

Redogörelse

1981/82: 2

Riksdagens revisorers verksamhetsberättelse för första halvåret 1981

Innehåll

Riksdagens revisorers skrivelse	3
1 Riksdagens revisorers uppgift och organisation m. m.	5
1.1 Uppgift	5
1.2 Organisation	5
1.3 Arbetsformer	6
1.4 Medelstilldelning	6
2 Granskningsverksamheten	7
2.1 Granskningsplanen	7
2.2 Slutförda granskningsärenden	9
2.3 Ej slutbehandlade granskningspromemior	12
2.4 Pågående utredningar	14
2.5 Förstudier m. m.	19
2.6 Granskningen av riksdagsförvaltningen	23
2.7 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden	23
3 Särskilda föredragningar och besök m. m.	24
3.1 Särskilda föredragningar	24
3.2 Länsresorna	29
 Bilagor	
Till riksdagen under första halvåret 1981 avlåtna skrivelser	33
Sakregister till granskningsärendena åren 1976—1981	85

Till RIKSDAGEN

Genom beslut vid riksmötet 1980/81 (redog. 1980/81:2, FiU 1980/81:25, rskr 1980/81:222) ändrades riksdagens revisorers verksamhetsår från kalenderår till budgetår. För att komma i fas med det nya verksamhetsåret omspannar föreliggande berättelse endast första halvåret 1981.

Vi har under denna period hållit 12 plenissammanträden och 11 avdelningssammanträden. Vårt arbetsutskott har sammanträtt 14 gånger.

Georg Åberg har i februari 1981 lämnat revisionen och därvid ersatts av Rolf Sellgren.

I vår förra berättelse nämnde vi att ett personalsamarbete inletts med riksdagen och dess utskott. Som ett led i detta samarbete har under våren 1981 två tjänstemän från vårt kansli varit utlånade till socialutskottet respektive till kulturutskottet.

Stockholm den 15 oktober 1981

INGEGERD TROEDSSON

STURE PALM

BERTIL JONASSON

HUGO BENGTSSON

ROLF SELLGREN

HAGAR NORMARK

ALLAN ÅKERLIND

RALF LINDSTRÖM

IVAN SVANSTRÖM

JOHN JOHNSON

WIGGO KOMSTEDT

KJELL NILSSON

/Göran Hagbergh

1 Riksdagens revisorers uppgift och organisation m. m.

1.1 Uppgift

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

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

1.2 Organisation

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

Bland revisorerna väljer riksdagen en ordförande och två vice ordförande. Dessa är samtidigt ordförande på var och en av de tre avdelningar på vilka revisorerna sammanträder för att förbereda och behandla granskningsärenden.

Vid utgången av budgetåret 1980/81 var revisorerna fördelade på avdelningar enligt följande.

FÖRSTA AVDELNINGEN

Ledamöter

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

Suppleanter

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

ANDRA AVDELNINGEN

Ledamöter

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

Suppleanter

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

TREDJE AVDELNINGEN

Ledamöter

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

Suppleanter

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

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

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

1.3 Arbetsformer

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

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

1.4 Medelstillsättning

Medel för revisorernas verksamhet anvisas under statsbudgetens XVI huvudtitel, Riksdagen och dess verk m.m. Utgifterna under budgetåret 1980/81 samt de för samma och efterföljande budgetår anvisade medlen framgår av nedanstående sammanställning. Beloppen är angivna i tusental kronor.

	1980/81		1981/82
	utgift	anslag	anslag
Arvoden till revisorerna	258	265	270
Lönekostnader	3 863	3 676	4 247
Sjukvård m. m.	11	9	10
Reseersättningar	73	75	95
Lokalkostnader	820	928	930
Expenser	212	225	260
·/. Uppbördsmedel	·/. 82	—	—
Totalt	5 155	5 178*	5 812

* Inklusive ett av riksdagens förvaltningskontor den 3 oktober 1980 medgivet anslagsöverskridande på 55 tkr. för förhyrning av textautomat, men exklusive tillåtna anslagsöverskridanden för lönekostnader. Löneanslag och tillåtna överskridanden för löner uppgår 1980/81 till ca 4 115 tkr., dvs. ca 250 tkr. mer än de faktiska lönekostnaderna detta budgetår.

