lämpliga lösningar verkligen utarbetas utifrån regionala behov.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 3
(Förs. 1988/89:6
Bilaga)

Innehållsförteckning

Redog. 1989/90:2

Bilaga 3

(Förs. 1988/89:6)

Revisorernas förslag

- 1 Genomförd granskning
- 2 Revisorernas överväganden
- 2.1 Inledning
- 2.2 Uppdragsverksamheten och skogsvårdsorganisationens ekonomi
- 2.3 Sambandet mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet
- 2.4 En basorganisation för myndighetsutövningen
- 3 Hemställan

Bilaga

- 1 Rapporten
- 1.1 Bakgrund och syfte
- 1.2 Uppdragsverksamheten och skogsvårdsorganisationens ekonomi
- 1.3 Sambandet mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet
- 1.4 Fördelningen av personalresurser mellan central och regional nivå
- 1.5 Erfarenheter av sammanslagningar av vissa skogsvårdsstyrelser kanslier
- 1.6 Rapportens förslag
- 2 Remissyttrandena
- 2.1 Allmänt
- 2.2 Uppdragsverksamheten och skogsvårdsorganisationens ekonomi
- 2.3 Sambandet mellan myndighetsutövning och uppdragsverksamhet
- 2.4 Fördelningen av personalresurser mellan central och regional nivå
- 2.5 Erfarenheter av sammanslagningar av vissa skogsvårdsstyrelser kanslier
- 2.6 Rapportens förslag

1988/89:9

Riksdagens revisorers förslag angående stödet till fiskerinäringen

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av vissa planerings- och stödfrågor på fiskeriområdet.

Med utgångspunkt i det stöd som lämnas enligt förordningen (1985:439) om statligt stöd till yrkesfisket m.m. har stödformerna fiskeri- och fiskberedningslån granskats. Samtidigt har revisorerna studerat de statliga myndigheternas planering av stödet till fisket samt odlingen av fisk och skaldjur.

I skrivelsen noteras att det för såväl olika typer av fiske som odling behövs bättre planeringsunderlag, så att investeringsstödet kan avvägas mot biologiska och marknadsmässiga begränsningar. Inriktningen av stödet bör grunda sig på förutsättningarna för olika typer av fiske/odling. Även på regional nivå behövs en mera samlad syn på näringens utveckling. De övergripande aspekterna behöver vidare jämkas samman med de regionala kraven.

När det gäller fiskerilånen förordas en utökad delegering till fiskenämnderna. Beredningslånen har på senare år inte, som avsetts, gått till produktutveckling eller avsättningsfrämjande åtgärder varför de föreslås bli slopade. Om det finns behov av särskilda stödåtgärder, får stödet till fiskberedningsindustrin i stället ges i form av regionala insatser. Vidare förordas en viss översyn av stödförordningen.

1 Revisorernas granskning

Granskningen har främst rört tillämpningen av förordningen (1985:439) om statligt stöd till yrkesfisket m.m. och har koncentrerats till fiskerilån och fiskberedningslån. Administrationen av de aktuella stöden, utvecklingstendenserna inom fiskenäringen och frågan om villkoren för stöden är anpassade till utvecklingen har härvid studerats. Vi har även gjort en allmän bedömning av fiskebranschens, främst fiskberedningsindustrins, ekonomiska förutsättningar.

Syftet med granskningen i denna del har varit att undersöka om administrationen av de aktuella stöden är effektiv samt att göra en bedömning av utvecklingstendenserna inom fiskenäringen och om villkoren för stöden är anpassade till utvecklingen.

Även mer allmänna frågor på fiskeområdet har berörts. Granskningen har i denna del inte föranlett några förslag rörande de fiskepolitiska målen. Däremot har vi funnit att det för genomförande av dessa mål behövs såväl klarare övergripande program för uppnående av målen som konkreta

beslutsunderlag som ger ledning för precisering av de enskilda målen och vägning mellan olika mål.

Granskningen har redovisats i rapporten (1987/88:6) Fiskeri- och fiskberedningslån (dnr 1986:45). Yttranden över rapporten har inhämtats i sedvanlig ordning. Sammanfattningar över rapporten och yttrandena är i *bilaga* fogade till denna skrivelse.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9)

2 Revisorernas överväganden

2.1 Den vidare utvecklingen på fiskeområdet

Investerings- och avsättningsproblem samt övriga förekommande problem varierar för olika typer av fiske. Inom ett och samma län kan flera olika sorters fiske, såsom havsfiske, kustnära fiske och insjöfiske liksom fisk- och skaldjursodling, förekomma.

Självfallet måste olika styrmedel och stödformer, bl.a. låne- och investeringsstöden, användas med hänsyn tagna till givna förutsättningar, utvecklingsmöjligheter osv. för olika typer av fiske, vattenbruk, beredning och distribution. Granskningen har emellertid gett vid handen att de övergripande kunskaperna och planeringen för att garantera att dessa krav uppfylls saknas. Därför behöver förhållandena på området förbättras och målen för fiskepolitiken vidareutvecklas.

Fiskeristyrelsen (FS) har det övergripande ansvaret på fiskeområdet.

När det gäller *övergripande program* för uppnående av uppsatta fiskepolitiska mål har det vid granskningen noterats att man i dag visserligen gör punktvisa planerings- och utvecklingsinsatser för de olika formerna av fiske och odling. Inom några län har sålunda sådana insatser gjorts i fråga om odling eller för någon särskild typ av fiske. Vid fiskeristyrelsen pågår vidare bl. a. arbete med ett målprogram för fiskodling. Även för insjöfiske pågår ett visst arbete vid FS. Däremot saknas övergripande planer för det framtida fisket och dess dimensionering.

Fiskeristyrelsen har hittills gett få allmänna riktlinjer och gjort få principiella ställningstaganden som avser näringens struktur- och kapacitetsläge. Huvudvikten av verksamheten har snarare lagts på regler och principer som avser dels till vilka ändamål/åtgärder stöd bör ges, dels stödbeloppens storlek i förhållande till den motsvarande investeringens storlek.

Vid en under granskningen gjord enkät till fiskenämnderna har dessa framhållit att FS borde ta ställning till hur det framtida fisket kan och skall se ut, t.ex. med hänsyn till fördelning av resurser på havsfiske, kustnära fiske, insjöfiske och odling. För att detta skall vara möjligt fordras t.ex. bedömningar av den faktiska avkastningen per investerad krona och arbetstimme för olika slag av fiske.

I granskningsrapporten har därför förordats att en mera övergripande planering för fisket och odlingen på fiskets område genomförs. Vid remissbehandlingen av rapporten har denna synpunkt genomgående delats av remissinstanserna.

Exempel på frågor som behöver bearbetas är hur kravet på hushållning

med fisktillgångarna kan förenas med kravet att näringen skall arbeta så rationellt och effektivt som möjligt liksom hur produktionsmålet skall förenas med det regionalpolitiska målet.

Fiskeristyrelsen har i sitt remissvar berört styrelsens förutsättningar för genomförande av förbättrad planering.

Styrelsen framhåller att den ansett sig tvingad att prioritera det arbete som den nya lagen om naturresurser innebär för fisket men att styrelsen avser att återigen gripa sig an den övergripande planeringen. FS tillägger att det i dag verkar som om det finns ett större intresse hos näringen att diskutera frågor som hör samman med kapacitetsutnyttjande och de biologiska och marknadsmässiga förutsättningarna.

Behovet av en bättre övergripande planering har understrukits av ett flertal av de hörda remissinstanserna. Sålunda framhåller *jordbruksnämnden* att de statliga stödåtgärderna bör vara grundade på en långsiktig strategi som tar sikte på att förverkliga de av statsmakterna fastställda målen för fiskepolitiken. Detta kan ske genom att berörda myndigheter formulerar vilka mål som skall gälla i fråga om t.ex. kapaciteten och strukturen inom näringen och med ledning därav fastställer ramarna för den statliga stödverksamheten och inriktningen på stödåtgärderna. En sådan planering bör enligt nämnden lämpligen utföras rullande och sträcka sig över en överblickbar tidshorisont, dvs. högst 2–3 år.

För att den långsiktiga planeringen skall bli verkningsfull är det enligt nämnden också viktigt att samtliga berörda myndigheter omfattas av planeringen, till vilken även bör knytas företrädare för fiskerinäringen och fiskberedningsindustrin. Nämnden framhåller.

Om så inte skulle ske finns enligt jordbruksnämnden uppenbar risk att olika myndigheters stödåtgärder kommer att motverka varandra och leda till ett icke optimalt utnyttjande av tillgängliga resurser. I en bransch som denna – med uppenbara risker för överetablering vid en alltför frikostig stödverksamhet – är det enligt nämnden av stor betydelse att konsekvenserna på det nationella planet kan överblickas då de konkreta stödåtgärderna skall avgöras. Som exempel kan nämnas stödet till fiskberedningsindustrin där antalet stödåtgärder varje år är förhållandevis litet men där de enskilda åtgärderna i flera fall avser relativt stora stödbelopp. Med hänsyn till näringens ringa storlek och den betydelse som varje investering får för konkurrenssituationen inom branschen, vore det enligt jordbruksnämndens mening olyckligt om konsekvenserna ur det bredare nationella perspektivet inte belystes tillräckligt. Även på det nationella planet vore det, enligt jordbruksnämnden, redan i dagsläget önskvärt att en bättre samordning kunde ske mellan t.ex. fiskeristyrelsens stödverksamhet till fiskberedningsindustrin och lokaliseringstödet som administreras av arbetsmarknadsverket.

Fiskeristyrelsen är positiv till ett utvidgat samarbete mellan styrelsen, fiskerinämnerna och länsstyrelserna men påpekar dock att resurserna som tilldelas är knappa. Styrelsen anser vidare att i de fall regionala myndigheter beviljar ekonomiskt stöd till företag i fiskerinäringen bör det vara obligatoriskt att informera fiskeristyrelsen om besluten.

Delegationen för samordning av havsresursverksamheten anser att revisorernas iakttagelser och förslag beträffande övergripande planering för fiske

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9)

och vattenbruk ligger i linje med vad delegationen tidigare funnit och framfört beträffande vattenbruket.

Såväl nationella som regionala utvecklingsplaner och program bör tas fram för olika former av fiske och vattenbruk, anser delegationen. I dessa sammanhang bör frågor rörande fiskberedning och fiskdistribution också tas upp. Arbetet bör ledas av FS men ges tillräcklig regional flexibilitet. Med en sådan planering som grund bör de olika regionala, regionalpolitiska och fiskepolitiska stödinsatserna enligt delegationen kunna fördelas på ett effektivare sätt.

Fiskenämnden i Göteborgs och Bohus län har påpekat att fiskbestånd och fiske snabbt förändras genom bl.a. föroreningar (algbloomning), utveckling av fiskbestånd, fiskeregler, sociala förändringar i samhället, marknader m.m. och att detta ställer krav på strukturen i ett framtaget bättre planeringsunderlag. Det förstärker också behovet av kontinuerlig uppföljning och ändringar i givna prognoser.

Från fiskenäringens sida har *Sveriges Fiskgrossisters riksförbund* framfört att det i en så reglerad näring som fiskenäringen behövs en grundläggande uppfattning om tillgången på fisk av olika slag, om fångst- och odlingskapacitet, industriell kapacitet samt sist men inte minst om hur marknaden ser ut i Sverige och internationellt och förväntas komma att utvecklas för olika slag av färska och beredda produkter. Det är enligt förbundets mening nödvändigt att de statliga insatserna har sin bakgrund i en korrekt beskrivning av den verklighet i vilken de är avsedda att verka och att åtgärder av olika myndigheter, såväl centrala som regionala, är samordnade och har samma mål. Detta skulle enligt förbundet underlättas av en sådan planering.

Revisorerna anser för sin del att en förbättring av planeringen snarast bör genomföras och att samarbete härvid regelmässigt skall ske mellan centrala och regionala statliga organ samt med företrädare för fiskerinäringen.

För en vidare, mera strukturinriktad stödpolicy fordras enligt den remitterade rapporten tillgång till *planeringsunderlag som kan användas för principiella ställningstaganden*.

Med bättre planeringsunderlag kan både enskilda företag säkrare överväga sina investeringar och myndigheterna lättare fatta riktigare beslut om regionala, regionalpolitiska och fiskepolitiska stödinsatser.

Underlaget skall ge förutsättningar för vägning av investeringsstödet mot bl.a. biologiska och marknadsmässiga begränsningar. Det skall även utgöra en grund för samordning av styrmedel och stödinsatser, t.ex. mellan licensgivning och investeringsstöd.

Som underlag för en strukturinriktad stödpolicy, som är anpassad för olika typer av fiske, behövs också andra bearbetningar och sammanställningar av uppgifter från befintliga informationskällor om näringen än de som nu görs. Låneadministrationen vid fiskeristyrelsen och fiskenämnderna ger t.ex. möjligheter till goda kunskaper om fiskets situation, vilka bör tas till vara i större utsträckning än i dag. Sålunda kan t.ex. belysas vilket stöd som ges till olika typer av fiske och vad som kommer ut av stödet.

Det är väsentligt att planeringen inte endast koncentreras till en typ av fiske/odling i taget. Planeringen bör i stället ges sådana former att den kan ske fortlöpande över hela fältet. Arbetet skall ledas av FS. Andra myndighe-

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9)

ters och organisationers, speciellt fiskenämders och andra regionala organs, kunnande bör härvid tas till vara.

I rapporten framförda synpunkter delas av flertalet remissinstanser. I ett par yttranden påpekas vikten av att även det småskaliga fisket och insjöfiskets behov tillgodoses liksom att åtgärderna anpassas till de olika kuststräckornas speciella förutsättningar.

Ett par andra remissinstanser berör ytterligare frågor som bör beaktas. Fiskenämden i Hallands län anser sålunda att planering och dimensionering av det svenska fisket bör göras efter biologiska faktorer och länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län att det övergripande målet i fiskepolitiken bör vara livskraftiga fiskbestånd.

På samma sätt som det på övergripande nationell nivå behövs en inriktning av investeringsstödet som grundar sig på förutsättningarna för olika typer av fiske/odling, behövs det enligt vår mening även på regional nivå en mera samlad syn på näringens utveckling. FS, länsstyrelserna och fiskenämderna bör arbeta åt detta håll.

Vår granskning har vidare visat att ett ökat samarbete på det regionala planet är önskvärt och att den nationella bilden av fiskenäringens utvecklingsmöjligheter behöver stämmas av mot regionala och regionalpolitiska synsätt.

Större delen av det regionala och regionalpolitiska stödet till fiskenäringen har hittills gått till vattenbruket. Detta stöd har, som delegationen för samordning av havsresursverksamheten framhållit, lämnats på en hög risknivå. En vägning av investeringsstödet till vattenbruket mot investeringsstödet till andra delar av fiskenäringen skulle vidare enligt vår mening kunna medföra effektivitetsvinster för näringen.

Här förordade förbättringar av planeringsunderlaget bör enligt revisorer- na genomföras. Arbetet bör göras i samverkan mellan centrala och regionala statliga organ och med företrädare för fiskerinäringen.

2.2 Delegering av fiskerilåneärenden

Vid granskningen av de administrativa formerna för handhavandet av fiskerilånen har frågan om delegering av dessa ärenden från central nivå, FS, till regional nivå, fiskenämderna, aktualiserats.

Som ett led i genomförandet av övergripande program för olika typer av fiske och odling på fiskeområdet är det nödvändigt att ett nära samarbete på den statliga sidan mellan de centrala och de regionala nivåerna på fiskeområdet eftersträvas. En utökad delegering till fiskenämderna av stödärenden, så att nämnderna, var och en inom sin region, även kan besluta om stöd i form av fiskerilån och lånegarantier vid förvärv av fartyg kan bidra härtill. Nämnderna skulle då få bättre förutsättningar att utveckla samarbetet med andra regionala organ som länsstyrelse och utvecklingsfond. Handläggnings- tiderna för låneärenden liksom servicen till fiskeföretagen skulle också kunna förbättras.

Förslaget har vid remissbehandlingen i stort sett genomgående tillstyrkts av fiskenämderna och de hörda länsstyrelserna.

Flera av fiskenämderna har förutsatt att delegeringen avser endast fartyg

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9)

upp till 12 meters längd. Någon nämnd har påpekat att åtgärden kan föranleda ökad arbetsbelastning och vidare understrukit vikten av att en klar policy i fiskerilånefrågor utarbetas.

Fiskeristyrelsen har inte redovisat någon direkt ståndpunkt.

Av de remissinstanser som intagit en negativ hållning kan nämnas att statens jordbruksnämnd anser att delegeringen inte medför några påtagliga fördelar vare sig för fiskare eller de administrativa myndigheterna. Regleringsföreningen Svensk Fisk uttalar att den möjliga överblick över fiskberedningsbranschen som erfordras för bedömning av fiskerilåneansökningarna går förlorad vid en ändring av handläggningen och Sveriges Fiskares riksförbund anser att lån till större fartyg bör handläggas av fiskeristyrelsen.

Enligt vår mening medför ett genomförande av förslaget påtagliga fördelar. De nackdelar som påpekats kan utan svårigheter övervinnas, bl. a. genom att fiskeristyrelsen vidareutvecklar principer för handläggning av ärendena och metoder för de ekonomiska bedömningar som görs i anslutning till dessa. En uppdelning av lånen mellan FS och fiskenämnderna skulle medföra en ökad administration som avsevärt minskar de eljest påtagliga fördelarna.

Delegeringen av stödärendena förutsätter länsvisa ramar för fiskerilåne-medlen. Den budgetdialog som härvid skulle komma till stånd mellan nämnderna och fiskeristyrelsen bör kunna medföra ett fruktbart växelspel mellan företrädare för regional resp. övergripande fiskepolitik vilket i sin tur bör leda fram till en mer strukturinriktad stödpolicy.

2.3 Fiskberedningslån

Vid granskningen har vi vidare funnit skäl att överväga om de nuvarande lånen för stöd till fiskberedningsindustrin har någon roll att spela. Vår bedömning grundar vi på en undersökning av fiskberedningsindustrins ekonomiska situation och det förhållandet att det i stort sett inte har varit någon som ansökt om beredningslån för produktutveckling eller för avsättningsfrämjande åtgärder på senare år. I de fall beredningslån beviljats har de gått till kostnadsbesparande och arbetsmiljöförbättrande åtgärder.

I granskningsrapporten har därför föreslagits att fiskberedningslånen skall slopas. Vår slutsats angående behovet av dessa lån har i allt väsentligt godtagits av de statliga remissmyndigheterna, medan företrädarna för branschintressena, Sveriges Fiskares riksförbund och Sveriges Fiskgrossisters riksförbund, förordar att låneformen bibehålls.

Vid remissbehandlingen har jordbruksnämnden påpekat att i mitten av 1970-talet så befann sig stora delar av den svenska fiskberedningsindustrin i ett läge där det förelåg ett stort behov av nyinvesteringar i såväl byggnader som maskiner. Flera anläggningar var i mycket dåligt skick och det ansågs angeläget både av livsmedelshygieniska och arbetsmiljömässiga skäl att en relativt snabb förbättring kom till stånd. Det årliga anslaget för fiskberedningslån höjdes därför på kort tid från endast några hundra tusen kronor per år till 10 milj. kr. per år. Härigenom möjliggjordes en erforderlig rationalisering av fiskberedningsindustrin samtidigt som kapaciteten för att omhänderta det svenska fiskets fångster utökades väsentligt.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9)

Kapaciteten inom fiskberedningsindustrin kan enligt nämnden efter de utbyggnader som ägt rum under den senaste tioårsperioden i stort sett anses motsvara det behov som kan finnas och någon ytterligare utökning av kapaciteten synes inte erforderlig. Däremot föreligger alltså ett visst behov av modernisering av befintliga anläggningar samt rationalisering av driften, anser nämnden.

Nämnden har förståelse för om man inom fiskberedningsindustrin även fortsättningsvis anser sig ha behov av statligt stöd på fördelaktiga villkor, inte minst för att kunna klara konkurrensen från den utländska industrin. Genom att stödets användningsområden starkt begränsats under senare år har det dock redan i dagsläget fått väsentligt mindre betydelse än tidigare. Dessutom har utbyggnaden av fiskberedningsindustrin till erforderlig kapacitet i stort sett genomförts. Nämnden har därför icke något att erinra mot att fiskberedningslånen slopas, åtminstone på försök.

Nämnden är vidare i princip tveksam till en utökad stödverksamhet till fiskberedningsindustrin på regional basis, såvida inte verksamheten kan anpassas till en övergripande statlig planering under medverkan av nämnden och FS.

I likhet med vad som uttalats i granskningsrapporten anser fiskeristyrelsen att det finns behov av stödåtgärder för beredningsindustrin men att detta kan tillgodoses i annan ordning. Det finns, påpekar styrelsen, stora överskott av sill/strömming, och för flera andra fiskslag behövs det en utveckling både vad gäller fångstteknik och beredning/utveckling av konsumentprodukter. FS har tillsammans med skogs- och jordbruksforskningsrådet utarbetat ett forsknings- och utvecklingsprogram för fiskerikaren där det ingår både teknisk utveckling och produktutveckling. Mot bakgrunden av de synpunkter som framförts i rapporten anser styrelsen att svensk fiskerikaren står bättre rustad att möta framtiden om de medel som anslagits till fiskberedningslån (10 milj. kr.) kan användas till fiskerilån (5 milj. kr.) för att öka moderniseringstakten i svensk fiskeflotta och till att delvis finansiera det forskningsprogram som FS och skogs- och jordbruksforskningsrådet har utarbetat (5 milj. kr.).

Från branschhåll anför Sveriges Fiskgrossisters riksförbund att enligt föreningens uppfattning så är kostnadssänkande investeringar i hög grad åtgärder som främjar avsättningen av svenskfångad fisk. Förbundet anför i sitt yttrande bl.a.

I den hårda konkurrens som präglar marknaden för fisk och fiskprodukter och med den snabba utveckling som sker när det gäller produktionsutrustningen är det nödvändigt för svensk beredningsindustri att göra investeringar i kostnadssänkande utrustning och ny teknik i minst samma takt som konkurrenterna för att kunna bibehålla sin konkurrenskraft och fortsätta att bidra till avsättningen av fisk. I denna mening är alltså även kostnadsbesparande investeringar avsättningsfrämjande.

Vi vill också nämna att ett antal beredningsföretag planerar en omfattande satsning på en för dem ny exportmarknad. Denna satsning kräver mycket stora investeringar för att bygga upp marknaden och torde om den lyckas leda till klart ökad avsättning av svenskfångad fisk. Det är uppenbart att möjlighet att få fiskberedningslån väsentligt underlättar finansiering och genomförande av sådana satsningar.

Länsstyrelsen i Blekinge län har påpekat att länsstyrelsen bör tilldelas medel som får användas för ändamål som i dag kan tillgodoses genom fiskberedningslånen.

Med hänsyn till den utveckling som ägt rum och branschens nuvarande struktur anser revisorerna att det uppenbarligen inte finns skäl att bibehålla de från finansiell synpunkt förmånliga fiskberedningslånen. Vi föreslår därför att de slopas. Det stöd till fiskberedningsindustrin som är påkallat får i stället ges i form av regionala stödinsatser. Det finns nämligen behov av stödåtgärder för produktutveckling och avsättningsfrämjande åtgärder. Sålunda finns det överskott av t.ex. sill, strömming och siklöja liksom stora problem med distributionen av fisk.

Enligt den nuvarande stödförordningen kan fiskerilån lämnas för mindre fiskberedningsanläggning eller för fiskodling i samband med yrkesfiske. Denna möjlighet bör kvarstå.

2.4 Översyn av stödförordningen

Om fiskberedningslånen, som vi förordat, avskaffas, måste förordningen (1985:439) om stöd till yrkesfisket m.m. ändras. Samtidigt härmed kan det vara lämpligt att stödförordningen ses över från mer teknisk synpunkt.

Att en översyn görs har tillstyrkts av flera remissinstanser.

Som exempel på bestämmelser som bör omprövas kan nämnas följande.

Stöd skall enligt 4 § lämnas till åtgärd som är önskvärd från allmän synpunkt. Vid bedömningen skall med rekvisitet "önskvärdheten från allmän synpunkt" förstås behovet av såväl en tillfredsställande arbetsmiljö som sysselsättning i kust- och skärgårdsområden. Härigenom utesluts stöd till åtgärd som har betydelse för sysselsättningen på landsbygden i inlandet. Förhållandet har påpekats av fiskenämnden i Kronobergs län.

Enligt vår mening bör stöd kunna medges även för att insjöfisk skall kunna tillvaratas på ett rationellt sätt.

I vår granskningsrapport påpekades att 6 § i förordningen skapade tolkningsproblem och tillämpningssvårigheter. Paragrafen borde därför slopas. Synpunkterna i rapporten verifierades vid remissbehandlingen.

Regeringen har numera genom beslut den 4 oktober 1988 upphävt paragrafen med verkan fr.o.m. den 1 november 1988, varför ytterligare åtgärder är obehövliga.

3 Sammanfattning

Med hänvisning till vad ovan anförts förordar revisorerna

a) att utvecklingen på fiskeområdet främjas genom att bättre planering kontinuerligt utförs och att säkrare planeringsunderlag tas fram inför fortsatta investeringsbeslut på såväl central som regional nivå genom den centrala myndighetens, fiskeristyrelsens, och de regionala myndigheternas, länsstyrelsernas och fiskenämndernas, försorg,

b) att fiskberedningslån och motsvarande lånegarantier slopas,

c) att beslut om fiskerilån och lånegarantier för förvärv av fartyg får fattas av fiskenämnd,

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9)

d) att förordningen om statligt stöd till yrkesfisket m.m. samtidigt med nämnda ändringar blir föremål för en teknisk översyn.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9)

4 Hemställan

Revisorerna hemställer

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat angående

1. den vidare utvecklingen på fiskeområdet,
2. slopande av de nuvarande fiskberedningslånen och lånegarantierna,
3. möjlighet för fiskenämd att besluta om fiskerilån och lånegarantier,
4. en teknisk översyn av förordningen (1985:439) om statligt stöd till yrkesfisket m.m.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Arne Gadd (s), Alf Wennerfors (m), Stig Gustafsson (s), Birgitta Hambræus (c), Anita Johansson (s), Anders G Högmark (m), Torsten Karlsson (s), Per Stenmarck (m), Sten-Ove Sundström (s), Maja Bäckström (s), Ulla Orring (fp) och Bengt Kronblad (s).

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

Stockholm den 27 oktober 1988

På riksdagens revisorers vägnar

Arne Gadd

Ingrid Carlman

Sammanfattning av rapport 1987/88:6 om fiskeri- och fiskberedningslån och de remissyttranden som har avgetts över den

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9
Bilaga)

1 Rapporten

1.1 Bakgrund

Med utgångspunkt i det stöd som lämnas enligt förordningen (1985:439) om statligt stöd till yrkesfisket m.m. har stödformerna fiskeri- och fiskberedningslån granskats.

Syftet var att undersöka om administrationen av de aktuella stöden är effektiv samt att bedöma utvecklingstendenserna inom fiskerinäringen och om villkoren för stöden är anpassade till utvecklingen. För att belysa dessa frågeställningar tas också mer allmänna frågor inom fiskeområdet upp i rapporten.

1.2 Utredningens uppläggning

För granskning av hur stödet administreras av främst fiskeristyrelsen (FS) och fiskenämderna har tillämpningsföreskrifter och policy för olika typer av stöd, handläggningen av stödärenden samt stödets fördelning studerats. Även material om andra typer av stöd till fiske/odling, främst regionalt stöd, liksom samarbetet mellan i första hand regionala myndigheter har beaktats.

1.3 Den vidare utvecklingen på fiskeområdet

De naturliga förutsättningarna för olika typer av fiske varierar av lättförståeliga skäl för olika delar av vårt land. Traditioner inom näringen och infrastrukturer skiljer sig också åt.

Investerings- och avsättningsproblem samt övriga förekommande problem är också olika för olika typer av fiske. Inom ett och samma län kan flera olika sorters fiske, såsom havsfiske, kustnära fiske och insjöfiske liksom fisk- och skaldjursodling förekomma.

För de olika formerna av fiske och odling görs punktvisa planerings- och utvecklingsinsatser. Inom några län har sålunda sådana insatser gjorts i fråga om odling eller för någon särskild typ av fiske. Vid fiskeristyrelsen pågår vidare bl.a. arbete med ett målprogram för fiskodling. Även för insjöfiske pågår ett visst arbete vid FS.

Däremot saknas i dag övergripande planer för det framtida fisket och dess dimensionering.

När det gäller den *övergripande planeringen* har vår granskning, liksom en av RRV 1982¹ rapporterad, gett vid handen att FS stödpolicy innehåller få klara beslutsregler eller principiella ställningstaganden som tar fasta på

¹Den statliga fiskeriadминистраtionen. revisionsrapport. R RV dnr 1981:406.

näringens struktur- och kapacitetsläge. Huvudvikten läggs snarare på regler och principer som avser dels till vilka ändamål/åtgärder stöd bör ges, dels stödbeloppens storlek i förhållande till den motsvarande investeringens storlek.

Från fiskenämndernas sida har man framhållit att FS mera bör ta ställning till hur det framtida fisket kan och skall se ut, t.ex. med hänsyn till fördelning av resurser på havsfiske, kustnära fiske, insjöfiske och odling. För att detta skall vara möjligt fordras t.ex. bedömningar av den faktiska avkastningen per investerad krona och arbetstimme för olika slag av fiske.

Granskningen har också visat att det för såväl olika typer av fiske som odling behövs bättre planeringsunderlag för principiella ställningstaganden. De sammantagna effekterna av olika styrmedel och stödformer för de olika typerna av fiske och odling bör sålunda kunna belysas. Dimensioneringsfrågorna bör också beaktas.

Investeringsstödet bör vidare avvägas bl.a. mot biologiska och marknads-mässiga begränsningar för resursutnyttjande. Ledningen av detta arbete, som bör pågå kontinuerligt, bör ankomma på fiskeristyrelsen.

Som underlag för en strukturinriktad stödpolicy, som är anpassad för olika typer av fiske, behövs också andra bearbetningar och sammanställningar av uppgifter från befintliga informationskällor än de som nu görs. Låneadministrationen vid FS och fiskenämnderna ger möjligheter till goda kunskaper om fisket, vilka bör tas till vara. Sålunda skulle loggboksuppgifter liksom ansökningar om lån kombinerade med beslut om stöd kunna användas. Härvid kan t.ex. belysas vilket stöd som ges till olika typer av fiske och vad som kommer ut av stödet.

Det stöd i form av lån och bidrag som genom utvecklingsfonder och länsstyrelser ges till fiske och odling, inklusive beredning, är nästan lika stort¹ som det som via fiskerierorganisationen ges i form av fiskeri- och fiskberedningslån. Formerna för stödet varierar mellan länen. I vissa dominerar det regionala utvecklingsstödet, i andra dominerar stödet i form av fiskeri- och fiskberedningslån. Störst omfattning har såväl regionalt utvecklingsstöd som stöd i form av fiskeri- och fiskberedningslån i Göteborgs och Bohus län.

Arten och frekvensen av kontakter mellan å ena sidan fiskenämnd och å andra sidan länsstyrelse och utvecklingsfond varierar mycket från län till län. Det synes inte vara så att kontakterna är mer omfattande ju större det ekonomiska stödet är. Detta torde hänga samman med att det inte är samma typ av fiske/odling som stöds genom regionalt utvecklingsstöd som genom fiskeri- och fiskberedningslån.

Vid den övergripande planeringen bör sålunda också samordningen av olika stödformer och olika myndigheters arbetsinsatser beaktas.

På samma sätt som det på nationell nivå behövs en inriktning av stödet som grundar sig på förutsättningarna för olika typer av fiske/odling, behövs det på *regional nivå* en en mera samlad syn på näringens utveckling. FS, länsstyrelserna och fiskenämnderna bör arbeta åt detta håll. Granskningen har visat att ökat samarbete på det regionala planet är önskvärt och att bättre och

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9
Bilaga)

¹ Ändrat i förhållande till rapport 1987/1988:6, sid. 42.

flexiblare stöd mycket väl kan åstadkommas för fiskenäringen genom anlitande av allmänna regionala stödåtgärder. Denna grundsyn ligger bakom förslaget under punkten 1.5 om slopande av fiskberedningslånen.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9
Bilaga)

1.4 Fiskerilån

För genomförande av övergripande program för olika typer av fiske och odling är det självklart att de övergripande aspekterna jämkas samman med de regionala kraven. Å andra sidan bör de regionala instansernas arbete samtidigt göras mera heltäckande. Därför bör en utökad delegering av stödärenden till fiskenämnerna genomföras, så att dessa, var och en inom sin region, även kan besluta om stöd i form av fiskerilån vid förvärv av fartyg. Detta förutsätter att tilldelning av fiskerilånemedel till nämnderna görs. Den budgetdialog som härvid skulle komma till stånd mellan nämnderna och FS borde kunna medföra ett fruktbart växelspel mellan företrädare för regional resp. övergripande fiskepolitik.

Efter hand har, i förhållande till anslagets storlek, relativt stora budgetreservationer uppstått på anslaget för fiskeri- och fiskberedningslån. Förhållandet bör beaktas i det fortsatta arbetet på att sammansmalta det centrala och det regionala stödet till fisket och odlingen.

För att underlätta uppföljningen bör man i fortsättningen vid den ekonomiska redovisningen skilja på disponerade lånemedel (beviljade lån) och förbrukade medel (utbetalda lån).

1.5 Fiskberedningslån

Enligt FS och JN har det i stort sett inte varit någon som ansökt om beredningslån för produktutveckling eller för avsättningsfrämjande åtgärder på senare år. Beredningslån har dock utbetalats och då gått till kostnadsbesparande och arbetsmiljöförbättrande åtgärder. Det finns emellertid behov av stödåtgärder för de förstnämnda syftena. Sålunda finns det överskott av t.ex. sill, strömming och siklöja liksom stora problem med nuvarande fiskdistribution som är uppbyggd i flera led. Trots detta har några lån inte sökts.

Beredningsindustrin har genom sina branschorganisationer Sveriges Sill-, Fisk- och Skaldjursproducenters förening samt Sveriges Fiskgrossisters Riksförbund för sin del mer utpekat lönsamheten än finansieringen som det stora problemet för näringen. Bland de faktorer som i höggrads ägs påverka lönsamheten nämns konkurrensen från tullfria importprodukter, råvarufördyrande prisregleringsavgifter, minskad export genom importbegränsande EG-tullar samt, bl.a. beroende på begränsningar i rätten att landa fisk på måndagar där så förekommer, ojämn och bristande tillgång på vissa råvaror.

Fiskeristyrelsen har inte närmare undersökt det bristande intresset för lån till produktutveckling och avsättningsfrämjande åtgärder eller tagit reda på om det skulle kunna finnas andra sätt att få till stånd sådana investeringar. En möjlig väg att gå skulle dock t.ex. ha varit att understödja olika regionala utvecklingsinsatser.

Med hänsyn till den utveckling som ägt rum finns det inte skäl att bibehålla fiskberedningslånen, varför de bör slopas. Stödet till fiskberedningsindustrin får i stället ges i form av regionala stödinsatser.

1.6 Översyn av stödförordningen

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9
Bilaga)

Om fiskberedningslånen skall upphöra, medför detta att vissa ändringar behöver genomföras i förordningen (1985:439) om stöd till yrkesfisket m.m. Samtidigt med att dessa ändringar görs, kan det vara lämpligt att göra viss översyn av stödförordningen från mer teknisk synpunkt.

Enligt förordningens 6 § lämnas inte stöd till åtgärd som med hänsyn till sökandens ekonomiska ställning bedöms kunna bli vidtagen på skäliga villkor utan detta stöd. Bortsett ifrån problemet med vad som skall avses med begreppet "skäliga villkor", och begreppet "sökandes ekonomiska ställning" är det tveksamt om villkoren i 6 § inte är oförenliga med villkoren i 4 § enligt vilken en åtgärd skall vara företagsekonomiskt motiverad och lämplig från allmän synpunkt. Enligt 4 § skall sålunda en åtgärd som är företagsekonomiskt lönsam få stöd men enligt 6 § kan en sådan åtgärd under samma förutsättningar anses icke alltid berättigad till stöd.

I fråga om villkoren i 6 § noteras bl.a. Om samhället går in med stöd till åtgärder som inte är företagsekonomiskt lönsamma, innebär detta att företag som ekonomiskt sett ligger på marginalen (och således ej får stöd) riskerar att bli utkonkurrerade av från effektivitetssynpunkt sämre företag som erhåller stöd. Är motivet för stöd att vinna sysselsättningseffekter, kan denna effekt utebli genom sysselsättningsminskningen i de marginella företagen. Det enda man i så fall har uppnått är ett totalt sett sämre resursutnyttjande.

Paragrafen 6 i förordningen föreslås utgå eller åtminstone bli överarbetad.

1.7 Förslag

På grundval av vad som redovisats i rapporten föreslås avslutningsvis i denna följande, nämligen att

- fiskepolitiken vidareutvecklas så att de olika styrmedlen och stödformer-na, bl.a. lånestödet, används med större hänsyn till givna förutsättningar, utvecklingsmöjligheter osv. för olika typer av fiske och odling.
- bättre planeringsunderlag kontinuerligt tas fram av fiskeristyrelsen för en sådan nu nämnd strukturinriktad stödpolicy; fiskenämnders och andra regionala organs kunnande och arbete skall härvid användas.
- den inomregionala samverkan kring fiske- och odlingsfrågor och olika former av stöd till näringen stärks.
- en fortsatt delegering till fiskenämnderna av fiskerilåneärenden sker som ett led i en regionalisering av arbetet med fiskepolitiska frågor,
- fiskberedningslånen slopas; stöd till produktutveckling och avsättnings-främjande åtgärder får i stället ges som regionalt utvecklingsstöd.
- en viss översyn av förordningen (1985:439) om statligt stöd till yrkesfisket m.m. görs.

2 Remissyttranden

Yttranden över rapporten (1987/88:6) Fiskeri- och fiskberedningslån har efter anmodan lämnats av statens pris- och kartellnämnd, fiskeristyrelsen (FS), statens jordbruksnämnd, delegationen för samordning av havsresursverksamheten, samtliga fiskenämnder, länsstyrelsen i Blekinge län, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, länsstyrelsen i Värmlands län efter hörande av lantbruksnämnden i länet samt länsstyrelsen i Västerbottens län. Tillfälle att yttra sig hade beretts regleringsföreningen Svensk Fisk, Sveriges Fiskgrossisters riksförbund, Svenska Insjöfiskarens centralförbund, Sveriges Sill-, Fisk- och Skaldjursproducenters förening, Sveriges Fiskares riksförbund samt Vattenbrukarnas riksförbund. Sveriges Sill-, Fisk- och Skaldjursproducenters förening ansluter sig till Sveriges Fiskgrossisters riksförbunds yttrande. Därmed har samtliga som beretts tillfälle att yttra sig över rapporten också gjort det.

Tre fiskenämnder har anfört att de har så liten erfarenhet av fiskeri- och fiskberedningslån, att de inte har något att tillföra. För två av dessa, fiskenämnden i Skaraborgs län och fiskenämnden i Älvsborgs län, gäller att länets del av de stora insjöarna förvaltas av särskild nämnd i annat län.

2.1 Den vidare utvecklingen inom fiskets område

En enig remissopinion stöder allmänt kravet på att den övergripande planeringen skall förbättras. Många stöder också tanken att planeringsunderlaget skall tjäna ett mer strukturerat stöd som tar hänsyn till givna förutsättningar och utvecklingsmöjligheter för olika typer av fiske och odling.

Beträffande behovet av planering anser *jordbruksnämnden* att de statliga stödåtgärderna bör vara grundade på en långsiktig strategi som tar sikte på att förverkliga de av statsmakterna fastställda målen för fiskepolitiken. Detta kan ske genom att berörda myndigheter formulerar vilka mål som skall gälla i fråga om t.ex. kapaciteten och strukturen inom näringen och med ledning därav fastställer ramarna för den statliga stödverksamheten och inriktningen på stödåtgärderna. En sådan planering bör enligt nämnden lämpligen utföras rullande och sträcka sig över en överblickbar tidshorisont, dvs. högst 2-3 år.

Statens pris- och kartellnämnd anser att fiskeribranschen i största möjliga utsträckning själv måste svara för strukturella anpassningsåtgärder och att marknaden lättare kan anpassa sig till förändringar om den inte utsätts för alltför genomgripande regleringar. Nämnden anser därför också att det är en fördel för marknadens funktion att ange önskad inriktning i stället för önskad dimensionering av fisket. Det gäller för alla typer av fiske. Däremot kan givetvis ett bättre planeringsunderlag tas fram för att fisket skall kunna få hjälp att utvecklas i den önskade riktningen.

Fiskeristyrelsen (FS) har ansett sig tvingad att prioritera det arbete som den nya lagen om naturresurser innebär för fisket men avser att återigen gripa sig an den övergripande planeringen. Styrelsen tillägger att det i dag verkar som om det finns ett större intresse hos fiskerinäringen att diskutera frågor som hör samman med kapacitetsutnyttjande och de biologiska och marknadsmässiga förutsättningarna.

Från fiskenäringens sida anför *Sveriges Fiskgrossisters riksförbund* att det i en så reglerad näring som fiskenäringen behövs en grundläggande uppfattning om tillgången på fisk av olika slag, om fångst- och odlingskapacitet, industriell kapacitet samt sist men inte minst om hur marknaden ser ut i Sverige och internationellt och förväntas komma att utvecklas för olika slag av färska och beredda produkter. Det är enligt förbundets mening nödvändigt att de statliga insatserna har sin bakgrund i en korrekt beskrivning av den verklighet i vilken de är avsedda att verka och att åtgärder av olika myndigheter, såväl centrala som regionala, är samordnade och har samma mål. Detta skulle enligt fiskgrossisterna underlättas av föreslagen planering.

Delegationen för samordning av havsresursverksamheten anser att revisionernas iakttagelser och förslag beträffande övergripande planering för fiske och vattenbruk ligger i linje med vad delegationen tidigare funnit och framfört beträffande vattenbruket och tillstyrker därför förslaget. Såväl nationella som regionala utvecklingsplaner och program bör tas fram för olika former av fiske och vattenbruk. I dessa sammanhang bör frågor rörande fiskberedning och fiskdistribution också tas upp. Arbetet bör ledas av FS men ges tillräcklig regional flexibilitet. Med en sådan planering som grund bör de olika regionala, regionalpolitiska och fiskepolitiska stödinsatserna enligt delegationen kunna fördelas på ett effektivare sätt.

Beträffande kravet på planering framhåller *fiskenämnden i Göteborgs och Bohus län* att fiskbestånd och fiske snabbt förändras genom bl.a. föroreningar (algbloomning), utveckling av fiskbestånd, fiskeregler, sociala förändringar i samhället, marknader m.m. och att detta ställer krav på strukturen i ett framtaget bättre planeringsunderlag. Det förstärker också behovet av kontinuerlig uppföljning och ändringar i givna prognoser.

Fiskenämnden i Hallands län anser att planering och dimensionering av svenskt fiske inte kan göras förrän det bedrivs effektivt fiske och miljövard i Kattegatt och att planering och dimensionering av svenskt fiske måste göras efter biologiska faktorer. *Fiskenämnden i Gävleborgs län* påpekar att det behövs bättre kännedom om bl.a. vissa fiskars biologi och om marknadsmässiga begränsningar, medan *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att det övergripande målet i fiskepolitiken bör vara livskraftiga fiskbestånd.

I flera yttranden påpekas vikten av att även det småskaliga fisket och insjöfiskets behov tillgodoses liksom att åtgärderna anpassas till de olika kuststräckornas förutsättningar.

Fiskenämnden i Gotlands län hänvisar till de begränsade fiskekvoterna för det svenska fisket och påtalar att det är nödvändigt att dimensionera fiskeflottan med hänsyn till kvoternas storlek och de fiskepolitiska målen och anför vidare.

Detta innebär även en hushållning med fiskresurserna så att man kan säkra ett framtida fiske i Östersjön. Enligt nämndens mening bör mindre och medelstora fiskefartyg prioriteras vid licensgivningen. Sådana fartyg bedriver ofta fiske typ krok- och garnfiske, där man undviker att fånga småfisken. Enligt nämndens mening har man under senare år gett licenser för alltför många stora och effektiva trålare, huvudsakligen hemmahörande på svenska västkusten, vilka har satts in i torskfisket i Östersjön. Detta har sannolikt

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9
Bilaga)

inneburit en överfiskning, vilket medfört att torskbeståndet minskat kraftigt i Östersjön under senare år. Vid licensgivning bör även tas vissa regionalpolitiska hänsyn, där sysselsättningssvaga län bör ges företräde.

Även *fiskenämnden i Hallands län* tar upp frågan om de alltför effektiva trålarna och menar att så kallade skontrålar måste införas vid allt fiske med torsktrål i Kattegatt.

Fiskenämnden i Kristianstads län anser att regionala synpunkter måste beaktas i större utsträckning vid planering som rör det framtida fisket, eftersom differentieringen inom yrkesfisket kan vara stor även inom ett enda län och således föranleda krav på skillnader i bedömningen av behovet av statligt stöd.

Fiskenämnden i Blekinge län anser att planering på såväl nationell – som regional – nivå för fiske, fiskberedning och vattenbruk, måste, för att få avsedd effekt, åtföljas av ett föreskrivet samrådsförfarande mellan å ena sidan fiskeriverket (FS och fiskenämnderna) och å andra sidan länsstyrelser och utvecklingsfonder i samband med beviljande av regionalt utvecklingsstöd till fiske-, fiskberednings- och vattenbruksföretag.

Delegationen för samordning av havsresursverksamheten som har kartlagt regionalt stöd till havsanknutna näringar och teknikområden framhåller att 80 % av detta stöd har gått till vattenbruket. Det har lämnats på en relativt hög risknivå. Delegationen konstaterade bl.a. därför, i sin rapport om regionalt stöd, att det inför fortsatta ekonomiska satsningar på vattenbruket finns behov av att stämma av det regionala och regionalpolitiska synsättet mot en nationell bild av näringens utvecklingsmöjligheter. Det finns alltså behov av samverkan mellan närings- och regionalpolitiskt motiverade insatser. Delegationen tolkar revisorernas rapport så att detta förhållande också gäller för fiskesektorn. De regionala utvecklingsfrågorna inom havsresursverksamheten kommer enligt delegationen att tas upp i samband med revidering av det övergripande programmet för svensk havsresursverksamhet.

När det gäller att genomföra den långsiktiga statliga planeringen av fiskenäringen så att den blir verkningsfull är det enligt *jordbruksnämnden* viktigt att samtliga berörda myndigheter omfattas av denna planering, till vilken även bör knytas företrädare för fiskenäringen och fiskberedningsindustrin. Nämnden framhåller.

Om så inte skulle ske finns enligt *jordbruksnämnden* uppenbar risk att olika myndigheters stödåtgärder kommer att motverka varandra och leda till ett icke optimalt utnyttjande av tillgängliga resurser. I en bransch som denna – med uppenbara risker för överetablering vid en alltför frikostig stödverksamhet – är det enligt nämnden av stor betydelse att konsekvenserna på det nationella planet kan överblickas då de konkreta stödärendena skall avgöras. Som exempel kan nämnas stödet till fiskberedningsindustrin där antalet stödärenden varje år är förhållandevis litet men där de enskilda ärendena i flera fall avser relativt stora stödbelopp. Med hänsyn till näringens ringa storlek och den betydelse som varje investering får för konkurrenssituationen inom branschen, vore det enligt *jordbruksnämndens* mening olyckligt om konsekvenserna ur det bredare nationella perspektivet inte belystes tillräckligt. Även på det nationella planet vore det, enligt *jordbruksnämnden*, redan i dagsläget önskvärt att en bättre samordning kunde ske mellan t.ex. FS:s stödverksamhet till fiskberedningsindustrin och lokaliseringsstödet som administreras av arbetsmarknadsverket.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9
Bilaga)

Jordbruksnämnden understryker att de stödinsatser som för närvarande görs på regional nivå varken är samordnade inbördes eller med den stödverksamhet som bedrivs av FS under medverkan av bl.a. jordbruksnämnden. Detta förhållande utgör enligt nämnden ett hinder för att uppnå ett optimalt resultat av de statliga stödinsatserna inom fiskerinäringen.

Jordbruksnämnden anser det tveksamt om länsstyrelser och utvecklingsfonder besitter de kunskaper i fråga om t.ex. fiskerinäringens marknadsmässiga förutsättningar som behövs då enskilda stödärenden skall avgöras. Till detta kommer, enligt nämnden, att en handläggning på regional nivå sannolikt kommer att leda till en mindre enhetlighet i tillämpningen av stödssystemet.

Beträffande samarbetet mellan central och regional nivå är också FS positiv till ett utvidgat samarbete mellan styrelsen, fiskerikommittén och länsstyrelserna men påpekar dock att resurserna som tilldelas är knappa. Styrelsen anser vidare att i de fall regionala myndigheter beviljar ekonomiskt stöd till företag i fiskerinäringen bör det vara obligatoriskt att informera fiskeristyrelsen om besluten.

Länsstyrelsen i Blekinge län anser att FS uppgift bör vara att formulera en övergripande handlingslinje för stödet till näringen som tar fasta på näringens struktur- och kapacitetsläge. Styrelsen bör i samverkan med de regionala organen ta fram underlag och göra analyser som kan vara vägledande för handläggningen av stödverksamheten.

Såväl fiskerikommittén som länsstyrelser är överlag positiva till en ökad samverkan inom länen. Härigenom kan man bl.a., som *fiskerikommittén i Gotlands län* framför, åstadkomma ett bättre och flexiblere stöd för fiskerinäringen genom att anlita allmänna regionala stödåtgärder. Enligt *länsstyrelsen i Västerbottens län* bör även utvecklingsfonderna aktivt delta i ett sådant arbete, särskilt i frågor om vattenbruk och fiskberedning. Länsstyrelsen tillägger att för det egna länets del är även Umeå universitet och lantbruksuniversitetet viktiga resurser.

Länsstyrelsen i Blekinge län anser att samverkan på länsnivå bäst kan uppnås genom att förslaget om samordnad länsförvaltning genomförs.

Fiskerikommittén i Hallands län ser gärna ökat samarbete med länsförvaltningen men utan den onödiga byråkrati som man anser att den samordnade länsförvaltningen skulle innebära.

Fiskerikommittén i Kopparbergs län redovisar att avsaknaden av regional planering har inneburit att ekonomiskt stöd till enskilda odlingar ofta bidragit till oönskad konkurrens mellan odlingarna med sämre lönsamhet som följd.

Fiskerikommittén i Kristianstads län anser att inom den regionala utvecklingen är det mest angeläget att satsa på produktutveckling av sill och redovisar ett sådant exempel. Nämnden anser det viktigt att medel görs tillgängliga för ökade forskningsinsatser på området.

Länsstyrelsen i Värmlands län anser att det är angeläget att först ta fram underlag för branschstöd till insjöfisket och vattenbruket och sedan samordna detta stöd med andra stödformer som det regionalpolitiska stödet eller fondernas utvecklingskapital.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9
Bilaga)

2.2 Delegering av fiskerilåneärenden

Förslaget om att delegera fiskerilåneärenden till fiskenämnderna har i stort sett lämnats utan erinran från de statliga myndigheternas sida, medan näringslivsorganisationens är mer negativa.

Jordbruksnämnden har i princip ingenting att invända mot delegeringen men ställer sig tveksam till om fiskenämnderna i nuläget verkligen har resurser för detta, eftersom den ekonomiska expertisen inom fiskeriverket är helt koncentrerad till den centrala förvaltningen. Nämnden ställer sig även tveksam till huruvida en sådan förändrad handläggningsordning skulle komma att innebära några mer påtagliga fördelar vare sig för fiskarena eller de administrerande myndigheterna.

De hörda länsstyrelserna är, liksom fiskenämnderna med enstaka undantag, positiva till delegeringen och understryker vikten av att hänsyn skall tas till de speciella förutsättningarna för olika typer av fiske.

Länsstyrelsen i Blekinge anser att beslut om stödbör läggas så nära dem det berör som möjligt och att fiskenämnderna därför bör ta över handläggningen av hela stödformen fiskerilån.

Länsstyrelsen i Västerbotten redovisar att inget fiskerilån beviljats till länet under budgetåren 1985/86 och 1986/87 och att länsstyrelsen därför beslutat att lämna glesbygdssöd till licensierade yrkesfiskare fr.o.m. budgetåret 1986/87. Denna stödgivning har enligt länsstyrelsen stimulerat till ökade investeringar i båtar och utrustning, vilket medfört bättre verksamhets- och inkomstförutsättningar. Länsstyrelsen anser vidare att fiskenämnden med egna medel skulle kunna föra en mer aktiv politik och på ett mer kraftfullt sätt kunna ta till vara fiskets intressen. Fiskestödet och de regionala stödmedlen skulle härigenom kunna samordnas.

Fiskenämnderna anser att de kan få bättre möjlighet att driva en mera anpassad regionalpolitik med stöd av även andra låne- och bidragsformer samt uppnå en snabbare och enklare handläggning som ger de sökande bättre service. En del fiskenämnder föreslår att lån och bidrag till fartyg under 12 meter läggs på fiskenämnderna eftersom beslutanderätten för licenser har denna gräns.

Fiskenämnderna i Blekinge län och i *Kristianstads län* påpekar att vissa problem kan uppkomma då efterfrågan på fiskerilån varierar kraftigt mellan olika budgetår. Vissa fiskenämnder har även en mycket liten låneverksamhet. Dessa problem kan dock, enligt nämnden, förebyggas om fiskeristyrelsen vid fördelningen av låneramar till de olika fiskenämnderna reserverar ett visst belopp för nämndernas oförutsedda behov.

Fiskenämnden i Malmöhus län anser att en förutsättning för delegeringen är att en klar policy i fiskerilånefrågor utarbetas samt att bättre underlag för bedömning av planerade investeringar tas fram. Nämnden anför vidare:

Praktiskt kommer den föreslagna hanteringen av låneärenden att innebära en ökad arbetsbelastning för de redan ansträngda fiskenämnderna. Det kan ifrågasättas om det finns möjlighet att klara detta arbete utan resursförstärkning i vissa kustlän. Även för lantbruksnämnderna i Malmöhus län innebär ändringen en ökad arbetsinsats. Fördelarna med en utökad lokal verksamhet överväger dock och bör inte få hindras av bristande resurser.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9
Bilaga)

Lantbruksnämnden i Värmlands län anser sig redan i dagsläget ha svårt att tillgodose fiskerikommunernas behov av administrativ service och kameralt arbete. Nämnden förutsätter därför att nya resurser tillförs FS för detta ändamål.

Bland näringslivsorganisationerna anser regleringsföreningen *Svensk Fisk* att en delegering skulle medföra risker för en splittring av effektiviteten i näringen. Föreningen anser att det krävs en total överblick över beredningskapaciteten i landet för att göra de rätta bedömningarna i enskilda fiskerilåneärenden.

Sveriges Fiskares Riksförbund anser att nuvarande förhållanden bör bibehållas och att t.ex. frågor om lån till större fiskefartyg bör avgöras av fiskeristyrelsen.

2.3 Slopande av fiskberedningslån

Om förslaget om att slopa fiskberedningslånen är meningarna delade. Näringslivsorganisationerna anser genomgående att beredningslånen skall bibehållas.

Jordbruksnämnden ger i sitt yttrande följande bild av behovet av lånen.

I mitten av 1970-talet befanns stora delar av den svenska fiskberedningsindustrin i ett läge där det förelåg ett stort behov av nyinvesteringar i såväl byggnader som maskiner. Flera anläggningar var i mycket dåligt skick och det ansågs angeläget både av livsmedelshygieniska och arbetsmiljömässiga skäl att en relativt snabb förbättring kom till stånd. Det årliga anslaget för fiskberedningslån höjdes därför på kort tid från endast några hundra tusen kronor per år till 10 milj. kr. per år. Härigenom möjliggjordes en erforderlig rationalisering av fiskberedningsindustrin samtidigt som kapaciteten för att omhänderta det svenska fiskets fångster utökades väsentligt.

Kapaciteten inom fiskberedningsindustrin kan efter de utbyggnader som ägt rum under den senaste tioårsperioden i stort sett anses motsvara det behov som kan finnas och någon ytterligare utökning av kapaciteten synes inte erforderlig. Däremot föreligger alltså ett visst behov av modernisering av befintliga anläggningar samt rationalisering av driften.

Nämnden har förståelse för om man inom fiskberedningsindustrin även fortsättningsvis anser sig ha behov av statligt stöd på fördelaktiga villkor, inte minst för att kunna klara konkurrensen från den utländska industrin. Genom att stödets användningsområden starkt begränsats under senare år har det dock redan i dagsläget fått väsentligt mindre betydelse än tidigare.

Dessutom har utbyggnaden av fiskberedningsindustrin till erforderlig kapacitet i stort sett genomförts. Nämnden har därför inte något att erinra mot att fiskberedningslånen slopas, åtminstone på försök. Nämnden är vidare i princip tveksam till en utökad stödverksamhet till fiskberedningsindustrin på regional basis, såvida inte verksamheten kan anpassas till en övergripande statlig planering under medverkan av nämnden och fiskeristyrelsen.

Av de hörda näringslivsorganisationerna anser *Sveriges Fiskares Riksförbund* att fiskberedningslånen bör bibehållas och framhåller det stora stöd till beredningsindustrin som på olika sätt utgår i konkurrentländerna. Förbundet anser också att ett bibehållande av fiskberedningslånen bidrar till att öka avsättningen av svenskfångad fisk.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9
Bilaga)

Vattenbrukarnas Riksförbund anser att det är av stor vikt att stöd kan utgå i andra former om fiskberedningslånen försvinner för att skynda på och befrämja övergången till ett mera varierat och kundanpassat utbud av laxfisk. Detta stöd måste, enligt förbundet, kunna utgå till alla företag som anses lämpliga, oberoende av lokaliseringssort.

Regleringsföreningen *Svensk Fisk* hänvisar till att konkurrenssituationen för de svenska yrkesfiskarnas huvudprodukter sill/strömming och torsk gentemot i första hand utlandet har hårdnat och anser därför att beredningen av dessa produkter måste effektiviseras. Härvid har fiskberedningslånen haft en stor betydelse inte minst för de mindre industrierna. Föreningen anser det mot bakgrund härav viktigt att möjligheterna för beredarna av fisk att erhålla fiskberedningslån kvarstår oförändrade.

Även *Sveriges Fiskgrossisters Riksförbund* avstyrker att beredningslånen slopas och anför följande:

Enligt vår uppfattning är kostnadssänkande investeringar i hög grad åtgärder som främjar avsättningen av svenskfångad fisk. I den hårda konkurrens som präglar marknaden för fisk och fiskprodukter och med den snabba utveckling som sker när det gäller produktionsutrustningen är det nödvändigt för svensk beredningsindustri att göra investeringar i kostnadssänkande utrustning och ny teknik i minst samma takt som konkurrenterna för att kunna bibehålla sin konkurrenskraft och fortsätta att bidra till avsättningen av fisk. I denna mening är alltså även kostnadsbesparande investeringar avsättningsfrämjande.

Vi vill också nämna att ett antal beredningsföretag planerar en omfattande satsning på en för dem ny exportmarknad. Denna satsning kräver mycket stora investeringar för att bygga upp marknaden och torde om den lyckas leda till klart ökad avsättning av svenskfångad fisk. Det är uppenbart att möjlighet att få fiskberedningslån väsentligt underlättar finansiering och genomförande av sådana satsningar.

Förbundet redovisar också att ny teknik för fiskrensning är på väg att införas och att denna kommer att kräva stora investeringar.

I stället för att avskaffa dessa stödformer, eller begränsa deras användningsområde, bör man enligt förbundet för att få största möjliga effekt när det gäller att främja avsättningen av fisk överväga att utvidga de områden till vilka stöd kan ges. Om syftet är att främja avsättningen av fisk borde stöd också kunna ges till avsättningsfrämjande åtgärder inom handeln.

Den övervägande delen av de övriga statliga myndigheterna har i likhet med jordbruksnämnden icke något att erinra mot förslaget att slopa lånen.

Fiskeristyrelsen (FS) bekräftar att det finns stora överskott av sill/strömming och att det för flera andra fiskslag behövs en utveckling både vad gäller fångstteknik och beredning/utveckling av konsumentprodukter.

Styrelsen håller tillsammans med skogs- och jordbrukets forskningsråd på med att utarbeta ett forsknings- och utvecklingsprogram för fiskerinäringen där det ingår både teknisk utveckling och produktutveckling.

Mot bakgrund av revisorernas rapport anser FS att svensk fiskerinäring skulle stå bättre rustad att möta framtiden om de medel som anslagits till fiskberedningslån (10 milj. kr.) kan användas till fiskerilån (5 milj. kr.) för att öka moderniseringstakten i svensk fiskeflotta och till att delvis finansiera

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9
Bilaga)

det forskningsprogram som fiskeristyrelsen och forskningsrådet utarbetat (5 milj. kr.).

Statens *pris- och kartellnämnd* påpekar att beredningsindustrin själv bör kunna avgöra vilka resurser som skall avdelas till produktutveckling och marknadsföring med hänsyn till marknads möjligheter. Att branschen visar bristande intresse för lån behöver inte betyda att företagen inte investerar. De företag som eventuellt inte satsar på produktutveckling och marknadsföring kan vidare, enligt nämnden, ha gjort bedömningen att den nuvarande marknadssituationen inte skulle ge lönsamhet åt dessa investeringar.

Länsstyrelsen i Värmlands län motsätter sig inte att beredningslånen slopas men framhåller vikten av att länen tillförs medel i form av regionalt utvecklingskapital för att täcka behovet inom fiskerinäringen om möjligheten att använda fiskberedningslån för utveckling av produkter och marknader försvinner.

Även *länsstyrelsen i Blekinge län* anser att staten skall ställa resurser till förfogande för åtgärder som är ägnade att tillgodose de ändamål som beredningslånen ursprungligen syftade till och föreslår att länsstyrelsen tilldelas medel för detta inom ramen för anslaget för regionala utvecklingsinsatser.

Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohuslän* vore det olyckligt att minska det statliga stödet till fisket och fiskberedningsindustrin. De brister i hanteringen av stödet som redovisas i rapporten hänger i hög grad samman med den inriktning som svenskt fiske har i dag med en koncentration på stora fångstvolymen av ett fåtal arter. Med en starkare regionalpolitisk inriktning skulle stödet kunna användas för att bygga upp flera mindre industrier baserade på lokal råvara. I norra Bohuslän finns det t.ex. en god tillgång på krabba, men fisket är obetydligt och någon vidareförädling förekommer inte alls, trots att efterfrågan på importerad krabba av motsvarande kvalitet är mycket stor.

Stödet till fiskberedningsindustrin skulle även i fortsättningen kunna hanteras av fiskeristyrelsen, men med utvecklingsfonderna och länsstyrelserna som beredande organ, anser länsstyrelsen.

Fiskenämnden i Blekinge län påpekar att den hittills inte har haft något inflytande i samband med handläggningen av lån till fiskberedningsindustrin i länet. Detta har upplevts som mycket negativt eftersom nämnden anser sig ha kunskaper av värde om fisket regionalt.

För att förbättra lönsamheten inom fiskerinäringen behövs det enligt nämnden de närmaste åren kraftiga satsningar på produktutveckling inom fiskberedningsindustrin. Särskilt värdefull i detta sammanhang är produktutveckling med sill/strömming som råvara, eftersom lönsamheten i såväl sillfisket som sillberedningen är svag. Slutligen föreslår nämnden att de 10 milj. kr. som hittills avsatts för fiskberedningslån i stället bör användas till fiskerilån.

De flesta övriga fiskenämnder tillstyrker eller lämnar utan erinran att fiskberedningslånen slopas dels beroende på att nämnderna har liten erfarenhet av dessa lån, dels därför att finansieringen ordnats på annat sätt.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9
Bilaga)

Fiskenämnden i Kristianstads län anför följande.

Beträffande ett slopande av fiskberedningslånen som ju utnyttjas mycket sporadiskt och i mycket varierande grad så tillstyrker fiskenämnden även detta förslag.

Vad gäller glesbygdssöd så har fiskenämnden enbart positiva erfarenheter från samarbetet med länsstyrelsen i Kristianstads län.

Fiskenämnden ser användandet av regionala utvecklingsbidrag för främjande av olika delar av fiskerinäringen som en bättre lösning då man från nämndens sida får en bra möjlighet att styra investeringarna till de projekt som bibehåller sysselsättningen inom yrkesfisket och för hela näringen framåt.

Fiskedelegationen i Norrbottens län – som fullgör fiskenämndens funktion – redovisar att något fiskberedningslån inte utgått inom länet under senare år. Vissa mindre lånebelopp har sedan 1930-talet beviljats till fiskarens producentkooperativa fiskförsäljningsföreningar och de har därvid fyllt en icke obetydlig uppgift vid föreningarnas uppbyggnad. Stödformen har emellertid, enligt delegationen, blivit inaktuell sedan dylikt stöd på ett lättare och smidigare sätt kunnat ordnas i första hand som lokaliseringssöd via utvecklingsfonden i länet.

Fiskenämnderna i Uppsala och Västmanlands län anser att beredningslåne-medlen om möjligt bör användas till fiskerilån.

Fiskenämnden i Kronobergs län ser de i rapporten framlagda förslagen till ändring av nuvarande förhållanden som ett försök att minska statens bidrags- och låneutgifter framför allt till utveckling av fiskberedning och marknadsföring, vilket enligt nämnden är negativt. Nämnden anser dock att om avsikten i stället är decentralisering är förslaget positivt. I detta fall kan resp. nämnd bättre satsa på de för näringen i länet lämpligaste projekten. En förutsättning för detta är dock, enligt fiskenämnden i Kronobergs län, att medlen finns direkt tillgängliga för nämnden.

Fiskenämnderna i Östergötlands och Stockholms län vill dock ha kvar fiskberedningslånen. De pekar på behovet av utvecklingsarbete för fiskprodukter och på avsättningsproblem för främst sill/strömming och anser att det bör utredas eller att FS bör verka för att medlen används till sådana ändamål för vilka de är avsedda.

2.4 Översyn av stödförordningen

Beträffande den förordade översynen av stödförordningen är synpunkterna delade. Till övervägande delen biträds dock förslaget. *Fiskenämnden i Kronobergs län*, som tillstyrker en översyn, framför följande förslag till ändring.

I den mera utvecklade skrivningen av riksdagens fastställda riktlinjer för de fiskeripolitiska målen sägs under rubriken "Det regionalpolitiska målet" att "... hänsyn också måste tas till kravet på sysselsättning i de kust- och skärgårdsområden där fiskerinäringen har stor regionalpolitisk betydelse". – Denna skrivning utesluter att medlen kan användas där fiskerinäringen har eller kan få stor betydelse för sysselsättningen på landsbygden i vårt inland. Skrivningen bör omarbetas så att medlen kan främja landsbygdsutvecklingen där insjöfisket är eller kan vara en viktig binäring till annan areell näring.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9
Bilaga)

Även vid inlandsvatten bör stöd kunna medges för att resursen insjöfisk skall kunna tillvaratagas på ett rationellt och riktigt sätt.

Insjöfisket och dess vatten kan, om så behövs, påverkas av landets egna lagar och bestämmelser och insjöfisket kommer att få ett allt större värde ur berednings- och allmän försörjningssynpunkt efter hand som våra havsvatten alltmer blir påverkade av den negativa miljöhänteringen.

Fiskenämnden i Västerbottens län tillägger att stor flexibilitet skall medges vid tillämpningen så att stödgivningen kan anpassas till regionala förhållanden.

Fiskedelegationen vid länsstyrelsen i Norrbottens län anser att förordningen i huvudsak är bra men att några detaljregler bör kunna utgå och förordningen utformas så att den rent allmänt kan utgöra grunden för ett flexibelt statligt lånestöd åt yrkesfiske och kommersiell fiskodling. Bidragsreglerna (avskrivningslån) bör, enligt delegationen, anpassas till de bestämmelser som gäller för glesbygdsstöd.

Vad beträffar de i granskningsrapporten berörda formuleringarna i förordningen så delar *fiskeristyrelsen* inte helt de framförda synpunkterna och anför följande.

Begreppet "sökandens ekonomiska ställning" innebär att hänsyn tas till sökandens nettotillgångar och möjligheter att på annat sätt än via statligt stöd finansiera investeringen. En sökandes ekonomiska ställning har inget direkt samband med om åtgärden är företagsekonomiskt motiverad (god lönsamhet). Styrelsen anser således inte att det råder något motsatsförhållande mellan § 6 och § 4.

Det är emellertid relativt sällsynt att ansökningar avslås med hänsyn till § 6. I de fall det sker har det varit fråga om mycket solida företag som gjort investeringar av ringa omfattning. Med hänsyn till att de tillgängliga låneramarna väsentligt understiger de ansökt beloppen anser styrelsen det värdefullt att kunna prioritera bland inkomna ansökningar. Styrelsen anser därför det olämpligt att ta bort § 6.

Statens pris- och kartellnämnd kan inte se att innehållet i 4 § och 6 § är motstridigt; snarare kompletterar de varandra. Nämnden framhåller att tillämpningen av stödförordningen dock kan ge effekter som inte är konkurrensneutrala. Exempelvis har värderingen av bostadsfastighet betydelse för hur stort lånebelopp den enskilda fiskaren beviljas. Nämnden anser det därför befogat att göra en översyn av stödförordningen.

Jordbruksnämnden anför följande angående villkoren i 4 och 6 §§.

De nuvarande villkoren i förordningen gör att statligt stöd inte kan lämnas till vare sig företag med tillräckligt god ekonomi eller till företag med så dålig ekonomi att investeringen inte kan bedömas bli företagsekonomiskt lönsam. Jordbruksnämnden delar därför revisorernas uppfattning på denna punkt och instämmer i bedömningen att 6 § bör kunna slopas.

Sveriges Fiskares Riksförbund anser att det inte skall göras några förändringar i de nuvarande reglerna.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 4
(Förs. 1988/89:9
Bilaga)

Innehållsförteckning

Redog. 1989/90:2

Bilaga 4

(Förs. 1988/89:9)

Revisorernas förslag

- 1 Revisorernas granskning
- 2 Revisorernas överväganden
- 2.1 Den vidare utvecklingen på fiskeområdet
- 2.2 Delegering av fiskerilåneärenden
- 2.3 Fiskberedningslån
- 2.4 Översyn av stödförordningen
- 3 Sammanfattning
- 4 Hemställan

Bilaga

- 1 Rapporten
- 1.1 Bakgrund
- 1.2 Utredningens uppläggning
- 1.3 Den vidare utvecklingen på fiskeområdet
- 1.4 Fiskerilån
- 1.5 Fiskberedningslån
- 1.6 Översyn av stödförordningen
- 1.7 Förslag
- 2 Remissyttranden
- 2.1 Den vidare utvecklingen inom fiskets område
- 2.2 Delegering av fiskerilåneärenden
- 2.3 Slopande av fiskberedningslån
- 2.4 Översyn av stödförordningen

1988/89:16

Riksdagens revisorers förslag angående statistiken över socialavgifterna

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av statistiken över socialavgifterna. Granskningen avser vad som i statsbudgeten benämns lagstadgade socialavgifter, dvs. alla skatter som beräknas med viss procent av utbetald lön och som erläggs av arbetsgivare och egna företagare.

Revisorerna har sökt klarlägga vilken ekonomisk information i form av statistik som finns om socialavgifterna samt i vad mån denna tillgodoser de övergripande informationsbehoven. Redovisningen av socialavgifterna i statsbudgeten har härvid blivit en huvudfråga.

Av granskningen framgår bl.a. att det inte finns någon samlad redovisning eller statistik ur vilken man kan utläsa ekonomiska fakta om alla socialavgifterna. Med nu tillämpat redovisningssystem är vidare uppgiften om avgiftsinkomsterna i statsbudgeten ofullständig. Omkring två tredjedelar av avgiftsinkomsterna, ca 96 miljarder kronor, föll sålunda budgetåret 1986/87 utanför statsbudgeten såsom den redovisades för riksdagen.

Revisorerna föreslår därför att åtgärder vidtas för att såväl redovisningen av socialavgifterna i statsbudgeten och därtill anslutande redovisning som den övergripande statistiken skall bli mera rättvisande. En översyn bör sålunda göras av redovisningen och statistiken på området.

1 Genomförd granskning

Granskningen¹ har inriktats på vilka bestämmelser som reglerar produktionen av information på det aktuella avgiftsområdet, definitionsfrågor, vilken redovisning och statistik som finns på området samt uppgifternas användbarhet och kvalitet. Hela granskningen är av översiktlig karaktär.

Som nämnts har vid granskningen konstaterats ofullständigheter i redovisningen av avgiftsinkomsterna till riksdagen. Vissa avgiftsslag redovisas sålunda inte i sammanställningen över statsbudgetens utfall. För vissa ändamålsbestämda avgifter saknas uppgifter om motsvarande utgifter, vilket medför att det är svårt eller omöjligt att avläsa om avgiftsinkomsterna används för avsedda ändamål och huruvida avgiftsnivån är rimlig. Vidare kan rent allmänt noteras att olika definitioner för socialavgifter används i olika sammanhang. Det saknas också en översiktlig, fullständig och lättillgänglig statistik som belyser socialavgiftsområdet.

Granskningen utmynnade i förslag till konkreta åtgärder syftande till

¹ Granskning har skett på förslag av revisorernas kansli.

förbättring av den ekonomiska informationen om socialavgifterna dels i riksredovisningen, dels i socialförsäkringsstatistiken.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16)

I anslutning till granskningen har rapporten (1987/88:7) Statistiken över socialavgifterna upprättats. Sammanfattning av rapporten och av de över rapporten inhämtade yttrandena är såsom *bilaga* fogad till denna skrivelse.

De myndigheter och organisationer som hörts över rapporten är positiva till den kartläggning av redovisningen och statistiken som ingått i granskningen. De tillstyrker med få undantag de förslag till åtgärder för en förbättrad information om socialavgifterna som rapporten utmynnar i.

I dagarna har riksrevisionsverket utkommit med sin publikation Statsbudgetens utfall budgetåret 1987/88. Av denna framgår att verket i vissa delar tillgodosett de krav på förhåttad statistik som revisorerna ställt i rapporten. I dessa delar har vi ej haft anledning att föra frågorna vidare.

2 Revisorernas överväganden

Eftersom det är riksdagen som fattar de grundläggande besluten om socialavgifternas storlek och om hur de skall användas samt om de regler som styr fördelningen av de med avgifterna finansierade förmånerna, bör riksdagen kunna ställa krav på erforderlig information om avgifterna i form av redovisning och statistik, allt enligt god redovisningssed.

Revisorerna tar först upp frågor som rör statsbudgeten och därefter mer allmänna frågor om statistikbehovet och statistikens utformning.

2.1 Statsbudgeten

2.1.1 Allmänt

Statsbudgeten och riksredovisningen baseras i huvudsak på de olika myndigheternas bokslut som upprättas enligt reglerna i den för myndigheterna gällande bokföringsförordningen (1979:1212) jämte anvisningar. För upprättandet av statsbudgeten och för budgetredovisningen¹ följer man en utbildad praxis. Fasta regler för vad som skall ingå i redovisningen finns inte fastlagda i något regelverk. Såsom närmare redovisas i det följande föreligger vissa brister och oklarheter vid redovisningen av socialavgifterna.

Vad revisorerna i denna del anfört i sin rapport mot bakgrund av resultatet av granskningen instämmer remissinstanserna i allt väsentligt i, och de vitsordar att det allmänt behövs en bättre redovisning av socialavgifterna.

Allmänna pensionsfonden föreslår att ett uppdrag lämnas åt riksrevisionsverket och/eller riks-försäkringsverket att inkomma med förslag till en samlad redovisning av socialförsäkringsavgifterna. *Landsorganisationen (LO)* framhåller att det torde vara ett allmänt intresse att de avgifter som tillkommit genom ianspråktagande av löneutrymme ges en ordentlig redovisning.

¹ RRV:s publikation Statsbudgetens utfall

2.1.2 Socialavgifterna och statsbudgeten

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16)

Inkomsterna av socialavgifterna har stor betydelse för finansieringen av den statliga verksamheten. För t.ex. budgetåret 1986/87 uppbars i förin av lagstadgade socialavgifter 155 miljarder kronor, vilket belopp är ungefär lika stort som summan av inkomsterna av de statliga skatterna på inkomst, realisationsvinst och rörelse samt av mervärdesskatten samma budgetår. Av nämnda 155 miljarder kronor redovisas dock endast 59 miljarder kronor i det förslag till statsbudget som förelades riksdagen för nämnda budgetår (prop. 1985/86:100). Återstoden av avgiftsinkomsterna, 96 miljarder kronor, avseende en del av socialförsäkringarna låg utanför budgeten. Beloppen har dock återgetts i vissa redovisningar i budgetpropositionen och i riksrevisionsverkets (RRV) publikation Statsbudgetens utfall under rubrikerna Inkomster (brutto) och Nettoinkomst samt med viss specificering i en bilaga 2 (Övriga socialavgifter).

Socialavgifternas andel av statsbudgetens inkomster utgjorde nämnda budgetår 18 %. Skulle alla inkomster av socialavgifterna ha inräknats i statsbudgeten blev deras andel 37 %.

Socialavgifternas betydelse för finansieringen av den totala offentliga sektorn är också av intresse. Men även där är det förenat med svårigheter att finna entydiga uppgifter. Enligt den avgränsning av socialförsäkringsbegreppet som tillämpas av statistiska centralbyrån (SCB) i nationalräkenskaperna och av konjunkturinstitutet var andelen 20 % och enligt statsbudgetens mera vidsträckt definition av begreppet 24 %.

Nu tillämpad redovisning av socialavgiftsinkomsterna i statsbudgeten till riksdagen är således ofullständig och oenhetlig, vilket gör att den lätt kan feltolkas. Socialavgifternas betydelse för finansieringen av statens verksamhet kan därigenom lätt underskattas.

Den senaste budgetutredningen (SOU 1973:43) diskuterade frågan om statsbudgetens avgränsning och redovisningen av socialförsäkringssystemet. Följande kan citeras ur utredningens betänkande (s. 215):

Huvudprincipen vid avgränsningen av den statliga budgeten bör vara att samtliga statens insatser och verksamheter på olika områden redovisas i budgeten. Härigenom möjliggörs en samlad överblick och ett samlat ställningstagande till hela den statliga sektorn. Undantag från denna princip kommer dock alltid att finnas.

— — —

Det är väsentligt att information under alla omständigheter ges i budgetpropositionen om samtliga statens insatser och verksamheter, även om beslut om resurstilldelningen inte tas i budgeten.

Om socialförsäkringssystemet anförde utredningen bl.a. följande (s. 216).

Allmänt sett torde det vara av intresse att redovisningen av socialförsäkringsavgifterna sker samlat över den statliga budgeten. Avgifterna är av betydelse från inkomstfördelningssynpunkt och har även ett stabiliseringspolitiskt intresse. Att stora delar av systemet f.n. ligger utanför den statliga budgeten försvårar överblicken över det.

Vi föreslår att en redovisning av hela socialförsäkringssystemet i informativt syfte sker i en särskild bilaga till budgetpropositionen.

Det bör observeras att detta förslag självfallet inte innebär någon

förändring av AP-fondens och de övriga försäkringarnas förvaltning eller status. Det är alltså inte fråga om att t.ex. AP-fondens medelsplaceringar och pensionsutbetalningar skall påverkas eller föras upp på den statliga budgeten.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16)

I proposition 1976/77:130 med förslag till riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet delade föredragande departementschefen utredningens uppfattning att det är angeläget att i någon form redovisa socialförsäkringssystemets omfattning och innehåll. En översiktlig redovisning borde ske i anslutning till budgetförslaget. Riksdagen (FiU 1977/78:1, rskr. 1977/78:19) godkände de riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet som förordats i propositionen.

Av remissinstanserna har riksförsäkringsverket (RFV), allmänna pensionsfonden (AP-fonden), kammarkollegiet (KK) och RRV yttrat sig över rapporten i denna del.

RFV förordar att hela socialförsäkringssektorn redovisas men att detta görs separat i bilaga till statsbudgeten.

AP-fonden tillstyrker för sin del att de socialförsäkringsförmåner som finansieras med avgifter i förening med budgetanslag integreras med budgetredovisningen men konstaterar att det kommer att kvarstå ett behov av att utanför statsbudgeten lämna en redovisning av socialförsäkringssystemet i dess helhet. Fonden avstyrker ett alternativ som skulle innebära att ATP-systemet redovisningsmässigt integrerades med statsbudgeten.

KK avstyrker ett redovisningsalternativ som skulle innebära att fonder finansierade med socialavgifter förvaltade av kollegiet skulle redovisas i statsbudgeten. Kollegiet uppger sig ha inlett överläggningar med RRV om fondredovisningen med syfte att bl.a. reda ut hur riksdagen, regeringen och andra intressenter skall få bättre information om de av kollegiet förvaltade fonderna.

RRV berör i sitt yttrande definitionen för statlig verksamhet och framhåller att den avgränsning som SCB tillämpar för nationalräkenskaperna oftast används. Den vid revisorernas granskning använda avgränsningen med innebörden att med statlig verksamhet avses sådan om vars finansiering och inriktning riksdagen och regeringen fattar beslut är dock en av flera möjliga, anser RRV.

Revisorerna noterar att behovet av en bättre redovisning till riksdagen av socialförsäkringssektorn redan tidigare har konstaterats av riksdagen och regeringen på underlag från budgetutredningens arbete. Någon förbättring har dock inte kommit till stånd.

Remissinstanserna tillstyrker också genomgående att en bättre redovisning till riksdagen av sektorn i fråga skall komma till stånd. Redovisningen bör lämnas i en särskild bilaga till budgetpropositionen.

Det är sålunda angeläget att det sedan länge konstaterade behovet av en samlad redovisning av socialförsäkringssektorn till riksdagen nu tillgodoses. Det finns också behov av en översikt som möjliggör en samlad överblick och ett samlat ställningstagande till den statliga verksamhet som nu finansieras såväl över statsbudgeten som med socialavgifter redovisade utanför statsbudgeten. Detta skulle t.ex. kunna tillgodoses genom att de socialavgiftsinkoms-

ter som nu nettoredovisas bruttoredovisas och genom att utbetalningarna till fonderna redovisas på statsbudgetens utgiftssida.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16)

2.2 Den övriga redovisningen av socialavgifterna

2.2.1 Fullständighet och allsidighet i redovisningen

Vid granskningen har konstaterats att viss del av avgiftsinkomsterna (drygt 700 milj. kr. av arbetarskyddsavgifterna budgetåret 1986/87) ej redovisats i RRV:s publikation Statsbudgetens utfall 1986/87, bilaga 2. Ställningen för fonderna/kontona för företagshälsovården, AP-fonden och allmänna sjukförsäkringsfonden fanns ej heller redovisade.

I sina remissyttranden anför RRV och RRV att de beträffande redovisningen av arbetarskyddsavgifterna och medlen för företagshälsovården kommer att genomföra förbättringar i 1987/88 års bokslut resp. i nästkommande inkomstberäkning.

Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF) framhåller vikten av att samtliga avgiftsinkomster redovisas på ett korrekt och fullständigt sätt i det beslutsunderlag som föreläggs riksdagen.

AP-fondens styrelser avvisar förslaget i rapporten att fondens ställning skall redovisas i bilaga till statsbudgeten och i budgetutfallet. Som motiv anförts att ATP-systemets väsentliga transaktioner, med undantag för in- och utbetalning av ATP-avgifterna, sker utanför statsbudgeten.

Vad beträffar bristerna i redovisningen av inkomsterna av arbetarskyddsavgifterna och av kontot för sjukförsäkringsfonden, som påvisats vid granskningen, har dessa nu åtgärdats genom utförligare uppgifter i RRV:s redovisning av statsbudgetens utfall för budgetåret 1987/88, som nyligen publicerats. Revisorerna förutsätter att även ställningen för kontot för företagshälsovård kommer att redovisas i bilaga 2 till Statsbudgetens utfall. I fråga om redovisningen av AP-fondens behållning/skuld i nämnda bilaga finner revisorerna inte något skäl tala för att annan ordning tillämpas för AP-fonden än den som gäller för andra fonder under särskild förvaltning som nu redovisas i bilagan.

Förutom att det är angeläget med mera fullständig information om avgiftsinkomster och fond-/kontobehållningar för vissa socialavgifter, behövs i översiktlig form uppgifter om ränteinkomster och andra inkomster, utgifter, skulder m.m., för alla socialavgifter.

Det är t.ex. inte möjligt att ur riksrevisionsverkets redovisning av budgetutfallet avläsa hur avgiftsinkomsterna och andra inkomster förhåller sig till utgifterna för alla de ändamålsbestämda socialavgifterna. Sådan information är nödvändig för bedömning av de olika försäkringsformernas ekonomi och t.ex. för beslut om ändring av avgiftsuttagen.

Behovet av en mera utförlig redovisning i budgetutfallet gäller också de kostnader av socialavgiftskaraktär som debiteras de statliga myndigheterna under beteckningen lönekostnadspålägg (LKP). LKP ger t.ex. vid nuvarande avgiftsuttag (39%) ett årligt överskott till statsbudgeten av storleksordningen 800 milj. kr., vilket redovisas på statsbudgetens inkomstsida på kontot 5211 Statliga pensionsavgifter, netto. Ett LKP om 37% skulle ge ett

mera rättvisande uttryck för de kostnader avgiften är avsedd att täcka, vilket lätt skulle kunna beräknas vid en mera utförlig redovisning.

Införandet av en mera utförlig ekonomisk redovisning för de ändamålsbestämda socialavgifterna, vilket förordats i rapporten, är alla remissinstanser positiva till. Av vad som särskilt anförs i yttrandena kan nämnas följande.

RRV anser att det saknas enhetliga regler för redovisning av tillgångar och skulder och ränteberäkning för socialförsäkringsfonderna. RRV:s roll i denna fråga bör klaras ut, anser verket.

Centrala studiestödsnämnden (CSN) framhåller att det föreligger misstämning mellan RRV:s redovisning av avgiftsinkomsterna för vuxenutbildningen och regeringens inkomstberäkningar i budgetpropositionerna, vilka senare styr dispositionen av medlen och anslagstilldelningen. Nämnden instämmer i att det behövs en samlad och kontinuerlig avstämning av inkomsterna från vuxenutbildningsavgifterna mot de utgifter de är avsedda att bestrida.

Som exempel på att det behövs en tydligare och mera fullständig redovisning anger *arbetarskyddsstyrelsen (ASS)* stora differenser mellan uppgifterna i statsbudgetens redovisning och myndighetens anslag avseende styrelsens inkomster från arbetskyddsavgiften.

Statens löne- och pensionsverk (SPV) anför att bl.a. följande förändringar på socialavgiftsområdet bör eftersträvas, nämligen

- rätt procenttal för LKP-uttaget,
- att SJ:s pensionskostnader – liksom vad gäller för andra affärsverk – hanteras vid sidan av LKP-systemet så att statistiken blir mindre missvisande.

LO framhåller att genom en förbättrad information om socialavgifternas användning framstår sambandet mellan avgifterna och de socialpolitiska åtgärder som de finansierar klarare.

SAF anser att det är av stor betydelse att det för de ändamålsbestämda avgifterna finns sammanställningar som visar avgiftsinkomsternas täckningsgrad för de avsedda ändamålen.

AP-fondens styrelser anför bl.a. att det för flertalet socialförsäkringar inte föreligger något samband mellan avgifter och totala utgifter, än mindre något försäkringsmässigt samband mellan avgiftsbetalning och förmåner. Avgifterna är därmed för flertalet av socialförsäkringarna en del av skattesystemet utan krav på fondbildning. Såsom tidigare nämnts föreslår fonden att uppdrag lämnas åt RRV och/eller RFV att se över redovisningen av socialavgifterna.

Revisorerna vill framhålla att det för bedömning av de olika socialförsäkringsformernas ekonomi är viktigt att redovisningen av dem är fullständig. Det innebär t.ex. att inte bara avgiftsinkomsterna utan även ränteinkomster och andra viktigare inkomster bör tas med i redovisningen liksom utgifter och konto-/fondbehållningar, så att en fullständig bild erhålls av försäkringarnas ekonomi. Vad CSN anför om problemen med redovisningen av inkomsterna från vuxenutbildningsavgiften i anslagssystemet för vuxenutbildningen samt vad SPV framfört angående behov av förändringar till uppnående av en mera rättvisande redovisning av kostnaderna på socialavgiftsområdet bestyrker behovet av bättre redovisning.

2.2.2 Redovisning av jämförelsetal

I budgetredovisningen för budgetåret 1986/87 lämnades inte som jämförelse några uppgifter om det ekonomiska utfallet för olika socialförsäkringsområden för närmast föregående redovisningsperiod. Att lämna sådana uppgifter får i redovisningssammanhang anses tillhöra god redovisningssed.

De remissinstanser som yttrat sig över förslaget i vår rapport om införande av redovisning av jämförelsetal har tillstyrkt förslaget eller lämnat detta utan erinran.

RRV betonar att verkets uppgift vid redovisningen av statsbudgetens utfall främst är att ställa utfallet mot den av riksdagen antagna statsbudgeten. De tidsserier som verket därutöver publicerar planerar verket att göra mera omfattande och utförliga, allteftersom det blir möjligt att direkt använda redovisningen för sådana ändamål. Löpande diskussioner pågår främst med riks-försäkringsverket i denna fråga, uppger verket.

RRV har i den nyligen utkomna redovisningen av statsbudgetens utfall för budgetåret 1987/88 angett jämförelsetal för överskott och ackumulerade saldon för sjukförsäkringsfonden, kontot för arbetsmarknadsavgiften, arbetsskadeförsäkringsfonden, lönegarantifonden och delpensionsfonden.

Med hänsyn till vad RRV anfört räknar revisorerna med att framdeles jämförelsetal kommer att ingå i RRV:s redovisning avseende även andra socialavgifter, främst för de konton arbetarskyddsavgifterna förs till samt för AP-fonden.

2.2.3 Redovisningen av allmänna sjukförsäkringsfonden

Den allmänna sjukförsäkringsfonden skulle enligt de från fondens inrättande gällande bestämmelserna utgöra en reserv för att utnyttjas vid tillfälliga påfrestningar på försäkringens finanser. I enlighet med riksdagens beslut (prop. 1981/82:144, Sfu 15, rskr. 341) har sjukförsäkringsfonden sedan år 1982 inte tillförts överskott av avgifter och inte heller anlitats för täckande av de underskott som försäkringen haft under senare år. Fondens medel, 4 913 milj. kr., har varit placerade på ett räntelöst konto i riksgäldskontoret och är så fortfarande. Överskottet av avgiftsmedlen åren 1982-1984, 3 941 milj. kr., tillfördes statsbudgeten som allmän förstärkning. De underskott sjukförsäkringen haft under senare år har bestritts med allmänna budgetmedel, dvs. med medel utöver de 15 % som enligt principerna för försäkringens finansiering skall tillskjutas från statsbudgeten.

Några beslut att täcka de senare årens underskott genom utnyttjande av fonden eller återföring av de överskottsmedel som tidigare tillförts statsbudgeten har inte tagits.

RFV och LO har yttrat sig om redovisningen av sjukförsäkringsfonden. De instämmer i revisorernas förslag om en omprövning av redovisningen av fonden samt fondens roll och syfte. RFV anser att det är lämpligt att närmare beräkna de ackumulerade över- resp. underskott som uppkommit dels eftersom inkomsttiteln sjukförsäkring under flera år visat underskott, dels med anledning av sjukpenningreformens ökade kostnader och intresset av att studera metoder för att täcka underskott. LO delar revisorernas uppfattning att sjukförsäkringsfonden antingen bör användas för reglering av

försäkringens intäkter och utgifter eller helt avskaffas. Med en förbättrad ekonomisk redovisning och statistik för sjukförsäkringen är det egalt vilken form man väljer.

Revisorerna finner för sin del det angeläget att redovisningen av den allmänna sjukförsäkringsfonden omprövas, antingen genom att försäkringens över- resp. underskott i förhållande till statsbudgeten regleras eller genom att beslut fattas om att slutreglering skall ske och fonden avvecklas.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16)

2.2.4 Enhetliga definitioner för avgift, socialavgift m.m.

Möjligheterna att få en klar bild av de ekonomiska förhållandena på socialförsäkringsområdet försvåras av att den nomenklatur som tillämpas är oenhetlig. I SCB:s system för upprättande av nationalräkenskaperna används t.ex. en annan mera snäv beteckning för socialavgifter än i statsbudgeten. I nationalräkenskaperna betecknades år 1987 följande av statsbudgetens lagstadgade socialavgifter som löneberoende indirekta skatter, nämligen arbetsmarknadsavgiften (till 50 %), barnomsorgsavgiften, vuxenutbildningsavgiften, arbetarskyddsavgiften, avgifterna till arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen samt den allmänna löneavgiften. Den sistnämnda definitionen tillämpas också av konjunkturinstitutet i dess ekonomiska redovisningar och prognoser.

Vissa socialförsäkringsförmåner anges tillhöra allmän försäkring i och med att de regleras enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, vilket gäller sjukförsäkringen och folkpensioneringen i dess olika former. Riksförsäkringsverket definierar begreppet socialförsäkring som de förmåner som utbetalas av verket och de allmänna försäkringskassorna. Verket inkluderar i socialförsäkring därmed bl.a. allmänna barnbidrag, bidragsförskott m.m., medan andra inkomstslag som i statsbudgeten betecknas som lagstadgade socialavgifter inte räknas dit.

I remissyttrandena uttalar sig de statistikproducerande myndigheterna för mer enhetliga begrepp på socialförsäkringsområdet. *Konjunkturinstitutet*, *SCB* och *RRV* förordar att de definitioner som används i nationalräkenskaperna skall användas, eftersom de bygger på allmänt vedertaget språkbruk och internationella rekommendationer. *RFV* förordar att begreppet socialavgift skall användas om avgifter med ett uttalat socialt ändamål med en försäkringskonstruktion och med nära och långsiktig stabil knytning mellan avgift och förmån. I övrigt skall den lag som avser försäkringsformen i fråga vara styrande för benämningen. Socialförsäkringsbegreppet skall liksom hittills ha en vidare syftning.

Revisorerna anser att den bristande samstämmigheten vid avgränsningen av socialavgifts- och socialförsäkringsbegreppen m.m. motiverar en översyn.

2.3 Framställning och publicering av statistik över socialavgifterna

Av granskningen har framgått att den statistikinformation som för närvarande lämnas om socialförsäkringarna är mycket splittrad och svårtillgänglig vad gäller vissa avgiftsområden. Det finns inte någon sammanställning från vilken man kan utläsa ekonomiska fakta om alla socialavgifter. Årseriedata

saknas t.ex. för barnomsorgsavgifter, vuxenutbildningsavgifter, arbetsmarknadsavgifter, lönegarantiavgifter, sjömanspensionsavgifter, avgifterna till arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen samt de statliga lönekostnads-påläggen. Det finns alltså behov av en statistisk publikation med översiktlig information om viktigare inkomster, utgifter, behållning m.m. för alla socialavgifter.

Remissorganen instämmer utan undantag i att den statistiska informationen om socialavgifterna behöver förbättras. Flera remissorgan framhåller särskilt behovet av årsseriedata.

Budgetårstal bör enligt *konjunkturinstitutet* publiceras med sådan uppdelning att de kan sammansättas för jämförelse med kalenderårssuppgifter. *RFV* vill framhålla att det skall vara data per budgetår som redovisas.

Ett par remissorgan framhåller att arbetsgivar- och egenavgifternas betydelse som arbetskraftskostnad, bl.a. i olika inkomstlägen, är en viktig fråga att belysa med offentlig statistik.

Småföretagens Riksorganisation vill särskilt framhålla som viktigt att statistiken är färsk.

Riksrevisionsverket anför att verket planerar att publicera mer omfattande och utförliga tidsserier samt att verket har löpande diskussioner med främst *RFV* i denna fråga.

SCB nämner att verket fortlöpande ser över sina publikationer i syfte att anpassa innehåll och tabeller till användarnas önskemål och att förslag från den nu genomförda granskningen kommer att avspeglas i *SCB:s* redovisning.

I flera remissyttranden, även *RFV:s*, tillstyrks att socialförsäkringsstatistiken byggs ut och förbättras genom komplettering av *RFV:s* publikation *Socialförsäkringsstatistik–Fakta*.

Revisorerna finner det angeläget att ekonomiska fakta om alla former av socialförsäkringar samlas i en årligen utkommande publikation. Det bör i första hand prövas om detta t.ex. kan uppnås genom en komplettering av *RFV:s* skrift *Socialförsäkringsstatistik–Fakta*.

3 Sammanfattning

Mot bakgrund av vad som kommit fram vid granskningen bör åtgärder vidtas för att redovisningen och statistiken över socialavgifterna skall bli mera rättvisande, överskådlig och lättillgänglig. Det gäller såväl redovisningen i och i anslutning till statsbudgeten som publiceringen av statistik på området. En översyn av redovisningen och statistiken på området bör göras.

Revisorerna anser för sin del att den föreslagna översynen beträffande redovisningen av socialavgifterna i budgetpropositionen och/eller i *RRV:s* publikation *Statsbudgetens utfall* bör resultera i

att hela socialförsäkringssektorn skall omfattas av redovisningen,

att för alla socialförsäkringsavgifter anges avgiftsinkomster och eventuell fondbehållning eller skuld,

att för de ändamålsbestämda socialavgifterna anges alla viktigare inkomster och utgifter liksom tillgångar och skulder,

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16)

att utfallet för tidigare redovisningsperioder, främst den närmast föregående, redovisas för samtliga socialavgifter,

att redovisningen för den allmänna sjukförsäkringsfonden omprövas och

att enhetliga, med allmänt språkbruk förenliga och i nationalräkenskaperna tillämpade definitioner införs för begreppen avgift, socialavgift, socialförsäkring och allmän försäkring i statsbudgeten/riksredovisningen och vid de statliga myndigheterna.

Vidare förordar revisorerna beträffande den statistiska informationen om socialavgifterna att den förbättras, då främst genom

att statistiken kompletteras, bl.a. med årsseriedata för barnomsorgsavgiften, vuxenutbildningsavgiften, arbetsmarknadsavgiften, lönegarantiavgiften, sjömanspensionsavgiften, avgifterna till arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen samt de statliga lönekostnadspåläggningen,

att statistiken avseende samtliga socialförsäkringsavgifter samlas till en publikation, t.ex. genom komplettering av riks-försäkringsverkets årliga skrift Socialförsäkringsstatistik-Fakta.

4 Hemställan

Revisorerna hemställer

1.att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat beträffande den ekonomiska redovisningen av socialavgifterna och

2.att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat beträffande en förbättrad och samlad statistik över socialavgifterna.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Arne Gadd (s), Alf Wennerfors (m), Hans Lindblad (fp), Kjell Nilsson (s), Stig Gustafsson (s), Torsten Karlsson (s), Rune Jonsson (s), Per Stenmarck (m), Maja Bäckström (s), Margit Gennser (m), Lennart Brunander (c) och Ulla Johansson (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Bo Willart och revisionsdirektören Karl-Olov Hedler (föredragande).

Stockholm den 8 december 1988

På riksdagens revisorers vägnar

Arne Gadd

Karl-Olov Hedler

Särskilt yttrande

Undertecknad har som ledamot i budgetutredningen (SOU 1973:43) och statistikutredningen (SOU 1983:74) tagit ställning i de frågor som här aktualiserats och hänvisar till ställningstagandena i dessa utredningar.

Arne Gadd

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16)

Sammanfattning av rapport 1987/88:7 om statistiken över socialavgifterna och av de remissyttranden som avgetts över den

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

1 Rapporten

1.1 Granskningens syfte och inriktning

Syftet med granskningen har varit att kartlägga vilken information som finns om socialavgifterna dels i form av redovisningsdata, dels i form av statistik. Avsikten har främst varit att klarlägga hur de övergripande informationsbehoven tillgodoses. Därvid har också översiktligt granskats hur systemen för redovisning och statistikframställning fungerar samt om och hur de kan förbättras.

Granskningen avser vad som i statsbudgeten benämns lagstadgade socialavgifter. Enligt riksrevisionsverkets inkomstliggare redovisas under denna inkomstgrupp alla skatter som beräknas som procent av utbetald lön och som erläggs av arbetsgivare och egna företagare. De avgifter som enligt denna definition omfattas av granskningen är folkpensionsavgiften, sjukförsäkringsavgiften, barnomsorgsavgiften, arbetsmarknadsavgiften, arbetsskadeavgiften, lönegarantiavgiften, arbetarskyddsavgiften, delpensionsavgiften, tillägspensionsavgiften samt sjömanspensionsavgiften och den allmänna löneavgiften. Socialavgifterna för anställda enligt statliga bestämmelser, de s.k. lönekostnadspåläggen, omfattas också av granskningen.

1.2 Granskningens genomförande

Vid granskningen har befintlig redovisning och statistik över inkomsterna av socialavgifterna inventerats och analyserats. De myndigheter som producerar redovisning och statistik på området har intervjuats, och de bestämmelser som reglerar redovisningen och statistikproduktionen har kartlagts.