2 Granskningsverksamheten

Till följd av omläggningen av revisorernas verksamhetsår har någon särskild granskningsplan inte fastställts för första halvåret 1981. I praktiken har därigenom 1980 års granskningsplan kompletterad med vissa nya granskningsärenden som finns uppförda på 1981/82 års plan kommit att ligga till grund för verksamheten under denna period.

Tre ärenden och delprojekt har slutbehandlats under första halvåret, medan revisorerna i tre fall ännu inte har tagit ställning till upprättade granskningspromemorior. Vid halvårsskiftet pågick undersökning i elva ärenden.

2.1 Granskningsplanen

De granskningsärenden som har varit aktuella under första halvåret 1981 fördelar sig på riksdagsutskottens ansvarsområden enligt följande.

Ärendet redo-
visas i berättelsen på s.

Konstitutionsutskottet

1. Informationen om statliga publikationer 12

Finansutskottet

2. Det statliga redovisningssystemet 10
3. Effekter av vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen 14
4. Riksbankens avdelningskontor (förstudie) 19
5. Statens utlåningsfonder (förstudie) 19

Skatteutskottet

6. Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter
m. m. 15

Justitieutskottet

7. Jämförande studium av driften av några kriminalvårds-
anstalter (förstudie) 19

Försvarsutskottet

8. Försvarets planerings- och ekonomisystem
a) planeringssystemet inom civilförsvaret 11
b) planeringssystemet 15
9. Samspel och ansvarsförhållanden vid anskaffning av
försvarsmateriel (förstudie) 19
10. ÖEF:s beredskapsåtgärder inom textil- och konfektions-
området (förstudie) 20
11. Effektivitetskonsekvenser av utlokaliseringen av statliga
militära myndigheter (förstudie) 20

Socialförsäkringsutskottet

12. Debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgif-
ter 9

Kulturutskottet

13. Statens stöd till idrotten 12
14. Statens kulturråd (förstudie) 20
15. Analys av anslagsutvecklingen vid Operan och Drama-
tiska teatern (förstudie) 21

Utbildningsutskottet

16. Det datorbaserade systemet för studiedokumentation vid
högskolan, STUDOK 16
17. Administrationskostnaden för högskoleutbildning (för-
studie) 21

Trafikutskottet

18. Viss omorganisation vid statens järnvägars banavdelning 14
19. Användningen av avbemannade fyr- och lotsplatser 16
20. Postverkets investeringar i fastigheter och byggnader
(förstudie) 21
21. Fördelningen av ansvaret för vägtrafiksäkerheten (för-
studie) 22

Jordbruksutskottet

22. Skogsodling på nedlagd jordbruksmark (förstudie) 22

Näringsutskottet

23. Strukturstödet till industrin 17
24. Intäkts- och kostnadsutvecklingen vid domänverket 18
25. Den ekonomiska uppgörelsen i samband med bildandet
av Svenskt Stål AB 17
26. Nämnden för fartygskreditgarantier (förstudie) 22

Arbetsmarknadsutskottet

27. Arbetsmarknadsverkets personalsituation	18
28. Effektivitetskonsekvenser av utlokaliseringen av statliga civila myndigheter	18
29. Det statliga förhandlingssystemet (förstudie)	23

Civilutskottet

30. Exekutionsväsendet	10, 18
31. Statens stöd till bostadsbebyggelse (förstudie)	23

2.2 Slutförda granskningsärenden

Som nämnts i det föregående har revisorerna under första halvåret 1981 tagit slutlig ställning i tre granskningsärenden; i samtliga fall genom att tillstålla riksdagen skrivelse med förslag till åtgärder i de behandlade frågorna. Två av framställningarna har prövats av riksdagen, som under våren dessutom behandlat en av revisorerna tidigare framlagd skrivelse.