1.3 Gällande ordning för redovisning och statistik

1.3.1 Bestämmelser

Grundläggande bestämmelser om socialförsäkringsavgifterna finns i lag (1962:381) om allmän försäkring och i lag (1981:691) om socialavgifter. Där regleras avgiftsfinansieringen av den allmänna försäkringen och vissa andra ändamål genom arbetsgivaravgifter och egenavgifter. I sistnämnda lag finns bestämmelser om fördelningen av influtna avgifter.

Bestämmelser om uppbörd av socialavgifter finns för arbetsgivaravgifter i lag (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare. Riksförsäkringsverket har enligt förordning (1984:1127) bemyndigande att fördela arbetsgivaravgifter mellan olika avgiftsändamål. Uppbörderna av företagares egenavgifter regleras främst i uppbördslagen (1953:272) och i uppbördsförordningen (1967:626). Bestämmelserna om lönekostnadspålägg finns främst i förordning (1984:674) om uppbörd av vissa arbetsgivaravgifter från staten. i kungörelsen (1969:54) om beräkning och redovisning av lönekostnadspålägg

samt i riksrevisionsverkets cirkulär den 7 november 1986 om tillämpning av nämnda kungörelse. Allmänna pensionsfondens redovisning regleras främst i lag (1983:1092) med reglemente för allmänna pensionsfonden.

Redovisning och viss statistik avseende socialavgifterna framställs primärt av skatteförvaltningen, innefattande riksskatteverket (RSV) och länskatte-myndigheterna (LSKM) samt av riksrevisionsverket (RRV), riksförsäkrings-verket (RFV) och de allmänna pensionsfonderna (AP-fonderna). I övrigt framställs viss statistik på området av statistiska centralbyrån (SCB) och konjunkturinstitutet (KI).

Skatteförvaltningen administrerar efter omläggningen till samordnad upp-börd av preliminära skatter och arbetsgivaravgifter år 1985 kontrollen av deklARATIONERNA samt debitering och uppbörd av socialavgifterna.

Uppgifter om inbetalda skatter och socialavgifter sammanställs varje månad av riksskatteverket (RSV) på underlag av länsvis registrerade uppgifter dels för RRV, dels för RFV.

Den redovisning och statistik om socialavgifterna som ges i vissa statistiska sammanställningar om taxering och uppbörd i RSV:s verksamhetsberättelse, i RSV:s debiteringssammandrag för hela landet etc. får anses ingå i en allmän informationsskyldighet som följer med RSV:s myndighetsuppgifter på området.

Riksförsäkringsverket är enligt verkets instruktion central förvaltnings-myndighet för den allmänna försäkringen och vissa andra sociala trygghets-anordningar. Verket skall därvid bl.a. förvalta vissa socialförsäkringsfonder med hjälp av ett särskilt organ, fondfullmäktige, allt i enlighet med verkets instruktion och särskilt reglemente.

Enligt 2 kap. 6 § lagen om socialavgifter skall influtna arbetsgivaravgifter fördelas mellan olika avgiftsändamål. RFV skall som nämnts ovan enligt särskilt bemyndigande verkställa denna fördelning. Syftet med avgiftsin-komsterna är att de skall tjäna som bidrag, helt eller delvis, till vissa utgifter enligt vad som bl.a. anges i socialavgiftslagen. Influtna avgifter förs av RFV antingen till särskilda fonder eller till statsbudgeten, allt i enlighet med vad som anges i lagen om socialavgifter, se följande sammanställning, *tabell 1*.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

Tabell 1 Lagstadgade socialavgifter år 1987

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

Avgiftsslag	Finansierings- grad	Destination
Sjukförsäkringsavgiften	bidrag (85 %)	allmänna sjukförsäkringsfonden, konto RGK
Folkpensionsavgiften	bidrag	till statsbudgeten
Tilläggs pensionsavgiften	täckning	allmänna pensionsfonden
Delpensionsavgiften	täckning	delpensionsfonden
Barnomsorgsavgiften	bidrag	till statsbudgeten
Arbets skadeavgiften	täckning (96 %)	arbets skadefonden
Arbetsmarknadsavgiften	bidrag (4 %) bidrag (65 %)	till förvaltningskostn. arbetsmarknadsfonden, konto RGK
Arbetarskyddsavgiften	bidrag (8,7 %)	arbetarskyddsstyrelsen och yr- kesinsp. (statsbudgeten)
	bidrag (54,3 %)	företagshälsovård, konto RGK
	bidrag (37 %)	arbetsmiljöfonden (1986:837)
Vuxenutbildnings- avgiften	täckning	studiestöd till statsbudgeten
Lönegarantiavgiften	bidrag	vuxenutbildningen
Sjömanspensionsavgiften	täckning	lönegarantifonden
Allmän löneavgift	— — —	Handelsflottans pensionsfond till statsbudgeten

Anm: RGK = riksgäldskontoret

De avgiftsinkomster som skall överföras till särskilda fonder/konton är, såsom framgår av sammanställningen, sjukförsäkringsavgiften, tilläggs pensionsavgiften, delpensionsavgiften, arbets skadeavgiften, arbetsmarknadsavgiften, arbetarskyddsavgiften, lönegarantiavgiften och sjömanspensionsavgiften. Fonderna för alla de nämnda avgifterna förvaltas eller administreras av RFV utom AP-fonden, arbetsmiljöfonden, lönegarantifonden och handelsflottans pensionsfond, vilka förvaltas av AP-fondens styrelse, arbetsmiljöfondens styrelse resp. kammarkollegiet. RFV förvaltar också en mindre, kvarvarande del av folkpensionsfonden. RFV:s förvaltning av arbets skadefonden och delpensionsfonden styrs av reglemente (1961:265) angående förvaltning av RFV:s fonder.

Överskott på sjukförsäkringsfonden och medel för företagshälsovård står på räntelösa konton i riksgäldskontoret. Arbetsmarknadsfondens medel på kontot skall vara räntebärande. Kontot var år 1987 tomt.

Inkomsterna av folkpensionsavgiften, barnomsorgsavgiften och vuxenutbildningsavgiften förs direkt till statsbudgeten och redovisas utan direkt anknytning till de utgiftsändamål de ursprungligen var avsedda att täcka eller utgöra bidrag till. Inkomsterna av den allmänna löneavgiften förs också direkt till statsbudgeten.

Riksrevisionsverkets befattning med redovisning och statistik över socialavgifterna regleras främst i RRV:s instruktion. Enligt denna åligger det verket att handha den löpande riksredovisningen och för varje budgetår redovisa utfallet av statsbudgeten, att göra beräkningar över statsbudgetens inkomster och prognoser över utfallet av statsbudgeten samt att utarbeta statistik över statens finanser.

Nämnda redovisning, beräkningar och prognoser avseende statsverkets inkomster och utgifter för löpande och nästkommande budgetår skall årligen

avlämnas till regeringen för att tjäna som underlag för beräkningarna för budget- och kompletteringspropositionerna.

Systemet för statsbudgeten/riksredovisningen har till vissa delar tillkommit genom beslut av riksdagen på underlag av förslag från olika budgetutredningar. Därutöver gäller i stor utsträckning praxis samt principer som i sin helhet aldrig blivit fastlagda i lag eller förordning.

Bestämmelserna i RRV:s instruktion utgör underlag för följande rapporter/prognoser med uppgifter om socialavgifter.

- Budgetprognos (6 per år),
- Inkomstberäkning (hösten och våren),
- Realekonomisk fördelning (prel. och definitiv),
- Statsbudgetens utfall (per månad),
- Statsbudgetens utfall (budgetredovisningen),
- Utfallet av statsbudgeten (finansstatistik),
- Statens finanser (översikt per budgetår),
- RRV:s taxeringsstatistiska undersökning (egenavgifter)

I det följande används begreppet riksredovisning som ett sammanfattande begrepp för riksbokföringen. Statsbudgeten avser den plan för inkomster och utgifter som riksdagen fattar beslut om. Med budgetredovisningen avses den sammanställning av statens inkomster och utgifter (resultaträkning) som RRV publicerar i Statsbudgetens utfall.

Statistiska centralbyråns (SCB) ansvar för den statliga statistikproduktionen på socialförsäkringsområdet omfattar uppgifter om socialavgifterna och socialförsäkringssektorn i nationalräkenskaperna (SNR) samt viss avgifts- och skattestatistik. Denna statistik ingår till största delen i SCB:s delprogram "finansdepartementet" eller "arbetsmarknadsdepartementet". Den statistik som åsyftas är följande.

- Allmän månadsstatistik,
- UBD-statistik,
- Statistisk årsbok,
- Nationalräkenskaperna,
- Inkomst- och förmögenhetsfördelningen,
- Yrkesfiskarnas och jordbrukarnas inkomster och utgifter.

I nationalräkenskaperna tillämpas internationella definitioner,¹ vilket medför att socialavgifterna avgränsas på ett annat sätt än i riksredovisningen. En del av de statsinkomster som i riksredovisningen betecknas som lagstadgade socialavgifter redovisas sålunda i nationalräkenskaperna som indirekta skatter.

Konjunkturinstitutets (KI) statistiska uppgifter på avgiftsområdet publiceras främst i skriften *Konjunkturläget*, som kommer ut i regel fyra gånger per år och i *Analysunderlag*, tre gånger per år.

AP-fondens redovisning och statistiska information styrs främst av lag med reglemente för allmänna pensionsfonden samt bokföringslagen. Enligt reglementet skall varje fondstyrelse före den 1 februari varje år lämna förvaltningsberättelse med resultaträkning samt balansräkning. Fondstyre-

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

¹ FN:s A System of National Accounts

sernas räkenskapsår är kalenderår. En sammanställning av fondstyrelsernas verksamhetsberättelser skall överlämnas till regeringen före den 1 april året efter räkenskapsåret.

Allmänna pensionsfonden avger under löpande år statistiksammanställningar om rörelsen och kapitalplaceringar.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

1.3.2 Definitioner

Begreppen socialavgift, socialförsäkring och socialförsäkringssektorn ges olika vidsträckt innebörd i olika sammanhang.

Statsbudgetens definition av socialavgifter skiljer sig sålunda från SCB:s och KI:s begrepp "socialförsäkringsavgift" som baseras på nationalräkenskapernas (SNR:s) definition. Enligt denna räknas endast försäkringar syftande till att ge skydd vid inkomstbortfall som socialförsäkring. Barnomsorgsavgift, vuxenutbildningsavgift, arbetarskyddsavgift, avgift till arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen, allmänna löneavgiften samt del av arbetsmarknadsavgiften hänförs till löneberoende indirekta skatter.

RFV:s definition av socialförsäkring i verkets anslagsframställning och Socialförsäkringsstatistik-Fakta avviker från SNR:s, så till vida att även allmänt barnbidrag och bidragsförskott m.m. räknas in, medan barnomsorgsavgift, vuxenutbildningsavgift, lönegarantiavgift, sjöfolkpensionsavgift, allmänna löneavgiften samt avgifter till arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen inte ingår.

Med allmän försäkring avses enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring sjukförsäkring, folkpensionering och försäkring för tilläggspension. SCB och KI hänför till socialförsäkringssektorn endast sjukförsäkringen, tilläggspensionsförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. I SOS-publikationen Allmän försäkring m.m. redovisar RFV, utöver uppgifter om vad som enligt lagen räknas till allmän försäkring, statistik om delpension samt allmänt barnbidrag och bidragsförskott.

Den bristande samstämmigheten vid avgränsningen av socialavgifts- och socialförsäkringsbegreppen m.m. motiverar en översyn. Denna bör syfta till större enhetlighet, t.ex. samstämmighet mellan definitionerna i statsbudgeten och i nationalräkenskaperna, vilka senare bygger på allmänt språkbruk och internationella rekommendationer.

1.4 Kartläggning av redovisning och statistik

1.4.1 Socialavgifternas redovisning i statsbudgeten

Inkomsterna av lagstadgade socialavgifter uppgick enligt statsbudgetens bruttoredovisning för budgetåret 1986/87 till ca 155 miljarder kronor. Detta belopp motsvarar en fjärdedel av statsbudgetens bruttoinkomster. Som följd av att inkomsterna av vissa socialavgifter nettoredovisas angavs inkomsterna av lagstadgade socialavgifter till ca 59 miljarder kronor i den budget (FiU 1985/86:41. rskr. 372) som riksdagen beslutade för samma period. Återstoden, ca 96 miljarder kronor, är summan av utgifterna på inkomstitlarna Sjukförsäkringsavgift och Övriga socialavgifter i den bruttoredovisning som ingår i statsbudgetens utfall. Den största i statsbudgeten redovisade inkomst-

posten var Sjukförsäkringsavgift, netto, ca 39 miljarder kronor. Av övriga socialavgifter, netto ca 56 miljarder kronor var bruttoinkomsten av ATP-avgiften, ca 43 miljarder kronor, den största posten.

I tabell 2 redovisas översiktligt vissa fakta avseende socialavgifterna kalenderåret 1987 och budgetåret 1986/87, såsom avgiftspåslagets storlek (%) på lönesumman, den i Statsbudgetens utfall redovisade bruttoinkomsten, medlens destination, i förekommande fall fondförvaltare samt befintlig fonds storlek.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

Tabell 2 Redovisningen av lagstadgade socialavgifter

	Avgift % 1987	Inkomst - milj. kr. 1986/87	Destination	Fond milj. kr. 87-06-30
Folkpensionsavgift	9,45	40 192	statsbudgeten	(60) ¹
Sjukförsäkringsavgift	9,30	39 404	statsbudgeten	(4 913) ²
Barnomsorgsavgift	2,20	9 362	statsbudgeten	
Vuxenutbildningsavgift	0,27	1 086	statsbudgeten	
Allmän löneavgift	2,00	8 508	statsbudgeten	
Arbetsmarknadsavgift	2,006	7 195	arbetsmarknadsfonden (65 %)	(-1 786) ³
			konto RGK	
		592	statsbudgeten	
Arbetssskadeavgift	0,60	2 181	arbetssskedefonden ⁴	212
Lönegarantiavgift	0,20	818	lönegarantifonden	802
Arbetsarkyddsavgift	0,35	530	arbetsmiljöfonden (37 %)	693
		717	företagshälsovård (54,3 %) ⁵	188
		126	arbetsarkyddstyrelsen och yrkesinspektionen (8,7 %) ⁷	
Sjöfolkspensionsavgift	(1,20) ⁶	19	Handelsflottans pensionsfond	93
Delpensionsavgift	0,50	2 128	delpensionsfonden	3 289
ATP-avgift	10,20	42 914	allm. pensionsfonden	282 124
		41	statsbudgeten	
TOTALT	37,076	155 813		290 588

¹ Återstod av folkpensioneringsfonden för att gardera RFV:s sjukhus, ej med i budgetredovisningen.

² Avsättning till allmänna sjukförsäkringsfonden har upphört fr.o.m. budgetåret 1982/83, nu räntelöst konto i RGK.

³ Skuld till statsbudgeten. Arbetslöshetskassornas fonder ca 2 100 milj. kr. är ej statliga.

⁴ Enligt lag (1986:270) skulle en tjugofemtedel av avgiftsintäkterna ha förts till statsbudgeten budgetåret 1986/87 såsom ersättning för förvaltningskostnader.

⁵ Ej med i RRV:s redovisning. Behållningen på räntelöst konto i RGK.

⁶ Avgiften erläggs endast av arbetsgivare som sysselsätter sjömansskattepliktig personal.

⁷ Statsbudgeten

Av tabellen framgår bl.a. vilka avgiftsinkomster som helt eller till huvudsaklig del förs direkt in i statsbudgeten och vilka inkomster som förs till fonder/konton. Samtliga avgifter utom allmänna löneavgiften har ursprungligen tillkommit för att helt eller till viss angiven del täcka utgifterna för särskilt angivna ändamål.

För avgifter såsom folkpensionsavgiften, barnomsorgsavgiften och vuxenutbildningsavgiften, som ursprungligen tillkommit för finansiering av vissa ändamål, finns inga sammanställningar ur vilka man kan utläsa i vad mån avgiftsinkomsterna täcker de avsedda ändamålen. Medlen går direkt in i statsbudgeten, och närmast motsvarande utgifter redovisas på utgiftsanslag.

Redovisningen av socialavgifterna aktualiserar frågan om statsbudgetens avgränsning samt brutto- eller nettoredovisning av avgiftsinkomsterna. Budgetutredningen (SOU 1973:43) framhöll att det allmänt sett torde vara av

intresse att redovisningen av socialförsäkringsavgifterna sker samlat över den statliga budgeten, eftersom avgifterna är av betydelse från inkomstfördelningssynpunkt och även har ett stabiliseringspolitiskt intresse. Utredningen föreslog att hela socialförsäkringssystemet i informativt syfte skulle redovisas i en särskild bilaga till budgetpropositionen. Föredragande departementsrådet (prop. 1976/77:130) delade utredningens uppfattning att det är angeläget med att i någon form redovisa socialförsäkringssystemets omfattning och innehåll. En översiktlig redovisning borde ske i anslutning till budgetförslaget.

I frågan om brutto- och nettoredovisning anförde budgetutredningen att de resurser som tillförs en verksamhet naturligen bör redovisas öppet, dvs. brutto. Avsteg bör dock kunna göras för vissa avgiftsfinansierade verksamheter, såsom uppdragsverksamhet och affärsdrivande verksamhet, från fall till fall.

De ovan redovisade förhållandena motiverar en översyn av redovisningen av socialavgifterna i statsbudgeten. Man bör därvid pröva hur socialförsäkringssektorn skall redovisas, integrerad i statsbudgetens nettoredovisning eller i bilaga, både till statsbudgetförslaget och i redovisningen av statsbudgetens utfall. Därmed löses också frågan om netto- eller bruttoredovisning.

1.4.2 Myndigheternas avgiftsredovisning och statistik

Den bästa översiktliga redovisningen av olika socialförsäkringsformers ekonomi ger *riksförsäkringsverket* i sin årliga publikation *Socialförsäkringsstatistik-Fakta*, ur vilken följande *tabell 3* hämtats.

Tabell 3 Socialförsäkringens ekonomi
Belopp i milj. kr. År 1986

	Sjuk- för- säk- ring	Folk- pension inkl. KBT	ATP	Del- pension	Arbets- skador	Barn- bidrag	Bi- drags- förskott	Övriga förmå- ner
<i>Inträder</i>	49 277	52 255	74 880	2 186	2 457	8 284	2 468	4 411
Socialavgifter	37 668	38 006	40 193	2 036	2 073	—	—	1 890
Staten	11 604	9 727	—	—	150	8 284	1 707	2 457
Kommuner	—	4 522	—	—	—	—	—	—
Annan inbet.	5	—	1 903 ³	—	4	—	761	64
Räntor	—	—	32 784	150	230	—	—	—
<i>Kostnader</i>	49 548	52 255	48 793	764	3 062	8 284	2 468	4 411
Utbet. förmån.	46 755	51 906	48 418	764	3 062	8 284	2 468	4 411
Förvaltning	2 793	349	375	—	—	—	—	—
<i>Överskott/</i>								
<i>Underskott</i>	- 271	—	+26 087	+1 422	- 605	—	—	—
<i>Fond 1986-12-31</i>	(4 913) ¹	²	292 698	2 284	1 273	—	—	—

¹ Behållning efter verksamhetsåret 1981. Några ytterligare fondavsättningar görs inte.

² Fonden avvecklad i juni 1983.

³ Vinstskattemedel.

Av denna tabell framgår t.ex. för kalenderåret 1986 att för sjukförsäkringen och arbetsskadeförsäkringen redovisas underskott beräknat som skillnad mellan summa intäkter och kostnader. Vid kalenderårets slut fanns dock fortfarande erforderliga medel för kostnadstäckning i fonderna.

För ATP har under året uppburna avgifter inte täckt kostnaderna för utbetalda förmåner och förvaltning. Försäkringens finansiering har dock klarats främst genom att en tredjedel av ränteavkastningen från de genom tidigare avgifts- och ränteinkomster uppbyggda AP-fonderna tagits i anspråk. Totalt har för AP-fonderna under år 1986 uppstått ett överskott om 26 miljarder kronor, som medfört att fondkapitalet stigit till ca 293 miljarder kronor vid utgången av år 1986. För delpensionen blev det samma år ett avgiftsoverskott motsvarande två gånger utbetalt belopp så att fondens storlek vid årets slut hade trefaldigats.

En mera detaljerad bild av graden av avgiftstäckning för vissa socialförsäkringsgrenar ger följande *tabell 4* ur RFV:s anslagsframställning 1988/89.

Tabell 4 Influtna socialavgifter i procent av kostnader (inkl. administration)

Försäkrings- gren	1980	1981	1982	1983	1984	1985 ²	1986	1987 (prog)
Sjukförsäkring	95	103	93	89	87	77	83	80
Folkpension	71	73	68	74	77	74	81	82
ATP	115	108	100	90	91	81	84	81
Arbetsskadeförsäkring ¹	106	103	110	102	106	100	71	56
Delpension	90	89	99	118	149	193	266	240

¹ Omfattar inte statliga skador.

² I samband med omläggning av avgiftsuppbörden skedde en förskjutning av inbetalningen med en månad som innebär att influtna avgifter avser en period på ca 11 månader.

Källa: RFV:s anslagsframställning 1988/89, del 1, s 30, tab. 2.4.

I tabellen redovisas den faktiska andelen av försäkringens kostnader (inkl. administration) som täcks av influtna socialavgifter för åren 1980–1987. Det är endast för arbetsskadeförsäkring och delpensionsförsäkring som full avgiftstäckning skall gälla. Det bör noteras att vid beräkningen av procenttalen har hänsyn inte tagits till fondernas roll, dvs. främst den kostnadstäckning som skall ske genom utnyttjande av ränteavkastning från fonderade medel (t.ex. ATP) och/eller genom ianspråktagande av fondkapital vid tillfälliga utgiftsökningar.

Såväl RFV:s anslagsframställning som Socialförsäkringsstatistik – Fakta innehåller tidsserier över socialförsäkringens inkomster och utgifter, totalt och per förmånsform, antalsuppgifter för försäkringsfall m.m.

Mera detaljerade uppgifter om de försäkringsformer som ingår i allmän försäkring samt om allmänna barnbidrag och bidragsförskott ger RFV i SOS-publikationen Allmän Försäkring m.m. Denna statistik kommer dock ut förhållandevis sent, ca två år efter redovisningsåret.

Under löpande år utger RFV ett flertal statistiska rapporter och statistikinformationer, sammanlagt ett tjugofemtal, med uppgifter från socialförsäkringsområdet.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

Statistiska centralbyrån publicerar månatliga uppgifter från RRV om statsbudgetens inkomst av lagstadgade socialavgifter, totalt. Det sker i publikationen Allmän månadsstatistik (avdelning N), där månadsbeloppen, netto, införs 4-5 månader efter aktuell uppbördsmanad. Vidare anges där under rubriken Socialförsäkring (avdelning L) de allmänna försäkringskassornas utgifter för sjuk- och föräldraförsäkringen, arbetsskadeanmälningar m.m. månadsvis. Där anges också allmänna pensionsfondens in- och utbetalningar. Pensionsfondens ställning och placeringar månadsvis återges också under rubriken Penning- och kreditväsen (K).

SCB framställer numera även löpande en statistik över avgifts- och skatteuppbörden baserad på uppbördsdeklarationerna (UBD). I statistiken redovisas per månad och kvartal belopp för avgiftsunderlag, arbetsgivaravgifter och preliminär A-skatt m.m. dels för olika samhällssektorer, näringsgrenar och myndighetsgrupper, dels totalt.

I SCB:s statistiska meddelande Nationalräkenskaper publiceras uppgifter om socialavgifterna ca ett år efter det aktuella redovisningsåret. Där redovisas vissa årsuppgifter om socialavgifter under rubrikerna Staten och statliga institutioner, Socialförsäkringsinstitutioner, Den konsoliderade offentliga sektorn, Hushållssektorn inkl. dess ideella organisationer samt Transfereringar från offentlig sektor till hushållen och dess ideella organisationer.

Konjunkturinstitutet sammanställer viss statistik över socialavgifter som underlag för sina ekonomiska analyser och prognoser. I publikationen Konjunkturläget redovisas i ett avsnitt om den offentliga sektorn bl.a. inkomster och utgifter för socialförsäkringssektorn, kalenderårsvis. I en tabellbilaga redovisas också för flera år tillbaka under rubriken Offentliga inkomstöverföringar till hushåll bl.a. utbetalade socialförsäkringsförmåner från staten och från socialförsäkringssektorn. Mer detaljerade uppgifter ger KI i publikationen Analysunderlag (3 gånger per år).

Allmänna pensionsfonden (AP-fonden) avger årligen årsredogörelser dels för första-tredje fondstyrelsernas verksamhet, dels för fjärde fondstyrelsen. Vidare avges en översikt över alla delfondernas och löntagarfondstyrelsernas verksamhet. I redovisningarna ingår resultat- och balansräkningar och förvaltningsberättelser, information om kapitalplaceringar samt ekonomiska översikter. AP-fonden (första-tredje fondstyrelsen) publicerar vidare kvartalsvis statistiska uppgifter om varje fondstyrelses verksamhet.

Årsredogörelsen för första-tredje fondstyrelsen innehåller främst en översikt av ATP-systemet och information om placeringspolitiken. Vidare ingår förvaltningsberättelser för de tre fondstyrelserna med resultat- och balansräkningar samt en översikt för perioden 1960 och framåt med uppgifter ur balans- och resultaträkningarna totalt för de tre fonderna. Placeringarnas fördelning efter placeringsobjekt och låntagargrupper redovisas också liksom tillväxt i fondkapital och placeringskapacitet. Slutligen redovisas värdepappersinnehavet vid räkenskapsårets utgång.

Liknande uppgifter redovisas i den av fjärde fondstyrelsen avgivna årsredovisningen. I den för AP-fondens delfonder gemensamma översikten ges en sammanfattande redogörelse för AP-fondens förvaltning, uppgifter om AP-fondens utveckling, totala placeringar och värdepappersportföljer,

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

fondstyrelsernas – även löntagarfondstyrelsernas – förvaltningsberättelser i sammandrag med resultaträkningar, balansräkningar, placeringar m.m.

I RFV:s skrift Socialförsäkringsstatistik–Fakta redovisas för AP-fonden för den senaste 10-årsperioden inkomster av såväl avgifter som räntor årligen liksom utgifter för utbetalda ATP-pensioner och förvaltning, AP-fondens storlek m.m. Vidare redovisas antalet pensioner och utbetalade medel för ålderspensioner, förtidspensioner/sjukbidrag, änkepensioner och barnpensioner liksom medelårsbelopp för de nämnda pensionsformerna. I RFV:s Allmän Försäkring publiceras liknande statistik men ett år senare.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

1.4.3 Redovisningen av lönekostnadspålägget

Lönekostnadspålägget (LKP), den avgift som statliga myndigheter och organ betalar i egenskap av arbetsgivare, utgår sedan några år tillbaka med i regel 39 % av avgiftsunderlaget (oreducerat). LKP skall tillsammans med de personalsjukpenningar staten erhåller från försäkringskassorna täcka de socialavgifter som staten enligt socialavgiftslagen såsom arbetsgivare skall erlagga exkl. arbetsskadeavgift och sjömanspensionsavgift. Med inkomsterna av LKP skall också bestridas statstjänstemännens s.k. kompletteringspensioner (tjänstepensioner), vissa yrkesskadeersättningar och ersättningar från statens grupplivförsäkring.

Redovisning av inkomsterna från LKP finns i budgetredovisningen under kontot 5200 Statliga pensionsavgifter, netto. Som nettoinkomst/-utgift till statsbudgeten redovisas skillnaden mellan bruttoinkomst av LKP och utgifterna.

Nuvarande avgiftsstorlek (39 %) ger ett betydande årligt överskott, de senaste åren årligen 800 milj. kr. Det innebär att LKP-uttaget är större än som erfordras för att täcka utgifterna. Överskottet tillförs statsbudgeten som allmän förstärkning. Beräknat på de två senaste budgetårens relationer mellan inkomster och utgifter skulle ett LKP-uttag på 37 procentenheter bättre än 39 ha motsvarat utgifterna.

I RRV:s finansstatistik, RFV:s redovisning och statistik och i SCB:s statistik finns det inga sammanställningar som belyser utfallet för LKP. Granskningen visar att det saknas en lättillgänglig information, t.ex. med tidsserier, om utfallet av systemet med lönekostnadspålägg.

1.4.4 Sammanfattning av avgiftsredovisningen

Sammanfattningsvis kan bilden av den övergripande informationen om avgifter/inkomster och den mer detaljerade informationen om inkomster och utgifter för de olika avgiftsslagen beskrivas på följande sätt.

Löpande månatlig information om avgiftsinkomsterna tas fram av RSV i form av månadsrapporter och månadsredovisningar, främst datalistor, som sänds till RRV och RFV m.fl. ca en månad efter uppbörden. Uppgifterna återges till viss del senare av SCB i publikationen Allmän månadsstatistik. RRV redovisar något senare uppgifter om avgiftsinkomsterna i sin månadsredovisning av statsbudgetens utfall, även den med mycket begränsad spridning. Uppgifter om avgiftsinkomster per halvår redovisas av RRV i rapporten Realekonomisk fördelning.

Årsuppgifter om inkomsterna av socialavgifterna publiceras av RRV per budgetår i Statsbudgetens utfall i oktober/november efter det statliga budgetårets utgång. Preliminära uppgifter för det senast förflutna året har dessförinnan redovisats i olika myndigheters anslagsframställningar, främst i RFV:s. Utfalls- och prognosdata publiceras i RRV:s budgetprognoser, KI:s konjunkturrapporter (Konjunkturläget och Analysunderlag) och i RRV:s Inkomstberäkning.

Uppgifter om inkomst av egenavgifter ges dels i RRV:s Realekonomisk fördelning, dels från taxeringen i RSV:s Debiteringssammandrag för hela landet i december (taxeringsåret) och dels i KI:s Analysunderlag.

Mera lättillgängliga uppgifter med kommentarer om inkomsterna av socialavgifterna och hur de används ger RRV i sin skrift Statens finanser, som utkommer i januari-februari året efter budgetårets utgång. Tre-fyra månader senare publicerar RRV något mer detaljerade redovisningsdata i sin finansstatistik med titeln Utfallet av statsbudgeten.

Övergripande socialförsäkringsinformation publiceras också i RFV:s skrift Socialförsäkringsstatistik-Fakta som utkommer i november efter det senaste kalenderår redovisningen avser. I denna publikation ges också översiktlig information med tidsserier och kommentarer beträffande sådana socialavgifter och förmånsformer som RFV räknar till socialförsäkringssektorn. Något år senare utkommer RFV:s publikation Allmän Försäkring (SOS) med mera detaljerade statistiska uppgifter om sjuk- och föräldraförsäkring, folkpensionering och tilläggspension jämte delpensionsförsäkring m.m.

Uppgifter om det statliga lönekostnadspålägget och de statliga tjänstepensionerna m.m. finns i RRV:s publikationer Statsbudgetens utfall och Inkomstberäkning samt i bilaga till SPV:s anslagsframställning.

1.5 Uppgifternas användbarhet

Till utrönande av informationsvärdet av data i redovisningar och statistiken över socialavgifterna prövas i rapporten i vad mån det är möjligt att ur tillgängliga data få svar på ett antal frågor. Resultatet blev i korthet följande.

Vad gäller redovisningen av statsbudgetens utfall i stort noteras ofullständigheter i fråga om redovisningen av avgiftsinkomsterna; särskilt avseende arbetarskyddsavgiften och behållningen på några fonder/konton, nämligen kontona för företagshälsövård, allmänna sjukförsäkringsfonden och allmänna pensionsfonden. Hur redovisningen skall utformas beror delvis på avgränsningen mellan statsbudgeten och socialförsäkringssektorn. Sådan redovisning eller statistik som ger svar på de ställda frågorna saknas i många fall.

Ser man till informationens tillgänglighet som en kvalitetsfaktor kan man om RFV:s statistik över socialförsäkringssektorn konstatera följande.

Redovisningen i Socialförsäkringsstatistik-Fakta är vad avser redigering- en överskådlig och bra men genom att den är begränsad till förmåner som utbetalas av RFV och de allmänna försäkringskassorna ofullständig. Således ingår med den tillämpade avgränsningen inte uppgifter om arbetslöshetsförsäkringen, lönegarantiförmåner och sjöfolkspensioneringen, vilka försäkringsformer enligt SCB:s nationalräkenskapernas definition av socialförsäkring skall räknas dit.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

Publikationen Allmän Försäkring i SOS-serien saknar, förutom uppgifter om nämnda socialförsäkringsformer, även information om arbetsskadeförsäkringar. Denna publikation har under senare år kommit ut förhållandevis sent, volymen för år 1984 först i december 1986. Årsböckerna för år 1985 och senare år har ännu inte utkommit. Enligt uppgift från RFV kommer redovisningen för åren 1985 och 1986 att sammanföras till en volym som planeras bli utgiven under år 1988.

Vad som här nämnts om statistikens kvalitet är närmast några exempel på problemområden. En del av problemen arbetar man intensivt med för att lösa. Det är främst RRV och RSV som i arbetsgrupper tillsammans med SCB och KI m.fl. söker förbättra kvaliteten på grunddata i redovisningen av uppbörden av arbetsgivaravgifterna. Därvid gäller det att finna den mest lämpliga avvägningen mellan god precision i uppgifterna och hur snabbt uppgifterna skall tas fram.

1.6 Överväganden

Vid granskningen har framgått att inkomsterna av de lagstadgade socialavgifterna med endast ca en tredjedel redovisas som inkomst i den statsbudget som riksdagen tar ställning till. Behållningen på olika socialförsäkringsfonder redovisas inte heller samlat till riksdagen. Detta torde medföra att socialavgifternas betydelse för finansieringen av den statliga verksamheten av många underskattas. Med statlig verksamhet avses då verksamhet om vars finansiering och inriktning riksdagen och regeringen fattar beslut.

Det förhållandet att utgifterna för många avgiftsfinansierade socialförmåner inte redovisas mot inkomsterna m.m. medför, såsom nämnts i föregående avsnitt, att det för en bredare krets är svårt att bedöma om avgiftsinkomsterna använts på fastställt sätt och huruvida avgiftsnivåerna är rimliga.

Någon statistik som belyser arbetsgivaravgifternas betydelse som arbetskraftskostnad på olika lönenivåer finns inte. För flertalet avgifter finns inga direkta, fullständiga samband mellan inbetalda avgifter och utgående förmåner, varför någon redovisning om sådana samband inte är aktuell.

Av övriga faktorer som påverkar redovisningens och statistikens ändamålsenlighet kan nämnas dess kvalitet. Som kvalitetsfaktor räknas även redovisningens och statistikens tillgänglighet, tidsmässigt och i publikationer.

Av granskningen har framgått vissa brister i kvaliteten på vissa primärdata, nämligen i fråga om RSV:s månadsrapporter och månadsredovisning avseende arbetsgivaravgifterna. Svårigheterna att i tid få uppgifterna framtagna och publicerade gäller såväl den löpande inkomstredovisningen som viss socialförsäkringsstatistik, främst RFV:s SOS-publikation Allmän Försäkring. Närmast berörda myndigheter arbetar med att avhjälpa bristerna.

En mera allmän brist som klarlagts vid granskningen är att det för närvarande inte finns någon sammanställning från vilken man kan utläsa ekonomiska fakta om alla med socialavgifter finansierade förmåner. De publikationer som närmast, om än ofullständigt, fyller ett sådant ändamål är för närvarande RFV:s Socialförsäkringsstatistik-Fakta och RRV:s Statens Finanser.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

Det synes önskvärt att faktauppgifter som ger en fullständig överblick över socialförsäkringens/socialavgiftsområdets alla element samlas i en årligen utkommande publikation. Detta kan t.ex. uppnås genom att RFV:s Socialförsäkringsstatistik-Fakta får ett vidgat innehåll och därmed eventuellt en annan benämning. Ett alternativ är att bygga ut avsnittet om lagstadgade socialavgifter i RRV:s publikation Statens Finanser.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

1.7 Åtgärder

Mot bakgrund av vad som kommit fram vid granskningen bör åtgärder vidtas för att såväl redovisningen i statsbudgeten som statistiken över de lagstadgade socialavgifterna skall bli mera rättvisande. En allmän översyn av redovisningen och statistiken på området bör således göras med sikte på förbättringar vad gäller fullständighet, riktighet, jämförbarhet och ändamålsenlighet. Vidare bör i förekommande fall klart anges vilka statistiska publikationer som skall utgöra komplement till redovisningen av avgifterna.

Främst bör följande åtgärder vidtas beträffande

A. Riksredovisningen

1. Hela socialförsäkringssektorn redovisas för riksdagen, antingen integrerat i statsbudgeten eller separat i bilaga till statsbudgeten.

2. För *alla* socialavgifter beslutade av riksdagen redovisas i statsbudgeten inkomsterna och fondbehållningen, således även avgiftsinkomsterna till företagshälsovården och ställningen för fonderna/kontona för företagshälsovården, AP-fonden och den allmänna sjukförsäkringsfonden.

3. Alla viktigare inkomster och utgifter för de olika ändamålsbestämda socialavgifterna liksom ställningen rörande totala tillgångar/skulder redovisas i en översiktstabell i bilaga till statsbudgeten, t.ex. på samma sätt som finansieringen av vissa försäkringsformer redovisas i RFV:s Socialförsäkringsstatistik-Fakta.

4. Uppgifter om utfallet för tidigare redovisningsperioder, främst den närmast föregående, anges för de olika socialavgifterna, t.ex. i bilaga 2 till Statsbudgetens utfall eller motsvarande redovisning.

5. Redovisningen av allmänna sjukförsäkringsfonden omprövas varvid antingen försäkringens skulder till statsbudgeten regleras med fondmedlen eller beslut fattas om att slutreglering skall ske och fonden avvecklas.

6. Enhetliga definitioner införs för begreppen avgift, socialavgift, socialförsäkring och allmän försäkring i statsbudgeten, definitioner som bygger på allmänt vedertagna begrepp inom området och som bör vara bindande för statsmyndigheterna i övrigt.

B. Den statistiska informationen

1. Informationen om avgiftsområdena förbättras, bl.a. genom utbyggd statistik och årsseriedata för barnomsorgsavgiften, vuxenutbildningsavgiften, arbetsmarknadsavgiften, lönegarantiavgiften, sjömanspensionsavgiften,

ten, avgifterna till arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen samt de statliga lönekostnadspålägg.

2. Den statistiska informationen avseende samtliga socialförsäkringsavgifter samlas till en publikation t.ex. genom komplettering av RFV:s publikation Socialförsäkringsstatistik-Fakta eller RRV-publikationen Statens Finanser.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

2 Remissyttrandena

Granskningsrapporten Statistiken över socialavgifterna har sänts för yttrande till följande myndigheter och organ, nämligen allmänna pensionsfonden (AP-fonden), riksförsäkringsverket (RFV), riksskatteverket (RSV), konjunkturinstitutet (KI), centrala studiestödsnämnden (CSN), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), arbetarskyddsstyrelsen (ASS), kammarkollegiet (KK), riksrevisionsverket (RRV), statistiska centralbyrån (SCB), statens löne- och pensionsverk (SPV), Småföretagens Riksorganisation (SHIO), Tjänstemännens Centralorganisation TCO, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige LO samt Svenska Arbetsgivareföreningen SAF.

Centralorganisationen SACO/SR har avstått från att yttra sig över rapporten.

2.1 Allmänna synpunkter

Remissorganen är positiva till den kartläggning av redovisningen och statistiken över socialavgifterna som ingått i granskningen samt tillstyrker flertalet av de förslag till åtgärder som rapporten utmynnar i.

Bland de synpunkter och kommentarer av mera allmän karaktär som lämnats kan särskilt följande nämnas.

AP-fonden (AP-fondernas styrelser) instämmer i revisorernas kritik av den nuvarande redovisningen av socialavgifterna samt föreslår att uppdrag lämnas åt RRV och/eller RFV att inkomma med förslag till en samlad redovisning av socialförsäkringssystemen.

RSV tillstyrker de i utredningen föreslagna åtgärderna till förbättring av redovisningen och statistiken över socialavgifterna och anser det angeläget att åtgärderna snarast genomförs.

KI instämmer i allt väsentligt i de synpunkter och förslag som rapporten innehåller och dess kriterier för bedömning av redovisningen och statistiken.

SHIO tillstyrker de åtgärder som föreslås i rapporten men framhåller att en förbättrad statistikframställning inte får leda till större uppgiftskrav på företagen.

TCO har sedan flera år noterat de problem som påpekats i rapporten och stöder dess principiella målsättning att förbättra informationen om socialavgifterna.

LO välkomnar revisorernas förslag till åtgärder för förbättring av informationen om socialavgifterna, eftersom det torde vara av allmänt intresse att de avgifter som tillkommit genom ianspråktagande av löneutrymmet i förhandlingar mellan parterna på arbetsmarknaden ges en ordentlig redovisning.

SAF anför att rapporten tar upp en angelägen uppgift, och att det kan

konstateras att diskussioner har förts sedan 70-talet om behovet av en genomtänkt och överskådlig ekonomisk information om socialförsäkrings-systemet. Föreningen finner utredningen välgjord och pedagogisk och kan i allt väsentligt ställa sig bakom de bedömningar och förslag som redovisas.

I det följande redovisas i sammanfattning först varje förslag till åtgärd enligt rapporten, därefter remissyttrandena.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

2.2 Synpunkter på socialavgifternas redovisning i riksredovisningen

2.2.1 Redovisningen av socialförsäkringssektorn

Hela socialförsäkringssektorn redovisas för riksdagen, antingen integrerat i statsbudgeten eller separat i bilaga till statsbudgeten.

De instanser som inte bara tillstyrkt utan särskilt uttalat sig i denna fråga framhåller följande.

RFV delar uppfattningen att hela socialförsäkringssektorn bör redovisas för riksdagen men förordar att detta görs separat i bilaga till statsbudgeten. Därmed betonas socialförsäkringssektorns karaktär av försäkring av långsiktig karaktär med nära knytning mellan avgifter och förmåner. Förändringen kräver främst vissa ändringar i bilagor till budgetpropositionen.

AP-fonden avstyrker det alternativ som skulle innebära att ATP-systemet redovisningsmässigt integreras med statsbudgeten. Som motiv anføres bl.a. att ATP-systemet konstitutionellt och reellt ligger utanför statsförvaltningen. Administrationen av pensionssystemet åvilar visserligen olika myndigheter, men detta sker på uppdrag av pensionssystemet och mot ersättning.

De socialförsäkringsförmåner som finansieras med avgifter i förening med budgetanslag bör enligt *AP-fonden* integreras med budgetredovisningen.

Ett behov kommer dock att kvarstå att utanför statsbudgeten lämna en redovisning av socialförsäkringssystemet i dess helhet. Som exempel åberopas en sammanställning av socialförsäkringssektorns inkomster och utgifter i Reviderad nationalbudget, prop. 1987/88:150, bil. 1.1 s.65¹.

KK avstyrker ett redovisningsalternativ som skulle innebära att de fonder finansierade med socialavgifter som kollegiet förvaltar redovisas i statsbudgeten. Som motivering anføres bl.a. att en sådan ordning skulle innebära att fondernas fristående karaktär ginge förlorad och att missförstånd lätt kunde uppstå om hur deras medel finge användas. Kollegiet anför vidare att överläggningar om fondredovisningen inletts med RRV, varvid en av de centrala frågorna bör bli hur riksdagen, regeringen och andra intressenter skall få bättre information om fonderna i form av exempelvis bokslut och statistik.

RRV berör frågan om vad som skall menas med statlig verksamhet. Verket anser att den i rapporten tillämpade avgränsningen av statlig verksamhet till sådan om vars finansiering och inriktning riksdagen och regeringen fattar beslut är en av flera möjliga. Den gängse är oftast den som tillämpas i

¹ Anm.: Betydelsefulla, till socialförsäkring hänförliga poster ingår dock ej i denna redovisning, t.ex. folkpension, delpension, arbetsskadeförsäkring m.fl., jfr s. 12 i revisorernas rapport 1987/88:7.

nationalräkenskaperna, och RRV anser att avvikelser från denna senare klart skall framgå, då man redovisar med andra avgränsningar.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

2.2.2 Alla socialavgifter skall redovisas

För alla socialavgifter beslutade av riksdagen skall inkomsterna och fondbehållningen redovisas i statsbudgeten, även för företagshälsovården, AP-fonden och den allmänna sjukförsäkringsfonden.

RFV anför att för företagshälsovården har verkets redovisning varit otidlig under de två år detta avgiftsändamål förekommit. Förbättringar kommer att göras redan i 1987/88 års bokslut.

RRV avser att behandla frågan om en mera fullständig redovisning av arbetarskyddsavgifterna i verkets nästkommande inkomstberäkning.

SAF vill särskilt framhålla att det är ett minimikrav att samtliga avgiftsinkomster redovisas på ett korrekt och fullständigt sätt i det formella beslutsunderlag som föreläggs riksdagen.

AP-fonden avvisar förslaget att fondens ställning skall redovisas i bilaga till statsbudgeten och budgetutfallet. Som motiv anføres att ATP-systemets väsentliga transaktioner sker utanför budgeten. De enda transaktioner som utgör undantag är in- och utbetalning av ATP-avgifterna, vilket är naturligt eftersom dessa transaktioner på kort sikt påverkar statens lånebehov.

Det saldo om 40,8 milj. kr. för *AP-fonden* utgörande nettointkomst för statsbudgeten, vilket av *RRV* redovisas i bilaga 2 i budgetredovisningen (Statsbudgetens utfall 1986/87, s. 59), är den enda transaktion inom *AP-systemet* som direkt påverkar statsbudgeten. Något sådant saldo skall dock i princip inte förekomma.

Förändringar i fondens kontobehållning skall inte påverka statsbudgeten. Fondens räntetäkter redovisas inte över statsbudgeten, och fondens pensionsutbetalningar motsvaras inte av något anslag på socialhuvudtiteln. Fondstyrelserna får därför på principiella grunder avvisa förslaget att fondens behållning skall redovisas i statsbudgeten.

2.2.3 Utförligare redovisning av socialavgifterna i bilaga till statsbudgeten

Alla viktigare inkomster och utgifter för de olika ändamålsbestämda socialavgifterna liksom ställningen rörande totala tillgångar/skulder redovisas i en översiktstabell i bilaga till statsbudgeten.

I denna fråga, i vilken flertalet remissorgan yttrat sig, kan särskilt följande synpunkter vara av intresse att notera.

AP-fonden anför bl.a. att det för flertalet socialförsäkringar inte föreligger något samband mellan avgifter och totala utgifter, ännu mindre något försäkringsmässigt samband mellan avgiftsbetalning och förmåner. Avgifterna är därmed för flertalet av socialförsäkringarna en del av skattesystemet. Krav på fondbildning av betydelse föreligger i regel heller inte. Som nämnts inledningsvis föreslår *AP-fonden*, som instämmer i kritiken av den nuvarande redovisningen av socialavgifterna, att uppdrag lämnas åt *RRV* och/eller *RFV* att se över redovisningen av socialavgifterna.

RFV har icke något att invända mot att inkomster och utgifter brutto liksom ställningen i fonder m.m. redovisas i t.ex. *RRV:s* publikation

Statsbudgetens utfall. Det är i princip RRV och departementen som får ändra sina redovisningsmodeller. RRV har redan i dag tillgång till uppgifterna genom att inkomster och utgifter bruttoredo visas på undertitlar till statsbudgetens inkomsttitlar. I riksförsäkringsverkets årsbokslut redovisas inkomster och utgifter brutto.

KI tillstyrker förslaget att den statistiska redovisningen bör ge en fullständig överblick över socialförsäkringens samtliga inkomster och utgifter, inte bara avgiftsinkomsterna.

CSN konstaterar misstämning mellan RRV:s redovisning av avgiftsinkomsterna för vuxenutbildningen och regeringens inkomstberäkningar i budgetpropositionerna, vilka senare styr dispositionen av medlen och anslagstilldelningen. Vidare har vuxenstudiebidrag för arbetslösa vissa år skattefinansierats. Nämnden instämmer i att det behövs en samlad och kontinuerlig avstämning av inkomsterna från vuxenutbildningsavgifterna mot de utgifter de är avsedda att bestrida.

AMS delar uppfattningen att en utförligare redovisning av arbetsmarknadsavgiften bör ges i budgetredovisningen i anslutning till statsbudgeten. Kostnader för kontantstöd bör kunna ställas mot alternativet aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

ASS, som också instämmer i att det behövs en tydligare och mera fullständig redovisning, anger som exempel redovisningen av styrelsens inkomst från arbetsmiljöfonden samt att inkomsten från arbetsgivaravgifter till styrelsen och yrkesinspektionen ej särredovisas i styrelsens anslag (regleringsbrevet).

RRV anför att enhetliga regler saknas för redovisning av tillgångar och skulder och ränteberäkning för socialförsäkringsfonderna. RRV:s roll i denna fråga bör klaras ut. Avsaknaden av preciserade krav på redovisningen gör det nödvändigt för RRV att samla in information för fondredovisningen i särskild ordning.

SPV biträder förslagen avseende riksredovisningen och anser att följande mål bör eftersträvas:

- rätt procenttal för LKP,
- personalsjukpenningen återförs till myndigheterna,
- SJ:s pensionskostnader bör liksom för andra affärsverk hanteras vid sidan av LKP-systemet, bl.a. för att statistiken inte skall bli missvisande,
- avgifterna för anställda med statlig pensionsrätt i icke statlig verksamhet bör ses över för full kostnadstäckning,
- omprövning av förhållandet att sjukförsäkringsavgifterna även skall bära kostnaderna för försäkringskassornas administration av barnbidrag, bidragsförskott m.m.

LO framhåller att genom en förbättrad information om avgifternas användning framstår också klarare sambandet mellan avgifterna och de socialpolitiska åtgärder de finansierar.

SAF anser att det är av stor betydelse att det för de ändamålsbestämda avgifterna finns sammanställningar som visar avgiftsinkomsternas täckningsgrad för de avsedda ändamålen och som därmed ger information om avgiftsuttagets relation till de faktiska kostnaderna.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

2.2.4 Redovisning av jämförelsetal för föregående redovisningsperioder

Uppgifter om utfallet för tidigare redovisningsperioder, främst den närmast föregående, anges för de olika socialavgifterna, t.ex. i bilaga till Statsbudgetens utfall eller motsvarande redovisning.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

De remissinstanser som yttrat sig i denna fråga har tillstyrkt eller lämnat förslaget utan erinran.

2.2.5 Redovisningen av allmänna sjukförsäkringsfonden omprövas

Redovisningen av allmänna sjukförsäkringsfonden omprövas, varvid antingen försäkringens skulder till statsbudgeten regleras med fondmedlen eller beslut fattas om att slutreglering skall ske och fonden avvecklas.

RFV delar uppfattningen att det är önskvärt att sjukförsäkringsfondens framtida roll och syfte klargörs. Efter statsmakternas beslut att ytterligare avsättningar till fonden inte skulle göras har RFV inte sett anledning att närmare beräkna de ackumulerade över-/underskott som uppkommit under perioden. Det synes lämpligt att göra en sådan beräkning dels eftersom inkomstiteln sjukförsäkring under flera år visat underskott, dels med anledning av sjukpenningreformens ökade kostnader och intresset att studera metoder för att täcka underskott.

LO delar revisorernas uppfattning att sjukförsäkringsfonden antingen bör användas som en fond för reglering av sjukförsäkringens intäkter och utgifter eller helt avskaffas. Om den ekonomiska redovisningen och statistiken för sjukförsäkringen förbättras är det egalt vilken form man väljer.

2.2.6 Enhetliga definitioner för avgift, socialavgift m.m.

Enhetliga definitioner införs för begreppen avgift, socialavgift, socialförsäkring och allmän försäkring i statsbudgeten, definitioner som bygger på allmänt vedertagna begrepp inom området och som bör vara bindande för statsmyndigheterna i övrigt.

Såsom nämnts framhåller *AP-fonden* att avgifterna för flertalet av socialförsäkringarna är en del av skattesystemet.

RFV delar uppfattningen att vissa begrepp bör användas mera entydigt. Verket framhåller vidare att begreppet avgift troligen är det mest oklara av de som nämns. Den definition som anges i förslaget till ny regeringsform m.m. (prop. 1973:90) och som utvecklas i RRV:s föreskrifter 1975-11-20 bör enligt verkets mening vara vägledande, vilket medför att vissa "avgifter" i budgeten är att anse som skatter.

Begreppet socialavgift bör enligt RFV användas om avgifter som uppbärs enligt lagen om socialavgifter (obligatoriska på lön beräknade avgifter) med ett uttalat socialt ändamål, varvid en försäkringskonstruktion med nära och långsiktig stabil knytning mellan avgift och förmån bör gälla för samtliga avgifter.

Allmän försäkring bör tillämpas för försäkringsformer som bygger på lagen om allmän försäkring inkl. försäkringskassornas verksamhet.

Socialförsäkringsbegreppet är enligt RFV det något vidare begrepp som täcker vissa andra förmåner, såsom allmänna barnbidrag, bidragsförskott,

delpensionsförsäkring, arbets- och yrkesskadeförsäkring m.m., ett begrepp som RFV anser ändamålsenligt.

KI vill understryka vikten av förslaget om enhetliga definitioner i statsbudgeten. Institutet förordar att definitionerna i nationalräkenskaperna skall tillämpas, definitioner som är allmänt vedertagna och bygger på internationella rekommendationer.

Institutet nämner också att viss anpassning till nationalräkenskapsnomenklaturen pågår inom ramen för RRV:s revidering av statens s.k. totala verksamhet.

SCB förordar att nationalräkenskapernas definitioner används, eftersom de bygger på allmänt språkbruk och internationella rekommendationer. SCB vill också fästa uppmärksamheten på den nordiska SIAK-standard för lagstadgade socialavgifter och vidare på det arbete att koordinera den nordiska statistiken över sociala avgifter som bedrivs av Nordiska socialstatistikkommittén. I kommitténs arbete ges möjligheter att följa harmoniseringsarbetet med statistiken inom EG genom Danmarks EG-medlemskap.

RRV framhåller, vad gäller införande av enhetliga definitioner och begrepp, att en översyn bör samordnas bl.a. med den revidering av nationalräkenskapssystemet som skall genomföras. Utkast beräknas föreligga under år 1989.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

2.3 Förbättring av den statistiska informationen

Den statistiska informationen om avgiftsområdena förbättras dels genom utbyggd statistik och årsseriedata för barnomsorgsavgifter, vuxenutbildningsavgifter, arbetsmarknadsavgifter, lönegarantavgifter, sjömanspensionsavgifter, avgifterna till arbetarskyddsstyrelsen och yrkesinspektionen samt de statliga lönekostnadspåläggen, dels genom att information avseende samtliga socialförsäkringsavgifter samlas till en publikation, t.ex. genom komplettering av riksförsäkringsverkets publikation Socialförsäkringsstatistik-Fakta eller rikskontrollverkets skrift Statens Finanser.

Alla remissinstanser, utan undantag, instämmer i att den statistiska informationen om socialavgifterna behöver förbättras.

RFV nämner därvid särskilt behovet av årsseriedata om avgifterna men vill framhålla att det bör vara data per budgetår som redovisas. Verket delar också uppfattningen att statistisk information avseende socialförsäkringsavgifterna bör samlas till en publikation, t.ex. genom komplettering av verkets publikation Socialförsäkringsstatistik-Fakta.

KI anför bl.a. att i den statistiska informationen måste budgetårsredovisningen delas på halvår så att den kan jämföras med annan ekonomisk statistik där kalenderår (halvår, kvartal) är gängse redovisningsperiod. Tidsserier av en viss längd bör publiceras så att användaren lätt kan se om preliminära utfall har ersatts av mer definitiva siffror. Det skulle underlätta institutets arbete om uppgifter som nu hämtas från olika källor till institutets tre beräkningsomgångar kunde sammanställas enligt önskade definitioner av en och samma instans, utan att bearbetningstiden därmed förlängs.

RRV vill betona att verkets uppgift vid redovisningen av statsbudgetens utfall för ett visst budgetår främst är att ställa utfallet mot den av riksdagen antagna statsbudgeten. De tidsserier som RRV därutöver publicerar plane-

rar verket att göra mer omfattande och utförliga vartefter redovisningen blir möjlig att direkt använda för sådana ändamål. Löpande diskussioner pågår främst med riks försäkringsverket i denna fråga.

SCB anför om statistiken att en fortlöpande översyn görs av verkets publikationer i syfte att anpassa innehåll och tabeller efter uppgiftslämnarnas önskemål. Förändringar enligt utredningens rekommendationer kommer också att avspeglas i *SCB*:s redovisning.

SPV biträder förslagen om förbättring av den statistiska informationen om socialförsäkringsavgifterna och anser att riks försäkringsverket lämpligen bör kunna svara för denna.

SHIO vill beträffande avgiftsstatistikens innehåll och användbarhet framhålla följande. Statistiska uppgifter är ett viktigt underlag för en saklig debatt, och det krävs också att statistiken är "färsk". Organisationen förutsätter att bristerna när det gäller att publicera statistiken i tid, speciellt *RFV*:s *SOS*-publikation *Allmän Försäkring*, snarast avhjälpas. Organisationen framhåller vidare att arbetsgivar- och egenavgifternas betydelse som arbetskraftskostnad är en viktig fråga att belysa med offentlig statistik. Det är av yttersta vikt att statistiken i bl.a. detta hänseende förbättras och samlas i en publikation.

LO tillstyrker förslaget om förbättrad statistisk information om socialavgifterna, bl.a. i form av årsseriedata om avgifterna samlade i en enhetlig publikation, lämpligen genom en utvidgning av *RFV*:s skrift *Socialförsäkringsstatistik-Fakta*.

SAF välkomnar förslaget om en samlad publikation med enhetliga definitioner och tidsserier, vilket skulle ge underlag för jämförelser av olika slag. Tanken om redovisning av arbetsgivaravgifternas ekonomiska betydelse i olika inkomstlagen är exempelvis också värd en vidareutveckling i statistiken.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16
Bilaga)

Innehållsförteckning

Revisorernas förslag

1 Genomförd granskning	
2 Revisorernas överväganden	
2.1 Statsbudgeten	
2.1.1 Allmänt	
2.1.2 Socialavgifterna och statsbudgeten	
2.2 Den övriga redovisningen av socialavgifterna	
2.2.1 Fullständighet och allsidighet i redovisningen	
2.2.2 Redovisning av jämförelsetal	
2.2.3 Redovisningen av allmänna sjukförsäkringsfonden	
2.2.4 Enhetliga definitioner för avgift, socialavgift m.m.	
2.3 Framställning och publicering av statistik över socialavgifterna	
3 Sammanfattning	
4 Hemställan	
Särskilt yttrande	

Bilaga

1 Rapporten	
1.1 Granskningens syfte och inriktning	
1.2 Granskningens genomförande	
1.3 Gällande ordning för redovisning och statistik	
1.3.1 Bestämmelser	
1.3.2 Definitioner	
1.4 Kartläggning av redovisning och statistik	
1.4.1 Socialavgifternas redovisning i statsbudgeten	
1.4.2 Myndigheternas avgiftsredovisning och statistik	
1.4.3 Redovisningen av lönekostnadspålägget	
1.4.4 Sammanfattning av avgiftsredovisningen	
1.5 Uppgifternas användbarhet	
1.6 Överväganden	
1.7 Åtgärder	
2 Remissyttrandena	
2.1 Allmänna synpunkter	
2.2 Synpunkter på socialavgifternas redovisning i riksredovisningen	
2.2.1 Redovisningen av socialförsäkringssektorn	
2.2.2 Alla socialavgifter skall redovisas	
2.2.3 Utförligare redovisning av socialavgifterna i bilaga till statsbudgeten	
2.2.4 Redovisning av jämförelsetal för föregående redovisningsperioder	
2.2.5 Redovisningen av allmänna sjukförsäkringsfonden omprövas	
2.2.6 Enhetliga definitioner för avgift, socialavgift m.m.	
2.3 Förbättring av den statistiska informationen	

Redog. 1989/90:2
Bilaga 5
(Förs. 1988/89:16)

1988/89:17

Riksdagens revisorers förslag angående statliga insatser för prospektering

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av frågor kring de statliga insatserna för prospektering.

Med utgångspunkt i de mineralpolitiska riktlinjer som riksdagen fastställde år 1982 har främst nämnden för statens gruvegendoms (NSG) prospekteringsverksamhet och det statliga stödet till prospekterande företag via programmet för utökad prospektering m.m. granskats.

Vid granskningen har konstaterats bl. a. att utfallet av de statliga insatserna för prospektering under de senaste tolv åren inte varit tillfredsställande. Detta gäller framför allt NSG:s prospekteringsverksamhet, vilken – såvitt vi kan bedöma – hittills inte lett till att någon fyndighet kommit till exploatering. Vi har vidare funnit vissa brister i den långsiktiga inriktningen av och strategin för det samlade statliga agerandet inom området samt i reglerna för stöd till prospekterande företag. Något som även gäller för baskarteringen vid Sveriges geologiska undersökning (SGU).

För att uppnå ökade resultat föreslår vi därför bl.a.

att tyngdpunkten för de samlade statliga insatserna på området förskjuts i riktning mot tidigare led i prospekteringskedjan,

att ett bättre underlag i fråga om tekniska/geologiska förutsättningar för prospekteringen tas fram och branschförutsättningarna för företag inom mineralområdet klarläggs samt behovet av samordning av de statliga insatserna för baskartering, forskning och utveckling samt prospektering utreds,

att prospekteringsrådets uppgifter på mineralområdet vidgas och att dess överflyttning till NSG övervägs,

att SGU utreder förutsättningar för samt omfattning av och inriktning på en förstärkt baskartering,

att samarbetet mellan SGU och NSG fördjupas i fråga om prognosarbetet samt

att NSG:s övergripande planering förbättras, NSG:s ledning förstärks och ordningen för medelstilldelningen till NSG ses över.

1 Revisorernas granskning

Granskningen¹ har främst gällt NSG:s prospekteringsverksamhet och stödet till prospekterande företag via programmet för utökad prospektering m.m.

¹ Granskningen har föreslagits av två enskilda riksdagsmän vid revisorernas sammanträden med utskotten år 1987.

Härvid har planering och urval av projekt, gruv- och mineralindustrins utvecklingstendenser samt frågan om inriktningen av och strategin för den statliga prospekteringen är anpassad till utvecklingen studerats. Även baskarteringen vid SGU och programmet malmgeologisk forskning vid Styrelsen för teknisk utveckling (STU) har undersökts.

För prospekteringen har staten under åren 1975–1987 satsat sammanlagt ca 1,3 miljarder kronor med målet att få fram ny gruvverksamhet. Omkring 920 milj. kr. därav har gått till NSG:s prospektering och ca 180 milj. kr. till övriga prospekterande företag. Därutöver har minst 180 milj. kr. satsats på baskartering och malmgeologisk forskning för prospekterings behov².

Syftet med granskningen har varit att analysera inriktningen samt omfattningen och resultatet av de statliga prospekteringsinsatserna under de senaste tolv åren samt att söka klarlägga förutsättningarna för statens möjligheter att komplettera och stimulera den enskilda prospekteringsverksamheten i landet. I granskningen har också ingått att överväga olika alternativ när det gäller målen för och inriktningen av NSG:s verksamhet.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten (1987/88:9) Statliga insatser för prospektering (dnr 1987/88:40). Över rapporten har yttranden inhämtats i sedvanlig ordning. Sammanfattningar över rapporten och yttrandena är redovisade i *bilaga* till denna skrivelse.

I rapporten noteras att utfallet av de statliga prospekteringsinsatserna under de senaste tolv åren inte varit tillfredställande. Detta gäller framför allt NSG:s prospekteringsverksamhet, som hittills inte lett till att någon ny fyndighet kommit till exploatering. Vidare har i granskningen konstaterats vissa brister i den långsiktiga inriktningen av och strategin för det samlade statliga agerandet inom prospekteringsområdet samt i fråga om stödet till prospekterande företag. Detsamma gäller för baskarteringen vid SGU. Därför förordas i rapporten i första hand att en omfördelning sker av de statliga insatserna i riktning mot tidigare stadier i prospekteringskedjan och att ett bättre planeringsunderlag tas fram, så att val av prospekteringsområden och projekt kan göras med större hänsyn till givna förutsättningar och möjligheter för utvinning av olika typer av metaller/mineral.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Den hittillsvarande inriktningen av den statliga prospekteringsverksamheten

Från och med budgetåret 1975/76 övertog NSG ansvaret för den statliga prospekteringen. Ansvaret för denna hade tidigare legat på SGU. Fram t.o.m. budgetåret 1987/88 har NSG för uppgiften tilldelats sammanlagt ca 920 milj. kr.

I vår granskning har resultatet och effekterna av denna statliga prospekteringsverksamhet bedömts. Analysen har omfattat statliga prospekterings-

² Som jämförelse kan nämnas att de två andra stora prospekteringsorganisationerna på området – Boliden Mineral AB och f.d. LKAB prospektering – under motsvarande tidsperiod totalt satsat ca 402 milj. kr. resp. 531 milj. kr. i prospektering.

projekt som avslutats under åren 1975–1987. Således ingår även resultat av SGU:s prospekteringsverksamhet sedan slutet på 1960-talet.

Denna analys har avsett säkerställda resultat av NSG:s verksamhet i form av igångsättande av gruvdrift, arrende- och samarbetsavtal, upptäckta malmreserver, utmål, företagskontakter och av NSG gjorda klassificeringar av mineraliseringar som NSG själv upptäckt. Analysen visar att nämndens prospektering hittills inte lett till att någon fyndighet kommit till eller med full säkerhet kan sägas vara på väg mot exploatering. Därmed har heller inga arrendeintäkter influerat som skulle kunna balansera prospekteringskostnaderna. NSG har inte heller kommit något nytt, större malmfält på spåren eller bidragit med malmreserver till gruvor där brytning sker i någon mer betydande omfattning.

För att ytterligare belysa NSG:s prospekteringsverksamhet har i rapporten ställts samman nämndens samtliga genom börning undersökta fyndigheter, och därefter har NSG fått klassificera dessa i försumbara, marginella och utvinningsbara fyndigheter. Därvid framgår att NSG borrarat upp ca 175 fyndigheter under den granskade perioden. Av dessa har 131 ansetts vara försumbara, 24 marginella och 13 utvinningsbara¹ fyndigheter. Av de sistnämnda är fyra fyndigheter av större intresse för NSG för närvarande.² Därtill finns fyra småfyndigheter där NSG har vissa planer på s.k. smågruveverksamhet.

En analys av orsakerna till den statliga prospekterings förhållandevis dåliga utfall pekar på brister i framför allt den långsiktiga inriktningen av och strategin för nämndens agerande inom området.

Flertalet av de myndigheter och organisationer som hörts i ärendet delar i stort våra synpunkter och bedömningar. Inte heller har någon av dessa några sakliga påpekanden att göra emot det underlag vi redovisat i vår rapport. *Högskolan i Luleå*, *Svenska gruvföreningen* och *Överstyrelsen för civil beredskap* (ÖCB) finner granskningens faktasammanställningar väl genomförda och värdefulla.

Några av remissinstanserna påpekar dock att den granskade tidsperioden kan vara i kortaste laget för en slutgiltig utvärdering av en verksamhet som malmprospektering, på grund av att det kan ta uppåt 5 till 15 år att etablera en färdig gruva. Vi är medvetna om detta och har tagit hänsyn till det. Så t.ex. ingår också SGU:s tidiga prospekteringsaktiviteter i vår utvärdering, varför den utvärderade tidsperioden i många fall är mellan 15 och 20 år. Vi har även låtit NSG själv bedöma det framtida värdet av de fyndigheter man hittat, men som man av olika skäl inte velat eller hittills hunnit utmålslägga.

Svenska Gruvindustriarbetareförbundet är kritiskt och anser att man fått en mer verklighetsbetonad bild av orsakerna till det dåliga prospekteringsutfallet om vi, i samband med att vi konstaterade vissa brister i långsiktig inriktning och strategi vid NSG, också nämnt att detta förorsakats av beslut över vilka NSG inte rått. Enligt förbundet skulle orsakerna ha sin grund i beslut av riksdagen.

¹ I detta begrepp innefattas såväl en teknisk som en ekonomisk bedömning.

² I fråga om en av dessa – Pahtohavarefyndigheten – pågår i dagarna förhandlingar om rättigheterna till fortsatta undersökningar med bl.a. Outokumpu AB, som kan innebära att ytterligare ett steg mot exploatering tagits.

På denna punkt har vi delvis en annan uppfattning. De nya riktlinjer för nämndens prospekteringsverksamhet som gavs i mineralpolitiska propositionen (prop. 1981/82:99) innebar att de tre huvudområden mineralpolitiska kommittén bedömt som viktigast för den framtida inriktningen av prospekteringen i Sverige, nämligen prospektering efter nya slag av fyndigheter, t.ex. industrimineral och legeringsmetaller, grundläggande basprospektering i syfte att hitta nya malmprovinser samt prospektering i anslutning till befintliga driftsgruvor och anrikningsverk fastslogs som riktningsgivande. Samtidigt påpekades det dock i propositionen att det åligger nämnden att, inom ramen för sina tillgängliga resurser och mot bakgrunden av hur verksamheten med prospekteringsstödet utföll, själv prioritera satsningarnas storlek inom resp. huvudområden. I sammanhanget kan också nämnas att NSG år 1983 genomförde en ändring i sin inriktning av verksamheten som innebar att den basprospektering för att finna nya malmprovinser som varit igång sedan år 1978 övergavs till förmån för en tyngdpunktsförskjutning mot undersökningar av enskilda fyndigheter inom kända malmprovinser. NSG:s egna bedömningar och prioriteringar torde därmed ha påverkat den hittillsvarande prospekteringsverksamheten.

Det bör också påpekas att vår granskning självfallet även avsett en bedömning av riksdagens beslut i saken och behovet av omprövningar.

Malå kommun, Sveriges geologiska AB (SGAB) och Civilingenjörsförbundet (CF) har vissa allmänna kritiska påpekanden om granskningen. I fråga om redovisningar och analyser av resultatet av den statliga prospekteringen ges dock främst kompletterande orsaksförklaringar och bakgrund till erhållet resultat. Så t.ex. anser *Malå kommun* att en bidragande orsak till det klena resultatet av den statliga prospekteringen säkerligen är att man i fråga om denna endast i mycket begränsad omfattning tagit hänsyn till åsikter från fackfolk och specialister inom branschen då svensk prospekteringsverksamhet diskuterats, utretts och genomgått omorganisationer. Revisorerna vill här endast påpeka att ett 30-tal ledande personer och organisationer inom området hörts under vår granskning.

NSG efterlyser i sitt yttrande en mer positiv redovisning av hur man bedrivit sin prospektering som motvikt till den som man anser något negativ bild av verksamheten som vi ger i rapporten. Som ett exempel hänvisar man till den summering av verksamheten som inleder nämndens yttrande.

Revisorerna noterar att nämnden i denna inledningsvis refererar sin instruktion och därefter på några rader ger sin syn på prospekteringen och val av målområden. Nämnden avslutar med att säga att man har ett gott samarbete med konsulter, gruvföretag och myndigheter och kontakt med universitet och högskolor.

Vi kan dock inte finna att denna allmänna beskrivning tillfört något nytt till granskningsrapportens uppgifter. När det gäller de redovisningar och analyser revisorerna genomfört i fråga om NSG:s hittillsvarande prospekteringsprojekt väljer nämnden – i det stora hela – att inte kommentera dessa. Man påpekar endast att NSG bl.a. upptäckt – vilket också redovisats i vår rapport – fyra i remissvaret uppräknade fyndigheter som är långt framskridna mot en exploatering.

I övrigt anser NSG att rapporten förbigår de pris- och utvecklingsproblem

som gruvnäringen drabbats av under den tid NSG verkat. Kraven på utvinningsbara tonnage och halter i projekten har sålunda ständigt ökat. Detta är självfallet en kärnfråga för prospekteringsverksamheten i landet framöver som vi varit klart medvetna om.

Endast bergmästaren i norra distriktet har sakliga påpekanden om det underlagsmaterial som vi baserat vårt slutliga omdöme på och synpunkter på våra resultatjämförelser. Detta gäller klassificeringen av utmålet Lappvattnet 23 som enligt bergmästaren med dagens nickelpris torde vara av intresse från ekonomisk synpunkt. Han påpekar emellertid också att dagens nickel- och kopparpriser av många bedömare anses vara tillfälliga. Dessutom vill han att utmål i anslutning till gruva som är i gång ej medtas vid jämförelser mellan statliga och privata prospekteringsorganisationer, eftersom det är lättare att hitta malm och igångsätta gruvbrytning intill en verksam gruva.

Angående verksamheten i norra distriktet skriver bergmästaren:

Efter denna korrigerig framgår att endast Viscariagruvan har igångsatts. Denna gruva har dock med något års undantag gått med förlust, ända tills 1987 års prishöjning på koppar gjorde den brytvärd. Ur strikt ekonomisk synpunkt borde gruvbrytningen ej ha igångsatts. En granskning av övriga utmål som tilldelats något av de stora gruvföretagen, visar att med ett par undantag även dessa fyndigheter förutsätter väsentliga realprishöjningar eller teknikförbättringar för att kunna brytas. De är i likhet med statens utmål resultat av det synsätt som etablerades före trendbrottet på metallmarknaden.

Rapporten anger att kostnaden per utlagt utmål är klart högre för statlig än för övrig prospekteringsverksamhet. En del av denna skillnad torde kunna förklaras med att de av NSG redovisade undersökningarna i regel har varit mera omfattande, som t. ex. tätare borrhning, än vad övriga sökande redovisar vid utmålsläggningar. De sistnämndas undersökningsarbeten ligger oftare på gränsen till vad som kan godtagas för att utmål över huvud taget skall kunna anvisas.

När utmålet Gelvenåikko undantages, härrör samtliga för NSG:s räkning lagda utmål inom norra distriktet från uppslag, som hade börjat undersökas, innan NSG övertog ansvaret för den statliga prospekteringen. Det är således egentligen det tidigare SGU:s insatser för att hitta nya malmer och NSG:s insatser för att fullfölja undersökningarna, som har granskats.

Revisorerna kan instämma i att de privata prospekteringsorganisationerna inte heller varit särskilt framgångsrika och att vår utvärdering snarare gäller det tidigare SGU:s insatser för att hitta malmer och NSG:s insatser för att fullfölja dessa. Enligt vår mening blir inte nämndens hittillsvarande verksamhet mer tillfredsställande av att flera av NSG:s fyndigheter egentligen hittats och undersökts av dåvarande SGU eller av övriga prospektörers mer eller mindre tillfredsställande resultat.

2.2 Omfördelning av de samlade statliga insatserna mellan olika led i prospekteringskedjan

I vår granskningsrapport föreslår vi att tyngdpunkten i de samlade statliga insatserna för prospektering förskjuts i riktning mot tidigare led i prospekteringskedjan, dvs. mot baskartering, malmgeologisk FoU och basprospekte-

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17)

ring. Flertalet hörda remissinstanser instämmer i eller har icke något att erinra emot förslaget.

Såsom bl.a. *SGU, Stockholms universitet* och *bergmästaren i södra distriktet* framhåller i sina yttranden krävs det en väsentligt ökad kännedom om berggrunden om den fortsatta svenska prospekteringen skall bli framgångsrik. Detta förutsätter bl.a. en snabbare och mer omfattande geologisk karteringsverksamhet och en bättre framförhållande malmgeologisk forskning.

De stora utländska prospekteringsbolagen använder i dag, såsom *Stockholms universitet* också påpekar, stora delar av sina resurser till att utveckla prospekteringsstrategier som bygger på geologiska synsätt och idéer från modern forskning. I samarbete med universiteten och de nationella geologiska undersökningarna utformas geologiska modeller som beskriver de miljöer och processer som skapat malmfyndigheterna. Detta är av allt större betydelse eftersom man i ökad utsträckning måste söka malmer mot större djup, vilket är dyrbart med konventionella geofysiska metoder och borrhiningssystem.

Bergmästaren i södra distriktet anser också att strukturgeologi (tredimensionella beskrivningar av t.ex. kalderor och avsättningsbassänger) och åldersbestämningar bör ingå som en viktig del i framtida planeringsunderlag.

Även fältprospekteringen i landet är i dag eftersatt vilket också *Boliden Mineral AB, Svenska gruvindustriarbetareförbundet* och *STU* framhåller i sina yttranden. Detta beror bl.a. på brister i planeringsunderlaget.

En förstärkning av insatserna i tidigare led är enligt vår mening erforderlig. Behovet understryks av den konstaterade svårigheten att uppställa en strategi för prospekteringsverksamheten. Stora statliga prospekteringsresurser kan möjligen hittills ha lagts på fel områden på grund av att grundläggande planeringsmaterial saknats.

Även andra förbättringar på området föreslås av remissinstanserna. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* påpekar sålunda att de kriterier som för närvarande avgör om prospekteringsstöd skall utgå inte främjar ett långsiktigt synsätt och därför behöver ses över. *Högskolan i Luleå* föreslår att den tillämpade geofysiska forskningens resultat skall tas i beaktande på ett mycket tidigare stadium i prospekteringsplaneringen genom att resultatutbyte och forskningsinitiering sker i ett framtida prospekteringsråd.

STU understryker för sin del betydelsen av att vidgade resurser ges *SGU* för att ta en mer aktiv roll vad det gäller FoU. Det finns nämligen ett påtagligt behov av ökad FoU-samverkan och informationsutbyte inom svensk geologi.

STU liksom flera andra remissinstanser framhåller vikten av ett svenskt deltagande i den internationella malmgeologiska debatten och att nya malmgenetiska idéer tillförs och prövas vid prospekteringen inom landet. *STU* ser därför, särskilt mot bakgrund av *SGU:s* behov av ökad extern FoU-samverkan och behov att bygga upp ett förstärkt och långsiktigt stabilt kontaktnät, gärna en mer aktiv roll för *SGU* som operativ myndighet i dessa sammanhang.

Revisorerna delar dessa uppfattningar.

Vi föreslår att tyngdpunkten i de samlade statliga insatserna för prospektering förskjuts i riktning mot tidigare led i prospekteringskedjan, såsom basartering, malmgeologisk FoU och basprospektering.

2.3 Långsiktig inriktning och utveckling av den statliga prospekteringen

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17)

Den prospektering som bedrivs i dag utgör grunden för den mineralutvinning som kommer att bedrivas i en framtid, sannolikt med andra tekniska och ekonomiska förutsättningar än i dagsläget. Denna prospektering är baserad på tidigare vunnen erfarenhet och tidigare utvecklad teknik samt utförs mot bakgrund av framtidens definition av begreppet malm.

Vid varje tidpunkt styrs prospekteringen av förutsättningar som prospekteringsorganisationerna i många fall har ringa direkt kontroll över, och man tvingas trots det göra rimliga antaganden rörande de givna förutsättningarna och sedan överföra dem till praktiskt handlande. De viktigaste förutsättningarna vid en given tidpunkt är marknadsförutsättningar (malmvärde in situ och prisutveckling), internationell utveckling på mineralområdet (upptäckter av nya fyndigheter, export- och importbegränsningar, gruvnedläggningar), tekniska-geologiska förutsättningar (utvecklingen inom det geologiska området, av prospekteringstekniken, på gruvbrytningsområdet och på anrikningssidan) och branschförutsättningar inom landet (företagsantal, struktur, inriktning m.m.).

Bedömningar av dessa olika typer av förutsättningar och slutsatserna av bedömningarna är följaktligen viktiga styrmedel för inriktningen av prospekteringen. För en framtida verksamhet på prospekteringsområdet har man därför att förlita sig till att en tillfredsställande analys- och prognosverksamhet kommer till stånd samt att en tillfredsställande översikt över utvecklingen på området införskaffas och godfrämjande forskning på det geologiska och tekniska området upprätthålls.

Något mer omfattande eller systematiskt arbete av nämnt slag förekommer inte i dag. SGU:s utredningsresurser i dessa avseenden är begränsade. NSG har givetvis på olika sätt, dock i mer osystematisk och mindre resurskrävande form, följt utvecklingen. Men med resurser i den storleksordningen NSG förfogar över har dessa aktiviteter varit alltför begränsade. NSG har många likheter med ett affärsdrivande verk, som skall verka både i samarbete och konkurrens med andra på en marknad och måste därför ha en överblick över denna marknad och hur den kommer att utvecklas framöver.

Utan tillräcklig framförhållning saknar den statliga prospekteringsverksamheten möjlighet att hävda sig.

Den kommitté för utredning av marknadsförutsättningar m.m. för vissa mineralråvaror (dir 1987:33) som för närvarande arbetar kommer säkerligen att lämna en typ av underlag som är lämplig för efterfrågad styrning.

Vår granskning visar att det är viktigt att också ett bättre underlag när det gäller tekniska/geologiska förutsättningar och branschförutsättningar inom landet tas fram för framtida beslut.

Det i vår granskningsrapport framlagda förslaget att kommittén bör få tilläggsdirektiv för att bl.a. ta fram ett sådant kompletterande underlag och pröva behovet av samordning av de statliga insatserna för baskartering, forskning och utveckling (FoU) och basprospektering får stöd eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser utom en.

Enligt SIND:s mening är det angeläget att NSG:s prospekteringsverksam-

het samordnas med de statliga resurserna vid universitet och högskolor. Svenska Gruvföreningen anser också att svensk mineralhantering skulle gynnas av en kraftsamling inom geologi och prospektering. I dag råder alltför stor splittring på den statliga sidan med onödigt många högskole- och universitetsinstitutioner, statliga verk m.m. Det skapar revirtänkande och tungrodd byråkrati.

Mineralråvarukommittén (MIR-kommittén) själv anser att detta förslag berör avgränsade delområden, som ryms inom den vidare ram som ges i direktiven för kommittén och ställer sig positiv till att erhålla nämnda tilläggsdirektiv. En förutsättning för att kunna genomföra arbetet enligt de föreslagna tilläggsdirektiven är dock att tidpunkten för redovisning av utredningsarbetet senareläggs. Enligt vår mening bör detta i så fall ske.

Endast Malå kommun ställer sig tvekande till detta förslag med motiveringen att de föreslagna kommittéutläggerna inte skulle leda till att något nytt kom fram. Vår granskning visar emellertid att ett sådant sammanställt material saknas för närvarande. Ett dylikt undersökningsmaterial i fråga om geologiska/tekniska förutsättningar och branschförutsättningar inom landet bör också kunna ställas samman av befintligt material och bedömningar på basis av detta göras utan alltför tidskrävande insatser.

Revisorerna anser det angeläget att MIR-kommittén får de föreslagna tilläggsdirektiven för att komplettera det framtida beslutsunderlaget på området.

2.4 Prospekteringsråd

I regeringens proposition 1980/81:130 om industripolitikens inriktning m.m. föreslogs att ett prospekteringsråd inrättades vid den centrala förvaltningsmyndigheten på mineralområdet, dvs. SGU. Rådet skulle få en viktig uppgift i arbetet att samordna de olika prospekteringsorganisationernas verksamhet. Det borde bl.a. ta initiativ till och föreslå större projekt för att snabbt kartera intressanta områden genom t.ex. förenklad berggrundskartering eller storregionala geokemiska undersökningar. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. I proposition 1981/82:99 om svensk mineralpolitik sades vidare att anknytningen till det föreslagna rådets verksamhet skulle bli av stor betydelse i nämndens fortsatta verksamhet, bl.a. kunde inom ramen för rådets verksamhet ett betydelsefullt samarbete äga rum. Samarbetet förutsattes leda till en effektiv samordning av de samlade resurserna för prospektering, mineralteknik och även FoU-satsningar.

För nämndens vidkommande var det av stor betydelse att detta arbete kontinuerligt ökar dess kunskaper om och erfarenheter av den praktiska verksamheten på mineralutvinningsområdet. Nämndens viktiga uppgift att, bl.a. på grundval av samarbetet i prospekteringsrådet, bevilja stöd till prospektering och att i eget samarbete med annan gruvintressent driva projekt, förutsatte en kompetens som för nämndens vidkommande, med dess begränsade personella resurser, förutsatte nära kontakter med andra myndigheter och organ, som t.ex. ÖCB, STU, högskolan i Luleå och andra forskningsorgan.

Vår granskning har visat att prospekteringsrådet på SGU endast i

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17)

begränsad utsträckning kunnat fylla de uppgifter statsmakterna angett. Rådets huvudsakliga uppgift har bestått i att lämna förslag till inriktning av SGU:s förenklade berggrundskartering och storregionala geokemiska undersökningar.

För att få det värdefulla kompetenstillskott i planeringsverksamheten som statsmakterna avsett i sina direktiv föreslogs i vår rapport att prospekteringsrådet skulle flyttas från SGU till NSG. Ett utvecklat samråd med andra företag och kompetenscentra är enligt rapporten särskilt angeläget när det gäller den övergripande planeringen av NSG:s verksamhet. Verksamhetsplanen är NSG:s viktigaste styrinstrument. NSG bör vid utarbetandet av planerna utnyttja såväl utomstående kompetens som den som kommer att finnas företräd i det föreslagna prospekteringsrådet.

Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig i frågan är positiva till eller har inget att erinra emot det föreslagna prospekteringsrådet. Av de närmast berörda myndigheterna har *SGU* inget att erinra mot att ett sådant prospekteringsråd inrättas vid NSG, men man anser dock att detta bör få en annan benämning för att undvika en sammanblandning med SGU:s prospekteringsråd som man vill ha kvar. Detta råd har, anser man, en mycket viktig funktion för SGU:s kontakter med prospekterande företag och organisationer.

NSG ser ingen anledning att byta huvudman för rådet, såvida inte detta skall ha radikalt andra uppgifter än SGU:s råd.

Visserligen bör SGU:s behov av kontakter i ovan angivna avseenden enligt vår bedömning lika väl kunna tillgodoses i ett prospekteringsråd vid NSG, och detta råd få så vidgade uppgifter att såväl SGU:s som NSG:s krav på kompetent rådgivning tillgodoses.

Eftersom de närmast berörda myndigheterna uttryckt en viss tveksamhet till det av oss presenterade förslaget bör frågan övervägas ytterligare. Vi förordar därför att MIR-kommittén också prövar behovet av att *flytta över prospekteringsrådet vid SGU till NSG* och därmed sammanhängande frågor. I ett sådant råd bör ingå personer med kunskaper om prospektering, gruvbrytning och mineralanrikning, forskning och utveckling samt kunskaper om metallmarknadernas utveckling. Samtidigt bör ställning tas till NSG:s styr- och referensgrupp för stödet till prospekterande företag.

2.5 NSG:s övergripande planering, organisation m.m.

I granskningsrapporten har framförts förslag om olika åtgärder för att stärka NSG:s möjligheter till övergripande planering, bättre organisation m.m. Beträffande dessa förslag är remissutfallet mera svårbedömt än i fråga om de hittills berörda frågorna. Endast ett mindre antal av remissinstanserna har yttrat sig om dessa förslag till åtgärder. Meningarna är också delade bland dem. Vad vi kan notera, har dock inga avgörande invändningar redovisats. Emellertid kan vissa av dessa frågor behöva utredas vidare. Här nedan övervägs endast de förslag till åtgärder som vi för närvarande anser bör vidtas.

Förslaget att förbättra den övergripande planeringen, särskilt när det gäller *utvärderingar och analyser av tidigare planperioders prospekterings-*

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17)

verksamhet, biträder Malå kommun, Civilingenjörsförbundet och Svenska gruvindustriarbetarförbundet helt eller delvis. SGAB anser att den planering som behövs redan sker hos NSG. En överföring av prognosfunktionen från SGU till NSG är dock önskvärd, anser bolaget.

SGAB har inte redovisat några avgörande invändningar i detta sammanhang. Vi konstaterar också att resultatet från SGU:s prognosverksamhet i dag även har andra avnämare än NSG och att SGU anser att det finns anledning att öka verkets möjligheter till insatser på prognosområdet. Detta långsiktiga prognos- och utredningsarbete inom SGU bör kunna utgöra en del av det underlag som krävs som bakgrund för NSG:s verksamhet. SGU ställer sig positivt till ett fördjupat samarbete inom detta område. Enligt vår mening är det angeläget att så sker.

Vi vill betona att den övergripande planeringen måste utgå från de faktiska förutsättningarna för verksamheten. Vår uppfattning är att en analys av verksamheten och resultatet av tidigare perioders prospektering är av stor betydelse härvidlag. I vår granskning har vi vidare konstaterat att det övergripande planeringsarbete som hittills bedrivits vid NSG i huvudsak varit kortsiktigt och framtidsinriktat. Det är också angeläget att riksdag och regering samt andra beslutsfattare på området genom NSG får bättre beslutsunderlag för sina övergripande ställningstaganden.

Enligt vår mening bör sålunda den övergripande planeringen och styrningen av verksamheten ske med utgångspunkt i en tillbakablickande redovisning och analys av verksamhetens resultat. Den övergripande planeringen behöver förbättras i dessa avseenden.

När det gäller att få fram tillförlitliga prognoser bör ett *fördjupat samarbete mellan SGU och NSG* komma till stånd.

Prospekteringen är den dominerande delen av NSG:s verksamhet. *Representanterna i NSG:s styrelse* är emellertid i dag främst valda för att bistå NSG med kunskap och auktoritet i fråga om egendomsförvaltning. Vi har därför i rapporten satt i fråga om inte styrelsen bör få en sammansättning som bättre svarar mot NSG:s dominerande verksamhet, dvs. prospektering. I styrelsen bör också ingå en representant för Statens industriverk (SIND). SIND är också positivt inställd till att utse en representant i NSG:s styrelse.

Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot detta förslag. SGAB anser dock att det inte bara skall finnas prospekteringskunskap i NSG:s styrelse. Det är viktigt att kunskap om gruvbrytning och mineralanrikning samt kunskap om metallmarknadernas utveckling är företrädd. Vårt förslag har bl.a. varit avsett att åstadkomma detta. Vi föreslår därför att även denna typ av kompetens tillgodoses i NSG:s styrelse.

När det gäller *statens anslag till NSG*, som i dag utgår dels via nämndens anslag, dels i form av viss del av prospekteringsstödet (D7-anslaget), anser nämnden att det enbart är positivt att NSG såsom föreslås i rapporten får ett fast anslag i stället för anslag också i form av prospekteringsstöd. Instämmandet gäller dock endast under förutsättning att det inte innebär någon prutning jämfört med dagens anslag jämte stöd.

SGAB liksom *Malå kommun* ställer sig däremot frågande till varför de statliga projekten ej skall ha möjlighet att få prospekteringsstöd. Projekten bör oberoende av om de är statliga eller privata bedömas utifrån sina meriter

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17)

och de direktiv som angetts i regeringspropositionen. Enligt vår mening är det emellertid otillfredsställande att en konkurrent skall bedöma övriga prospektörers projekt. Vi finner det därför vara lämpligare att dessa medel tillförs direkt via nämndens anslag. Så har t.ex. i år skett för fortsatta undersökningar i Pahtohavarefyndigheten. Vi kan också tänka oss att en oberoende myndighet, som har kompetens härför, bedömer och utdelar stödet.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17)

2.6 Baskarteringen vid SGU

Flertalet remissinstanser instämmer i eller har inget att erinra mot det i rapporten framförda förslaget att baskarteringen vid SGU skall förstärkas och bättre anpassas till prospekterings framtida behov. Mot bakgrund av de synpunkter som avgetts vid remissbehandlingen finner vi emellertid inget behov av att föra förslaget om ett utvecklat uppdrags- och rapporteringssystem för baskartering mellan myndigheterna vidare. I tidigare avsnitt har vi föreslagit att MIR-kommittén prövar behovet av att baskarteringsverksamheten vid SGU samordnas med övriga insatser för prospektering. Vi föreslår att SGU på grundval av kommitténs bedömningar utreder omfattning och inriktning av en förstärkt baskartering.

3 Sammanfattning

Med stöd av vad som anförts föreslår revisorerna

att tyngdpunkten för de samlade statliga insatserna på mineralområdet förskjuts i riktning mot tidigare led i prospekteringskedjan,

att ett bättre underlag i fråga om tekniska/geologiska förutsättningar för prospekteringen tas fram och branschförutsättningarna för företag inom mineralområdet klarläggs samt behovet av samordning av de statliga insatserna för baskartering, forskning och utveckling samt prospektering utreds och att den nu arbetande kommittén (dir 1987:33) för utredning av marknadsförutsättningar m.m. för vissa mineralråvaror (MIR-kommittén) ges dessa uppdrag,

att MIR-kommittén får i uppdrag att även utreda frågan om överflyttning av prospekteringsrådet vid SGU till NSG och därmed sammanhängande frågor,

att SGU utreder förutsättningar för samt omfattningen av och inriktningen på en förstärkt baskartering,

att samarbetet mellan SGU och NSG fördjupas i fråga om framtidsprognoser,

att NSG:s övergripande planering förbättras, särskilt när det gäller utvärderingar och analyser av tidigare planperioders prospektering,

att NSG:s styrelse får en sammansättning som bättre svarar mot nämndens dominerande verksamhet, dvs. prospektering, samt

att NSG tilldelas medel före sin prospektering direkt via sitt anslag och ej via stödet till prospekterande företag.

4 Hemställan

Riksdagens revisorer hemställer

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anförut angående vidareutvecklingen av de statliga insatserna på prospekteringsområdet och organisationen för genomförandet av det vidare arbetet.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Arne Gadd (s), Alf Wennerfors (m), Hans Lindblad (fp), Kjell Nilsson (s), Stig Gustafsson (s), Torsten Karlsson (s), Rune Jonsson (s), Per Stenmarck (m), Maja Bäckström (s), Margit Gennser (m), Lennart Brunander (c) och Ulla Johansson (s).

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

Stockholm den 8 december 1988

På riksdagens revisorers vägnar

Arne Gadd

Eero Marttinen

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17)

Sammanfattning av rapport 1987/88:9 om statliga insatser för prospektering och de remissyttranden som har avgetts över den

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17
Bilaga)

I Rapporten

1.1 Bakgrund och syfte

Nämnden för statens gruvegendom (NSG) svarar för den statliga prospekteringen och har regeringens uppdrag att administrera stödet till prospekterande företag via det statliga programmet för utökad prospektering. NSG:s prospektering skall ha en långsiktig inriktning och komplettera gruv- och mineralindustrins satsningar. Resultatet av denna prospektering skall komma dessa till del genom att NSG arrenderar ut sina fyndigheter. Genom NSG medverkar staten även till att stimulera och effektivisera övrig prospektering i landet. Andra betydelsefulla statliga insatser för prospektering är baskarteringen på SGU och programmet Prospekteringsinriktad malmgeologisk forskning som STU ansvarar för.

I prospektering har staten under åren 1975-1987 satsat sammanlagt ca 1,3 miljarder kronor med målet att få fram ny gruvverksamhet. Omkring 920 milj. kr. därav har gått till NSG:s prospektering och ca 180 milj. kr. till övriga prospekterande företag. Därutöver har minst 180 milj. kr. satsats på baskartering och malmgeologisk forskning för prospekterings behov.

Mot denna bakgrund har revisorerna bedömt det angeläget att granska de samlade insatser för prospektering som vidtagits i syfte att expandera verksamheten inom gruv- och mineralområdet. Granskningen har inriktats dels på att beskriva och analysera inriktning och utfall av den statliga prospekteringen under de senaste tolv åren; dels på att analysera förutsättningar och hinder för statens möjligheter att komplettera och stimulera övrig prospektering. I granskningen har också ingått att överväga olika alternativ när det gäller målen för och inriktningen av NSG:s verksamhet.

1.2 Tillvägagångssätt

Arbetet har omfattat en genomgång av utvecklingen av gruv- och mineralindustrin och prospekterings betydelse för denna utveckling samt statsmakternas avsikt med insatserna inom prospekteringsområdet. Prospekteringsverksamhetens inriktning, omfattning och resultat har kartlagts genom intervjuer med personal vid NSG, Sveriges geologiska undersökning (SGU) och Sveriges geologiska AB (SGAB). Intervjuer har också genomförts med företrädare för gruvföretag och prospekteringsorganisationer samt geologiska institutioner vid universitet och högskolor.

Revisorerna har därtill gått igenom material om enskilda projekt som NSG drivit med avseende på arrende- och samarbetsavtal, gruvbrytning och utmål samt bitt nämnden belysa samtliga genom borrhningar undersökta fyndigheter med avseende på inriktning och resultat. Vi har också tagit del av det material nämnden tagit fram i sin utvärdering av programmet för utökad

prospektering m.m. De statliga insatserna har slutligen analyserats och bedömts via enkäter och intervjuer med ca trettio ledande personer och organisationer inom prospekteringsområdet.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17
Bilaga)

1.3 NSG:s prospekteringsverksamhet

Från och med budgetåret 1975/76 övertog NSG från SGU ansvaret för den statliga prospekteringen, och fram t.o.m. budgetåret 1986/87 har NSG för prospektering tilldelats sammanlagt ca 860 milj. kr.

I revisorernas granskning av området har ingått att så långt möjligt redovisa och bedöma resultatet och effekterna av denna statliga prospekteringsverksamhet. Analysen har omfattat statliga prospekteringsprojekt som avslutats under åren 1975-1987.

Eftersom SGU haft en omfattande och kontinuerlig statlig prospekteringsverksamhet i gång, även när det gäller andra malmer än järn, sedan slutet på 1960-talet, avser analysen resultatet av de två senaste decenniernas statliga prospektering.

Analysen har gällt säkerställda resultat av NSG:s verksamhet i form av igångsättande av gruvdrift, arrende- och samarbetsavtal, upptäckta malmreserver, utmål, företagskontakter och klassificeringar av upptäckta mineraliseringar som NSG själva gjort.

Resultatanalysen visar att NSG:s prospektering hittills inte lett till att någon fyndighet kommit till eller med full säkerhet kan sägas vara på väg mot exploatering. Därmed har heller inga arrendeintäkter influtit som skulle kunna balansera prospekteringskostnaderna.

Något nytt, större malmfält har NSG knappast kommit på spåren. Nämnden har inte heller bidragit med upptäckta malmreserver till de gruvor där brytning sker i någon mer betydande omfattning.

I rapporten har revisorerna också försökt uppskatta vad NSG genom sin prospektering upptäckt av nya mineraliseringar som i en framtid, t.ex. genom procesutveckling, kan bli "malm" genom att studera de utmål nämnden lagt. Enligt uppgifter från bergmästarna har NSG lagt nya utmål på 11 fyndigheter under åren 1975 till 1987. De flesta av dessa utmål är numera av mindre intresse. Endast två utmål bedömer NSG vara av större intresse framöver: Lappvattnet och Nya Sumåssjögruvan.

För att ytterligare belysa NSG:s prospekteringsverksamhet har revisorerna i rapporten ställt samman nämndens genom borning undersökta fyndigheter och låtit nämnden klassificera dessa i försumbara, marginella och utvinningsbara fyndigheter. Därvid framgår att NSG borrar upp ca 175 fyndigheter under denna tidsperiod. Av dessa kan 131 anses vara försumbara, 24 marginella och 13 utvinningsbara fyndigheter. Utöver de två utmål som namnts ovan är två fyndigheter av större intresse för NSG för närvarande, nämligen Kaolin i Skåne och Pahtohavarefyndigheten i Kiruna kommun. Därtill finns fyra småfyndigheter där NSG har vissa planer på s.k. smågruveverksamhet.

Revisorernas analys av NSG:s hittillsvarande verksamhet och resultat visar att de svårigheter NSG haft att brottas med kan hänföras till tre huvudsakliga typer av problem. Det första huvudproblemet hänger samman med att NSG

skall verka i en bransch – bestående i Sverige av ett fåtal koncernföretag – med en allt hårdare internationell konkurrens som i sin tur beror på ett stort överutbud och stagnerande efterfrågan. Under senare år har detta medfört ständigt ökande krav på halter och tonnage. Dessutom är kapitalbehovet för att sätta en gruva i drift mycket stort. Av bl.a. dessa skäl är expansions- och förnyelseutrymmet för existerande och nya gruvföretag begränsat och till stora delar redan intecknat. För de redan etablerade har överlevandemotivet kommit i förgrunden. Expansionen rör för dem i första hand en utökning av produktionen i befintliga gruvor och i andra hand inom ett anrikningsverks närområde. Nya anrikningsverk handlar det t.ex. endast undantagsvis om. Utrymmet för nytillkommande gruvdrift och företag i landet blir därför litet.

Det *andra* huvudproblemet hänger samman med utfallet hittills och svårigheterna att lokalisera tillräckligt intressanta och brytvärda fyndigheter. Det är svårt att för närvarande peka på några av NSG:s fyndigheter, om vilka man definitivt kan säga att de är ekonomiskt brytvärda. Ställt mot det enklaste sättet att bedöma effektiviteten i prospekteringen, dvs. att som effektiv anses en prospektering som ger en gruva per 100 milj. kr. i satsade resurser, har NSG således inga meriter att tala om. Inte heller om man går ett steg tillbaka och låter en redan lokaliserad "fyndighet" vara ett tecken på effektivitet (framgång), blir resultatet särskilt tillfredsställande.

Det bristande prospekteringsutfallet beror i sin tur sannolikt på en kombination av flera olika faktorer som t.ex. a) de flesta lättfunna, ytliga, större malmerna har redan hittats, b) NSG har använt fel teknik och/eller haft för dåliga kunskaper, c) en dålig balans mellan översiktliga undersökningar inkl. forskning och regional och lokal prospektering, d) agerandet har varit för kortsiktigt, e) det har varit dåligt med nya idéer och uppslag, okonventionella approacher etc. inom NSGs prospektering och f) den samlade utblicken har saknats (inga ordentliga inventeringar av vad som åstadkommit och resultaten i övrigt har gjorts).

Det *tredje* huvudproblemet hänger samman med den organisationsform inom vilken NSG/SGAB bedriver verksamheten och de speciella mål resp. krav/förväntningar man har på sig. Detta medför bl.a. behov av att ta regionalpolitiska hänsyn, en svårhanterad relation till SGAB, klugenhet mellan en samhälls- och affärsroll, brist på marknads- och brytningsteknisk fackkompetens och en svår huvuduppgift, dvs. att expandera mineralbranschen, vilket närmast handlar om industriell utveckling. Det har t.ex. på andra industriområden visat sig svårt att "planera fram" ny industri/ny produktion. NSG:s uppgift handlar i vissa avseenden om detta.

Granskningen har visat att NSG:s aktiviteter under åren 1975–1987 innefattar flera försök att pröva nya vägar och att utveckla nya instrument för att hantera ovanstående problem. Granskningen visar emellertid också att de villkor som NSG arbetar under, leder till vissa kvarstående från effektivitetssynpunkt mindre tillfredsställande förhållanden och mönster framför allt när det gäller den långsiktiga inriktningen av och strategin för nämndens agerande inom prospekteringsområdet. Så t.ex. saknas i stor utsträckning tillbakablickar, utvärderingar och analyser av utfallet av tidigare perioders prospekteringsområden, och val av projekt görs ur ett alltför kortsiktigt perspektiv och på basis av ett alltför bristfälligt planeringsunderlag.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17
Bilaga)

1.4 1982 års program för utökad prospektering m.m.

Riksdagen beslutade hösten 1982 på förslag av regeringen att anslå 300 milj. kr. som statligt stöd (D-7 anslaget) för ett femårigt försök att utöka den svenska prospekteringen (prop. 1982/83:50, NU 1982/83:9).

Av rapporten framgår att totalt 28 huvudmän erhållit del av prospekteringsstödet. Boliden Mineral AB är den största stödmottagaren följt av NSG och LKAB. Dessa har fått ca 70 % av stödmedlen (exkl. Stekenjokk och forskning och utveckling).

Det mesta av stödet har gått till prospektering efter basmetaller och i ökande grad ädelmetaller. Det är främst behovet av att stödja en långsiktig uppbyggnad av malmbasen inom befintliga gruvområden som därmed har tillgodosetts. Detta gäller även legeringsmetaller där stödet till betydande del har gått till en uppbyggnad av malmbasen vid landets enda volframgruva i Yxsjöberg (AB Statsgruvor/LKAB). Industrimineralprojekteringen (inkl. stenindustriell verksamhet) har också till stor del varit inriktad mot en förstärkning av råvarubasen vid befintliga täkter och anläggningar.

En nyetablering har hittills kommit till stånd som ett resultat av stödprogrammet, men fler projekt är under utveckling mot en exploatering som sannolikt kommer till stånd inom de närmaste åren.

I rapporten konstateras att de projekt som fått stöd har varit de mest utvecklade delarna av prospekteringsverksamheten i landet, dvs. företagen har lämnat in ansökningar för sina bästa projekt. De flesta av dessa projekt faller inom traditionella malmfält och i närområdena till existerande gruvor. Det har i stor utsträckning handlat om projekt som gruvbranschen förmodligen av överlevnadsskäl ändå hade genomfört. I dag är – vilket framgår av årets ansökningar – projekten i detta led i stort uttömda. Detta torde ha sin bakgrund i att den uppslagsgenerande verksamheten sackat efter. En brist som stödet i dag har är att de led i prospekteringen som skall ge nya uppslag framöver inte främjas tillräckligt.

I granskningen har vidare framkommit en relativt enhällig kritik emot att NSG via D-7 anslaget ger pengar till sig själv. NSG:s andel av detta stöd har varit 21,2 % av totalt stöd under åren 1982–1987.

Ett nytt treårigt prospekteringsprogram på totalt 96 milj. kr. har beslutats efter förslag i prop. 1986/87:74 (NU 1986/87:32, rskr. 1986/87:307) angående näringspolitik inför 1990-talet. Om NSG:s förslag till regeringen för den första etappen i detta treåriga program beaktas utgörs NSG:s stöd i denna etapp (8 777 milj. kr.) ca 28,2 % av totalt stöd. Därtill har LKAB-Prospektering AB, som numera har slagits ihop med SGAB, för den första etappen föreslagits få stöd på 3 086 milj. kr. eller 9,9 %. NSG har således beviljat och föreslagit att en stor och ökande del av stödet skall gå till sig själv och till NSG/SGAB-”komplexet” närstående organisationer.

Slutligen konstateras också i rapporten att styr- och referensgruppens sammansättning dominerats av fackliga representanter och att det kan finnas skäl att i högre utsträckning *olika* typer av intressen representeras i denna grupp.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17
Bilaga)

1.5 Baskartering och prospekteringsinriktad malmgeologisk forskning

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17
Bilaga)

I rapporten konstateras vidare att baskarteringen för prospektering och den kvartärgeologiska översiktskarteringen i stort bedrivits enligt den 5-årsplan som SGU:s prospekteringsråd rekommenderade 1983/84. Denna plan innebär att baskarteringen för prospektering koncentreras till i huvudsak två områden, dels norra Ångermanland och södra Västerbotten, dels Dalarna och Hälsingland. Arbetena har på sikt inriktats mot en årlig produktion av 10 kartblad av berggrundskartor och 10–12 kartblad när det gäller översiktliga jordartskartor. På grund av minskade ekonomiska ramar har ej denna produktionstakt kunnat uppnås. Än mindre har SGU kunnat uppnå mineralpolitiska utredningens bedömda behov av ca 20 kartblad av berggrunds- resp. jordartskartor per år. När det gäller geokemiska kartor har SGU i stort följt prospekteringsrådets rekommenderade 5-årsplan, men för att klara detta har en minskning gjorts av antalet analyserade faser och fraktioner för moränproven.

Programmet prospekteringsinriktad malmgeologisk forskning, som tagits fram i samverkan mellan STU, gruvindustrin och universitet och högskolor, är sexårigt och påbörjades budgetåret 1987/88.

Vår granskning visar att betydelsen av en aktiv och kvalificerad malmgeologisk forskning inom landet som medel för en effektivare prospektering omvitnats i flera sammanhang.

De stora internationella prospekteringsbolagen använder i dag en betydande del av sina resurser för att utveckla prospekteringsstrategier som bygger på geologiska synsätt och idéer från modern forskning. I samarbete med universiteten och de nationella geologiska undersökningarna utformas geologiska modeller som beskriver de miljöer och processer som skapat malmfyndigheter. Man söker att på vetenskapliga och systematiska grunder styra malmletningen. Den moderna prospekteringen som den utformats av de stora internationella gruv- och prospekteringsföretagen är väsentligen en sofistikerad tillämpning av geovetenskap och teknologi.

Vår granskning visar att de svenska gruv- och prospekteringsföretagen i huvudsak är konkret inriktade mot att påvisa malm. De har inte resurser tidsmässigt eller ekonomiskt att inordna malmerna i större systematiska mönster, vilket är av allt större betydelse då man nu i ökad utsträckning måste söka malmer mot större djup.

I rapporten konstateras att det föreligger betydande samhällsekonomiska motiv och industriella motiv för att nyorientera och utöka både baskarteringen vid SGU och den prospekteringsinriktade malmgeologiska forskningen i landet, den senare även utöver de insatser som planeras inom det malmgeologiska FoU-programmet. För att en sådan vidare utveckling med kunskapsuppbyggnad och kännedom om berggrunden skall komma till stånd och komma upp till en nivå motsvarande den i de mest framträdande gruvindustriländerna, behövs enligt vår mening bl. a. en samordning och kraftsamling av de statliga resurserna vid högskolor, universitet, NSG och SGU m.fl.

1.6 Förslagen

De iakttagelser och de analyser som gjorts under granskningen av de statliga insatserna för prospektering ger vid handen att mineralpolitiken behöver vidareutvecklas, framför allt när det gäller den långsiktiga inriktningen av och strategin för det samlade statliga agerandet inom området.

Härvid bör dels en omfördelning av de statliga insatserna ske i riktning mot tidigare led i prospekteringskedjan, dels val av prospekteringsområden och projekt inom den statliga prospekteringen göras med större hänsyn till givna förutsättningar och utvecklingsmöjligheter för olika typer av metaller/mineral. För en sådan mera långsiktig inriktning av de statliga insatserna behövs ett bättre planeringsunderlag på mineralområdet.

I rapporten föreslås därför att kommittén (dir. 1987:33) för utredning av marknadsförutsättningar m.m. för vissa mineralråvaror får tilläggsdirektiv för att bl.a. bedöma på vilka områden utvecklingsmöjligheter finns och lämna förslag till utvecklingsprogram i fråga om statliga kompletterande insatser avseende kartering, FoU och prospektering i samordnad form.

I syfte att förbättra den långsiktiga planeringen och utvärderingen av prospekteringsverksamheten vid NSG föreslås vidare att ett prospekteringsråd inrättas inom nämnden. I rådet bör ingå representanter för olika typer av prospekterande och gruvbrytandeföretag, forskning och utveckling, internationell ekonomi och branschkunskap i övrigt.

Granskningen av NSG:s nuvarande prospekteringsverksamhet har dessutom lett fram till bl.a. följande förslag.

1. Åtgärder bör vidtas för att förbättra den övergripande planeringen, särskilt när det gäller utvärderingar och analyser av utfallet av tidigare planperioders prospekteringsverksamhet.

2. Beredningsförfarandet vid val av prospekteringsprojekt bör förbättras genom att nämnden regelmässigt använder sig av externa sakkunniga bedömare för utlåtanden över projekt.

3. Formerna för initiering av prospekteringsprojekt bör vidareutvecklas och "förberedelser" i form av organisering av referens- och styrgrupper i anslutning till större projekt prövas.

4. Långsiktiga prospekteringsprogram bör vidare upprättas inom NSG, särskilt i anslutning till de förslag som kommittén angående marknadsförutsättningar för vissa mineralråvaror kommer att avge.

5. De delar av programmen som berör kartering bör NSG lägga ut i form av uppdrag till SGU. Samma förfarande bör även gälla i fråga om behov av forskning och utveckling.

6. I samband med förordad programinriktning av NSG:s verksamhet bör också NSG:s organisation förändras på så sätt att nuvarande projektansvariga handläggare i stället blir programansvariga.

7. NSG:s möjligheter att upphandla utanför SGAB bör också ökas och en utveckling komma till stånd som på sikt leder till en mera normal upphandling.

8. De medel som ges NSG för prospektering bör tilldelas i särskild ordning, och inte som nu, också via stödet till prospekterande företag (D.7).

9. Nämndens styrelse bör slutligen få en sammansättning som bättre svarar mot NSG:s dominerande verksamhet, dvs. prospektering och i styrelsen bör också ingå en representant för statens industriverk (SIND).

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17
Bilaga)

Vidare föreslås att SGU i samråd med NSG och föreslaget prospekteringsråd utreder omfattning och inriktning för baskarteringen samt utvecklar ett uppdrags- och avrapporteringssystem mellan myndigheterna för att effektivisera baskarteringen.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17
Bilaga)

2 Remissyttranden

Yttranden över rapporten Statliga insatser för prospektering har efter remiss avgetts av Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Stockholms universitet (geologiska institutionen), Högskolan i Luleå (institutionen för mineral- och prospekteringsteknik), Statens industriverk (SIND), Sveriges geologiska undersökning, Nämnden för statens gruvegendom (NSG), Styrelsen för teknisk utveckling (STU), Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, kommittén för utredning av marknadsförutsättningar för olika mineralråvaror (MIR-kommittén), Gruvindustriarbetareförbundet, Svenska gruvföreningen, Svenska industritjänstemannaförbundet (SIF), Sveriges civilingenjörers förbund (CF) och Sveriges geologiska AB (SGAB). Länsstyrelsen i Västerbottens län har bifogat yttranden från Boliden Mineral AB, Malå kommun samt Utvecklingsfonden och Länsarbetsnämnden i länet. Sveriges geologiska undersökning har bifogat yttranden från bergmästarna i norra resp. södra distriktet.

Sveriges arbetsledareförbund har också getts tillfälle att yttra sig men ej svarat.

2.1 Resultat och effekter av den statliga prospekteringsverksamheten

I rapporten redovisas och bedöms effekterna av NSG:s prospekteringsverksamhet och stödet till prospekterande företag via programmet för utökad prospektering. Den genomförda granskningen visar att utfallet av framför allt NSG:s prospekteringsverksamhet, vilken hittills inte lett till att någon fyndighet kommit till exploatering, inte varit tillfredsställande. Rapportens analys av orsakerna till den statliga prospekterings förhållandevis dåliga utfall pekar på brister i framför allt den långsiktiga inriktningen av och strategin för det samlade statliga agerandet inom området.

SGU och bergmästaren i södra distriktet delar vår bedömning att den statliga prospekteringen inte gett tillfredsställande resultat. Rapporten ger också enligt dessa i stort sett en riktig bild av resultatet av den statliga prospekteringen samt av NSG och dess verksamhet.

Flera andra remissinstanser anger i sina yttranden att de i stort delar våra synpunkter och bedömningar eller många av dessa. Det gäller t.ex. *SIND, SIF, Svenska Gruvindustriarbetareförbundet, Länsarbetsnämnden i Västerbotten* och *Stockholms universitet*. Icke någon av dessa har något att erinra emot revisorernas sakliga underlag, metod eller utgångspunkter för sin utvärdering. Några av remissinstanserna påpekar dock att tidsperioden kan vara i kortaste laget för en slutgiltig utvärdering av en verksamhet som malmprospektering.

Svenska Gruvindustriarbetareförbundet är dessutom kritiskt till vissa av revisorernas slutliga bedömningar och orsaksförklaringar. Så t.ex. skulle det

ge en mer verklighetsbetonad bild av orsakerna till det dåliga prospekteringsutfallet om vi i samband med att vissa brister konstaterats vid NSG, framför allt när det gäller den långsiktiga inriktningen av och strategin för nämndens agerande inom prospekteringsområdet, också nämnt att detta förorsakats av beslut över vilka NSG inte råder utan vilka enligt förbundets tolkning ytterst härstammar från beslut av riksdagen.

Högskolan i Luleå skriver att rapportens omfattande genomgång av statlig och privat prospektering i landet i sig är ett viktigt aktstycke med många och delvis nya fakta som kan vara svåra att finna i andra källor. Även *Svenska gruvföreningen* och *ÖCB* finner granskningens faktasammanställningar väl genomförda och värdefulla.

NSG, Malå kommun, SGAB och CF har vissa allmänna kritiska omdömen om revisorernas sätt att granska området. I fråga om redovisningar och analyser av resultatet av den statliga prospekteringen ges dock inga exempel på vad som eventuellt avses. De exempel som ges rör främst orsaksförklaringar och bakgrund till erhållet resultat. Så t. ex. anser *Malå kommun* att en bidragande orsak till det klena resultatet av den statliga prospekteringen säkerligen är att man endast i mycket begränsad omfattning tagit hänsyn till åsikter från fackfolk och specialister inom branschen då svensk prospekteringsverksamhet diskuterats, utretts och genomgått omorganisationer.

NSG efterlyser en mer positiv redovisning av hur man bedriver sin prospektering för att balansera den som man anser något negativa bild som revisorerna gett i sin rapport. Som ett exempel hänvisar man till den summering som inleder nämndens yttrande.

När det gäller de redovisningar och analyser revisorerna genomfört i fråga om NSG:s hittills genomförda prospekteringsprojekt väljer nämnden dock – i det stora hela – att inte kommentera dessa. Man påpekar endast att NSG bl.a. upptäckt fyra i remissvaret uppräknade fyndigheter som är långt framskridna mot en exploatering. I övrigt anser NSG att vi i vår bedömning förbigår de pris- och utvecklingsproblem som gruvnäringen drabbats av under den tid NSG haft sin verksamhet. Kraven på tonnage och halter i projekten har ständigt ökat påpekar man.

Endast *bergmästaren i norra distriktet* har sakliga påpekanden om det underlagsmaterial vi baserat vårt slutliga omdöme på och synpunkter på våra resultatjämförelser. Det gäller dels klassificeringen av utmålet Lappvattnet 23 som enligt bergmästaren med dagens nickelpris torde vara av intresse ur ekonomisk synpunkt. Han påpekar emellertid också att dagens nickel- och kopparpriser av många bedömare anses vara tillfälliga. Dels vill bergmästaren i norra distriktet göra en korrigering i vår jämförelse av verksamhetens resultat i statliga resp. privata prospekteringsorganisationer, av den art som framgår av följande citat:

En resultatjämförelse göres lämpligast med de stora gruvföretagen, av vilka ett i likhet med statens organisation kontinuerligt har prospekterat under en längre tid. Det säkraste underlaget för en jämförelse är att inskränka sig till bevisade resultat, dvs. utmål och igångsättande av gruvdrift. Nedanstående jämförelse inskränker sig till norra bergmästardistriktet, men detta torde kunna förbises, eftersom här ligger huvuddelen av de från jämförelseperioden härrörande utmålen.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17
Bilaga)

I förhållande till rapporten bör den korrigeringen göras, att vid jämförelsen ej medtages utmål i anslutning till igångvarande gruva, eftersom där är lättare att hitta malm och igångsätta brytning. Efter denna korrigering framgår att endast Viscariagruvan har igångsatts. Denna gruva har dock med något års undantag gått med förlust, ända tills 1987 års prishöjning på koppar gjorde den brytvärd. Ur strikt ekonomisk synpunkt borde gruvbrytningen ej ha igångsatts. En granskning av övriga utmål som tilldelats något av de stora gruvföretagen, visar att med ett par undantag även dessa fyndigheter förutsätter väsentliga realprishöjningar eller teknikförbättringar för att kunna brytas. De är i likhet med statens utmål resultat av det synsätt som etablerades före trendbrottet på metallmarknaden.

Rapporten anger att kostnaden per utlagt utmål är klart högre förstatlig än för övrig prospekteringsverksamhet. En del av denna skillnad torde kunna förklaras med att de av NSG redovisade undersökningarna i regel har varit mera omfattande, som t.ex. tätare bormning, än vad övriga sökande redovisar vid utmålsläggningar. De sistnämnda undersökningsarbeten ligger oftare på gränsen till vad som kan godtagas för att utmål överhuvudtaget skall kunna anvisas.

När utmålet Gelvenåtko undantages, härrör samtliga för NSG:s räkning lagda utmål inom norra distriktet från uppslag, som hade börjat undersökas, innan NSG övertog ansvaret för den statliga prospekteringen. Det är således egentligen det tidigare SGU:s insatser för att hitta nya malmer och NSG:s insatser för att fullfölja undersökningarna, som har granskats.

2.2 Långsiktig inriktning av den statliga prospekteringsverksamheten

I syfte att förbättra den långsiktiga inriktningen och utvecklingen av den statliga prospekteringen föreslår i rapporten att mineralråvarukommittén (MIR-kommittén) får tilläggsdirektiv för att bl. a. ta fram ett bättre underlag när det gäller tekniska/geologiska förutsättningar och branschförutsättningar i landet för framtida beslut.

Samtliga remissinstanser, med ett undantag, tillstyrker eller har inget att erinra emot förslaget om tilläggsdirektiv.

NSG har förhoppningar om att kommittén skall ta upp de frågor som revisorerna föreslår. Om detta kräver tilläggsdirektiv vill NSG tillstyrka detta.

MIR-kommittén anser att detta förslag berör avgränsade delområden, vilka ryms inom den vidare ram som ges i direktiven till kommittén angående prospekteringsverksamheten i Sverige och ställer sig positiv till att erhålla nämnda tilläggsdirektiv. En förutsättning för att kunna genomföra arbetet enligt de föreslagna tilläggsdirektiven är dock att tidpunkten för redovisning av utredningsarbetet senareläggs.

Bergmästaren i norra distriktet har inget att erinra emot detta förslag men bedömer utgående från resultatet av tidigare långsiktiga program och metallmarknadens svårförutsebara utveckling, att kommittén får en svår uppgift.

CF tillstyrker förslaget men avstyrker den punkt som avser att utreda/flytta prospekteringsrådet till NSG.

Endast Malå kommun ställer sig tvekan till detta förslag med motiveringen att de föreslagna kommittétilläggen inte skulle leda till att något nytt kom fram.

2.3 Omfördelning av de samlade statliga insatserna mellan olika led i prospekteringskedjan

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17
Bilaga)

Flertalet remissinstanser instämmer i eller har inget att erinra emot rapportens förslag om en förskjutning av tyngdpunkten i de samlade statliga insatserna för prospektering i riktning mot tidigare led i prospekteringskedjan.

SGU och bergmästaren i södra distriktet framhåller att om den fortsatta svenska prospekteringen skall bli framgångsrik krävs en väsentligt ökad kännedom om berggrunden. Detta förutsätter bl.a. en snabbare och mer omfattande geologisk karteringsverksamhet. Betydligt större belopp än vad som står till SGU:s förfogande idag bör anvisas för att myndigheten snabbt skall kunna ta fram heltäckande geologiskt basmaterial som kan användas som underlag för prospektering av malmer och industrimineral. SGU anser också att stöd bör utgå till målinriktad geovetenskaplig FoU. Bergmästaren påpekar dessutom att behovet av en förstärkning av baskarteringen också understryks av svårigheten att uppställa en strategi för prospekteringsverksamheten. Detta beroende på bristande planeringsunderlag. Stora prospekteringsresurser har tydligen lagts på fel områden på grund av att grundläggande planeringsmaterial saknas. Enligt bergmästaren bör också strukturgeologi (tredimensionella beskrivningar av t.ex. kalderor och avsättningsbassänger) och åldersbestämningar ingå som en viktig del i framtida planeringsunderlag.

Stockholms universitet påpekar i sitt yttrande att de stora internationella prospekteringsbolagen i dag använder en betydande del av sina resurser för att utveckla prospekteringsstrategier som bygger på geologiska synsätt och idéer från modern forskning. I samarbete med universiteten och de nationella geologiska undersökningarna utformas geologiska modeller som beskriver de miljöer och processer som skapat malmfyndigheterna. Detta är av allt större betydelse eftersom man i ökad utsträckning måste söka malmer mot större djup, vilket är dyrbart med konventionella geofysiska metoder och borisystem. En framtida prospekteringsverksamhet måste därför bl.a. förlita sig på en god framförhållande forskning.

STU instämmer i rapportens konstaterande att en obalans råder mellan baskartering, fält-närprospektering resp. objektverifikation-gruvundersökningar och att denna obalans accentueras av prospekteringsstödet. STU anser det dock viktigt att notera att kostnaderna i prospekteringsens sista led normalt sett är betydande och även om STU i beaktandet av behovsbilden i ett längre tidsperspektiv vill förorda ökade resursinsatser till baskartering och samhörande FoU-frågor, är det i det kortare perspektivet mer angeläget med insatser i det regionala ledet.

I frågan om vidgad prospekteringsinriktad malmgeologisk forskning instämmer STU i utredningens syn. STU vill understryka betydelsen av att vidgade resurser ges SGU för att ta en mer aktiv roll vad det gäller FoU. Det finns ett påtagligt behov av ökad FoU-samverkan och informationsutbyte inom svensk geologi.

STU vill även framhålla vikten av ett svenskt deltagande i den internationella malmgeologiska debatten och att nya malmgenetiska idéer tillförs och prövas i prospekteringen i landet. STU ser därför särskilt mot bakgrund av

SGU:s behov av ökad extern FoU-samverkan och behov att bygga upp ett förstärkt och långsiktigt stabilt kontaktnät gärna en mer aktiv roll för SGU som operativ myndighet i dessa sammanhang.

SIF anser att de geologiska kunskaperna måste vara vägledande vid den långsiktiga inriktningen av prospekteringen och att dessa kunskaper måste stärkas bl. a. genom ökat samarbete med svenska och internationella forskare inom området.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser i likhet med utredningen att från en långsiktig mineralpolitisk synpunkt sett måste framför allt tidigare led i prospekteringskedjan stödjas som exempelvis FoU, kartering, fält- och närprospektering. De kriterier som för närvarande avgör om stöd skall utgå främjar inte detta långsiktiga synsätt. Länsstyrelsen vill också peka på borrhärskanscanning, som en metod härvidlag, där Stiftelsen Uminova i Umeå medverkat.

Boliden Mineral AB anser att statens verksamhet och ansvar inom prospekteringsområdet väsentligen skall inriktas mot geologisk, geofysisk och geokemisk kartering och dokumentation (basprospektering) och FoU enligt vårt förslag, vilket de stöder. En viktig orsak till att fältprospekteringen är eftersatt idag är den låga takten i baskartering av landets berggrund. Mer än en fördubbling av kartutgivningen skulle behövas för att påtagligt förbättra situationen för prospektering.

Malå kommun och SGAB finner att förbättringar bör göras ifråga om baskartering och malmgeologisk FoU, dock behöver detta inte medföra ett behov av ökade resurser till dessa aktiviteter. De förbättringar som krävs härvidlag kan åstadkommas på annat sätt. Bl. a. genom att flytta beställarsvaret för baskartering till NSG och ge prospektörer i landet ökade möjligheter att följa internationell utveckling på forskningsområdet, t.ex. genom att besöka symposier o.d. kan sådant resultat nås. Man trycker också på behovet av ett mycket nära samband mellan prospektörer och forskare i tillämpad forskning.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län anser att karteringsarbetet måste intensifieras. Ett ökat nyttjande av den kunskap som finns bl. a. hos SGAB i Malå skulle enligt nämndens mening öka möjligheterna till mer långsiktig planläggning.

Utvecklingsfonden i Västerbottens län vill betona nödvändigheten av en genomtänkt långsiktig prospekteringsstrategi i samverkan med en hög kvalitativ och effektiv FoU-verksamhet, då huvudsakligen bedriven vid högskolorna.

Högskolan i Luleå (HLU) instämmer i utredningens förslag. HLU anser vidare att man vid en framgångsrik styrning av den framtida prospekteringen även måste hänsyn ta till olika typer av metodutveckling. HLU anser att den tillämpade geofysiska forskningens resultat måste tas i beaktande på ett mycket tidigt stadium i prospekteringsplaneringen. I ett framtida prospekteringsråd kan ett resultatutbyte och forskningsinitiering ske. Högskolan har landets ledande forskningsinstitution för prospekteringsinriktad, geofysisk forskning, vilken i ett kommande prospekteringsråd bör kunna medverka till att optimal teknik kommer till användning.

Högskolan i Luleå vill även framhålla att revisorerna inte tillräckligt

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17
Bilaga)

beaktat vikten av mineralteknisk och metallurgisk FoU. En utveckling av malmbehandlingsmetoderna kan medföra starkt förändrade (sänkta) krav på halter för mineralbrytning. Det är säkerligen fullt möjligt att utvinna metaller med nya och förbättrade processer ur vissa lågvärdiga fyndigheter, vilka med dagens teknik ej är brytvärda. Även inom den mineraltekniska och processmetallurgiska forskningen har HLU väl etablerade forskningskontakter med industrin. Detta gör att HLU även skulle kunna bidra med forskningskompetens inom detta område inom ett framtida, förändrat statligt prospekteringsorgan.

SIND ansluter till den föreslagna inriktningen att samhället skall gå in i än tidigare led i prospekteringskedjan, men tillägger att detta dock inte får innebära att de faser man nu är engagerade i helt övervältras på privata företag. Det sammanhänger med att *SIND* hyser tvivel att företagen är beredda att ta än större risker än i dag. Om sådana förutsättningar finns bör samhället sluta någon form av principiell överenskommelse med näringen om arbetsfördelningen i prospekteringskedjan.

Svenska Gruvföreningen anser att statens huvudansvar i prospekterings-sammanhang skall vara finansiering av grundläggande geologisk kartering, utbildning och forskning samt viss basprospektering. För att skapa förutsättning för en långsiktig svensk mineralförsörjning måste detta statliga engagemang ligga på en högre nivå än i dag. Geologiska berggrundskartor utges också för närvarande i en takt som är helt otillfredsställande.

I likhet med rapporten finner *Svenska Gruvindustriarbetareförbundet* det vara viktigt att inte basprospekteringen glöms bort. En fjärdedel av prospekteringsmedlen i genomsnitt bör destinerats till sådan prospektering. Väsentligt är också att SGU:s karteringsverksamhet snabbas upp. Från dagens 10 berggrundskartor plus 12 jordartskartor bör ett minimikrav vara att mineralpolitiska utredningens bedömning om 20 plus 20 kartor per år framställs.

Gruvindustriarbetareförbundet instämmer också i att det är viktigt att den svenska prospekteringskompetensen hålls på hög nivå och att det i Sverige fortgående nedläggs stora ansträngningar på forskning och utveckling av prospekteringsteknik och geovetenskap. Det är därvid väsentligt att kunskapsutbyte och kontakter mellan universitet och företag stimuleras.

2.4 Prospekteringsråd

I syfte att förbättra den långsiktiga planeringen och utvärderingen av den statliga prospekteringsverksamheten och skapa ett vidgat forum för samråd mellan aktörerna på området föreslås i rapporten att ett prospekteringsråd inrättas inom NSG.

SGU har inget att erinra mot att ett sådant prospekteringsråd inrättas. Det bör dock för undvikande av sammanblandning med SGU:s prospekteringsråd få en annan benämning. Inrättandet av rådet vid NSG bör inte påverka verksamheten i prospekteringsrådet vid SGU, vilket har en mycket viktig funktion för SGU:s kontakter med prospekterande företag och organisationer. SGU:s råd är även ett forum för samråd mellan aktörerna inom prospekteringen.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17
Bilaga)

Länsstyrelsen i Västerbotten delar förslaget om att inrätta ett prospekteringsråd vid NSG. Rådets föreslagna arbetsuppgifter tillstyrks men beträffande *kartering* bör likväl SGAB kunna anlitas anser man. I rådet bör även ingå representanter för gruvfacken.

Svenska Gruvföreningen anser att svensk mineralhantering skulle gynnas av en samlande kraft inom geologi och prospektering. Idag råder alltför stor splittring på den statliga sidan med onödigt många högskole- och universitetsinstitutioner, statliga verk m.m. Det skapar revirtänkande och tungrodd byråkrati. NSG i en samordnande roll bör ägna sig åt övergripande och långsiktiga frågor. Gruvföreningen stöder förslaget om inrättande av ett prospekteringsråd. Om såväl industrin som högskolor och prospekteringsorganisationer företräds i rådet, tillgodoses både samordnings- och kompetensbehov.

SIND anser att NSG:s organisation bör ändras enligt de framlagda förslagen samtidigt som verksamheten ges en mera affärsmässig inriktning. Enligt SIND:s mening är det angeläget med en samordning av de statliga resurserna vid universitet och högskolor etc. med NSG.

Högskolan i Luleå anser att det prospekteringsråd som föreslås, måste sträva efter att förstärka sambandet mellan prospektören och högskolor. Ett starkt samarbete av detta slag är helt i linje med HLU:s intentioner.

Malå kommun är positiv till inrättandet av ett prospekteringsråd vid NSG, och att detta får nya direktiv och en ny sammansättning.

Boliden Mineral AB anser att en fördubbling av kartutgivningen skulle behövas för att påtagligt förbättra situationen för prospektering. Denna verksamhet kan till största delen administreras vid revisorernas föreslagna prospekteringsråd och praktiskt genomföras av SGU, SGAB eller annan konsult. Ansvar för strategiska metaller kan direkt underställas Överstyrelsen för civil beredskap. SGU/SGAB/konsult bör få ett direkt resultatansvar för de program/projekt, som initieras av prospekteringsrådet. Därmed undviks mycket byråkrati och kontrollverksamhet, vilket också överensstämmer med revisorernas eget förslag. Prospekteringsrådets sammansättning utöver ordinarie ledamöter (2–3) bör vara 3–4 adjungerande platser, till vilka experter/kompetens inom industri, organisationer, institutioner bör inkallas. På detta sätt tillgodoses såväl samverkansfrågor som kompetens.

Uvecklingsfonden i Västerbottens län anser att förslaget att inrätta ett prospekteringsråd är betydelsefullt och riktigt. Kompetens från gruvföretag och universitet och högskolor bör där ha ett inflytande. Mindre expertgrupper bör enkelt kunna adjungeras och samverka med NSG:s personal för att behandla olika specialområden och då även exempelvis fördelning av prospekteringsstöd.

NSG påpekar att ett råd med detta namn finns redan vid SGU. Om det av utredaren föreslagna rådet vid NSG inte skall ha radikalt andra uppgifter än SGU:s råd, ser NSG ingen anledning att byta huvudman för rådet.

Svenska gruvindustriarbetareförbundet finner inte någon anledning att sätta upp ett nytt prospekteringsråd utöver det som finns hos SGU. Förslaget att knyta ett nytt prospekteringsråd till NSG avstyrks därför.

CF avstyrker förslaget att flytta prospekteringsrådet till NSG. Rådet

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17
Bilaga)

verkar bäst inom SGU som brygga mellan prospekteringen och den karterande verksamheten.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17
Bilaga)

2.5 NSG:s övergripande planering, organisation m.m.

I promemorian föreslås olika åtgärder i anslutning till NSG:s övergripande planering, organisation m.m. Beträffande dessa förslag är remissutfallet mera svårbedömt än i fråga om övriga hittills behandlade frågor. Endast ett mindre antal av remissinstanserna har yttrat sig om dessa förslag till åtgärder.

Beträffande åtgärder som bör vidtas för att förbättra den övergripande planeringen, särskilt när det gäller utvärderingar och analyser av utfallet av tidigare planperioders prospekteringsverksamhet instämmer *Malå kommun*, *CF* och *Svenska gruvindustriarbetareförbundet* helt eller delvis i våra förslag. SGU anser att det finns anledning att öka verkets möjligheter till insatser på prognosområdet. Detta långsiktiga prognos- och utredningsarbete inom SGU bör kunna utgöra en del av det underlag som krävs som bakgrund för NSG:s verksamhet. SGU ställer sig positivt till ett fördjupat samarbete inom detta område.

NSG skriver att de ständigt försöker förbättra planering och verksamhet, t.ex. genom konsulter och utvärderingar av egen personal. SGAB anser att den planering som behövs redan sker hos NSG. En överföring av prognosfunktionen från SGU till NSG är dock önskvärd.

När det gäller förslaget om externa bedömare och vidare utveckling av formerna för initiering av projekt anser NSG och SGAB att det räcker med SGAB som "extern konsult" i stort.

Beträffande förslaget om långsiktiga program avvaktar NSG med stort intresse förslagen som MIR-kommittén kommer att avge. Förslagen som kan beröra NSG:s verksamhet kommer skyndsamt att beaktas. *Malå kommun* är ense med revisorerna att NSG bör upprätta mer långsiktiga program speciellt för den regionala prospekteringen.

I fråga om karteringsuppdrag från NSG till SGU anser SGAB att de själva knappast har sämre möjligheter än SGU att utföra dessa.

Beträffande NSG:s styrelses sammansättning är SIND positiv till förslaget att verket skall utse en representant i NSG:s styrelse.

NSG anser det vara regeringens sak att bedöma om styrelsen bör kompletteras med en representant från SIND. SGAB anser det inte säkert att det bara ska finnas prospekteringskunskap i NSG:s styrelse. Viktigare är kunskap om gruvbrytning och mineralanrikning samt kunskap om metallmarknadernas utveckling. Det finns därför inte skäl att låsa en plats för SIND.

Beträffande förslagen att NSG inte bör få prospekteringsstöd från D7-anslaget och ändring av dess styr- och referensgrupp anser NSG det enbart positivt att få ett höjt fast anslag i stället för prospekteringsstöd, under förutsättning att det inte innebär någon prutning jämfört med dagens anslag jämte stöd.

SGAB liksom *Malå kommun* ställer sig frågande till varför de "statliga" projekten ej skall ha möjlighet att få prospekteringsstöd. Projekten bör självklart bedömas utifrån sina meriter och de direktiv som angetts i

regeringspropositionen. Ett projekt blir ju inte sämre och leder inte långsammare fram till gruva för att NSG är huvudman. Styr- och referensgruppens sammansättning bör emellertid förändras i enlighet med revisorerens förslag, anser SGAB.

CF vill i frågan om stödet till utökad prospektering m.m. föreslå att en opartisk myndighet ev. SGU bedömer och utdelar stödet.

Högskolan i Luleå anser att det är statens och framförallt NSG:s verksamhet som bör förändras organisatoriskt härvidlag. NSG är i sig själv en stor prospekteringsorganisation samtidigt som man administrerar stödet till de övriga prospektörerna i landet.

2.6 Baskarteringen vid SGU

Flertalet remissinstanser instämmer i eller har inget att erinra mot förslaget att baskarteringen vid SGU bör förstärkas och bättre anpassas till prospekterings framtida behov.

SGU delar vår uppfattning härvidlag. SGU anser dock uppdragsalternativet olämpligt med hänvisning till att därmed endast en intressent – NSG – då skulle styra karteringen. Fördelen med att geologisk kartering bedrivs vid SGU och finansieras via anslag är enligt verket att den geologiska informationen lätt kan utvidgas till ett allsidigt geovetenskapligt planerings- och beslutsunderlag som kan utnyttjas i planeringsarbetet vad gäller miljöfrågor, markanvändning, naturresurser m.m.

Boliden Mineral AB påpekar att en viktig orsak till att fältprospektering är eftersatt i dag är den låga takten i baskartering av landets berggrund. Mer än en fördubbling av kartutgivningen skulle behövas för att påtagligt förbättra situationen för prospekteringen. Denna verksamhet kan till största delen administreras vid revisorerens föreslagna prospekteringsråd och praktiskt genomföras av SGU, SGAB eller annan konsult.

Malå kommun och SGAB anser båda att de medel SGU i dag förfogar över för att utföra baskartering för prospektering bör vara tillräckliga för att upprätthålla balansen med övrig prospektering. För att öka flexibiliteten och samordningen med övrig prospektering bör emellertid medlen överföras på NSG som sedan lägger ut uppdragen. Prospekteringsinriktade geologiska kartor bör upprättas av geovetare med specialkompetens inom prospekteringen. NSG bör lägga uppdraget där man anser sig bäst få baskartor till förmånligaste pris.

SGAB anser därtill att det är onödigt byråkratiskt att bygga upp ett särskilt uppdrags- och avrapporteringssystem för baskartering.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län instämmer i utredningens uppfattning om betydelsen av ett underlag i form av baskartor. Karteringsarbetet måste intensifieras, anser man.

Svenska gruvindustriarbetareförbundet instämmer i utredningens uppfattning att SGU:s karteringsverksamhet behövs snabbas upp. Från dagens 10 berggrundskartor plus 12 jordartskartor bör ett minimikrav vara att Mineralpolitiska utredningens bedömning om 20 plus 20 kartor per år framställs.

SU anser det vara självklart att den grundläggande geologiska karteringen som för mycket stora delar av landet ännu ej uppnått europeisk standard, måste ryckas upp från sin tynande tillvaro.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17
Bilaga)

Svenska gruvföreningen påpekar att geologiska berggrundskartor för närvarande utges i en takt som är helt otillfredsställande.

NSG påpekar att nämnden tidigare, före 1982, haft möjlighet och medel för karteringsuppdrag till SGU.

Bergmästaren i södra distriktet delar vår uppfattning att en omfördelning av de samlade statliga insatserna bör ske så att bl.a. en förstärkning och förbättring av baskarteringen kan genomföras. Behovet av denna förstärkning understryks också av svårigheten att uppställa en strategi för prospekteringsverksamheten. Detta beroende på bristande planeringsunderlag. Stora prospekteringsresurser har tydligen lagts på fel områden på grund av att grundläggande planeringsmaterial saknas. Enligt hans mening bör det även i fortsättningen åligga SGU att ta fram det geologiska, geofysiska och geokemiska underlag som behövs som grund för en meningsfylld planering. Strukturgeologi (tredimensionella beskrivningar av t.ex. kalderor och avsättningsbassänger) och åldersbestämningar bör ingå som en viktig del.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17
Bilaga)

Innehållsförteckning

Redog. 1989/90:2
Bilaga 6
(Förs. 1988/89:17)

Revisorernas förslag

1 Revisorernas granskning	
2 Revisorernas överväganden	
2.1 Den hittillsvarande inriktningen av den statliga prospekteringsverksamheten	
2.2 Omfördelning av de samlade statliga insatserna mellan olika led i prospekteringskedjan	
2.3 Långsiktig inriktning och utveckling av den statliga prospekteringen	
2.4 Prospekteringsråd	
2.5 NSG:s övergripande planering, organisation m.m.	
2.6 Baskarteringen vid SGU	
3 Sammanfattning	
4 Hemställan	

Bilaga

1 Rapporten	
1.1 Bakgrund och syfte	
1.2 Tillvägagångssätt	
1.3 NSG:s prospekteringsverksamhet	
1.4 1982 års program för utökad prospektering m.m.	
1.5 Baskartering och prospekteringsinriktad malmgeologisk forskning	
1.6 Förslagen	
2 Remissyttranden	
2.1 Resultat och effekter av den statliga prospekteringsverksamheten	
2.2 Långsiktig inriktning av den statliga prospekteringsverksamheten	
2.3 Omfördelning av de samlade statliga insatserna mellan olika led i prospekteringskedjan	
2.4 Prospekteringsråd	
2.5 NSG:s övergripande planering, organisation m.m.	
2.6 Baskarteringen vid SGU	

1988/89:18

Riksdagens revisorers förslag angående Aktiebolaget Tipstjänsts stöd till idrotten

Riksdagens revisorer granskar sedan den 1 juli 1987 även de statliga bolagen. Den första granskningen av denna art har gällt det av staten helägda Aktiebolaget Tipstjänsts kostnader i form av reklam samt stöd till olika ändamål inom den svenska idrotten. Granskningen har i huvudsak avsett verksamhetsåret 1987.

Tipstjänst har enligt beslut av regeringen rätt att bedriva vadhållningsrörelse i samband med tävlingar (tips och oddset) eller i form av lottning (lotto och joker). Bolagets årsvinst skall enligt av regeringen utfärdade tillstånd till vadhållningsverksamheten¹ – efter aktieutdelning och sedvanliga avsättningar – oavkortad inlevereras till statsverket.

Vid granskning av bolagets redovisning för verksamhetsåret 1987 har det visat sig att bolaget lämnat vissa föreningar och organisationer på idrottsområdet stöd som inte kan anses vara erforderligt för bolagets löpande vadhållningsverksamhet utan måste anses som ett allmänt direkt stöd till idrotten.

Mot bakgrunden av riksdagens uttalande, senast under 1987/88 års riksmöte (KrU 1987/88:22), att statens stöd till idrotten bör beslutas av riksdagen i samband med bedömning av anslagen för andra ändamål, föreslår revisorerna att riksdagen ger regeringen till känna att Tipstjänsts allmänna stödverksamhet till idrotten inte bör få fortgå i den omfattning som nu sker och att, om stöd skall ges, regeringen beslutar om omfattningen härav.

1 Revisorernas granskning

Över granskningen har upprättats en rapport (1988/89:2) benämnd AB Tipstjänsts kostnader för reklam och stöd till olika ändamål (dnr 1987:47)². Rapporten och yttranden över rapporten, inhämtade från kammarkollegiet och Tipstjänst, bilägs (bil. 1–3). I granskningsrapporten beskrivs närmare Tipstjänsts verksamhet och de olika former av vadhållning som bolaget bedriver.

Bolaget får av regeringen tillstånd att för bestämd tid anordna vadhållningsrörelse.

Det för verksamhetsåret 1987 gällande tillståndet har omfattat tiden den 1 januari 1979 t.o.m. den 31 december 1988 i fråga om tips, lotto och joker

¹För verksamhetsåret 1987 gällde beslut den 23 augusti 1984 om tillstånd att anordna vadhållning och sedermera medgivna tillstånd. Fr.o.m. den 1 januari 1989 gäller tillståndsbesluten den 1 september resp. 10 november 1988.

²Granskningen har skett på förslag av revisorernas kansli.

och för tiden den 1 oktober 1986 t.o.m. den 31 december 1988 för vadhållning som förutsätter odds.

Enligt 10 § bolagsordningen får bolaget till aktieägarna årligen utdela högst 5 % av de till utdelning tillgängliga vinstmedlen. Återstående årsvinst skall disponeras på sätt regeringen föreskriver. I beslut av regeringen den 23 augusti 1984 med bestämmelser om Tipstjänsts vadhållningsrörelse förordnas bl.a. följande.

För att bestrida sina kostnader får bolaget ta i anspråk del av insatserna.

Bolagets vinstmedel skall i den mån så lämpligen kan ske förskottsvis inbetalas till kammarkollegiet. Vad som återstår av bolagets årsvinst efter lagstadgad fondering, avsättning till regleringsfonder, utdelning till aktieägare och förskottsinbetalning till statsverket av vinstmedel skall årligen, omedelbart efter det att ordinarie bolagsstämma har godkänt balansräkningen, inbetalas till kammarkollegiet.

Härav framgår att, sedan direkta kostnader för verksamheten täckts och av regeringen bestämda avsättningar och utdelningar verkstälts, bolaget ograverat skall inleverera vinstmedlen till statsverket.

I september resp. november månaderna 1988 förlängdes bolagets tillstånd t.o.m. den 31 december 1993. Tillstånden har i allt väsentligt samma utformning som de tidigare.

År 1987 uppgick spelinsatserna hos Tipstjänst till 5 071 milj. kr. Av dessa återgick 43,4 % till vinnarna i de olika spelen. Bolagets omsättning har ökat mycket kraftigt under de senaste tio åren. År 1977 var spelinsatserna 1 004 milj. kr.

För år 1987 uppgick bolagets vinst till 1 291 milj. kr. Vinsten är huvudsakligen beroende av storleken på den av staten fastställda kvoten för vinstutdelning men självfallet också av bolagets egna omkostnader för verksamheten.

Kostnaderna för reklam och PR-verksamhet uppgick år 1987 till 73,9 milj. kr.

Av bolagets redovisning för år 1987 framgår att bolaget dels utbetalat vissa ersättningar till svenska idrottsföreningar och idrottsorganisationer, dels gett dessa föreningar och organisationer direkt penningstöd. Sammanlagt har utbetalats ca 59 milj. kr. Enligt en bokslutskommentar i verksamhetsberättelsen för 1987 har av detta belopp bolaget i direkt stöd till svensk idrott utbetalat 40,7 milj. kr. Kommentaren lyder

Not 3

STÖD TILL SVENSK IDROTT

För direkt stöd till svensk idrott har avsatts 40.733 tkr enligt följande fördelning:

	(tkr)
Idrottsprofessur	2.000
Stora Tipsveckan	14.808
Riksidrottsförbundet	3.000
Hallar och arenor	20.000
Övrigt	925
	40.733

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7

(Förs. 1988/89:18)

Ersättningar till svensk idrott har dessutom utgått med 18.268 (15.204 år 1986) tkr.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18)

Regeringen har gett bolaget tillstånd att lämna idrottsorganisationer och idrottsföreningar bidrag med närmare 15 milj. kr. av vinsten av Stora tipsveckan. Beslut om övriga ersättningar och bidrag har bolaget fattat på eget ansvar.

Revisorerna har i sin granskningsrapport satt i fråga om bolaget har rätt att ge detta stöd till idrotten av bolagets överskott på vadhållningsverksamheten. Revisorerna är även tveksamma om regeringens rätt att utan riksdagens medgivande lämna stöd av det här slaget.

2 Över granskningsrapporten avgivna yttranden

Tipstjänst har i sitt remissyttrande över granskningsrapporten för sin del hävdat att bolaget haft rätt att göra dessa satsningar på idrotten. Bolaget anför.

Tipstjänsts avsikt med de ifrågavarande kostnaderna är bl. a. följande;

- att skapa goodwill och upprätthålla goda relationer med idrottsrörelsen
- inte minst fotbollen vars tävlingsverksamhet är en förutsättning för bolagets idrottsanknutna spel,

- att genom avtal med idrotten försäkra sig om intressanta spelobjekt på tider som är anpassade till bolagets spelverksamhet,

- att medverka till att idrottsarenorna har en ur publiksynpunkt acceptabel miljö för att på så sätt öka intresset för idrottsevenemangen och därmed skapa intresse för våra spel,

- att säkerställa tipsobjekt av hög kvalitet om den engelska fotbollen beslutar att spelstopp skall råda under vintertid i likhet med vad som är fallet i bl.a. Västtyskland och Frankrike och

- att som andra företag i idrottssammanhang sprida kännedom om bolagets olika spelprodukter.

Tipstjänst anser vidare mot bakgrund av vad som i yttrandet anförts att de kostnader som revisorerna ifrågasatt ej är att betrakta som direkt stöd, i betydelsen gåva, till idrotten utan har en klar kommersiell inriktning. De ekonomiska uppgörelser som bolaget på detta sätt träffar med idrottsrörelsen utgör naturligtvis ett stöd i dess verksamhet men är alltid förenat med en motprestation från idrotten. Effekten av bolagets insatser är understundom inte direkt mätbar och inträffar ibland på sikt, framhålls det.

Bolaget anför vidare

AB Tipstjänst arbetar härvidlag på samma sätt som andra fristående statliga aktiebolag och måste även framgent göra de bedömningar av olika marknadsföringsåtgärder och produktutveckling som främjar bolagets omsättning och vinst samt tillgodose kundernas krav på service.

Kammarkollegiet anser för sin del att kollegiet endast har att kontrollera att Tipstjänsts inbetalning av utdelning och årsvinst sker enligt bolagsstämmans beslut. Däremot har kollegiet inget uppdrag att granska bolagets förvaltning eller bolagsstämmans beslut. Det ankommer således inte på kollegiet att pröva riktigheten av bolagets årsredovisning.

3 Revisorernas överväganden

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18)

Revisorerna har vid sin granskning koncentrerat sig på Tipstjänsts kostnader för reklam och det stöd som bolaget lämnar den svenska idrottsrörelsen. I fråga om de egentliga reklamkostnaderna har revisorerna i sin granskningsrapport inte funnit anledning att göra något uttalande.

Revisorerna har vid granskningen däremot ställt sig frågande till det direkta stöd bolaget gett idrottsrörelsen. Självfallet har revisorerna inte något att invända mot att den svenska idrottsrörelsen får allt det stöd den kan få. Men revisorerna har å andra sidan att bevaka att den vinst som härrör från den vadhallningsverksamhet som Tipstjänst bedriver också levereras in enligt meddelade vadhallningstillstånd.

Revisorerna har vid sin granskning funnit att bolaget verksamhetsåret 1987 redovisar kostnader för direkt stöd om åtminstone 40,7 milj. kr. som bolaget i stället borde ha låtit gå in som vinst till statskassan. Bolaget har enligt sitt remissvar ansett att de kostnader som revisorerna ifrågasatt ej är att betrakta som stöd, i betydelsen gåva, till idrotten utan har en klar kommersiell inriktning. Vidare har bolaget hävdade att detta stöd alltid är förenat med en motprestation från idrotten.

Revisorerna finner Tipstjänsts förklaringar till stödet oprecisa och föga övertygande. Revisorerna vill vidare understryka att kritiken inte avser kostnader av de slag som t.ex. avses i avtalet med Svenska Fotbollförbundet om viss tävlingsverksamhet. De senare kostnaderna ingår för övrigt inte i ovan nämnda bidragsbelopp.

Med hänsyn till utformningen av nuvarande tillstånd för bolaget att bedriva sin verksamhet och riksdagens klara uttalanden att riksdagen vill förbehålla sig rätten att fördela tipsmedlen, finns det enligt revisorernas mening inte utrymme för Tipstjänst att på så svaga grunder som bolaget redovisat fortsätta med sitt direkta stöd till idrotten.

Regeringens beslut att medge att överskotten av vissa särskilda tipsveckor får fördelas på visst sätt till idrotten saknar enligt revisorerna också riksdagens stöd.

4 Hemställan

På grund av det anförda hemställer revisorerna

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att den form av stödverksamhet som Aktiebolaget Tipstjänst för närvarande bedriver fortsättningsvis inte bör få förekomma,
2. att riksdagen begär att regeringen snarast tar ställning till omfattningen av behovet av stöd till idrotten för vadhallningsverksamhetens bedrivande och underställer riksdagen frågan för godkännande.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Arne Gadd (s), Hans Lindblad (fp), Kjell Nilsson (s), Bengt Silfverstrand (s), Torsten Karlsson (s), Rune Jonsson (s), Per Stenmarck (m), Margit Gennser (m), Ulla Orring (fp), Ulla Johansson (s) och Bengt Kronblad (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit t.f. kanslichefen Bo Willart (föredragande).

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18)

Stockholm den 8 februari 1989

På riksdagens revisorers vägnar

Arne Gadd

Bo Willart

**AB Tipstjänsts kostnader för reklam och stöd till
olika ändamål**

Sammanfattning

Sedan den 1 juli 1987 omfattar granskningsområdet för riksdagens revisorer även de statliga bolagen. Revisorerna har valt att granska vissa delar av AB Tipstjänsts kostnader i form av reklam samt bolagets stöd till olika ändamål inom den svenska idrotten. Granskningen har i huvudsak omfattat verksamhetsåret 1987.

Tipstjänsts omsättning har de senaste åren ökat med ca 600 milj. kr. per år och uppgick till 5 071 milj. kr. år 1987. Bolaget redovisade samma år en vinst på 1 291 milj. kr., och i enlighet med gällande tillstånd för vadhållningsrörelsen skall vinsten inlevereras till statskassan. Av spelinsatserna under år 1987 återgick något mindre än hälften (43,4 %) i form av spelvinster till vinnarna.

För att bestrida sina kostnader får bolaget ta i anspråk del av insatserna. Tipstjänsts driftkostnader för år 1987 – förutom ombudsprovisioner om 434 milj. kr. – uppgick till 428 milj. kr. Härav var 74 milj. kr. kostnader för reklaminsatser och PR-verksamhet. Bolaget redovisar i sin bokföring dessutom kostnader för direktstöd till svensk idrott i form av ersättningar och bidrag om ca 59 milj. kr. Av detta belopp anges ca 40 milj. kr. vara stöd i form av bidrag.

Regeringen har årligen gett Tipstjänst tillstånd att som bidrag till idrotten lämna överskottet på aktiviteten Stora tipsveckan. För år 1987 innebar detta att bolagets vinst reducerades med ca 15 milj. kr.

Beslut om övriga bidrag för olika ändamål inom idrotten har bolaget fattat självständigt.

Revisorerna ställer sig mycket tveksamma till om regeringen resp. Tipstjänsts ledning skall kunna lämna direkta stödmedel till idrotten av bolagets överskott, då bolagets överskott på vadhållningsverksamheten skall inlevereras till staten.

Revisorerna anser att riksdagen snarast bör besluta om hur det totala stödet till idrotten skall vara organiserat och därvid om Tipstjänsts stödverksamhet bör få fortgå och i sådant fall efter vilka principer. Revisorerna framhåller vidare att i vilket fall som helst bör regeringen fortsättningsvis i budgetpropositionerna ge riksdagen en samlad och fullständig bild av hur stort belopp det totala statliga stödet till idrotten uppgår till.

I fråga om bolagets kostnader för reklam, som också granskats, har revisorerna inte haft något att anmärka.

1 Inledning

Från och med den 1 juli 1987 har granskningsområdet för riksdagens revisorer utökats att även omfatta de statliga bolagen. Som ett första projekt på detta område har revisorerna valt att granska vissa delar av AB Tipstjänsts kostnader i form av reklam samt stöd till olika ändamål inom den svenska idrotten. Avsikten har varit att undersöka om bolagets verksamhet härvidlag överensstämte med de uppgifter som statsmakterna lagt fast för bolaget. Granskningen har främst avsett den redovisning bolaget lämnat för verksamhetsåret 1987. Som jämförelse har även verksamheten för 1985 och 1986 ta-

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18
Bilaga 1)

gits med. Underlaget till granskningen har huvudsakligen hämtats från bolagets årsredovisningar och från specifikationer till dessa. Vidare har kompletterande upplysningar om verksamheten lämnats av företagsledningen.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18
Bilaga 1)

2 AB Tipstjänst

AB Tipstjänst startade sin verksamhet i oktober 1934 med ett aktiekapital på 45 000 kr., vilket har höjts till nuvarande 100 000 kr. Sedan år 1943 ägs samtliga aktier av staten med finansdepartementet som huvudman.

Enligt 10 § i bolagsordningen får till aktieägarna årligen utdelas högst fem procent av till utdelning tillgängliga vinstmedel. Återstående årsvinst skall disponeras på sätt regeringen föreskriver. I regeringens beslut den 23 augusti 1984 med bestämmelser om AB Tipstjänsts vadhållningsrörelse fastställs bl.a. följande.

För att bestrida sina kostnader får bolaget ta i anspråk del av insatserna.

Bolagets vinstmedel skall i den mån så lämpligen kan ske förskottsvis inbetalas till kammarkollegiet. Vad som återstår av bolagets årsvinst efter lagstadgad fondering, avsättning till regleringsfonder, utdelning till aktieägare och förskottsinbetalning till statsverket av vinstmedel skall årligen, omedelbart efter det att ordinarie bolagsstämma har godkänt balansräkningen, inbetalas till kammarkollegiet.

Bolaget erhåller regeringens tillstånd att för bestämd tid anordna vadhållningsrörelse. Nuvarande tillstånd omfattar tiden den 1 juli 1979 t.o.m. den 31 december 1988. Bolaget är beläget i Sundbyberg med ett regionkontor i Skellefteå.

Antalet anställda var under 1987 genomsnittligt 643 personer, varav 200 månadsanställda och 443 timanställda.

3 Vadhållningsrörelsen

3.1 Bestämmelser för vadhållningsrörelsen

I regeringens beslut avseende vadhållningsrörelsen lämnas AB Tipstjänst tillstånd att för allmänheten anordna vadhållning dels i samband med tävlingar (tips), dock inte hästtävlingar, dels om nummer som bestäms genom lottning (lotto). Vidare får bolaget anordna utlottning på löpnummer som finns tryckta på tips- och lottokuponger (joker).

Fr.o.m. år 1986 t.o.m. den 31 december 1988 har bolaget vidare tillstånd att som försöksverksamhet för allmänheten anordna vadhållning som förutsätter odds som sätts av bolaget (oddset). Vadhållningen får anordnas bara i samband med idrottstävlingar.

Av de vid vadhållningen inflytande insatsbeloppen skall för de regelbundet tillämpade formerna av tips (stryktips och måltips) 60 procent samt för lotto och för extratips 50 procent användas för vinstutdelning till deltagarna i vadhållningen.

För vadhållningsspelet oddset skall strävan vara att vid spel på enstaka

objekt 70 procent av omsättningen, exklusive förekommande vinstskatt, används till vinstutdelning. Vid kombinationsspel gäller särskilda regler för vinstutdelning.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18
Bilaga 1)

3.2 Spelformer

För närvarande bedriver Tipstjänst vadhållning för allmänheten med följande spelformer.

Stryktipset, som har funnits sedan år 1934, är Tipstjänsts äldsta spel. Både svenska och engelska matcher förekommer på tipset. 1987 omsatte stryktipset 1 416 milj. kr. fördelat på 59 miljoner inlämnade kuponger. Stryktipsets vinsttak per tippad rad är 2 milj. kr.

Måltipset introducerades år 1983 och intresset för spelet har ökat för varje år. Årsomsättningen för 1987 var 497 milj. kr. För vanliga tipsomgångar är vinsten maximerad till 2 milj. kr. per rad. Vid s.k. jackpot har måltipset som största vinst genom tiderna uppgått till 5,9 milj. kr.

Lotto, som enligt bolaget är Sveriges populäraste spel, är ett spel där slumpen avgör vinstutfallet. Omsättningen för denna spelform var 2 010 milj. kr. under år 1987. Den högsta vinsten per spelfält är maximerad till 2 milj. kr.

Joker är ett lotteri i form av ett tilläggsspel när man tippas på stryktips, måltips eller lotto. Drygt 70 % av tipparna uppges delta i denna spelform. Kupongnumret på tipskupongen fungerar som ett lottnummer. Högsta vinsten på Joker är alltid 1 milj. kr. År 1987 omsatte denna spelform 515 milj. kr.

Oddset är samlingsnamn för vadhållningsspele n Lången, Matchen och Toppen. I denna spelform sker all vadhållning med hjälp av dataterminaler hos Tipstjänstombuden vid s.k. vadställen. Oddset omsatte under år 1987 633 milj. kr.

Lången har fasta odds. Spelarna tävlar i denna spelform inte mot varandra utan direkt mot Tipstjänst. Insatsen varierar mellan lägst 10 kr. och högst 500 kr. per rad. Vinsten är maximerad till 300 000 kr. per rad.

Matchen är ett vadhållningsspel i vilket det gäller att tippa slutresultatet i en utvald match. Odds en på de olika tävlingsobjekten är löpande, dvs. beroende på antalet vadhållare. Insatsen är lägst 10 kr. och högst 500 kr. per rad.

Toppen har också löpande odds. Här gäller det att tippa vinnaren i någon aktuell tävling. Även i detta spel varierar insatsen mellan 10 kr. och 500 kr. per rad.

3.3 Omsättning på vadhållningsverksamheten

Följande sammanställning utvisar utvecklingen av företagets omsättning sedan det startades år 1934.

1934-35	7 milj. kr.
1947-48	56
1957-58	181
1967-68	287
1977	1 004
1987	5 071

Fördelning av spelinsatser på de olika spelformerna 1985–1987
(milj. kr.)

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18
Bilaga 1)

	1985	1986	1987
Stryktips	1 089	1 279	1 412
Måltips	320	438	497
Extratips	8	13	4
Lotto	1 880	2 133	2 010
Joker	578	529	515
Oddset			
Lången	–	76	516
Matchen	–	10	94
Toppen	–	2	23
Summa milj. kr.	3 875	4 480	5 071

3.4 Disposition av spelinsatser

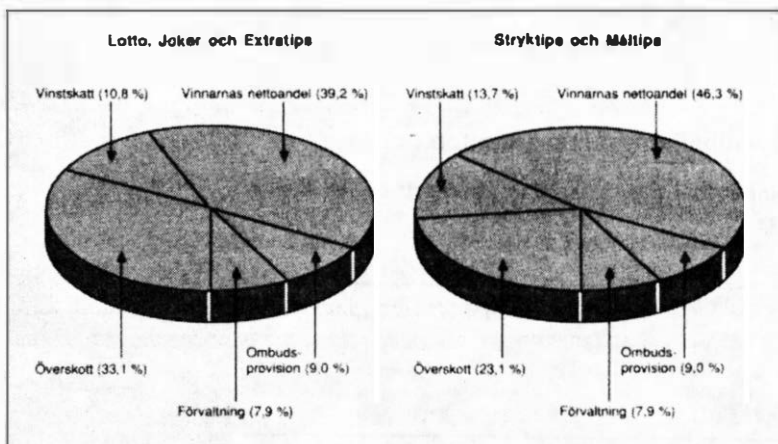
Som framgår av vad ovan sagts i avsnitt 3.1 utfärdar regeringen i sina tidsbegränsade tillstånd för Tipstjänsts verksamhet bestämmelser för hur stor del av spelinsatserna som skall utdelas i form av vinster i de olika spelformerna.

Vinstutdelningen till deltagarna höjdes under år 1984 från 50 % till 60 % av inflytande insatsbelopp för tipsformerna dvs. stryktips och måltips. För spelformerna lotto och extratips behölls den tidigare tillämpade vinstnormen på 50 % av inflytande insatser. Från vinstbeloppen avgår lotterivinstskatt.

För oddsenspelet Lången kan av naturliga skäl någon fast vinstandel av insatserna inte fastställas, utan utfallet av oddsen påverkar helt utdelningen. Bolagets strävan är att vinstandelen skall vara 50 % av insatserna.

För oddsenspelet Matchen och Toppen är vinstandelen 70 %. Härtill kommer lotterivinstskatt.

Följande bild visar den procentuella dispositionen år 1986 av spelinsatserna för vadhållningsspelet utom oddset.



Dispositionen av spelinsatserna för verksamhetsåret 1987

Vinnarnas nettoandel	2 199 milj. kr.
Vinstskatt	701
Bolagets kostnader (netto) ¹⁾	881
Bolagets vinst (till statskassan)	1 290
Totalt	5 071 milj. kr.

¹⁾inkl. bolagets stöd till idrotten.

Av spelinsatserna år 1987 återgick alltså något mindre än hälften eller 43,4 % till spelarna. Under samma år har 133 personer erhållit vinstbelopp uppgående till 1 milj. kr. eller mer från Tipstjänsts verksamhetsområde.

4 Resultat av bolagets verksamhet

4.1 Årsredovisningar för åren 1985–1987

Bolagets ekonomiska ställning och resultat av dess verksamhet under åren 1985–1987 redovisas i *bilaga 2*. Överskottet på bolagets verksamhet har under de tre senaste verksamhetsåren uppgått till en dryg miljard kronor. Sålunda redovisades följande vinstbelopp:

År 1985	1 143 milj. kr.
År 1986	1 284
År 1987	1 291

Vinsten är huvudsakligen beroende av storleken på den av staten fastställda kvoten för vinstutdelning men också av bolagets egna omkostnader för verksamheten.

Enligt bestämmelserna i tillståndet för Tipstjänst att bedriva vadhållningsrörelse för allmänheten anges att bolagets vinstmedel skall inbetalas till staten (kammarkollegiet). Bolaget verkställer årligen två delbetalningar (förskott) av vinsten till statsverket och lämnar en slutredovisning sedan ordinarie bolagsstämma godkänt den framlagda balansräkningen.

Frågan om hur Tipstjänst skall disponera sitt överskott har behandlats flera gånger av riksdagen. Härvid har riksdagen genomgående avvisat tanken på att tipsmedlen oavkortat ställs till idrottens förfogande, senast vid 1986/87 och 1987/88 års riksmöten (KrU 1986/87:5 och 1987/88:22). Kulturutskottet anförde i betänkandet 1986/87:5 bl.a. följande.

Sedan år 1979 har vissa år idrottsrörelsen efter beslut av regeringen erhållit överskottet från viss tipsomgång. Tipstjänsts vinst – som inlevereras till staten – har således minskat i motsvarande mån. I de olika regeringsbesluten har angivits till vilka ändamål medlen skall användas. Sådana ändamål har varit exempelvis stöd till handikappidrotten, stipendier till elitidrottsmän, bidrag till Riksidrottsförbundets anläggning i Vålådalen och bidrag till en kampanj av Korporationsidrottsförbundet. Totalt har idrottsrörelsen erhållit 46,5 milj. kr. i stöd av tipsmedel.

Här bör också nämnas att Tipstjänst också på annat sätt ger ett direkt stöd till idrotten. Förra året anslogs 10 milj. kr. till arenaförbättringar vid elitfotbollsklubbarnas hemmaarenor för att stärka fotbollens och fotbollstipsets

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18
Bilaga 1)

konkurrenskraft. Tipstjänst har också tillsammans med Folksam ställt medel till förfogande för en professur i idrottsmedicin vid Karolinska institutet.

Frågan om tipsmedlens användning har behandlats vid en rad tillfällen i riksdagen. Förra våren avslog riksdagen på förslag av kulturutskottet ett motionsyrkande vari yrkades att förslag skulle framläggas om hur ett anslag motsvarande tipsmedlens överskott på sikt skulle tillföras idrotts- och friluftslivet. Utskottet anförde i sitt betänkande KrU 1984/85:12 följande (s. 5):

Frågan om tipsmedlen har behandlats vid en rad tillfällen och senast våren 1984 (KrU 1983/84:13). Utskottet hänvisade vid det tillfället till vad utskottet anfört år 1977 (KrU 1976/77:33) om att idrotten har rätt till ett betydande samhällsstöd oberoende av att den via tipsmedlen tillför statsverket inkomster. Enligt utskottets uppfattning borde samhällets stöd till idrotten på sedvanligt sätt avvägas vid bedömning av anslagsbelopp för andra ändamål.

Efter en redovisning för omfattningen av det stöd som sedan år 1979 utgått till idrottsrörelsen från Tipstjänst avstyrkte utskottet motionsyrkandet under hänvisning till att den tidigare motiveringen fortfarande ägde full giltighet.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18
Bilaga 1)

4.2 Bolagets kostnader för driften

Rörelsens kostnader finns redovisade i resultaträkningen i följande poster: vinnarnas nettoandel, vinstskatt, ombudsprovisioner och övriga kostnader. Härtill kommer kostnader för avskrivningar på anläggningstillgångar. Av de nämnda posterna kräver posten "övriga kostnader" en ytterligare specificering. Under åren 1985, 1986 och 1987 har dessa kostnader uppgått till 325, 365 och 428 milj. kr. för respektive år. Följande sammanställning för de aktuella åren visar i sammandrag delposterna i bolagets redovisning av nämnda belopp.

	Övriga kostnader (tkr.)		
	1987	1986	1985
Löner inkl. soc. kostn.	87045	82511	80 294
Personalkostnader, övriga	8 143	10571	12633
Lokalkostnader	21545	28 110	23216
Maskinkostnader	57941	34417	11 937
Telekostnader (On line)	15 156	—	—
Kuponger och trycksaker	44 132	43 152	40 844
Porto och distribution	80 174	77389	81 122
Förbrukningsmateriel	5 389	4 511	4 373
Reklamkostnader	73981	54051	46635
Ersättning till svensk idrott	18 268	15204	13 969
Frammående tjänster	11 243	6 798	3 693
Övriga förvaltningskostnader	10084	8817	6904
	433 101	365 531	325620
Korr. Återbetald införselsmoms	4276		
	428825		

Den största andelen (38 %) av delposten Övriga förvaltningskostnader för år 1987 utgörs av kostnader för resor och representation. Av resekostnaderna uppges den största delen falla på fältorganisationen.

4.2.1 Kostnader för reklam

Kostnaderna för reklam och PR-verksamhet har utgjort 46 milj. kr. år 1985, 54 milj. kr. år 1986 och 74 milj. kr. år 1987 enligt bolagets redovisning. Hu-

vuddelen av kostnaderna har använts för sedvanliga reklaminsatser genom dels annonser i dags-, vecko- och fackpress, dels uterekam och direktreklam samt dels filmreklam. Beloppen inkluderar även arvoden till annonsbyråer. Förutom här redovisade kostnader för reklam lämnar bolaget även tillskott till idrottsklubbar i form av s.k. sponsring. Bolaget betraktar emellertid inte sponsring som reklam utan en form av stöd till idrotten. Denna kostnadspost redovisas under avsnittet stöd till idrotten.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18
Bilaga 1)

4.2.2 Kostnader för direktstöd till idrotten

Följande ersättningar och stödbelopp har Tipstjänst lämnat till svensk idrott under de tre senaste verksamhetsåren.

Nr	År Aktivitet	1985 tkr.	1986 tkr.	1987 tkr.
1	Stora tipsveckan	7012	5 027	11 106
2	Lyckosparken	950	2 513	3 702
3	Avtal – Sv Fotbollförb	10 500	11 200	12 150
4	Jubileumsstipendier	-	-	-
5	Arenaförbättringar	10 000	18 124	20 500
6	Sponsring	2 299	2 716	3 594
7	Övrigt	-	-	7 945
Summa		30 761	39 580	58 997

De särskilda aktiviteterna kommenteras i det följande.

Aktivitet 1

Efter tillstånd av regeringen har överskottet på en tipsomgång (Stora tipsveckan) årligen fördelats – exempelvis för år 1987 – mellan Svenska Fotbollförbundet, Sveriges Riksidrottsförbund, Svenska Ishockeyförbundet, Svenska Bandyförbundet, Svenska Handbollsförbundet och vissa i den Stora tipsveckan aktiva fotbollsklubbar.

Aktivitet 2

Ersättning har lämnats till idrottsföreningar som deltagit i marknadsföringen av Stora tipsveckan.

Aktivitet 3

Ersättning till Svenska Fotbollförbundet huvudsakligen för åtagandet från förbundet att dels bedriva inhemsk tävlingsverksamhet enligt överenskommen spelordning, dels delta i en internationell fotbollsturnering (JFC-turneringen) med visst antal lag.

Aktivitet 5

En väsentlig del av anslagen till arenaförbättringar lämnas i form av bidrag till uppförande av s.k. tipshallar, vilka till stor del är avsedda för inomhusfotboll och andra idrötsaktiviteter under vintersäsongen.

År 1985 avsattes 10 milj. kr. att disponeras av Svenska Fotbollförbundet för förbättring av elitfotbollsklubbarnas hemmaarenor.

År 1986 beviljade bolaget 18,1 milj. kr. till fotbollsanläggningar. Av belopp-

pet gick 8,1 milj. kr. till omläggning av gräsplanen på Råsunda fotbollstadion.

År 1987 avsattes ett belopp på 20 milj. kr. till hallar och arenaförbättringar.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18
Bilaga 1)

Aktivitet 6

Under delposten sponsring redovisar bolaget bidrag till vissa klubbar och annonsering i matchprogram. Från att år 1985 ha uppgått till 2,3 milj. kr. har denna form av stöd ökat till 2,7 milj. kr. år 1986 och till 3,6 milj. kr. år 1987. Följande sammanställning ger exempel på av bolaget beviljade medel för sponsring av idrottsklubbar under år 1987.

Sponsring/Reklamsamarbete, idrottsklubbar (poster 50 000 kr. eller mer)

Djurgårdens IF	503 624	
VF IF handboll	137 040	
IF Brommapojkarna	237 900	
Söder-Ettan	411 121	
Bowlingklubben Joker	50 000	
Svenska Bandyförbundet	55 500	
Halmstad BK	171 300	
BK Häcken	68 500	
Malmöflickorna	50 000	
Oxabäcks IF	50 000	1 735 000

Sammandrag av delposter understigande 50 000 kr. per klubb

Sv Fotbollförbundet för belöningar till "Mr Hat tric", 5 000 per spelare	200 000	
Klubbar för idrottsutrustning	300 000	
Bidrag till div. klubbar	400 000	
Övrigt affischer, programblad m.m.	210 000	
Till idrotten		<u>1 110 000</u>
	kronor	2 845 000

Reklamkostnader, andra än idrottsklubbar

(Kolmårdens djurpark, Sommarland)	<u>750 000</u>
Totalt	kronor 3 595 000

Aktivitet 7 Övrigt

Bolaget har givit stödpengar till följande ändamål:

Vålådsstiftelsen, tillkommande medel för sport- och konferensanläggning	3 000 000
Idrottsprofessur	2 130 000
Särskild matchbevakning (fotboll i TV)	1 650 000
Tipshallsvenskan, omkostnader	870 000
GIH bibliotek	350 000
Idrottsmusei Vänner	75 000
Summa	kronor 7 945 000

Bidrag till idrottsanläggningar

AB Tipstjänst har i sina verksamhetsberättelser framhållit vikten av samarbete med den svenska idrottsrörelsen. Som ett medel att stödja i första hand fotbollsverksamheten (och genom denna sin egen tipsrörelse) har bolaget medverkat i tillkomsten av inomhushallar s.k. tipshallar. Sedan år 1980 har bolaget lämnat bidrag till sådana hallar i Jönköping, Strängnäs och Luleå. Uppgifter om kostnader och bolagets bidrag till dessa hallar lämnas i följande sammanställning.

<i>Tipshall</i>	<i>Kostnad</i>	<i>Bidrag från Tipstjänst</i>
Jönköping 1984	24 milj. kr.	1,5 milj. kr.
Strängnäs 1984	42	2,0
Luleå 1986	40	2,5

Enligt uppgift finns planer på att uppföra ytterligare 10–12 stycken tipshallar. Tipstjänst är inte delägare i dessa anläggningar utan lämnar bidrag till uppförandet. Cirka 5 miljoner per hall är den norm för subvention som bolaget säger sig för närvarande kunna tillämpa för hallar med tillräcklig kapacitet för inomhusfotboll. Sålunda har bolaget beviljat ett bidrag på 5 milj. kr. för en projekterad tipshall i Växjö med en beräknad byggkostnad på 35 milj. kr.

Utöver nämnda tipshallar har bolaget även lämnat ett betydande bidrag till kostnaden för en ny konferenshall vid Riksidrottsförbundets anläggning i Vålådalen. Enligt uppgift i tidskriften *Svensk Idrott* (6/1988) har finansieringen av byggkostnaden uppgående till 19,6 milj. kr. lösts på följande sätt.

Tipstjänst, bidrag	9,0 milj. kr.
Folksam	6,6
Statens industriverk	4,0
<i>Summa</i>	<i>19,6 milj. kr.</i>

Ledningen för Tipstjänst har framhållit att bolagets engagemang i sådana anläggningar endast begränsar sig till själva bidragsbeloppet och att bolaget inte tar på sig något ansvar för driftkostnaderna för verksamheten i hallarna. Det finns därför exempel på att ekonomin för aktuella inomhushallar kan medföra stort bekymmer för ägarna av sådana anläggningar, oavsett om de ägs av privata finansiärer, organisationer eller kommuner. Tipstjänst anser det vara angeläget att de svenska fotbollsklubbarna skall kunna spela fotboll även under den kalla årstiden för att bolaget därigenom inte för tipsverksamheten skall vara beroende av den engelska fotbollsigan. Ekonomiskt sett torde dock denna satsning inte vara motiverad från bolagets synpunkt, då ersättning för rätten att få använda engelska ligans matcher på de svenska tipskupongerna endast uppgår till ca 100 000 kr. per år.

5 Överväganden

Revisorerna har granskat den årsredovisning som Tipstjänst under våren 1988 avgett för verksamhetsåret 1987. För jämförelsens skull har även årsredovisningar för åren 1985 och 1986 granskats.

Revisorernas granskning har koncentrerats till bolagets kostnader för re-

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18
Bilaga 1)

klam samt stöd till olika ändamål inom den svenska idrotten.

Tipstjänst, som är ett statligt helägt aktiebolag, skall enligt regeringens tillstånd för vadhållningsspelet till staten (kammarkollegiet) inleverera sin vinst efter avdrag för kostnaderna i verksamheten och avsättning till lagstadgade fonder, regleringsfond samt utdelning till aktieägarna. För år 1987 uppgick vinsten till 1 291 milj. kr.

Av bolagets resultaträkning framgår att bolaget under 1987 belastat verksamheten med 40,7 milj. kr. i *särskilt stöd till den svenska idrotten*. Av beloppet utgör 11,1 milj. kr. överskott av särskild tipsomgång – Stora tipsveckan – som enligt beslut av regeringen fått fördelas mellan vissa idrottsförbund och i tipsveckan aktiva fotbollsklubbar. 3,7 milj. kr. har gått till idrottsföreningar som deltagit i Stora tipsveckan. Vidare har 20,5 milj. kr. gått till s.k. arenaförbättringar. Under posten övrigt, som omfattar 7,9 milj. kr., redovisas bl.a. 3,0 milj. kr. till Vålådalsstiftelsen för sport- och konferensanläggning och 2,0 milj. kr. till en idrottsprofessur. Utöver dessa stödbelopp har Tipstjänst i form av sponsring/reklamsamarbete till idrottsklubbar utbetalat 3,5 milj. kr.

Utbetalningarna av överskotten från Stora tipsveckan har medgetts av regeringen. I övrigt synes utbetalningarna vara stöd som bolaget på eget initiativ beslutat om.

Revisorerna ställer sig mycket tveksamma till Tipstjänsts beslut om stöd.

Enligt bolagsordningen skall bolaget bedriva vadhållnings- och därmed sammanhängande verksamhet, och enligt givna tillstånd av regeringen skall bolaget efter vissa dispositioner inleverera allt överskott till staten. Under avsnitt 3.4 (Disposition av spelinsatser) har redovisats betänkanden av kulturutskottet om dispositionen av överskotten i Tipstjänsts verksamhet. Betänkandena har godkänts av riksdagen. I betänkandena har klart angetts att det allmänna stödet till idrotten skall beslutas av riksdagen och att Tipstjänsts vinst skall inlevereras till staten. Att Tipstjänsts särskilda stödgivning berörts av utskottet utan kommentarer kan inte utgöra grund för ett generellt påstående att Tipstjänst på egen hand kan besluta om särskilt stöd inom idrottsområdet.

Den statliga förvaltning som riksdagen utövar i budgetsammanhang kan inte utan riksdagens särskilda beslut fullgöras av regeringen eller statlig myndighet eller övertas av helägt statligt bolag.

Regeringens beslut att medge att överskotten av vissa särskilda tipsveckor får fördelas på visst sätt till idrotten synes också sakna riksdagens stöd.

Bolaget meddelar – vilket kan ha sitt intresse i detta sammanhang – följande i sin årsredovisning för 1987 angående stödet.

Dels får naturligtvis idrottsvärlden via statsbudgeten del av det överskott som Tipstjänsts verksamhet ger, men dessutom ger Tipstjänst ett omfattande direkt stöd.

Under 1987 uppgick Tipstjänsts direkta stöd och ersättningar till idrottsrörelsen till närmare 60 miljoner kronor. Med det nya vadhållningsspelet Oddset öppnar sig nya och intressanta möjligheter till ett ännu större samarbete med idrotten framöver, bl. a. med spel på idrottsarenor runt om i landet.

För budgetåret 1987/88 har riksdagen över budgeten som direkt stöd till idrotten anslagit 233,8 milj. kr.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18
Bilaga 1)

Revisorerna anser att riksdagen snarast bör besluta om hur det totala stödet till idrotten skall vara organiserat och därvid om huruvida Tiptjänsts stödverksamhet bör få fortgå och i sådant fall efter vilka principer. Revisorerna framhåller vidare att i vilket fall som helst bör regeringen fortsättningsvis i budgetpropositionerna ge riksdagen en samlad och fullständig bild av hur stort belopp det totala statliga stödet till idrotten uppgår till.

En sammanställning av *bolagets totala kostnader för reklam och public relation* för de senare åren visar en stigande trend.

	1987	Milj. kr. 1986	1985
Reklam och PR	74,0	54,0	46,6
Tipsinsatser milj. kr.	5071	4480	3876
Reklam och PR i % av insatser	1,46 %	1,21 %	1,20 %

Omsättningen vid de huvudsakliga spelformerna i statens och folkrörelsernas regi kan uppskattas för år 1985 till 11 miljarder kr., för år 1986 till 13 miljarder kr., och för år 1987 15 miljarder kr. Därav faller ca en tredjedel av omsättningen på Tiptjänst. Uppgifterna är hämtade dels från betänkandet (SOU 1987:52) Folkrörelsernas lotteri och spel, dels från Tiptjänst.

Tiptjänsts omsättning har ökat mycket kraftigt de senaste åren (omkring ca 600 milj. kr./år). Enligt uppgift i lotteriutredningens betänkande har de statliga spelens andel av den totala spelomsättningen ökat från 66 % år 1975 till 82 % år 1986. De ideella lotteriernas andel av omsättningen på spel har som en följd av denna utveckling reducerats.

I samband med att lottospelet introducerades år 1979 inrättade bolaget en marknadsavdelning med uppgift att genom rikstäckande reklam- och marknadsföringsinsatser ytterligare popularisera bolagets spelformer.

Mot bolagets satsningar på reklam och allmän PR finns från de synpunkter revisorerna har att beakta inte anledning att rikta någon anmärkning.

Revisorerna vill dock i detta sammanhang hänvisa till socialutskottets betänkande SoU 1987/88:17 i vilket framhålls att delegationen för social beredning tagit initiativ till en undersökning om problem avseende spelberoende såväl för den enskilde som för de närstående.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18
Bilaga 1)

TIPSTJÄNSTS STYRELSE

Redog. 1989/90:2

Bilaga 7

(Förs. 1988/89:18

Underbilaga 1)

Ordinarie ledamöter

Utsedda av bolagsstämman

Walter Slunge, direktör i Landstingsförbundet (ordf)

Sten Lundberg, fd generaldirektör i Överstyrelsen för Ekonomiskt
Försvar (v ordf)

Ulf Göransson, statssekreterare i finansdepartementet

Lennart Johansson, direktör, ordförande i Svenska Fotbollförbundet

Nils Holgerson, direktör

Ivar Nordberg, riksdagsledamot

Utsedda av personalen

Gunnar Andersson

Svea Ehlin

Suppleanter

Utsedda av bolagsstämman

Richard Frigren, bolagets verkställande direktör

Bengt Gullerjö, advokat

Anders Gustrin, direktör

Jan Hyttring, riksdagsledamot

Utsedda av personalen

Lotta Örtenblad

Marianne Rosenqvist

Revisorer

Sjöåker Revisionsbyrå AB, Ulf Järlebro

Claes Ljungh, sakkunnig i finansdepartementet

Suppleant

Rein Hinno, kansliråd i finansdepartementet

Statens kontrollanter

Huvudkontrollanter för AB Tipstjänst

Carl-Owe Söderén, advokat

Anders Öhman, advokat

Ersättare för huvudkontrollanterna

Per-Erik Erlandsson, advokat

Elisabet Fura-Sandström, advokat

Thomas Sjöberg, advokat

Lars Strömberg, jur. kand.

Kontrollanter vid regionkontoret

Göran Carlbäck, advokat

Greger Lundmark, advokat

Torsten Ljungdahl, advokat

Företagsledning

Verkställande direktör:

Administrativ direktör:

Marknadsdirektör:

Produktionsdirektör:

Richard Frigren

Owe Prim

Lars-Gunnar Björklund

Göran Jönsson

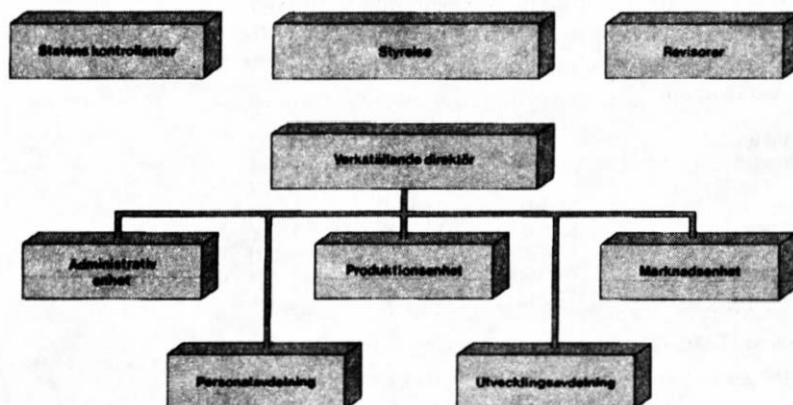
Redog. 1989/90:2

Bilaga 7

(Förs. 1988/89:18

Underbilaga 1)

TIPSTJÄNSTS ORGANISATION



AB Tipstjänst
BALANSRÄKNING DEN 31 DECEMBER

Redog. 1989/90:2
 Bilaga 7
 (Förs. 1988/89:18
 Underbilaga 2)

	1987 (tkr)	1986 (tkr)	1985 (tkr)
TILLGÅNGAR			
OMSÄTTNINGSTILLGÅNGAR			
Kassa, bank	374 624	358 880	418 602
Reversfordringar	20 000	—	3 751
Likviditetskonto Riksbanken	3 723	1 741	1 625
Fordran hos dotterföretag	—	—	68
Förskott Statsverket	1 140 664	1 124 786	1 000 644
Ombudsfordringar	11 259	14 410	10 782
Regleringsfond	11 884	—	—
Förutbetalda kostnader och upplupna intäkter	8 410	8 882	9 057
Övriga kortfristiga fordringar	804	704	1 898
Summa omsättningstillgångar	1 571 368	1 509 403	1 446 427
ANLÄGGNINGSTILLGÅNGAR			
Aktier i dotterföretag	50	50	50
Likviditetskonto Riksbanken	—	3 476	1 796
Övriga långfristiga fordringar	470	347	322
Förskott leverantörer	—	677	9 789
Maskiner och inventarier	62 405	74 959	59 509
Byggnad	16 579	16 935	17 291
Mark	470	470	470
Summa anläggningstillgångar	79 974	96 914	89 227
SUMMA TILLGÅNGAR	1 651 342	1 606 317	1 535 654
SKULDER OCH EGET KAPITAL			
KORTFRISTIGA SKULDER			
Skuld till dotterföretag	21	0	0
Leverantörsskulder	23 214	27 482	35 181
Obetalda vinster	125 070	86 433	138 142
Obetalda vinstskatter	48 476	52 236	52 616
Regleringsfonder	14 614	24 055	24 175
Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter	98 876	92 712	104 732
Avsatt till svensk idrott	34 828	19 666	4 054
Hallfonden	579	579	2 468
Övriga kortfristiga skulder	3 031	3 391	16 800
Summa kortfristiga skulder	348 709	306 554	378 168
LÅNGFRISTIGA SKULDER			
Avsatt till pensioner	11 958	12 752	11 339
Avsatt till svensk idrott	—	2 989	2 557
Summa långfristiga skulder	11 958	15 741	13 896
EGET KAPITAL			
Bundet eget kapital			
Aktiekapital (1 000 aktier à nom 100:-)	100	100	100
Reservfond	50	50	50
Summa bundet kapital	150	150	150
Fritt eget kapital			
Årets vinst	1 290 525	1 283 872	1 143 440
Summa fritt kapital	1 290 525	1 283 872	1 143 440
Summa eget kapital	1 290 675	1 284 022	1 143 590
SUMMA SKULDER OCH EGET KA- PITAL	1 651 342	1 606 317	1 535 654

AB Tipstjänst

RESULTATRÄKNING

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18
Underbilaga 2)

	1987 (tkr)	1986 (tkr)	1985 (tkr)
RÖRELSENS INTÄKTER			
Spelinsatser	5 071 460	4 480 160	3 875 650
Övriga rörelseintäkter	914 5 072 374	1 230 4 481 390	1 938 3 877 588
RÖRELSENS KOSTNADER			
Vinnarnas nettoandel	2 199 418	1 887 337	1 589 543
Vinstskatt	700 986	544 195	489 217
Ombudsprovisioner	434 245	399 004	348 809
Övriga kostnader	428 825 -3 763 474	365 531 -3 196 067	325 620 -2 753 189
RÖRELSERESULTAT FÖRE AVSKRIVNINGAR	1 308 900	1 285 323	1 124 399
AVSKRIVNINGAR			
Maskiner och inventarier	25 212	23 470	23 185
Byggnad	356 - 25 568	356 - 23 826	356 - 23 541
RÖRELSERESULTAT EFTER AVSKRIVNINGAR	1 283 332	1 261 497	1 100 858
FINANSIELLA INTÄKTER OCH KOSTNADER			
Intäktsräntor	48 323	48 754	61 247
Kostnadsräntor	397 47 926	715 48 039	1 653 59 594
RESULTAT EFTER FINANSIELLA INTÄKTER OCH KOSTNADER	1 331 258	1 309 536	1 160 452
Stöd till svensk idrott	- 40 733	- 25 664	- 17 012
ÅRETS VINST	1 290 525	1 283 872	1 143 440

Aktiebolaget Tipstjänsts kostnader för reklam och stöd för olika ändamål

Dnr 1987:47, rapport 1988/89:2

Kammarkollegiet skall enligt sin instruktion (SFS 1988:913) förvalta statligt ägda aktier som anförtratts kollegiet, däribland aktierna i Aktiebolaget Tipstjänst. I den uppgiften ingår att bevaka att utdelning betalas enligt bolagsordningen och bolagsstämman beslut. 10 § föreskriver att högst 5 % årligen på aktiekapitalet får delas ut till aktieägarna och att återstående årsvinst skall disponeras på sätt regeringen föreskriver.

När det gäller Aktiebolaget Tipstjänst, skall kollegiet dessutom (enligt beslut av regeringen, senast 1988-09-01, finansdepartementet) se till att bolagets "årsvinst efter lagstadgad fondering, avsättning till regleringsfonder, utdelning till aktieägare och förskottsinbetalning till statsverket av vinstmedel" årligen betalas till kollegiet omedelbart när ordinarie bolagsstämma har godkänt balansräkningen.

Kollegiet har att kontrollera att inbetalning av utdelning och årsvinst sker enligt bolagsstämman beslut. Däremot har kollegiet inget uppdrag att granska bolagets förvaltning eller bolagsstämman beslut. Det ankommer således inte på kollegiet att pröva riktigheten av bolagets årsredovisning.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Nilsson i närvaro av kammarrådet Nordling och avdelningsdirektörerna Drougge, Brännström och Isaksson, den senare föredragande.

Sven-Eric Nilsson

Eivor Isaksson

Remissvar från AB Tipstjänst

Svar på remiss med Dnr 1987:47 avseende "AB Tipstjänsts kostnader för reklam och stöd för olika ändamål Rapport 1988/89:2"

Vi har tagit del av rubricerade remiss och ber att få avlämna följande yttrande.

Revisorerna har i sin rapport ställt sig mycket tveksamma till vad de rubricerar som Tipstjänsts direkta stöd till svensk idrott. Tipstjänsts avsikt med de ifrågakvarande kostnaderna är bl a följande;

- att skapa goodwill och upprätthålla goda relationer med idrottsrörelsen inte minst fotbollen vars tävlingsverksamhet är en förutsättning för bolagets idrottsanknutna spel,
- att genom avtal med idrotten försäkra sig om intressanta spelobjekt på tider som är anpassade till bolagets spelverksamhet,
- att medverka till att idrottsarenorna har en ur publiksynpunkt acceptabel miljö för att på så sätt öka intresset för idrottsevenemangen och därmed skapa intresse för våra spel,
- att säkerställa tipsobjekt av hög kvalitet om den engelska fotbollen beslutar att spelstopp skall råda under vintertid i likhet med vad som är fallet i bl a Västtyskland och Frankrike och
- att som andra företag i idrottssammanhang sprida kännedom om bolagets olika spelprodukter.

Syftet med Stora Tipsveckorna och bidrag till en idrottsprofessur i idrottsmedicin vid Karolinska institutet är just att skapa de goda relationer med idrotten som bolaget eftersträvar. När det gäller medel från Stora Tipsveckorna så har dessa kunnat fördelas på såväl förbunds- som klubbnivå inom de idrotter som bidragit med spelobjekt. I sammanhanget kan nämnas att Riksidrottsförbundet erhållit medel för sådana ändamål, som man ansett vara angelägna som exempelvis stipendier till elitidrottsmän och upprustning av sportanläggningen i Vålådalen. Kampanjerna kring Stora Tipsveckorna har för bolagets del medfört omsättningsökningar för såväl de aktuella veckorna som för de därpå följande veckorna. Detta har möjliggjorts i hög grad tack vare förmånstagarens (idrottsrörelsen) vilja att tillmötesgå bolagets krav om kampanjsamarbete.

Genom avtal på strikt kommersiella grunder med idrotten försäkras sig bolaget om att exempelvis Svenska Fotbollsförbundet förlägger sin tävlingsverksamhet till sådana tider som överensstämmer med bolagets önskemål om goda spelobjekt. Detta innebär bl a viss tävlingsverksamhet även under sommaren. Det bör nämnas att bolaget tidigare nödgades använda sig av för svensk publik relativt okända lag medförande starkt minskad omsättning. I ett historiskt perspektiv tvingades bolaget att helt lägga ned sin spelverksamhet under sommaren.

En av förutsättningarna för stort spelintresse är naturligtvis ett allmänt intresse för de matcher som är aktuella som spelobjekt. För att motverka det tilltagande publikbortfallet vid idrottsarenorna har bolaget i samarbete med Svenska Fotbollsförbundet medverkat vid upprustningen av ett stort antal idrottsarenor i syfte att göra dessa mer publikvänliga. Vad avser kostnaden

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18
Bilaga 3)

för anläggningen av gräsplanen på Råsunda Fotbollstadion så motiveras denna åtgärd av arenans speciella betydelse som riksanläggning för svensk fotboll och därav högt ställda krav på spelplanens standard.

Satsningen på inomhushallar för fotboll i Tipshallar med planmått som medger såväl reguljärt seriespel som landskamper har skett med kommun, idrott och andra intressenter. Bolagets engagemang begränsar sig till bidraget, som är en mycket liten del av totalkostnaden, och påtar sig inte något ansvar för den framtida driften. Dessa insatser måste göras för att som tidigare nämnts säkerställa tipsobjekt av god kvalitet även under vintertid om, vilket för närvarande diskuteras, engelska fotbollen beslutar att lägga ned tävlingsverksamheten under denna period vilket skett på andra håll i Europa. Det måste understrykas att detta sålunda ej är något alternativ till engelsk fotboll under de tider som denna tävlingsverksamhet pågår. Dock må framhållas att bolaget genom denna framtida "säkerhetsinvestering" i inomhushallar redan under de tre gångna åren kunnat arrangera extratips samt skapa spelobjekt för Oddset som ett komplement till de engelska matcherna.

Det belopp om 100.000 kronor per år som åberopas på sid 12 i rapporten avser ej kostnaden för rätten till att använda engelska ligans matcher som spelobjekt. Detta belopp avser information om spelprogram, resultatservice etc. Beloppet bör inte jämföras med bolagets satsning på Tipshallar.

Det reklamsamarbete som bolaget bedriver i olika idrottssammanhang som exempelvis dräktreklam och annonsering i matchprogram är ju i dag ett vedertaget sätt att sprida kännedom om företagsprodukter. Det synes vara naturligt att Tipstjänst med sin starka anknytning till idrotten använder sig av denna form av marknadsföring. De idrottsanknutna spelens huvudmålgrupp är nämligen den idrottsintresserade delen av allmänheten som på arenorna och i massmedia följer matcher och andra tävlingar.

AB Tipstjänst anser sålunda mot bakgrund av vad ovan framförts att de kostnader som revisorerna ifrågasatt ej är att betrakta som direkt stöd, i betydelsen gåva, till idrotten utan har en klart kommersiell inriktning. De ekonomiska uppgörelser som Tipstjänst på detta sätt träffar med idrottsrörelsen utgör naturligtvis ett stöd i dess verksamhet men är alltid förenad med en motprestation från idrotten. Effekten av bolagets insatser är understundom inte direkt mätbara och inträffar ibland på sikt.

AB Tipstjänst arbetar härvidlag på samma sätt som andra fristående statliga aktiebolag och måste även framgent göra de bedömningar av olika marknadsföringsåtgärder och produktutveckling som främjar bolagets omsättning och vinst samt tillgodoser kundernas krav på service.

AB Tipstjänsts auktoriserade revisionsbolag TRG Revision Sjöåker AB har avgivit ett yttrande med anledning av den aktuella rapporten från Riksdagens Revisorer.

Revisionsbolagets yttrande bilägges detta brev.

Med vänlig hälsning

AKTIEBOLAGET TIPSTJÄNST

Richard Frigren

Verkst direktör

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18
Bilaga 3)

Betr. Rapport 1988/89:2 från Riksdagens Revisorer

Med anledning av rubricerade rapport har vi i egenskap av revisorer i bolaget följande kommentarer.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18
Bilaga 3)

1. Bakgrund

Bolaget bedriver spelverksamhet inom ramen för koncession lämnad av regeringen.

Genom val av aktiebolagsformen för bedrivande av företagets verksamhet omfattas detsamma av aktiebolagslagen och bokföringslagen.

Till följd härav krävs extern revisor enligt reglerna i 10 kap Aktiebolagslagen. Bolaget har för närvarande två revisorer varav en är auktoriserad revisor.

I övrigt finns föreskrifter för bolagets förvaltning intagna i bolagets bolagsordning vilken fastställts av Kungl. Maj:t.

2. Revisorernas uppgift

Revisorerna har enligt aktiebolagslagens kap 10 § 7 att i den omfattning god revisionssed bjuder granska bolagets årsredovisning jämte räkenskaperna samt styrelsens och verkställande direktörens förvaltning.

De åtgärder som Riksdagens Revisorer ifrågasatt faller med denna definition in under vår granskning av bolagets förvaltning.

3. Förvaltningsrevisionens mål och omfattning

Granskningen av förvaltningen syftar till att klargöra om:

- åtgärd eller försummelse, som kan föranleda ersättningsskyldighet ligger verkställande direktören eller styrelseledamot till last och om
- verkställande direktören eller styrelseledamot eljest handlat i strid mot aktiebolagslagen eller bolagsordningen.

Omfattningen av förvaltningsrevisionen varierar från företag till företag till följd av skillnader i individuella förhållanden såsom risksituation och företags storlek.

4. Bolagets samarbete med idrottsorganisationer

Huvuddelen av bolagets spel sker i samarbete med idrotten där idrottsevenemang av olika slag utgör spelobjekt. Det framstår därför som naturligt om bolagets marknadsföringsaktiviteter inriktas mot detta område.

De kostnader som i Riksdagens Revisorerers rapport rubriceras som stöd till idrotten har enligt vår uppfattning följande inriktning:

- Investeringar i matcharenor i syfte att säkra spelplatser och förlänga den inhemska spelsäsongen.

- Ersättningar till arrangörer för att erhålla spelobjekt och matchresultat.
- Marknadsföringskostnader avsedda att direkt eller indirekt skapa goodwill och medvetande om bolagets produkter och aktiviteter.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18
Bilaga 3)

I bolagets årsredovisning för 1987 har ovanstående kostnadsslag benämnts "direkta stöd och ersättningar till idrottsrörelsen", något som måhända är en olycklig formulering men torde ha sin grund i marknadsavdelningens önskan att framhäva idrottens betydelse för bolagets verksamhet.

Investering i arenor och ersättningar till arrangörer ingår som en så naturlig del av bolagets rörelsekostnader att de ej närmare kommenteras nedan.

5. Bolagets marknadsföringsaktiviteter

Bolagets verksamhet har under den senaste 10-årsperioden visat en stadig och mot slutet accelererande utveckling.

Denna utveckling har både sin grund i tillkomst i nya spel och i förändringar på spelmarknaden vilken synes ha vidgats väsentligt under senare år.

En del av förklaringen till att bolaget så framgångsrikt fångat upp en stor andel av denna utvidgning ligger utan tvekan i de marknadsaktiviteter som bolaget investerat i.

Till största delen avser marknadsavdelningens kostnader direktreklam vilken riktar sig till allmänheten.

Till en mindre del utgöres kostnaderna av indirekt reklam där syftet är mer långsiktigt och där omedelbar och naturlig anknytning till bolagets spelverksamhet initialt kan förefalla långsökt.

Vid vår granskning av bolagets förvaltning har vi emellertid ej funnit att dessa kostnader är av rörelsefrämmande natur. Goodwillskapande åtgärder bör vara långsiktiga och ses som investeringar och dess direkta nytta kan vara svår att avläsa.

6. Förvaltningsrevisionell bedömning

Vid vår granskning har vi ej funnit anledning till erinran vare sig mot verkställande direktören eller styrelsen mot vidtagna förvaltningsåtgärder.

De kostnader som nedlagts i form av investeringar, ersättningar och marknadsföringsaktiviteter är enligt vår uppfattning ej i något avseende orimliga.

I förhållande till bolagets omsättnings- och resultatutveckling och vid jämförelse med andra mer konventionella industri- eller handelsföretag är kostnadsutvecklingen för rena marknadsföringsaktiviteter ej onormal.

Att bolaget i hög utsträckning samarbetar med idrottsrörelsen synes naturligt med hänsyn till inriktningen av bolagets spelverksamhet.

TRG REVISION SJÖÅKER AB

Ulf Järlebro
Aukt revisor

Innehållsförteckning

Redog. 1989/90:2
Bilaga 7
(Förs. 1988/89:18)

Revisorernas förslag

1	Revisorernas granskning
2	Över granskningsrapporten avgivna yttranden
3	Revisorernas överväganden
4	Hemställan

Bilaga 1

Innehåll	
Sammanfattning	
1	Inledning
2	AB Tipstjänst
3	Vadhållningsrörelsen
3.1	Bestämmelser för vadhållningsrörelsen
3.2	Spelformer
3.3	Omsättning på vadhållningsverksamheten
3.4	Disposition av spelinsatser
4	Resultat av bolagets verksamhet
4.1	Årsredovisningar för åren 1985–1987
4.2	Bolagets kostnader för driften
4.2.1	Kostnader för reklam
4.2.2	Kostnader för direktstöd till idrotten
5	Överväganden

Underbilaga 1

Tipstjänsts styrelse

Underbilaga 2

Balansräkning – Resultaträkning AB Tipstjänst

Bilaga 2

Remissyttrande från kammarkollegiet

Bilaga 3

Remissvar från AB Tipstjänst

Underbilaga

TRG Revision Sjöåker

Riksdagens revisorers förslag angående statistiken över mervärdeskatt

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av statistiken över mervärdeskatt. Granskningen är sista ledet i en övergripande studie av statistiken över skatter och avgifter.

Revisorerna har undersökt vilken ekonomisk information i form av statistik som finns rörande mervärdeskatten och hur den sammanställs och publiceras. Av granskningen har framgått att statistiken för närvarande har en mycket begränsad spridning men att det å andra sidan finns ett mycket stort intresse för att en utbyggd och mera detaljerad statistik kommer till stånd. Publiceringen av data om mervärdeskatten är vidare mycket ofullständig och oenhetlig.

Revisorerna föreslår därför att åtgärder vidtas för att förbättra mervärdesstatistiken. Sålunda bör det klarläggas vilket behov av statistik som finns och hur detta behov skall tillgodoses. Klassificeringen av de mervärdeskatte redovisande företagen i riksskatteverkets (RSV) skatteregister bör vidare förbättras. Det bör också uppdras åt en bestämd myndighet att ha huvudansvaret för framställning och publicering av statistiken. Dessutom bör statistiken publiceras på ett mer enhetligt sätt.

1 Genomförd granskning

Granskningen har inriktats på gällande bestämmelser om sammanställning och produktion av statistik rörande mervärdeskatten (momsen), kartläggning av förekommande redovisning av skatten och den statistik som framställs på grundval av redovisningen samt en bedömning av statistikuppgifternas användbarhet och kvalitet. Granskningen har varit av översiktlig karaktär.

Den skatteredovisning som ligger till grund för statistiken lämnas främst av länskattemyndigheterna, riksskatteverket (RSV) och tullverket. Uppgifterna sammanställs och publiceras av RSV, generaltullstyrelsen och riksrevisionsverket (RRV). Vissa uppgifter publiceras också av statistiska centralbyrån (SCB) och konjunkturinstitutet (KI).

De statistiska uppgifter som publiceras är främst redovisningsdata om nettouppbörderna av skatten för det statliga budgetåret och per kalenderår. RSV sammanställer därutöver på underlag av det centrala skatteregistret mera detaljerade uppgifter om bl. a. skatteinbetalningar och skatteåterbetalningar, restförd moms, granskningen av momsdeklarationer, revisionsverk-samheten, antalet skattskyldiga och de skattskyldigas metoder för redovis-

ning av moms m.m. Antalet skattskyldiga anges också med fördelning på årsomsättning (nio klasser) och näringshuvudgrupper (nio). De sistnämnda uppgifterna, i flertalet fall med fördelning på län och riket i dess helhet, ges en mycket begränsad spridning. Tullverkets statistik avseende debiterade och uppburna skattebelopp har också en begränsad spridning.

Många intressanta uppgifter om mervärdeskatten som registrerats i skatteregistren med uppbördsdeklarationerna som grund tas emellertid inte fram i form av statistik. Det gäller t.ex. uppgifter om skatt enligt 60- resp. 20-regeln, summa utgående skatt, summa ingående skatt, skattepliktig och skattefri omsättning inom landet, exportomsättning samt skatt på egna uttag.

Mera specificerade uppgifter om momsuppbörden efter näringsgren uppger man sig ej kunna ta fram till följd av brister i klassificeringen av de skattskyldiga efter näringsgren i skatteregistren.

Underlag för beräkning av effekterna av ändringar i det svenska mervärdeskattesystemet och för t.ex. en anpassning av det svenska momssystemet till EG-ländernas saknas därför i stor utsträckning.

Granskningen har vidare visat att publiceringen av data om mervärdeskatten är mycket splittrad.

Förslag till åtgärder i syfte att förbättra statistiken har mot denna bakgrund tagits fram under granskningen.

Över granskningen, som initierats av revisorernas kansli, har granskningsrapporten (1988/89:3) Statistiken över mervärdeskatten upprättats. Sammanfattning av rapporten och av de över rapporten inhämtade yttrandena är i *bilaga* fogad till denna skrivelse.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Allmänt

Enligt den senaste redovisningen av statsbudgetens inkomster (budgetåret 1987/88) uppgår statens nettoinkomst av mervärdeskatten till ca 80 miljarder kronor. Inkomsten av mervärdeskatten utgör därmed nära en fjärdedel av inkomsterna på statsbudgeten. Mervärdeskatten tas ut på all privat och offentlig konsumtion av varor och tjänster med vissa undantag. Skattskyldig är den som yrkesmässigt omsätter skattepliktig vara eller tjänst. Beräkningen av skattebeloppen är mera komplicerad än för flertalet andra skatter och avgifter eftersom den under löpande redovisningsår måste baseras på uppgifter om skatt på såväl de skattskyldigas försäljning som inköp. Problemen med avgränsningarna mellan skattepliktiga och skattefria varor och tjänster utgör också osäkerhetsmoment.

Av granskningen framgår att det finns ett stort behov av förbättrad ekonomisk information om mervärdeskatten. I sådant syfte bör därför en mer detaljerad inventering av statistikbehovet göras. Vidare bör klassificeringen av företagen i riksskatteverkets skatteregister förbättras. Vilken myndighet som skall ha huvudansvaret för statistiken bör också prövas liksom en mera samlad och enhetlig publicering av statistiken bör komma till stånd.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:25)

2.2 Statistikbehovet

Redog. 1989/90:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:25)

Såväl av granskningsrapporten som av remissyttrandena över rapporten framgår det att det genomgående finns krav på och önskemål om en förbättrad mervärdeskattestatistik. Behoven är dels mer allmänna, dels färgade av de särskilda behov som finns hos olika myndigheter och inom näringslivet.

Vid den översiktliga kartläggning av behoven av redovisningsdata och statistik som genomförts har framkommit olika önskemål om förbättringar. Man anser sig bl.a. behöva snabbare och mera lättolkad information om mervärdeskattbetalningarna med förklaringar till olika avvikelser i statistiken. Bakgrunden till önskemålen är behovet av snabba och säkra uppgifter som underlag för bedömningar av den ekonomiska utvecklingen och som underlag för beslut om olika åtgärder.

Gemensamt för många önskemål är vidare kraven på att ha bättre underlag tillhands vid beslut om förändringar i mervärdeskattesystemet. Här avses bl.a. genomförande av förslag om minskad eller slopad skatt på vissa varor, utvidgad skattskyldighet för varor och tjänster samt bedömningar avseende anpassning av det svenska mervärdeskattesystemet till EG-ländernas.

Vid en utbyggnad av mervärdeskattestatistiken bör man i första hand utnyttja de möjligheter till ytterligare informationsuttag som kan göras ur skatteregistren med utgångspunkt i där redan registrerade data och således utan ytterligare insatser i form av uppgiftslämnande från de skattskyldigas sida. För närvarande utnyttjas endast ett fåtal av de data som registrerats i skatteregistren från uppbördsdeklarationerna, exempelvis endast uppgifter om skatt att betala eller att återfå samt summa bokförd omsättning.

Av de uppgifter som tagits in i registren från uppbördsdeklarationerna och som man vill ha belysta med statistik är t.ex. utgående skatt på oreducerat vederlag enligt 60- resp. 20-regeln och utgående skatt totalt, ingående skatt på införsel och förvärv, bokförd skattepliktig omsättning inom landet, skattefri omsättning inom landet, exportomsättning samt skatt på egna uttag. Därutöver önskar man uppgifter om importomsättning näringsgrensvis, uppgifter som för närvarande inte anges på uppbördsdeklarationen.

Förslag har också framförts om framtagande av statistikuppgifter rörande mervärdeskattebeloppens fördelning på olika näringar, näringssektorer och varor, uppgifter om företagens och hushållens momsbelastning samt om antalet momsregistrerade skattskyldiga med blandad verksamhet. För statistik med en mera detaljerad branschindelning erfordras en förbättring av de skattskyldigas klassificering på näringsgren i RSV:s skatteregister. Frågan behandlas närmare under avsnitt 2.3 nedan.

Bland de mera specifika redovisnings- och statistikbehov som framkommit kan nämnas att generaltullstyrelsen anser att specificerad statistik bör tas fram rörande de återbetalningar länsskattemyndigheterna gör av importskatt. Statistik behövs också över hur mycket av tullverkets kontanta momsuppbörd som berättigar till momsavdrag eller leder till återbetalningar från länsskattemyndigheterna.

RSV instämmer i granskningsrapportens krav på att statistiken bör kompletteras och presenteras på ett bättre sätt. Att framställa statistik för

kontinuerlig belysning av det slutliga utfallet för mervärdesskatten skulle dock enligt verket ställa stora krav på programändringar i RSV:s ADB-system, varför verket inte biträder en sådan utbyggnad.

Vissa länsskattemyndigheter bekräftar behovet av mera detaljerad statistik, främst för planering, uppföljning och kontroll av verksamheten samt för bedömning av utfallet av granskningsåtgärder och revisionsverksamhet.

Konjunkturinstitutet framhåller att det är angeläget för institutets analysarbete att också kunna utnyttja statistik beträffande inbetalad och återbetalad skatt. Statistik över indirekta skatter kan också få betydelse i samband med konjunkturbedömningar och analyser för stabiliseringspolitiska ändamål, framhåller KI. Institutet understryker vidare det i rapporten framförda önskemålet om en snabbare och säkrare korttidsstatistik.

SCB anser att det är av stort värde för centralbyrån att underlaget för statistiken föreligger så tidigt som möjligt efter beskattningsårets utgång, inte som nu först i november månad året efter beskattningsåret.

Från näringslivsorganisationernas sida understryker man behovet av bättre statistik inför den omdiskuterade breddningen av momsunderlaget och den anpassning till förhållandena inom EG som kan komma att aktualiseras. Data om skatten bör också kunna användas för att spegla försäljningsutvecklingen inom olika branscher.

Det finns således förhållandevis omfattande önskemål om ytterligare statistikdata på mervärdesskatteområdet. En del önskemål syftar till att tillgodose mera tillfälliga informationsbehov för aktuella förändringar av skattesystemet, andra avser behov av mera kontinuerlig statistik. Revisorerna finner det angeläget att åtgärder vidtas för tillgodoseende av behovet av korttidsstatistik för en mera kontinuerlig publicering liksom för möjligheter-na att tillfredsställa mera tillfälliga statistikbehov på området.

2.3 Branschklassificeringen

Vid granskningen konstaterades att den mervärdesskattestatistik som RSV för närvarande framställer med fördelning på näringsgrenar/branscher endast avser huvudgrupper. Uppgifter om från momskontrollsynpunkt särskilt intressanta branscher kan däremot inte tas fram. Skälet till att en sådan mer detaljerad redovisning inte kanges uppges vara att branschklassificeringen är så osäker att en sådan statistik skulle bli missvisande.

Klassificeringen av företagen i RSV:s skatteregister bygger på uppgifter från företagen i samband med deras momsregistrering. SCB använder för sin del också uppgifter ur momsregistret för klassificering av nya företag i sitt företagsregister. Centralbyrån kompletterar dock uppgifterna genom en företagsenkät och genom utnyttjande av andra källor. Någon återrapportering från centralbyrån till RSV:s skatteregister av gjorda kompletteringar till företagsregistret förekommer inte.

Vid remissbehandlingen har det i granskningsrapporten framförda förslaget om att utnyttja uppgifter ur SCB:s företagsregister för en löpande aktualisering av näringsklassificeringen i RSV:s skatteregister biträttts. RSV understryker bl.a. att det är ett sedan länge uttryckt önskemål att höja kvaliteten på branschkoderna, och konjunkturinstitutet framhåller att

Redog. 1989/90:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:25)

oklarheter i branschklassificeringen i skatteregistret utgör en avgörande begränsning av möjligheterna att utnyttja statistiken. Möjligheterna att utnyttja centralbyråns företagsregister för aktualisering bör enligt institutet utvärderas snarast möjligt. Ökad jämförbarhet för mervärdeskattedata med centralbyråns statistik är en nödvändig förutsättning för att uppgifterna skall få en vidare användning anser institutet vidare. SCB instämmer häri och påpekar att ett väl fungerande system för återrapportering bör kunna åstadkommas med relativt begränsade insatser.

Enligt revisorernas mening bör möjligheterna att utnyttja uppgifter ur SCB:s företagsregister för en löpande aktualisering av näringsklassificeringen i RSV:s skatteregister snarast provas.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:25)

2.4 Produktionsansvaret för mervärdeskattestatistiken

Redovisningsdata över mervärdeskatten framställs primärt av länsskattemyndigheterna och RSV samt av generaltullstyrelsen. RRV sammanställer uppgifter för redovisning mot statsbudgeten dels i en löpande månadsredovisning, dels i en budgetårsredovisning av statsbudgetens utfall. Därutöver framställs statistik på mervärdeskatteområdet av länsskattemyndigheterna, RSV, generaltullstyrelsen, RRV, SCB och KI. Den statistik som publiceras av de båda sistnämnda myndigheterna bygger i huvudsak på uppgifter från de först nämnda.

Mervärdeskattestatistik i egentlig mening och i nämnvärd omfattning produceras för närvarande främst av RSV i form av s.k. momsstatistik på underlag av uppgifter i skatteregistren. Denna statistik kan, som nämnts, byggas ut för att tillgodose angivna önskemål om mer detaljerade uppgifter genom utnyttjande av i registren redan registrerade men hittills ej utnyttjade data.

I granskningsrapporten har framförts förslag om ett klargörande av vilken myndighet som skall ha huvudansvaret för produktionen av statistiken. I denna fråga har endast RSV och SCB yttrat sig. RSV anser att ansvaret för statistikens innehåll bör ligga på SCB, medan RSV bör svara för framtagningen av underlagsmaterialet. SCB anser å sin sida det lämpligt att RSV har ett huvudansvar för produktionen och publiceringen av den statistik över mervärdeskatten som avser att belysa olika skattemässiga konsekvenser.

Enligt revisorernas mening är det viktigt att en bestämd myndighet ges ett mera odelat ansvar för att ändamålsenlig statistik över mervärdeskatten tas fram, exempelvis RSV med den resursförstärkning som detta kan erfordra.

2.5 Publiceringen av mervärdeskattestatistiken

Vid granskningen konstaterades att de ekonomiska uppgifter som publiceras om mervärdeskatten främst avser summauppgifter om statens inkomster av skatten. Därutöver framställs mera detaljerad statistik som dock inte publiceras. Den statistik som publiceras är emellertid svår att återfinna. Därför bör en översyn göras av publiceringen av mervärdeskattedata. Härvid bör eftersträvas att centrala uppgifter sammanförs till ett fåtal publikationer.

De remissinstanser som yttrat sig i denna fråga delar uppfattningen om att

det behövs en mera samlad publicering av viktigare data om mervärdeskatten.

Revisorerna finner det viktigt att en mera enhetlig publicering av centrala data om mervärdesskatten kommer till stånd så att uppgifterna blir mera lättillgängliga.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:25)

2.6 Sammanfattning

Revisorerna har kunnat konstatera att den statistik som nu finns på mervärdesskatteområdet till stora delar är ofullständig och splittrad och därför inte fyller informationsbehoven. Med hänsyn till den stora betydelse mervärdesskatten har som inkomstkälla för staten är det av vikt att statistiken förbättras. En mera aktuell och detaljerad information om mervärdesskatten behövs, bl.a. som underlag för olika beslut om förändringar på skatteområdet.

En översyn av behovet av statistik, statistikens omfattning och av dess tekniska utformning bör komma till stånd. Vidare bör klarare anges vilken myndighet som skall ha huvudansvaret för produktionen av statistiken. Publiceringen av mervärdesskattedata bör vidare göras mer samlad och enhetlig.

3 Hemställan

Revisorerna hemställer

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat beträffande en översyn av behovet av statistik över mervärdesskatten, produktionen av sådan statistik och publiceringen av denna.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Arne Gadd (s), Hans Lindblad (fp), Kjell Nilsson (s), Birgitta Hambræus (c), Anita Johansson (s), Anders G Högmark (m), Torsten Karlsson (s), Rune Jonsson (s), Per Stenmarck (m), Margit Gennser (m), Ulla-Britt Åbark (s) och Bengt Kronblad (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Bo Willart och revisionsdirektören Karl-Olov Hedler (föredragande).

Stockholm den 6 april 1989

På riksdagens revisorers vägnar

Arne Gadd

Bo Willart

Sammanfattning av rapport 1988/89:3 om statistiken över mervärdesskatten och av de remissyttranden som avgetts över den

Redog. 1989/90:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:25
Bilaga)

1 Rapporten

1.1 Granskningens syfte och inriktning

Syftet med granskningen av statistiken över mervärdesskatten har varit att kartlägga vilken information som finns om mervärdesskatten i form av redovisningsdata och statistik av översiktlig karaktär. Vidare skulle klarläggas vilka informationsbehov som finns, om redovisningen och statistiken tillgodoser dessa behov samt vad som bör göras för att statistiken skall förbättras. Det är främst de övergripande informationsbehoven som skall tillgodoses, såsom uppgifter om inbetalningar och utbetalningar av mervärdesskatt, redovisningen av mervärdesskatten, uppgifter för bedömning av effektiviteten i mervärdesskattesystemet och av möjligheterna till ändringar i systemet.

1.2 Granskningens genomförande

Den redovisning och statistik avseende mervärdesskatten som finns hos olika myndigheter har inventerats och analyserats. Statistikproducenterna, främst riksskatteverket (RSV), generaltullstyrelsen (GTS), riksrevisionsverket (RRV) och ett par länsskattemyndigheter (LSKM) har intervjuats. Intervjuer har också genomförts med riksdagens skatteutskott, representanter för pågående utredning om indirekta skatter samt andra viktigare användare av statistiken.

1.3 Gällande ordning för redovisning och statistik

Mervärdesskatten kan kortfattat beskrivas som en omsättningsskatt som tas ut på den värdetillväxt som sker i varje led i tillverknings- och distributionskedjan. För varor är skatteplikten i princip generell. Tjänster är skattepliktiga endast om detta uttryckligen anges i mervärdeskattelagen. Beskattningsmyndigheter är vid omsättning inom landet och vid export länsskattemyndigheterna, vid import tullverket.

Redovisningen och statistiken avseende momsen styrs främst av bestämmelserna i mervärdeskattelagen (1968:430), förordningen (1968:431) om mervärdesskatt samt skatteförvaltningens och tullverkets föreskrifter och anvisningar.

1.4 Kartläggning av redovisning och statistik

Uppgifterna om statens inkomster av mervärdesskatten har främst en kameral funktion som redovisningsdata i riksbokföringen. I riksrevisionsverkets budgetredovisning anges brutto- och nettotinkomsten av mervärdesskatten, för budgetåret 1986/87 till 123 resp. 72 miljarder kronor. Uppgifterna baseras

på redovisningsdata från RSV:s momsregister och tullverkets centrala redovisning.

Inom skatteförvaltningen framställs redovisningsdata om momsen av både LSKM och RSV.

På LSKM baseras redovisningen på kontoutdrag från postgirokontoret med tillhörande allegat (uppbördsdeklarationer). Där stäms inbetalningarna av mot de skattskyldigas uppbördsdeklarationer, och betalningarna registreras i LSKM:s skatteregister. Vidare görs rimlighetskontroller av de skattskyldigas uppgifter, både maskinellt och manuellt. Negativa deklarationer innefattande framställning om utbetalning/återbetalning av moms behandlas också där.

LSKM:s dataenhet framställer olika ADB-listor för uppföljning och kontroll samt framställer påminnelser om skattebetalning. På underlag av uppgifter i LSKM:s register gör RSV sammanställningar för redovisning och statistik avseende momsen.

Den momsstatistik som tas fram av RSV hämtas från ett för riket centralt skatteregister. Statistiken består av sammanställningar ur detta register och avser den skatteuppbörd som handhas av LSKM. Det mesta av denna statistik har en mycket begränsad spridning. Vissa översiktliga uppgifter publiceras i RSV:s verksamhetsberättelse.

RSV:s mera detaljerade statistik "momsstatistiken" framställs i form av ADB-listor och ges sällan vidare spridning än till LSKM. Syftet med statistiken är främst att utgöra underlag för kontrollverksamheten, uppföljningen och bemanningsplaneringen inom skatteförvaltningen.

Den nämnda statistiken kan indelas i sådan som belyser betalningarna, debiteringarna, restföringen, antalet skattskyldiga, deklarationsgranskningen och beslut till följd av denna. Vidare ges specifikation över antalet skattskyldiga i skatter registret med fördelning på redovisningsmetod, redovisningsperiod och bokslutstidpunkt samt hur antalet skattskyldiga fördelar sig på omsättningsklasser och näringsgrenar enligt nio huvudgruppsområden.

I RSV:s indrivningsstatistik, som produceras på underlag av uppgifter från kronofogdemyndigheterna i det s.k. REX-registret, finns bl.a. även uppgifter om indrivningsresultaten för mervärdeskatt.

RSV:s nämnda momsstatistik och indrivningsstatistik framställs med få undantag med en uppdelning av uppgifterna på län och hela riket.

Inom tullverket framställs på generaltullstyrelsen månadsvis uppgifter om debiterad och influten mervärdeskatt på importomsättningen. Redovisningen baseras på uppgifter från regionala och lokala tullmyndigheter. Generaltullstyrelsen upprättar dessutom för sin årsrapport benämnd Tabeller belysande tullverkets förvaltning en årlig sammanställning avseende mervärdeskatt som debiterats inom tullverket.

RRV baserar sin redovisning av mervärdeskatteinkomsterna på uppgifter från skatteförvaltningen och tullverket.

I RRV:s redovisning av statsbudgetens preliminära månadsutfall redovisas månatliga uppgifter om influten mervärdeskatt via LSKM och tullverket, återbetald moms samt övrig influten moms. Uppgifter om mervärdeskatteinkomsterna hel- och halvårsvis redovisar RRV också i publikationerna

Redog. 1989/90:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:25
Bilaga)

Budgetprognoser och Realekonomisk fördelning sex resp. fem gånger per år. RRV publicerar också uppgifter om mervärdeskatteinkomsterna i Inkomstberäkning två gånger per år samt i årsredogörelsen Statens finanser. I RRV:s finansstatistik Utfallet av statsbudgeten, som publiceras av statistiska centralbyrån (SCB) i Statistiska meddelanden, redovisas statens nettoinkomst av mervärdeskatten under de senaste tio åren samt förändringarna av mervärdeskattesatserna.

SCB producerar ingen egen statistik på mervärdeskatteområdet utan återger endast uppgifter från RRV i Allmän månadsstatistik, i Statistiska meddelanden och i Statistisk årsbok.

Konjunkturinstitutet publicerar viss mervärdeskattestatistik i sin publikation Analysunderlag till konjunkturläget. Det är en årsserie med kalenderårsvisa uppgifter om statens nettoinkomst av skatten.

Sammanfattningsvis gäller om statistiken över mervärdeskatten att den baseras på uppgifter från de myndigheter som uppbär skatten, nämligen länsskattemyndigheterna och generaltullstyrelsen. Redovisningsdata går in i skatteförvaltningens regionala och centrala skatteregister och i tullverkets centrala redovisning. Där utgör de underlag för redovisning och statistik på riks- och länsnivå. Uppgifterna sammanställs och publiceras – förutom av riksskatteverket och generaltullstyrelsen – av riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån och konjunkturinstitutet.

1.5 Uppgifternas användbarhet

Som underlag för en bedömning av användbarheten av redovisningen och statistiken över mervärdeskatten kan det vara lämpligt att pröva denna genom att utröna i vad mån uppgifterna ger svar på vissa frågor, t.ex. följande.

1. Hur stor är statens inkomst av mervärdeskatten?
2. Vilken betydelse har mervärdeskatten för bekostande av statens och hela den offentliga sektorns utgifter?
3. Hur mycket ger mervärdeskatten i inkomst i förhållande till vad som deklarerats/debiterats?
4. Hur stora skattebelopp återbetalas av olika anledningar?
5. Hur fördelar sig momsinsamlingarna?
6. Hurudan är kvaliteten på redovisningen/statistiken?

Uppgifter om *statens inkomster* av mervärdeskatten framgår främst av den tidigare nämnda av RRV utgivna publikation Statsbudgetens utfall. Årsseriesdata (budgetår) för mervärdeskatteinkomsterna finns i RRV:s publikationer Statens finanser, Utfallet av statens budget (finansstatistiken), Inkomstberäkning och i RSV:s verksamhetsberättelse. Månadsuppgifter sammanställs och distribueras av RRV och återges i SCB:s Allmän månadsstatistik. Kalenderårsuppgifter publiceras i konjunkturinstitutets Analysunderlag och halvårsuppgifter i RRV:s Realekonomisk fördelning. Uppgifterna om statens totala inkomster av mervärdeskatten är således förhållandevis lättillgängliga.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:25
Bilaga)

Mervärdeskattens relativa betydelse som inkomstkälla för statsbudgeten framgår bäst av ett diagram i RRV:s skrift Statens finanser. Dess andel var för inkomståret 1986/87 ca 23 %. Om hela inkomsten av socialavgifterna hade redovisats på statsbudgeten hade andelen uppgått till ca 17 %. Mervärdeskattens betydelse för finansieringen av hela den offentliga sektorn finns inte lika klart illustrerad. Av uppgifter i olika publikationer kan den dock beräknas till ca 11 %.

Uppgifter om *mervärdeskattens slutliga utfall*, dvs. hur stor del av den deklarerade/debiterade skatten som slutligen betalas in, är intressanta som underlag för bedömning av mervärdeskattesystemets effektivitet. De uppgifter som kan belysa det kända skattebortfallet är RSV:s redovisning av restförd mervärdeskatt och verkets indrivningsstatistik. Av RSV:s statistik kan beräknas att totalt ca 2 % av mervärdeskatten restförs per år. Efter återkallelser och avkortningar återstår ca 1,3 %. Uppgifter om vilka skattebelopp som faktiskt slutligt kommer in för beräkning av det slutliga utfallet för visst år saknas. De uppgifter som tas fram hänför sig till belopp restförda under flera år.

En stor del av inbetald moms *återbetalas* av olika anledningar, främst i de fall den skatt som erlagts för inköpta varor/tjänster (ingående skatt) överstiger den skatt som uppburits vid försäljning (utgående skatt). Andra anledningar till återbetalning är att för mycket skatt har betalats in, skattskyldig har befriats från eller fått nedsättning av skatt, skatt har erlagts av utländska beskickningar eller skatten har erlagts på varor avseende hjälp och bistånd utomlands. Någon statistik specificerad efter återbetalningsgrund för mervärdeskatten finns inte utom för befrielse eller nedsättning av skatt baserad på dom i skattedomstol. Vissa uppgifter om återbetalda belopps storlek efter mottagargrupp finns i RSV:s kassaredovisning.

Uppgifterna om hur *inbetalningarna av mervärdeskatt fördelar sig* på olika kategorier av skattskyldiga är sparsamma. Uppgifter om hur de skattskyldiga fördelar sig på årsomsättning och bransch finns, vardera med fördelning på nio grupper. Uppgifter om hur skattebeloppen fördelar sig saknas. Den nämnda statistiken med fördelning på näringsgrenar är alltför grov för en mera meningsfull analys. Uppgifter finns till belysning av de mervärdeskattekyldigas redovisning, men uppgifterna avser antalet skattskyldiga, inte hur beloppen fördelar sig och inte heller hur förhållandena är inom olika branscher. I RSV:s momsstatistik finns uppgifter per län om antal och belopp vad avser inbetalningar, debiteringar och restföringar. Länsvisa uppgifter finns också för antalet skattskyldiga beträffande redovisningsförhållanden, ny- och avregistreringar samt hur antalet skattskyldiga fördelar sig på omsättning och näringshuvudgrupper.

Vad gäller *kvaliteten* på redovisningen av mervärdeskatten bör man kunna ställa sedvanliga krav på redovisning, dvs. att den är fullständig, riktig, jämförbar och ändamålsenlig, allt enligt god redovisningssed. På statistiken bör kvalitetskraven anpassas till vad statistiken skall användas till.

Det dolda skatteundandragandet medför felaktigheter i redovisningen och statistiken över mervärdeskatten som det är svårt att få någon klar uppfattning om. Genomförda överslagskalkyler pekar på ett svinn i moms-systemet av storleksordningen 3–4 miljarder kronor per år. I så måtto fyller

inte mervärdesskattesystemet lika litet som de andra skattesystemen kraven på fullständighet. Länsskattemyndigheterna och tullverket betecknar upp-
börds- och redovisningssystemet för mervärdesskatten som förhållandevis
säkert.

Vad gäller statistikens riktighet har vissa avvikelser konstaterats mellan
RSV:s och RRV:s uppgifter om momsinsbetalningarnas belopp, delvis
beroende på hur indriven moms bokförts. Redovisningen är inte tydlig i detta
hänseende.

Jämförbarhet av data från olika källor och perioder förutsätter enhetlighet
i definitioner och t.ex. redovisningsperioder. Jämförelser av mervärdeskatt-
edata försvåras av att vissa uppgifter avser debiterade belopp, andra
inbetalda belopp, vissa myndigheter redovisar per kalenderår, andra per det
statliga budgetåret.

Med ändamålsenlig redovisning menas att den skall vara väl anpassad till
viktigare intressenters informationsbehov. Det primära informationsbeho-
vet för staten i fråga om mervärdesskatten gäller uppgifter om hur stora
belopp som influtit i skatt och som återbetalats samt statens nettoinkomst.
Vidare behövs information som underlag för planering av myndigheternas
hantering av mervärdesskatten. Enligt vad som angetts av hörda upp-
bördsmyndigheter, RRV och närmast berörda revisionskontor fyller nuvarande
redovisning och statistik över momsen i stort de informationsbehov man har.

Vid intervjuer med myndigheter och andra statistikintressenter har dock
framkommit önskemål om ytterligare och mera detaljerad statistik. Man
önskar bl.a. att korttidsstatistiken över mervärdesskatteinbetalningarna skall
komma fram snabbare och i mera lättolkad form samt att den skall vara
försedd med förklaringar till olika avvikelser. Gemensamt för många
önskemål om utvidgad mervärdesskattestatistik är att man känner behov av
att få förbättrat underlag för beslut om förändringar i mervärdesskattesyste-
met. Anledningar till detta är främst förslag om minskad eller slopad moms
på vissa varor samt om åtgärder för anpassning av det svenska momssystemet
till EG-ländernas.

Vid en utvidgning av statistiken framhålls det som viktigt att i första hand
ta till vara de möjligheter till ytterligare statistik som redan registrerade data
ger utan ytterligare uppgiftslämnarinsatser. De önskemål om ytterligare
statistik baserad på registrerade data från upp-
bördsdeklarationerna avser främst utgående skatt enligt 60- och 20-regeln samt totalt, ingående skatt,
exportomsättning och skatt på egna uttag. Därutöver önskar man uppgifter
om importomsättning, näringsgrensvis, skattebeloppens fördelning på olika
näringar, sektorer och varor, uppgifter om företagens och hushållens
momsbelastning m.m.

Det finns således förhållandevis omfattande önskemål om ytterligare
redovisnings- och statistikdata på mervärdesskatteområdet. Statistiken över
mervärdesskatten är förhållandevis svåråtkomlig vad gäller mera detaljerade
uppgifter. Av den statistik som tas fram är det förhållandevis få uppgifter som
publiceras och då spritt på olika publikationer.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:25
Bilaga)

1.6 Överväganden och åtgärder

Av den genomförda kartläggningen av redovisningen och statistiken på mervärdeskatteområdet framgår att de mervärdeskattedata som publiceras främst avser statens totala nettoinkomst av mervärdeskatten dels månadsbelopp i SCB:s Allmän månadsstatistik, dels budgetårsdata i RRV:s budgetredovisning Statsbudgetens utfall samt i publikationen Statens finanser. I övrigt distribueras ekonomisk information om mervärdeskatten till en mera begränsad krets av användare.

Av intervjuer med uppbördsansvariga och revisionskontor framgår att man betraktar systemet för mervärdeskatteuppbörden som förhållandevis säkert.

En mera specificerad statistik borde tas fram och publiceras till belysning av följande förhållanden:

- det slutliga utfallet av mervärdeskatteuppbörden,
- återbetalningarna av mervärdeskatt,
- mervärdeskatteinbetalningarna per bransch,
- månadsinbetalningarna av skatt (uppsnabbning),
- utgående skatt på oreducerade och reducerade vederlag, ingående skatt,
- skattefri omsättning inom landet,
- exportomsättning,
- skatt på egna uttag,
- skatt på blandad verksamhet,
- skattens fördelning på ekonomiska sektorer, företag och hushåll.

Vidare behövs en samlad kontinuerlig, mera specificerad statistik över mervärdeskatten för information och analys.

Vad som kommit fram vid granskningen av redovisningen och statistiken över mervärdeskatten aktualiserar följande åtgärder.

1. Utvärdering av möjligheterna att utnyttja uppgifter ur SCB:s företagsregister för en löpande aktualisering av näringsklassificeringen i RSV:s skatteregister.

2. Utredning av behovet av löpande korttidsstatistik och av statistik för en mera kontinuerlig publicering liksom av möjligheterna att tillfredsställa mera tillfälliga statistikbehov på mervärdeskatteområdet. Samtidigt bör prövas vilken myndighet som skall ha huvudansvaret för produktionen av mervärdeskattestatistiken.

3. Översyn av publiceringen av mervärdeskattedata med syfte att centrala uppgifter på området skall sammanföras till ett fåtal publikationer, t.ex. till RRV:s Statens finanser, en skattestatistisk årsbok eller annan liknande publikation.

2 Remissyttrandena

Granskningsrapporten Statistiken över mervärdeskatten har sänts för yttrande till följande myndigheter och organisationer, nämligen generaltullstyrelsen, riksskatteverket jämte två länsskattemyndigheter, konjunkturinstitutet, riksrevisionsverket, statistiska centralbyrån, juridiska fakulteten vid univer-

sitet i Uppsala, Sveriges grossistförbund (Grossistförbundet Svensk Handel), Sveriges Köpmannaförbund, Sveriges Industriförbund, Småföretagens Riksorganisation, Kooperativa Förbundet, Lantbrukarnas Riksförbund, Tjänstemännens Centralorganisation TCO, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige LO samt Svenska Arbetsgivareföreningen SAF.

De två länsskattemyndigheter som yttrat sig är länsskattemyndigheterna i Göteborgs och Bohus län samt i Kopparbergs län. Svenska Arbetsgivareföreningen och Sveriges Industriförbund har avgett gemensamt yttrande. För Lantbrukarnas Riksförbund har yttrande avgetts av Lantbrukarnas skattedelegation och för TCO av Svenska tulltjänstemannaförbundet.

SACO/SR och LO har avstått från att yttra sig.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:25
Bilaga)

2.1 Allmänna synpunkter

Remissorganen är övervägande positiva till den genomförda kartläggningen av redovisningen och statistiken över mervärdesskatten samt tillstyrker de förslag till åtgärder som rapporten utmynnar i.

Bland de synpunkter och kommentarer av mera allmän karaktär som lämnats kan följande särskilt nämnas.

Flera remissorgan pekar på den stora betydelse en mera specificerad momsstatistik skulle ha som underlag för aktuella diskussioner om ändringar i skattesystemet och anpassning till förhållandena inom EG.

Ett par remissorgan har gett vissa kompletterande uppgifter till rapportens innehåll. Sålunda har t.ex. generaltullstyrelsen angett vilka lagregler, föreskrifter m.m. som gäller för tullverkets befattning med mervärdesskatten, vidare att rapporter om tullverkets uppbörd varje månad tillställs ett antal statliga myndigheter och finansdepartementet. Tullverket lämnar också en gång i månaden prognos till riksgäldskontoret avseende belopp som skall levereras till riksbanken före en månad som ligger tre månader framåt i tiden.

Konjunkturinstitutet anför att statistiken över mervärdesskatten för närvarande spelar en relativt begränsad roll som underlag för institutets analys- och prognosverksamhet. Å andra sidan finns det flera skäl som talar för att statistiken de närmaste åren får ökad betydelse som analysunderlag, bl.a. inom institutets verksamhetsområde. Det är bl.a. de stora krav som kommer att ställas i samband med diskussionen av ändringar i skattesystemet på analyser av hur olika alternativ för beskattning påverkar dels köpkraft och konsumtion i olika kategorier av hushåll, dels statens skatteinkomster. Arbete pågår inom KI för att förbättra underlaget för sådan analys, bl.a. genom att söka knyta samman nationalräkenskapernas bild av hushållens inkomster och konsumtion med annan SCB-statistik, särskilt statistiken över hushållens inkomster (HINK) och hushållens utgifter (HUT).

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet framhåller att mervärdesskatten är mycket betydelsefull från statsfinansiell synpunkt och att de frågor som behandlas i rapporten är väsentliga. Dess yttrande begränsas till frågor rörande statistikens informationsvärde. Fakulteten framhåller vidare att ändringar i uttaget för mervärdesskatten kan tjäna som ett medel i en aktiv konjunkturpolitik. Det finns, med enstaka undantag, ingen skatteförändring

som så snabbt ger utslag i samhällsekonomin. För att riktiga ställningstaganden skall kunna göras fordras att statistiken är tillförlitlig och aktuell.

Flera näringsorganisationer anför att en förbättrad och reviderad mervärdeskattestatistik inte får medföra att de skattskyldiga företagen åläggs ytterligare betungande uppgiftslämnande. Det är en synpunkt som med särskilt eftertryck hävdas av *Småföretagens Riksorganisation*. Ett ändrat uppgiftslämnande får inte medföra att företag åläggs att ändra bokföringen. I stället bör de efterfrågade uppgifterna justeras eller tas in i samband med att andra uppgifter lämnas. Om möjligt bör uppgiftsskyldigheten förenklas för företagen. För det fall de i rapporten föreslagna åtgärderna leder till en ändring av företagens uppgiftsskyldighet bör ändringen åtföljas av en kalkyl av de kostnadsmässiga konsekvenser som ändringen innebär för de små företagen.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:25
Bilaga)

2.2 Bättre branschstatistik

I granskningsrapporten konstateras att den branschindelning som nu används i riksskatteverkets momsstatistik är mycket grov, enligt RSV bl.a. beroende på att klassificeringen på lägre nivå i skatterregistret är osäker. Större säkerhet skulle vinnas om uppgifterna i SCB:s företagsregister utnyttjades för aktualisering och kontroll av registret. I rapporten föreslås därför bl.a. följande åtgärd.

Utvärdering av möjligheterna att utnyttja uppgifter ur SCB:s företagsregister för en löpande aktualisering av näringsklassificeringen i RSV:s skatteregister.

Alla remissorgan som yttrat sig i speciellt denna fråga tillstyrker förslaget, däribland riksskatteverket, de två länsskattemyndigheterna, konjunkturinstitutet, statistiska centralbyrån, juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Sveriges Köpmannaförbund, Småföretagens Riksorganisation och Kooperativa förbundet.

Riksskatteverket anför att det är ett sedan länge uttryckt önskemål att höja kvaliteten på branschkoderna. För att förbättra kvaliteten på kodningen finns från årsskiftet 1987/88 möjlighet att också registrera särskild verksamhetskod för viss verksamhetsgren. Som ett hjälpmedel i ett arbete för kvalitetshöjning har listor över undersökningsfall tagits fram och överlämnats till länsskattemyndigheternas mervärdeskatteenheter. Detta får ses som ett första led i det kvalitetshöjande arbetet.

Konjunkturinstitutet framhåller att oklarheter beträffande branschklassificeringen i skatterregistret utgör en avgörande begränsning för möjligheterna att för ekonomisk analys utnyttja riksskatteverkets och tullverkets statistik beträffande inbetalad och återbetalad mervärdeskatt. Den föreslagna utvärderingen beträffande möjligheterna att utnyttja SCB:s företagsregister för löpande aktualisering av skatterregistret bör genomföras snarast möjligt. Ökad jämförbarhet med SCB:s statistik måste betraktas som en nödvändig förutsättning för att statistik över mervärdeskatten skall kunna användas också för andra ändamål än uppföljning och kontroll inom själva uppbördsområdet.

Statistiska centralbyrån anför följande i denna fråga.

För att mervärdeskattematerialet skall komma till full nytta (bl.a. för skattemässiga ändamål) är det angeläget med en löpande åiterrapportering till RSV från centrala företagsregistret (CFAR) av förändringar i företagens branschtillhörighet. Denna åiterrapportering bör också gälla förändringar i post- och besöksadress. Detta gäller i första hand de företag som enkätundersöks av CFAR, men även beträffande övriga företag torde förbättringar i RSV:s register kunna uppnås på detta sätt genom att CFAR har fler källor som ligger till grund för branschklassificeringen av företag. Ett väl fungerande system för en sådan åiterrapportering bör kunna åstadkommas med relativt begränsade insatser.

Det bör även påpekas att standarden för näringsgrensklassificeringen för närvarande är under omarbetande, och att en ny standard kommer att bli aktuell för införande i början av 1990-talet. Ett lyckosamt genomförande av den nya branschstandardens kräver en aktiv medverkan från skattemyndigheterna. SCB avser att i särskild ordning ta upp en diskussion med RSV om hur detta arbete bör organiseras och bedrivas.

Sveriges Köpmannaförbund hävdar att de aktuella frågorna på mervärdeskatteområdet talar för att vi behöver en ingående kunskap om mervärdes-katten i olika distributionsled och näringsgrenar.

Småföretagens Riksorganisation anser att det är viktigt att det finns ett lättillgängligt underlag utvisande mervärdeskatteinkomsterna per näringsgren för att effekterna av mervärdeskattesystemet och skattesatserna bättre skall kunna beräknas. Utformningen av underlaget bör anpassas så att en jämförelse med EG-ländernas moms-system kan göras.

Kooperativa förbundet framhåller att en noggrannare och mera systematisk momskontroll förutsätter bl.a. att skattemyndigheterna har tillgång till jämförelsetal för olika branscher. Detta kräver förmodligen en större exakthet vid registrering av näringsgrenstillhörighet än vad som för närvarande är möjligt. KF tror därför att en utveckling av SNI-kodsystemet är nödvändig för att momskontrollen skall kunna förbättras. Som en helt annan åtgärd vill KF i detta sammanhang föreslå att momsredovisningen görs offentlig.

2.3 Behovsutredning och produktionsansvar

En annan av de åtgärder som föreslås i rapporten är följande.

Utredning av behovet av löpande korttidsstatistik och av statistik för en mera kontinuerlig publicering liksom möjligheterna att tillfredsställa mera tillfälliga statistikbehov på mervärdeskatteområdet. Samtidigt bör prövas vilken myndighet som skall ha huvudansvaret för produktionen av mervärdeskat-testatistiken.

Såsom nämndes inledningsvis (under 2.1 Allmänna synpunkter) anser alla remissorgan att mervärdeskattestatistiken behöver byggas ut för att aktuella informationsbehov bättre skall kunna tillgodoses. Av de mera speciella synpunkter som anförts kan följande nämnas.

Riksskatteverket konstaterar att de önskemål om en mera specificerad momsstatistik som finns i utredningsrapporten överensstämmer med ett behov som länge funnits hos mervärdeskatteenheter. Momsenheter

Redog. 1989/90:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:25
Bilaga)

önskar statistikuppgifter utformade så att de utan större omarbetning skall kunna användas vid verksamhetsuppföljningen och verksamhetsplaneringen samt för en utvärdering av kontrollverksamheten.

Riksskatteverket instämmer i att mervärdeskattestatistiken bör vara mera specificerad och uppger sig ha påbörjat ett arbete för att främst tillgodose mervärdeskatteenheternas önskemål i detta hänseende. Nuvarande statistik bör kompletteras och presenteras på ett bättre sätt.

I frågan om möjligheterna att av uppgifter i riksskatteverkets register bedöma mervärdeskattens utfall anger verket att det nu inte är möjligt att få statistikuppgifterna uppdelade efter den tidsperiod betalning/debitering hänför sig till. Att ta fram uppgifter om utfallet för enskilt år skulle ställa stora krav på ADB-systemet och kräva stora programändringar. Verket anser att betalningsbenägenheten är stor vad gäller mervärdeskatten och biträder därför inte vad som föreslås i granskningsrapporten om att en kontinuerlig uppföljning av skatteutfallet för mervärdeskatten borde göras.

Länsskattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län instämmer i de i granskningsrapporten (s. 32) framförda önskemålen om utnyttjande av ytterligare uppgifter från uppbördsdeklarationen för mervärdeskatt för en bättre statistik. För att uppgifter om moms på importerade varor skall erhållas kan deklarationsblanketten behöva ändras. För verksamhetsplaneringen är en fördelning av uppgifterna på olika branscher och storleksklasser av intresse. Uppgifter om höjning och sänkning av skatt samt skattetillägg till följd av olika granskningsåtgärder skulle vara mycket intressanta. Koppling av sådan statistik till revisionsregistret bör övervägas. Även höjning och sänkning av skatt på grund av deklaration efter skönbeskattning bör framgå. Statistikuppgifterna bör, så långt möjligt, utformas så att de utan större omarbetning kan användas för verksamhetsuppföljning och -planering, både inom riksskatteverket och länsskattemyndigheterna. Tillgänglighet via terminal är därför önskvärd.

Länsskattemyndigheten i Kopparbergs län anger ett mycket stort antal önskemål, delvis sammanfallande med dem som framförts i granskningsrapporten. Önskemålen gäller främst statistik som borde finnas tillgänglig för bl.a. planering av mervärdeskattverksamheten men som också skulle kunna utnyttjas för externa ändamål.

Konjunkturinstitutet framhåller att det för dess analysarbete är angeläget att också statistik beträffande inbetald och återbetald skatt kan utnyttjas. Om behovet av mervärdeskattestatistik anför institutet vidare bl.a. följande.

Statistik över indirekta skatter kan också få betydelse i samband med konjunkturbedömning och analys för stabiliseringspolitiska ändamål. Det handlar då om att utnyttja statistiken – tillsammans med annan kortperiodisk information – för att följa och bedöma i första hand den privata konsumtionens utveckling. Omsättningsuppgifter och annan statistik byggd på deklarationsmaterialet har intresse i detta sammanhang. Institutet utnyttjar f. n. inte statistik över mervärdeskatten i arbetet med konsumtionsprognoser, men däremot har SCB försöksvis använt denna statistik bl.a. för att uppskatta konsumtionsnivåer. Troligen skulle en mer ambitiöst utformad korttidsstatistik på området öka möjligheterna för en sådan användning och därmed också förbättra underlaget för konsumtionsprognoser. Förutsättningarna att utnyttja statistiken, särskilt för att belysa utvecklingen i de nu mycket

Redog. 1989/90:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:25
Bilaga)

svårbedömda tjänstenäringarna, kan dessutom förbättras om basen för mervärdesskatten breddas inom ramen för en kommande skattereform. Institutet vill understryka det i rapporten framförda önskemålet om en snabbare och säkrare korttidsstatistik och tillstyrka förslaget om en utredning av behovet av löpande korttidsstatistik på mervärdesskatteområdet.

Riksrevisionsverket anför att verket i sina båda revisionsrapporter Den direkta företagsbeskattningens administration och Kontrollen över mervärdesskatten beskrivit skattehanteringen som en produktionsprocess med olika moment (skattefunktioner). Detta tillvägagångssätt skulle kunna vara lämpligt även när man skall klarlägga statistikbehovet och bedöma kostnaderna för statistiken. För varje enskilt moment i hanteringen kan bestämmas vilken statistik skatteförvaltningen behöver för att kunna styra och rationalisera processen. Det kan gälla data om t.ex. arbetsvolym och resursanvändning i de olika arbetsmomenten, resursfördelningen i processen och förändringar i resursfördelningen över tiden. Även statsmakernas behov av information skulle därmed kunna tillgodoses. Det kan i detta fall gälla data om inbetalningar och utbetalningar inom olika branscher, data om skattekontrollens inriktning och resultat av kontrollen när det gäller olika typer av företag.

Statistiska centralbyrån anser det lämpligt att såsom föreslås i rapporten komplettera rapportens översiktliga kartläggning av informationsbehovet med en detaljkartläggning innan vidare åtgärder vidtas. Centralbyrån anför vidare.

SCB vill komplettera utredningens på de skattemässiga aspekterna inriktade behovsbedömning med vissa synpunkter på mervärdesskattesystemet som källa för statistikproduktion. SCB:s användning av momsmaterialet kan i huvudsak delas in i tre olika kategorier. Dessa är:

a. Av CFAR används momsregistret bl.a. för att bedöma vilka företagsom skall klassificeras som verksamma resp. icke verksamma. Dessutom används momsregistret som den viktigaste källan för branschklassificering av företag. För dessa användningar är momsregistret av mycket stor betydelse. Det bör i detta sammanhang påpekas att ur CFAR:s synvinkel är avregistreringen i momsregistret ibland besvärande långsam – detta gäller särskilt när ett företag har upphört med verksamheten.

b. Vidare utnyttjar SCB i dag mervärdesskattesystemet i statistikproduktionen med syftet att, för vissa kategorier av företag (branscher, storleksgrupper etc.), komplettera och/eller ersätta uppgifter insamlade via enkäter med den i momssystemet tillgängliga informationen angående omsättning m.m. Användningen i detta avseende kommer sannolikt att öka i framtiden. Momsen är en informationskälla vars fulla potential ännu inte har utnyttjats.

De uppgifter ur momssystemet som är av intresse är i första hand total omsättning per företag, i andra hand uppgifter om exportomsättning, erlagd moms på inköpta varor och tjänster, m.m.

Detta innebär att en bra kvalitet på mervärdesskattematerialet är av vitalt intresse för SCB. I synnerhet gäller detta variabeln total omsättning. Det är vidare av stort värde för SCB att materialet föreligger så tidigt som möjligt efter beskattningsårets utgång. Nuvarande förhållande, då materialet vanligtvis levereras till SCB först i november månad, är därvidlag otillfredsställande.

c. Uppgifter från mervärdesskattematerialet används som hjälpinformation i andra sammanhang, t.ex. vid urvalsdragning och skattning.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:25
Bilaga)

Genom den användning av momsmaterialet som angivits ovan erhålls statistiken till lägre kostnad för SCB och uppgiftslämnarkollektivet än vad som annars skulle vara fallet.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:25
Bilaga)

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet framhåller att det är ytterst viktigt att förändringar i skattesystemet bygger på korrekt information om effekterna och att statistiken möjliggör en noggrann uppföljning. Allt detta förutsätter att redovisningen är detaljerad. Det är av flera skäl nödvändigt att det finns tillgång till ett mera detaljerat underlag än vad den nuvarande redovisningen och statistiken erbjuder.

Grossistförbundet Svensk Handel vill särskilt trycka på behovet av att statistiken förbättras, främst inför ifrågasatt breddning av momsunderlaget och den anpassning till förhållandena inom EG som kommer att aktualiseras.

Sveriges Köpmannaförbund anser att uppgifter om beskattningens effektivitet är av stort intresse. Till detta kommer att data om mervärdeskatten kan användas för andra ändamål, exempelvis för att spegla försäljningsutvecklingen inom olika branscher.

Småföretagens Riksorganisation framhåller att vid genomförandet av de föreslagna åtgärderna bör hänsyn i största möjliga mån tas till EG-ländernas sätt att utforma statistiken över mervärdeskatt.

I frågan om vilken myndighet som skall ha huvudansvaret för produktionen av mervärdeskattestatistiken har endast riksskatteverket och statistiska centralbyrån yttrat sig. *RSV* anser att ansvaret för statistikens innehåll bör ligga på statistiska centralbyrån medan riksskatteverket bör svara för framtagningen av uppgifterna. *SCB* anser det lämpligt att riksskatteverket tar ett huvudansvar för produktionen och publiceringen av den statistik över momsen som avser att belysa de skattemässiga konsekvenserna.

2.4 Översyn av publiceringen av mervärdeskattedata

Rapportens förslag avseende åtgärd för publiceringen av mervärdeskattedata lyder.

Översyn av publiceringen av mervärdeskattedata med syfte att centrala uppgifter på området skall sammanföras till ett fåtal publikationer, t.ex. till RRV:s Statens finanser, en skattestatistisk årsbok eller annan liknande publikation.

Generaltullstyrelsen och *riksskatteverket* delar uppfattningen att en samlad, kontinuerlig och mera specifik statistik över mervärdeskatten behövs.

Riksrevisionsverket anser också att det behövs en mera samlad publicering av viktigare data om mervärdeskatten. Den av verket utgivna Statens finanser är dock inte lämplig för detta ändamål.

Statistiska centralbyrån ansluter sig till åsikten att det finns goda skäl att se över publiceringen av statistiken över mervärdeskatten. Publiceringen (och produktionen) visar för närvarande en mycket splittrad bild.

Innehållsförteckning

Revisorernas förslag

- 1 Genomförd granskning
- 2 Revisorernas överväganden
- 2.1 Allmänt
- 2.2 Statistikbehovet
- 2.3 Branschklassificeringen
- 2.4 Produktionsansvaret för mervärdeskattestatistiken
- 2.5 Publiceringen av mervärdeskattestatistiken
- 2.6 Sammanfattning
- 3 Hemställan

Bilaga

- 1 Rapporten
- 1.1 Granskningens syfte och inriktning
- 1.2 Granskningens genomförande
- 1.3 Gällande ordning för redovisning och statistik
- 1.4 Kartläggning av redovisning och statistik
- 1.5 Uppgifternas användbarhet
- 1.6 Överväganden och åtgärder
- 2 Remissyttrandena
- 2.1 Allmänna synpunkter
- 2.2 Bättre branschstatistik
- 2.3 Behovsutredning och produktionsansvar
- 2.4 Översyn av publiceringen av mervärdeskattedata

Redog. 1989/90:2
Bilaga 8
(Förs. 1988/89:25)

1988/89:26

Riksdagens revisorers förslag om utvärdering av glesbygdsstödet

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av frågor angående utvärdering av glesbygdsstödet. Revisorerna har inriktat sin granskning på att utröna hur glesbygdsstödet kan följas upp och utvärderas på ett mer ändamålsenligt sätt.

Revisorernas granskning visar att uppföljning och utvärdering av glesbygdsstödet måste förbättras i syfte att utgöra en mer ändamålsenlig del i styrningen av stödet. Samordningsbehovet när det gäller uppföljning och utvärdering av de olika stöd som utgår från anslaget Regionala utvecklingsinsatser m.m. måste härvid beaktas.

Såväl länsmyndigheternas som berörda centrala myndigheters uppföljning och utvärdering av glesbygdsstödet är föga utvecklad. Länsplaneringens databas vid UMDAC har vidare visat sig mindre lättillgänglig och användbar. Möjligheterna att ge kompletterande stöd i form av konsultinsatser är också för närvarande mycket små på grund av att ytterligare glesbygdsstöd endast kan ges till investeringar i maskiner, byggnader m.m.

Revisorerna föreslår därför

att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för uppföljning och utvärdering av glesbygdsstödet,

att datorstödet för uppföljning och utvärdering utvecklas och samordnas samt

att formerna för kompetenshöjande stöd utreds.

En sammanfattning av granskningsrapporten (1988/89:1, dnr 1986:35) och remissutfallet är som *bilaga* fogad till denna skrivelse.

1 Genomförd granskning

Glesbygdsstöd lämnas för att främja sysselsättning och service i glesbygd. Under budgetåren 1979/80-1986/87 har glesbygdsstöd utgått med totalt drygt en miljard kronor. Av det totala glesbygdsstödet under budgetåret 1986/87 föll ca 3/4 på de sju skogslänen.

Glesbygdsstödet handläggs av regionala myndigheter, främst länsstyrelserna.

Revisorernas granskning har haft till syfte att utröna hur glesbygdsstödet kan följas upp och utvärderas på ett mer ändamålsenligt sätt.

Vid granskningen har den hittills bedrivna uppföljnings- och utvärderingsverksamheten och problemen i samband med den kartlagts. Vidare har

undersökts vilka problem som är förknippade med nuvarande användning av databasen vid Umeå högskoleregions datorcentral (UMDAC) i vad gäller uppföljning och utvärdering. Centrum för regionalvetenskaplig forskning i Umeå (CERUM) har medverkat i granskningen.

Av revisorernas rapport framgår att såväl regionala som berörda centrala myndigheters uppföljning och utvärdering av glesbygdssstödet sammanfattningsvis måste betraktas som föga utvecklad.

I rapporten framhålls att det finns flera orsaker till att erfarenhetsuppbyggnaden i länen inte framskridit i en takt som kunde förväntas för en verksamhet som pågått i nära tio år. Ofta hänvisas till brist på tid och andra resurser. Men detta torde inte vara enda förklaringen. Att länsmyndigheter inte arbetar med systematisk utvärderings- och uppföljningsverksamhet beror med stor sannolikhet också på att metodikstödet och idérikedomen i sammanhanget inte varit påtagligt stort från central myndighetsnivå. Några allmänna råd eller riktlinjer för arbetet har inte utarbetats. Eftersom ett flertal aktörer deltar i hanteringen av glesbygdssstödet är det ingen som funnit anledning att ta på sig detta ansvar. En ytterligare orsak till att resultatanalysen är föga utvecklad är att länsplaneringens databas vid UMDAC har visat sig föga lättillgänglig och användbar.

Glesbygdssstöd kan för närvarande endast ges till investeringar i maskiner, byggnader m.m. Många stödmottagare får emellertid problem i sin verksamhet. Även kompetenshöjande stöd borde därför kunna utgå. Sådana "mjuka" investeringar kan avse konsultinsatser för marknadsföring, ekonomistyrning och företagsledning.

Mot bakgrunden av i granskningen redovisade undersökningsresultat konstateras i rapporten att uppföljnings- och utvärderingsverksamheten måste förbättras i syfte att utgöra en mer ändamålsenlig del i styrningen av glesbygdssstödet.

I rapporten har föreslagits att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för uppföljning och utvärdering av glesbygdssstödet, att datorstödet för uppföljning och utvärdering utvecklas och samordnas samt att formerna för kompletterande kompetenshöjande stöd till verksamheter som ej utvecklats på avsett sätt utreds.

Rapporten har remissbehandlats. Remissinstanserna är överlag positiva till rapportens förslag.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Allmänt

Utgifterna för glesbygdssstödet finansieras fr.o.m. budgetåret 1982/83 från anslaget Regionala utvecklingsinsatser m.m. (för närvarande anslag D4, tionde huvudtiteln) som i huvudsak disponeras av länsstyrelserna. Från anslaget betalas även utgifterna för av länsstyrelserna beslutade lokaliserings- och investeringsbidrag, för företagsutveckling samt för regional projektverksamhet.

Under budgetåret 1987/88 fattade länsstyrelserna beslut om sammanlagt 652 milj. kr. med följande fördelning mellan ändamålen:

– lokaliseringsbidrag och investeringsbidrag 252

Redog. 1989/90:2
Bilaga 9
(Förs. 1988/89:26)

- företagsutveckling 56
- glesbygdsstöd 216
- regional projektverksamhet 128

Redog. 1989/90:2
Bilaga 9
(Förs. 1988/89:26)

Vid remissbehandlingen av revisorernas granskningsrapport har även stödets stora betydelse för glesbygden tagits upp. Enligt länsstyrelsen i Norrbottens län hade mycket av nyföretagandet i glesbygden knappast kunnat komma till stånd utan stöd. Behovet av nyföretagande i glesbygdsområdet är stort, vilket enligt länsstyrelsen innebär att risktagandet därför i vissa fall måste tillåtas bli större än eljest.

Genomförandet av regionalpolitiken är mycket decentraliserat i Sverige. I handläggningen av glesbygdsstödet olika former deltar sålunda på det regionala planet, förutom länsstyrelsen, lantbruksnämnden och den regionala utvecklingsfonden. Eftersom ett flertal aktörer medverkar i hanteringen av glesbygdsstödet har revisorerna funnit det angeläget att närmare granska hur stödet följs upp och utvärderas.

Granskningen har visat att såväl länsmyndigheternas som berörda centrala myndigheters uppföljning och utvärdering av glesbygdsstödet i stort måste betraktas som föga utvecklad.

Den övervägande delen av remissinstanserna anser att revisorernas granskningsrapport på ett riktigt sätt återspeglar rådande förhållanden. Enligt revisorernas mening måste snarast ett arbete påbörjas med att utveckla rutiner och metoder för uppföljning och utvärdering av stödet. Utan dylika styrmedel anser revisorerna det vara mycket svårt att få till stånd en effektiv mål- och resultatorienterad styrning av verksamheten.

När det gäller uppföljning och utvärdering vill revisorerna peka på CERUM:s uppfattning att utan fungerande centrala utvärderingssystem blir decentraliserade befogenheter okontrollerade. Detta brukar också medföra att de som genomför decentraliserade uppgifter får svårare att lära sig av varandras erfarenheter. Ett gemensamt referenssystem för handläggare på och mellan olika verksamhetsnivåer saknas.

Revisorerna vill i detta sammanhang även peka på det pågående arbetet med att reformera den statliga budgetprocessen. Utvecklingsarbetet syftar till att förbättra statsmakternas beslutsunderlag. Sålunda skall myndigheterna lämna en årlig resultatredovisning och en fördjupad anslagsframställning vart tredje år.

Detta förutsätter att det utarbetas väl fungerande system för uppföljning och utvärdering för de myndigheter och organ som handlägger glesbygdsstödet.

Revisorerna förordar därför att ett arbete snarast påbörjas med att utveckla rutiner och metoder för uppföljning och utvärdering av stödet.

2.2 Riktlinjer för uppföljning och utvärdering

I granskningsrapporten har föreslagits att en expertgrupp med företrädare för berörda myndigheter och organ tillsätts för att utarbeta riktlinjer för uppföljning och utvärdering av glesbygdsstödet. Förslaget har tillstyrkts av samtliga remissinstanser.

Länsstyrelsen i Norrbottens län pekar i sitt remissyttrande på att kommu-

nera fått en allt viktigare roll i näringslivsarbetet i stort och därmed även i hanteringen av glesbygdssstödet. Revisorerna delar därför länsstyrelsens uppfattning att kommunerna bör företrädas i den föreslagna expertgruppen.

I revisorernas förslag till riksdagen om den regionala projektverksamheten (förslag 1986/87:8) påtalade revisorerna att utvärderingen av de regionala projektmedlens användning hade påtagliga brister. Konstaterandet ledde till att revisorerna även i detta fall föreslog att riktlinjer skulle utarbetas för utvärderingen av projektverksamheten. Statens industriverk (SIND) anmäler i sitt remissvar att verket för närvarande bedriver ett utvecklingsarbete av ett datoriserat uppföljnings- och utvärderingssystem för länsstyrelsernas projektverksamhet. Enligt SIND kan flera paralleller dras från utvecklingen av detta system till förslagen om utvärdering av glesbygdssstödet.

Även länsstyrelsen i Norrbottens län framhåller att flera regionalpolitiska stöd har sådana likheter med glesbygdssstödet att ett system för uppföljning bör utformas med tanke härpå.

Med anledning av de anförda synpunkterna vill revisorerna framhålla vikten av att vid utvecklingen av system och metoder för uppföljning och utvärdering möjliga samordningsvinster tas till vara. Detta gäller speciellt för de stödformer som ingår i anslaget Regionala utvecklingsinsatser m.m.

I granskningsrapporten har CERUM hävdad att i nedskärningarnas tidevarv är utvärdering och uppföljning i nämnd ordning det som först hyvlas bort. Revisorerna finner liksom länsstyrelsen i Kalmar län att även frågor om resursåtgången för uppföljnings- och utvärderingsarbetet bör beaktas i den föreslagna expertgruppen.

Revisorerna förordar att nämnda expertgrupp med företrädare för berörda myndigheter och organ tillsätts för att utarbeta riktlinjer för uppföljning och utvärdering av glesbygdssstödet. Revisorerna anser att de synpunkter som redovisats av CERUM och remissinstanserna utgör en lämplig utgångspunkt för detta arbete.

2.3 Datorstöd för uppföljning och utvärdering

Vissa data rörande beviljade glesbygdssstöd lämnas kontinuerligt till länsplaneringens databas vid Umeå högskoleregions datorcentral (UMDAC).

Granskningen har visat att tillgängligheten och innehållet i denna centrala databas inte gör den helt lämpad för uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Detta förhållande torde vara en väsentlig anledning till att resultatanalysen av glesbygdssstödet är föga utvecklad. Bristen i den centrala databasens användbarhet torde också ha bidragit till att datorstöd för handläggningen av glesbygdssstödet har byggts upp eller är under uppbyggnad vid flera myndigheter.

Konsumentverket har således ett eget datasystem för erfarenhetsåtervinning. Länsstyrelsen i Västernorrlands län konstaterar i sitt remissvar att samtliga länsstyrelser med omfattande glesbygdssstödshantering har ordnat eller håller på att ordna egna databaser för glesbygdssstödet. Lantbruksnämnden i Uppsala län pekar på att man nu står mitt uppe i en datoriseringsprocess och att det är nödvändigt att ett program för utvärdering av glesbygdssstödet blir användbart även på länsplanet.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 9
(Förs. 1988/89:26)

Den angivna utvecklingen ger enligt revisorernas uppfattning anledning till oro.

Revisorerna anser därför såsom föreslagits i granskningsrapporten att UMDAC-databasens tillgänglighet och innehåll snarast måste ses över och anpassas till de behov som den i avsnitt 2.2 föreslagna expertgruppen definierar. Vidare bör samordningsbehovet både gentemot det centrala registret och mellan främst länsstyrelsernas dataregister utredas. Huvudparten av de remissinstanser som yttrat sig över dessa förslag har ställt sig bakom dem. Sålunda framhåller SIND det som önskvärt att de lokala systemen för erfarenhetsåtervinning på resp. länsstyrelse med en enkel procedur kan användas för uppdatering av det centrala systemet vid UMDAC. På detta sätt kan onödigt dubbelarbete undvikas. I idealfallet kopplas systemen ihop till ett gemensamt med en lokal och en central nivå.

2.4 Kompetenshöjande stöd

Uppföljningen av glesbygdssstödet sker som nämnts i begränsad omfattning och syftar främst till att bevaka statens rätt som kreditgivare. Uppföljningen avser också att ge beslutsunderlag i de fall ytterligare stöd skall utgå. Stöd till företag kan enligt glesbygdssstödsförordningen endast utgå till "hårda" investeringar i maskiner, byggnader m.m. En allmän uppfattning bland handläggare som arbetar med glesbygdssstödet är att möjligheterna behöver förbättras att ge företag som inte utvecklats på avsett sätt kompetenshöjande stöd. Sådana "mjuka" investeringar kan avse konsultinsatser för marknadsföring, ekonomistyrning och företagsledning. I granskningsrapporten har föreslagits att formerna för ett dylikt kompletterande stöd bör utredas.

Revisorerna liksom samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan ställer sig bakom detta förslag och förordar en utredning. Revisorerna vill understryka vad som anförts av länsstyrelsen i Jämtlands län att små företag i utsatta områden inte alltid själva kan förväntas klara de insatser som krävs när företagen står inför oväntade problem.

3 Hemställan

Riksdagens revisorer hemställer

beträffande glesbygdssstödet
att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna
anfört om

1. utarbetandet av riktlinjer för effektivare uppföljning och utvärdering,
2. en utredning angående utveckling och samordning av datorstödet för uppföljning och utvärdering,
3. en utredning av formerna för kompetenshöjande stöd.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Arne Gadd (s), Alf Wennerfors (m), Hans Lindblad (fp), Kjell Nilsson (s), Stig Gustafsson (s), Anders G Högmark (m), Bengt Silfverstrand (s), Rune Jonsson (s), Maja Bäckström (s), Margit Gennser (m), Ulla Orring (fp) och Bengt Kronblad (s).

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

Redog. 1989/90:2
Bilaga 9
(Förs. 1988/89:26)

Stockholm den 21 april 1989

På riksdagens revisorers vägnar

Arne Gadd

Leif Rindlöv

Sammanfattning av rapport 1988/89:1 (dnr 1986:35) om utvärdering av glesbygdssstödet och de remissyttranden som avgetts över den

Redog. 1989/90:2
Bilaga 9
(Förs. 1988/89:26
Bilaga)

1 Rapporten

1.1 Bakgrund och syfte

Glesbygdssstöd lämnas för att främja sysselsättning och service i glesbygd. Under budgetåren 1979/80–1986/87 har glesbygdssstöd utgått med drygt en miljard kronor.

Styrningen på olika nivåer av glesbygdssstödet har ifrågasatts. Bl.a. har anförts att det råder brist på uppföljning och särskilt utvärdering av stödinsatserna.

Revisorernas granskning har syftat till att i första hand utröna hur glesbygdssstödet kan följas upp och utvärderas på ett mer ändamålsenligt sätt.

I undersökningen har samtliga länsstyrelser kontaktats rörande handläggning och utvärdering av glesbygdssstödet. En fördjupad kartläggning har gjorts genom enkät och intervjuer i sex län med bl.a. länsstyrelser, lantbruksnämnder och utvecklingsfonder. För att få med från glesbygdssstödsynpunkt "tunga" län och en spridning över landet har denna kartläggning avsett Norrbottens, Västernorrlands, Jämtlands, Värmlands, Östergötlands och Kronobergs län.

I granskningen har Centrum för regionalvetenskaplig forskning i Umeå (CERUM) medverkat. CERUM har bl.a. analyserat metoder i genomförda uppföljningar och utvärderingar. Vidare har CERUM undersökt vilka problem som är förknippade med nuvarande användning av databasen vid UMDAC i vad gäller uppföljning och utvärdering. Dessutom har man diskuterat metoder i en förbättrad uppföljning och utvärdering samt genomfört en översiktlig analys av databasens utvecklingsmöjligheter.

1.2 Glesbygdssstödet stödformer och handläggning

Av förordningen om glesbygdssstöd (1985:619, senast ändrad 1988:699) framgår syftena med glesbygdssstödet. I 1 § uttrycks allmänt att stöd kan lämnas för att främja sysselsättning och service i glesbygd. Stödet ges för närvarande i fyra olika former. Dessa är stöd till företag, stöd till intensifierade kommunala sysselsättningsinsatser (IKS), stöd till kommersiell service och stöd till samhällelig service. Den dominerande stödformen är stödet till företag.

Enligt glesbygdssstödsförordningen får föreskrifter i fråga om stöd till företag i glesbygder avseende de areella näringarna (jordbruk, skogsbruk, fiske) meddelas av lantbruksstyrelsen. I fråga om stöd till kommersiell service i glesbygder gäller detsamma för konsumentverket.

Huvudansvaret för glesbygdssstödet handläggning är decentraliserat till länsstyrelserna. Dessa får dock vad gäller stöd till företag överlämna prövningen av ärende eller viss grupp av ärenden till länets lantbruksnämnd eller regionala utvecklingsfond.

Glesbygdsstödet betalas från reservationsanslaget Regionala utvecklingsinsatser m.m., som i huvudsak disponeras av länsstyrelserna. Över anslaget bestrids även kostnaderna för stödformerna lokaliseringsbidrag och investeringsbidrag, företagsutveckling och regional projektverksamhet.

Genom intervjuer har framkommit att arbetsbelastningen för personalen på de regionalekonomiska enheterna är hög. Den successiva ökningen av anslaget till regionala utvecklingsinsatser har skett utan att större personalförstärkningar erhållits.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 9
(Förs. 1988/89:26
Bilaga)

1.3 Uppföljning och utvärdering av glesbygdsstödet

I granskningen behandlas främst utvärderingen av effekterna på den stödda verksamheten. Även uppföljningen av stödverksamheten har studerats. Med uppföljning avses en mer löpande analys av verksamhet och prestationer mot planer och budgetar inom myndigheterna.

Av granskningsrapporten framgår att de olika mått och metoder som hittills använts för att uttrycka glesbygdsstödet effekter i regel haft en rent statistisk inriktning. Handläggarnas erfarenheter har ej kopplats till dessa mått eller indikatorer, vilket gjort att de fått ett begränsat förklaringsvärde. De har därför ej kunnat ligga till grund för uppföljnings- och utvärderingsstrategier för att effektivisera glesbygdsstödet.

Såväl centrala myndigheters som länsmyndigheternas uppföljning/utvärdering av glesbygdsstödet kan i sammanfattning karaktäriseras som föga utvecklad.

I allmänhet verkar idériokedomen bland centrala myndigheter inte enligt CERUM vara påfallande stor i fråga om glesbygdsstödet uppföljning/utvärdering. Exempel finns dock på utvärderingar som är praktiskt orienterade och håller mer än godtagbar metodologisk standard.

I rapporten framhålls att det finns flera orsaker till att erfarenhetsuppbyggnaden i länen inte framskridit i en takt som kunde förväntas för en verksamhet som pågått i nära tio år.

Ofta hänvisas till brist på tid och andra resurser. Att länsmyndigheter trots föreskrifter inte arbetar med systematisk utvärderings- och uppföljningsverksamhet beror med stor sannolikhet också på att metodikstödet och idériokedomen i sammanhanget inte varit påtagligt stort från ansvarig central myndighetsnivå. Några allmänna råd eller riktlinjer för arbetet har inte utarbetats. Eftersom ett flertal aktörer deltar i hanteringen av glesbygdsstödet är det ingen som funnit anledning att ta på sig detta ansvar.

Mot bakgrunden av redovisade iakttagelser konstateras i rapporten att uppföljnings- och utvärderingsverksamheten måste förbättras i syfte att utgöra en mer ändamålsenlig del i styrningen av glesbygdsstödet.

Enligt rapporten bör i utvecklingsarbetet även tas upp frågan om storleken av de resurser som kan avsättas för förbättrad uppföljning och utvärdering. Härvid måste en avvägning göras mot de behov av uppföljning och utvärdering som kan finnas av de övriga stödformer som finansieras via anslaget.

1.4 Datorstödet för uppföljning och utvärdering

Databasen över glesbygdssstödet vid UMDAC innehåller en mängd relevanta data för uppföljning och utvärdering av glesbygdssstödet.

Granskningen har dock visat att tillgängligheten till dessa data inte är den bästa. Registerföringen är inte helt lämpad för uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Vidare saknas vissa data som skulle vara av värde för en fördjupad utvärderingsverksamhet.

Länsstyrelserna har börjat att i ökad omfattning använda datorer i arbetet med glesbygdssstödet. Härvid kan det bli aktuellt att lägga upp myndighetsegna system för erfarenhetsåtervinning. Risk finns för att samordningsbehovet mellan länsstyrelserna och mot databasen vid UMDAC inte tillräckligt beaktas.

1.5 Kompletterande kompetenshöjande stöd

Många stödmottagare får problem i sin verksamhet. Möjligheterna att ge kompletterande stödsatser är för närvarande mycket små på grund av att ytterligare glesbygdssstöd endast kan ges till investeringar. För statens del kan härigenom ökade förluster uppstå.

En spridd uppfattning bland tjänstemän som arbetar med glesbygdssstödet är att möjligheterna behöver förbättras att ge företag även kompetenshöjande stöd. Sådana "mjuka" investeringar kan avse konsultinsatser för marknadsföring, ekonomistyrning och företagsledning.

1.6 Rapportens förslag till åtgärder

De iakttagelser och de analyser som gjorts under granskningen har gett anledning till följande förslag, nämligen

att en expertgrupp tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för uppföljning och utvärdering av glesbygdssstödet,

att datorstödet för uppföljning och utvärdering utvecklas och samordnas samt

att formerna för kompetenshöjande stöd utreds.

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten har avgetts av elva remissinstanser. Dessa är konsumentverket, lantbruksstyrelsen, statens industriverk (SIND), lantbruksnämnderna i Västernorrlands och Jämtlands län, länsstyrelserna i Kalmar, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands och Norrbottens län. Dessutom har lantbruksstyrelsen efter underremiss bifogat yttranden från lantbruksnämnderna i Uppsala, Älvsborgs, Skaraborgs och Västerbottens län.

2.1 Allmänt

Revisorernas rapport har sammanfattningsvis fått ett mycket positivt mottagande av remissinstanserna. Den helt övervägande delen av dessa anser att

rapporten på ett riktigt sätt återspeglar rådande förhållanden i vad avser uppföljning och utvärdering av glesbygdssstödet. Förslagen har i stort tillstyrkts eller lämnats utan erinran.

Några remissinstanser tar även upp frågan om glesbygdssstödet betydelse. *Konsumentverket* framhåller att det i dag råder en samstämmig uppfattning hos myndigheter, kommuner och handel att glesbygdssstödet till kommersiell service är en effektiv stödform. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anför att mycket av nyföretagandet i glesbygden knappast hade kunnat komma till stånd utan stöd. Behovet av nyföretagande i glesbygdsområdet är stort, vilket enligt länsstyrelsen innebär att risktagandet därför i vissa fall måste tillåtas bli större här än eljest.

2.2 Riktlinjer för uppföljning och utvärdering

I granskningsrapporten föreslås att en expertgrupp med företrädare för berörda myndigheter och organ tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för uppföljning och utvärdering av glesbygdssstödet. Förslaget har tillstyrkts av samtliga remissinstanser. *Konsumentverket* ställer sig positivt till den föreslagna expertgruppen. Verket anser att betydelsen av en fungerande uppföljning/utvärdering på central nivå ökar vid decentraliserade verksamhetsformer.

Lantbruksstyrelsen ansluter sig i huvudsak till att de föreslagna åtgärderna i rapporten vidtas. Styrelsen anser det i första hand vara en fråga för länsstyrelserna i respektive län att åstadkomma en förbättrad utvärdering av glesbygdssstödet med hänsyn till skillnader som föreligger i målsättning, medelstildelning och organisation av stödets handläggning. Styrelsen pekar vidare på att man efter statsmakternas beslut år 1982 inte längre är besvärinstans och att länsstyrelserna förklarat att de inte önskar centrala tillämpningsanvisningar för stöd till företag, även om lantbruksstyrelsen får utfärda sådana. Därmed fick fortsatt uppföljning och utvärdering av glesbygdssstödet låg prioritet inom lantbruksstyrelsen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att effektstudier bör göras för såväl enskilda företag och regioner som tillämpade principer.

Beträffande frågan om samordning med andra stödformer framhåller *länsstyrelsen i Norrbottens län* att uppföljning och utvärdering är angelägen för alla regionalpolitiska stödformer. Såväl glesbygdssstöd, lokaliseringsstöd som till exempel rationaliseringsstöd inom jordbruket har sinsemellan sådana likheter att ett system bör utformas med tanke på åtminstone samtliga dessa tre.

I granskningsrapporten föreslås att expertgruppen även tar upp frågan om storleken av de resurser som kan avsättas för förbättrad uppföljning och utvärdering. Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av remissinstanserna.

Länsstyrelsen i Kalmar län finner det positivt att frågan om resursåtgången för uppföljningsarbetet kommer att utredas. Om resursbehoven konkretiseras minskar risken för att utvärderingsarbetet prioriteras lågt.

Några remissinstanser tar upp kommunernas roll vad gäller glesbygdssstödet. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anför att berörda kommuner har kommit

Redog. 1989/90:2
Bilaga 9
(Förs. 1988/89:26
Bilaga)

att få en allt viktigare roll i näringslivsarbetet i stort och därmed också i hanteringen av glesbygdssstödet. Kommunernas roll har mycket litet berörts i rapporten. Dessa skulle enligt länsstyrelsen kunna ha en viktig roll i uppföljningen av glesbygdssstödet. Länsstyrelsen förutsätter därför att om den av revisorerna föreslagna expertgruppen tillsätts, kommunerna kan företrädas i denna grupp.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 9
(Förs. 1988/89:26
Bilaga)

2.3 Datorstöd för uppföljning och utvärdering

I rapporten föreslås att datorstödet för uppföljning och utvärdering, regionalt och centralt ses över. Förslaget i rapporten har fått ett positivt mottagande av remissinstanserna. Särskilda synpunkter har lämnats av *konsumentverket*, som anför att en samordning av vissa för samtliga stödformer gemensamma grunddata mellan UMDAC:s, länsstyrelsernas och konsumentverkets datasystem skulle kunna innebära stora möjligheter till arbetsbesparing och effektivisering av uppföljnings-/utvärderingsverksamheten, centralt och regionalt. Verket anför att länsstyrelsernas rapportering av beslut i enskilda ärenden samt bearbetningar av dessa i den databas som successivt byggs upp hos verket är en viktig förutsättning för verkets centrala samordningsarbete, som innefattar bl.a. uppföljningar och utvärderingar. Om den föreslagna översynen inte resulterar i att verkets informationsbehov kan tillgodoses måste verket även fortsättningsvis inhämta informationen i särskild ordning.

SIND föredrar en gemensam databas och att de regionala systemen för erfarenhetsåtervinning på resp. länsstyrelse med en enkel procedur kan användas för uppdatering av det centrala systemet. På detta sätt kan enligt verket onödigt dubbelarbete undvikas. Enligt verket är det av största vikt att ett sådant system utformas så att varje användare själv kan dra nytta av detsamma och därmed inse fördelarna med att lägga in uppgifter. *SIND* anför att verket självfallet är berett att medverka i utvecklingsarbetet.

Vidare påtalas att verket för närvarande driver ett utvecklingsarbete av ett datoriserat uppföljnings- och utvärderingssystem för länsstyrelsernas projektverksamhet tillsammans med Länsdatabolaget AB. Flera paralleller från utvecklingen av detta system kan enligt *SIND*:s uppfattning dras till förslagen om uppföljning och utvärdering av glesbygdssstödet.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län konstaterar, i likhet med vad som framkommit i rapporten, att UMDAC-databasen är svårtillgänglig och att den inte ger den service som är önskvärd. I Västernorrlands län har en egen och fullständig databas byggts upp som är lättillgänglig. Enligt länsstyrelsen har samtliga länsstyrelser med omfattande glesbygdssstödhantering ordnat eller håller på att ordna databaser för glesbygdssstödet. Därför behöver inte några resurser läggas på att förbättra UMDAC:s dataregister, enligt länsstyrelsen.

Lantbruksnämnden i Uppsala län anför att lantbruksnämnderna nu står mitt uppe i en datoriseringsprocess. Nämnden anför att det är nödvändigt att ett program för utvärdering av glesbygdssstödet blir användbart även på länsplanet.

2.4 Kompletterande kompetenshöjande stöd

I rapporten föreslås att formerna för kompletterande kompetenshöjande stöd till verksamheter som ej utvecklats på avsett sätt utreds. Förslaget har genomgående tillstyrkts eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. Enligt *konsumtverket* är omfattningen av det bistånd som handelskonsulenter i dag ger glesbygdsbutikerna enligt verkets uppfattning klart otillräcklig. *Lantbruksnämnden i Västernorrlands län* finner att behov av stöd till s.k. "mjuka" investeringar inom ramen för glesbygdsstödet föreligger och är i linje med att sådana möjligheter redan erbjuds inom ramen för det regionalastödet till jordbruket i norra Sverige. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* påpekar att eftersom glesbygdsstödet vänder sig till mycket små företag i utsatta områden kan företagen inte själva förväntas klara de kostnader och övriga insatser som uppkommer när företagen står inför oväntade problem.

Redog. 1989/90:2
Bilaga 9
(Förs. 1988/89:26
Bilaga)

Innehållsförteckning

Redog. 1989/90:2
Bilaga 9
(Förs. 1988/89:26)

Revisorernas förslag

- 1 Genomförd granskning
- 2 Revisorernas överväganden
- 2.1 Allmänt
- 2.2 Riktlinjer för uppföljning och utvärdering
- 2.3 Datorstöd för uppföljning och utvärdering
- 2.4 Kompetenshöjande stöd
- 3 Hemställan

Bilaga

- 1 Rapporten
- 1.1 Bakgrund och syfte
- 1.2 Glesbygdssödets stödformer och handläggning
- 1.3 Uppföljning och utvärdering av glesbygdssödets
- 1.4 Datorstödet för uppföljning och utvärdering
- 1.5 Kompletterande kompetenshöjande stöd
- 1.6 Rapportens förslag till åtgärder
- 2 Remissyttrandena
- 2.1 Allmänt
- 2.2 Riktlinjer för uppföljning och utvärdering
- 2.3 Datorstöd för uppföljning och utvärdering
- 2.4 Kompletterande kompetenshöjande stöd

Registret upptar de ärenden som revisorerna slutbehandlat under åren 1980 t.o.m. verksamhetsåret 1988/89. 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.

ADB inom statsförvaltningen	88/89:25
Administrationskostnaden för högskoleutbildning	81/82:21
Administrationskostnaderna för u-hjälpen	87/88:21
Affärsverken, verkskoncerner	
Postverket	88/89:30
Affärsverkens intäcks- och kostnadsutveckling	
Kommunikationsverken	80:12
Domänverket	82/83:14
Aktiebolaget Tipstjänst	88/89:17
Allmänna reklamationsnämndens verksamhet	85/86:18
Ambassadlokaler, kostnader för	83/84:27
AMS-bidrag till flyttningskostnader	87/88:25
Anhållna, kostnaderna för	84/85:13
Anslagsutvecklingen vid Operan	83/84:10
Arbetsgivaravgifter	81/82:12, 84/85:20, 87/88:27, 88/89:14
Arbetsmarknadsverkets personalsituation	83/84:13
Arbetskadeförsäkringen	88/89:27
Avbemannade fyr- och lotsplatser	83/84:17
Avgiftsfinansierad statlig verksamhet	88/89:22
Avgiftssystem, luftfartsverkets	86/87:21
Beredskapslån, ÖEF:s handläggning av	84/85:22
Besparingsåtgärder	
i statsförvaltningen	82/83:13
inom skogsvårdsorganisationen	88/89:12
Biblioteksväsen	
DFI	86/87:20
Information om statliga publikationer	81/82:10
Bidragsförskott	85/86:12
Bisysslor, statsanställdas	88/89:30
Bostadsbebyggelse, statens stöd till	81:24
Bostadsförbättringsprogram, 1983	88/89:28
Bostadslån, räntebidrag till	84/85:19
Bostadsstyrelsens ADB-resurser	88/89:25
Bosättningsbegreppen och deras tillämpning	84/85:18
Byggnadsstyrelsen, egenregiverksamhet	87/88:18
Byggnadsstyrelsens hyressättning	88/89:27

Civila statliga myndigheters lokalanskaffning	87/88:19
Civilförsvarets planeringssystem	81:11
Databehandling	
Bostadsstyrelsens ADB-resurser	88/89:25
Datorbaserat system för studiedokumentation	84/85:12
Delegationen för vetenskaplig och teknisk informationsförsörjning (DFI)	86/87:20
Delgivning	87/88:13, 88/89:10
Depositionsverksamhet, statens konstmuseers	85/86:21
Domarbanan, avhopp från	86/87:18
Domstolarnas delgivning	87/88:13, 88/89:10
Domstolsväsendet, personalplanering inom	86/87:18
Domänverket	82/83:14
Exekutionsväsendet	
Allmänna och enskilda mål vid exekution	81:10
Indrivningsstatistiken	83/84:18
Kronofogdemyndigheterna	
a) personalresurser	86/87:10
b) indrivningsverksamheten	84/85:20
Exportrådet	84/85:19
Experimentbyggandet, stöd till	88/89:29
Fartygsbränsle, skatt på	85/86:11
Fartygskreditgarantinämnden	84/85:9
FFV Allmateriel AB	87/88:12, 88/89:10
Finansförvaltningens centrala organisation	80:7
Fiskerinäringen, stöd till	88/89:13
Fiskeri- och fiskberedningslån	88/89:13
Flygplatser, huvudmannaskap och kostnadsansvar	86/87:22
Flyktingförläggningar, kostnader vid	87/88:14
Flyktinginvandringen till Sverige	86/87:11, 87/88:10
Flyttningsbidrag, starthjälp	87/88:25
Frivårdskostnaderna inom kriminalvården	85/86:19
Fyr- och lotsplatser	83/84:17
Försvarsväsen	
Anskaffning av försvarsmateriel	82/83:26
Försvarets planerings- och ekonomisystem:	
a) produktionsledningssystemet	80:9
b) planeringssystemet inom civilförsvaret	81:11
c) övergripande försvarsplanering	82/83:16
Upphandling av byggtreprenader	87/88:23
Upphandling, målflygverksamheten m.m.	86/87:19
Uttokalisering av militära myndigheter	81:20
Glesbygdsstöd, utvärdering av	88/89:18
Granskning av statliga bolag, AB Tipstjänst	88/89:17
Grundskolan, statsbidraget till	83/84:30

Handläggningstider	
Patent- och registreringsverkets bolagsavdelning	88/89:26
Skattemål	88/89:23
Heraldiska nämnden	82/83:27
Hornborgasjön, restaurering av	88/89:19
Hydrologisk information	86/87:12
Hyressättningen för statliga civila lokaler	88/89:27
Häktningskostnader	84/85:13
Högskoleutbildningar, kostnaderna för	87/88:17, 88/89:11
Högskoleutbildningens administrationskostnader	81/82:21
Idrottsstöd	82/83:10
Indrivning av skatter och avgifter	83/84:18, 84/85:20
Industricentra i Skellefteå, Stiftelsen	85/86:21
Information	
DFI	86/87:20
Lagar och andra författningar	87/88:18
Statliga publikationer	81/82:10
Toxikologisk informationsservice	84/85:19
Inkomst- och förmögenhetsskatterna, statistik över	87/88:11, 88/89:10
Inresekontroll	86/87:11
Internationellt bistånd, Kotmale-projektet	81/82:23
Internationellt utvecklingsamarbete, administration och uppföljning	87/88:21
Invandrarverk, Statens	
Flyktinginvandringen	86/87:11
Kostnader vid flyktingförläggningar	87/88:14
Inventarieredovisning, statliga myndigheters	87/88:12, 88/89:10
Jordbruksprisreglering	80:11
Kommunal barnomsorg, statsbidrag	87/88:24
Kontrollen av mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter (se även Skatter och avgifter)	86/87:17
Kriminalvården, frivårdskostnaderna inom	85/86:19
Kriminalvårdsanstalter	83/84:14
Kronofogdemyndigheterna	
Exekutionsväsendet	83/84:18
Myndigheternas organisation	83/84:18, 84/85:20
Myndigheternas personalresurser	86/87:10
Kulturrådet	82/83:28
Landskrona Finans AB	85/86:22
Lantbruksuniversitetet	82/83:29
Lantmäteritaxan	88/89:22
Lantmäteriverksamhet, organisation	88/89:22
Lokalskaffning, för civila statliga myndigheter	87/88:19
Lokalanvändning vid myndigheter	85/86:12, 86/87:10

Lokaliseringsbidrag	80:12
Lots- och fyrplatser	83/84:17
Luftfart	86/87:22
Luftfartsverket	80:12
Luftfartsverket och dess avgiftssystem	86/87:21
Läkemedel, rätt till fria	85/86:23
Läkemedelskontrollen	83/84:28
Läkemedelskontrollen inom sjukförsäkringen	85/86:20
Länsbostadsnämndernas verksamhet	87/88:26
Länsmyndigheternas ansvarsområden	82/83:31
Lönesystem för SIDA-personal	84/85:16
Medborgarskap, rutiner vid ansökan om svenskt	85/86:15, 86/87:10
Mervärdeskatten	
kontrollen av	86/87:17
statistiken över	88/89:18
vid import	85/86:18
Mineralprospektering, statliga insatser	88/89:16
Multinationella företags skatteförhållanden	84/85:11
Museidokumentation	88/89:28
Myndighetssamarbete	88/89:20
NSG	88/89:16
Nämnden för statens gruvegendom,	
prospekteringsverksamheten	88/89:16
Näringsstöd	
Fartygskreditgarantinämnden	84/85:9
Lokaliseringsbidrag	80:12
Strukturstöd	82/83:11
Svenskt Stål AB	82/83:11
Uddeholms AB	80:10
Operans anslagsutveckling	83/84:10
Persontransportstödet, gränsområdeseffekter av	88/89:25
Plan- och bostadsverket, ADB-resurser	88/89:25
Planerings- och ekonomisystem inom försvaret	83/84:9
Postverkets fastighetsinvesteringar	80:12, 81:21
Postverkets medverkan i skatteuppbörden m.m.	82/83:28
Premieobligationslån, riksgäldskontorets	
provisionskostnader	87/88:19
Programbudgetering hos civila myndigheter	80:8
Redovisningsrevision inom statsförvaltningen	80:7
Redovisningsskyldighet för statliga bidrag	84/85:17
Redovisningssystemet för statsmyndigheter	81/82:9
Regional projektverksamhet	86/87:14

Registrering och dokumentation av de statliga museernas samlingar	88/89:28
Regleringsföreningar	80:11
Reklamskatten	86/87:17
Restaurering av Hornborgasjön	88/89:19
Returpapper	83/84:30
Revisionskontoren och verkscheferna	85/86:16
Riksbankens avdelningskontor	82/83:15
Riksbankens planerings- och budgetsysteem	86/87:15
Riksdagen och försvarsplaneringen	83/84:9
Riksdagens förvaltningskontors befogenheter mot riksgäldskontoret	87/88:17
Riksgäldskontoret, riksdagens förvaltningskontors befogenheter	87/88:17
Riksgäldskontorets provisionskostnader för premielån	87/88:19
Räntebidrag till bostadslån	84/85:19
Samarbete på skatteområdet	88/89:20
SGU	88/89:16
SIDA	84/85:16
Skattebrott, bekämpningen av	88/89:20
Skatter och avgifter	
Arbetsgivaravgifter, personalresurser för kontroll	82/83:9, 84/85:20
Arbetsgivaravgifter, uppbörd	81:9
Indrivning av skatter och avgifter	84/85:20
Kontrollen av mervärdesskatt	86/87:17
Mervärdesskatt vid import	85/86:18,
Reklamskatten	86/87:17
Samarbete på skatteområdet	88/89:20
Skatter och arbetsgivaravgifter, kontroll	81/82:12
Statistiken över:	
inkomst- och förmögenhetsskatterna	87/88:11, 88/89:10
mervärdesskatten	88/89:18
socialavgifterna	88/89:14
Statliga bolags förlustavdrag	87/88:13
Åtgärder på beskattnings- och indrivningsområdet	83/84:18
Skjutvapen, handläggning av tillstånd	86/87:18
Skogsodling på nedlagd jordbruksmark	81:22
Skogsvårdsorganisationen, personalresurserna	88/89:12
Skoldatorn Compis	85/86:22
SMHI:s hydrologiska observationsstationer	86/87:12
Social hemhjälp, statsbidrag för kommunernas kostnader	87/88:25
Socialavgifter	
nedsättning av företagens	88/89:25
statistiken över	88/89:14

Socialstyrelsens nya organisation	87/88:15, 88/89:12
Spri	86/87:19
Statens anslag till Operan	83/84:10
Statens järnvägar	80:12
Statens järnvägar, trafikantservice	86/87:24
Statens konstmuseers depositionsverksamhet	85/86:21
Statens lån till Uddeholms AB	80:10
Statens stöd till	
bostadsbebyggelse	81:23
fiskerinäringen	88/89:13
idrotten	82/83:10
Waplans Mekaniska Verkstads AB	85/86:23
Statens utgifter för bidragsförskott	85/86:12
Statens utlåningsverksamhet	84/85:17
Statistiken över	
inkomst- och förmögenhetsskatterna	87/88:11, 88/89:10
mervärdskatten	88/89:18
socialavgifterna	88/89:14
Statliga bidrag, redovisning	84/85:17
Statliga bolags rätt till förlustavdrag vid beskattningen	87/88:13
Statliga insatser för prospektering	88/89:16
Statliga museer, registrering och dokumentation av samlingarna	88/89:28
Statliga myndigheters uppdragsverksamhet	88/89:22
Statliga myndigheters överskottsmateriel	87/88:12, 88/89:10
Statliga publikationer, information om	81/82:10
Statligt förhandlingssystem	82/83:30
Statligt redovisningssystem	81/82:9
Statsbidrag till	
kommunal barnomsorg	87/88:24
kommunernas kostnader för social hemhjälp	87/88:25
vård av missbrukare	88/89:24
Statsbudgeten, brutto- och nettoredovisning	88/89:29
Statsbudgetens utfall, analys	86/87:16
Strukturstöd till industrin	82/83:11
Studiedokumentation vid högskolan, STUDOK/LADOK	84/85:12
Styrelsen för teknisk utveckling	85/86:22
Stämningar, delgivning av	87/88:13, 88/89:10
Svenskt medborgarskap	84/85:22, 86/87:10
Svenskt Stål AB	82/83:11
Sveriges geologiska undersökning	88/89:16
Sveriges lantbruksuniversitet	82/83:29
Säkerheten till sjöss	86/87:21

Taxering i första instans	83/84:18	Redog. 1989/90:2
TEKO-stöd	82/83:24	
Televerket	80:12	
Tipstjänst	88/89:17	
Toxikologisk informationsservice	84/85:19	
Trafiksäkerhet	84/85:15	
Tullförrättningsavgifter	87/88:20	
Tullverkets kontroll av utrikestrafiken	87/88:20	
Uddeholms AB	80:10	
U-landsinsatserna, uppföljningen av	87/88:21	
Uppbördsstatistik (se Skatter och avgifter)		
Upphandling av målflygverksamhet och ombyggnad av helikoptrar	86/87:19	
Utbildning		
Administrationskostnaden för högskoleutbildning	81/82:21	
Högskoleutbildningar, kostnaderna för	87/88:17, 88/89:11	
Studiedokumentation vid högskolan		
STUDOK/LADOK	84/85:12	
Utlokalisering av statliga myndigheter		
Civila myndigheter	84/85:14	
Militära myndigheter	81:20	
Utlåningsverksamhet, statens	84/85:17	
Utvecklingsfonden i Stockholms län, visst finansieringsärende	88/89:22	
Utvecklingsinsatser, regionala	84/85:24	
Vapenlicens	86/87:18	
Vapenregister	86/87:18	
Vattenföringsstationer	86/87:12	
Venngarns slott, överlåtelsen av	85/86:17	
Verkscheferna och revisionskontoren	85/86:16	
Vård av missbrukare, statsbidrag	88/89:24	
Vägtrafiksäkerheten	84/85:15	
Waplans Mekaniska Verkstads AB, statens stöd till	85/86:23	
Yrkesinspektionen	83/84:29	
Årsbibliografin	81/82:10	
Återbetalning av lokaliseringsbidrag	80:12	
ÖEF:s handläggning av beredskapslån m.m.	85/86:10	
ÖEF:s handläggning av lån till Holma Fabriks AB	85/86:20	
Överskottsmateriel	87/88:12, 88/89:10	