De slutförda ärendena har berört följande förhållanden.

Debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter

I november 1980 avgav riksdagens revisorer en skrivelse till riksdagen (förs. 1980/81: 7) angående debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter. Skrivelsen, som finns redovisad i 1980 års verksamhetsberättelse (s. 13), utmynnade i ett förslag från revisorernas sida om att riksdagen skulle begära att regeringen med förtur utarbetade och la fram förslag om en ny ordning för sådan debitering och uppbörd. Den nya ordningen borde bygga på att avgifterna togs ut efter viss schablonmässigt fastställd procentsats av den lönesumma som redovisas i samband med källskatteredovisningen. Revisorerna har i sammanhanget också föreslagit att statligt ackord avseende arbetsgivaravgifter skulle få avse även avgifter som ännu inte förfallit till betalning.

Riksdagen har nu behandlat framställningen och därvid avslagit revisorernas förslag med hänvisning till att visst utrednings- och beredningsarbete pågick inom regeringskansliet (SfU 1980/81: 28, rskr 1980/81: 406). Riksdagen framhöll emellertid angelägenheten av att detta utredningsarbete bedrevs skyndsamt.

Exekutionsväsendet; allmänna och enskilda mål vid exekution

Revisorernas beslut den 12 februari 1981 (förs. 1980/81: 8)

Granskningspromemoria 1980: 7

I anslutning till regeringens proposition (1980/81: 8) med förslag till utsökningbalk har revisorerna i skrivelse till riksdagen tagit upp frågan om handläggningen av allmänna och enskilda mål hos kronofogdemyndigheterna. Skrivelsen grundas på en i ämnet upprättad promemoria och över denna avgivna remissyttranden.

I skrivelsen har revisorerna fäst uppmärksamheten på att utformningen av vissa lagrum i den föreslagna balken kunde ge utrymme för en tolkning som gav de enskilda målen en förmånsställning som inte var avsedd. Vidare har revisorerna tagit upp frågan om viss prioritetsordning skulle fastställas för handläggning av allmänna och enskilda mål, en åtgärd som revisorerna ställde sig tveksamma till.

Riksdagen har vid behandlingen av förslaget till utsökningbalk delat revisorernas uppfattning (LU 1980/81:23, rskr 1980/81: 350).

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

Det statliga redovisningssystemet

Revisorernas beslut den 26 februari 1981 (förs. 1980/81: 16)

Granskningspromemoria 1980: 3

Riksdagen fattade år 1967 principbeslut om omläggning av de statliga myndigheternas redovisningssystem. Beslutet innebar att ett generellt ADB-baserat redovisningssystem, system S, infördes vid de civila statliga myndigheterna.

När redovisningssystemet hade varit i drift under ett decennium beslöt riksdagens revisorer att undersöka hur det fungerade och om avsedda fördelar med omläggningen hade nåtts. Vid undersökningen skulle kostnaderna för det nya systemet särskilt beaktas.

Såväl den genomförda granskningen som avgivna remissyttranden visar att det nya redovisningssystemet har medfört avsevärda fördelar i form av bättre och enhetligare redovisning hos de statliga myndigheterna och en säkrare ekonomiadministration. De ursprungligen beräknade personalbesparingarna som skulle uppnås genom omläggningen har dock inte förverkligats.

Revisorerna konstaterar att många av de synpunkter och förslag som kommit fram vid granskningen nu är under utredning eller övervägande vid såväl RRV som andra myndigheter. Det är, anser revisorerna, viktigt att utvecklingsarbetet på det statliga redovisningssystemet fortskrider. De förslag som revisorerna lagt fram med anledning av granskningen syftar till att åstadkomma ett mera effektivt utnyttjande av system S. De avser också frågor som bedöms viktiga att beakta i utvecklingsarbetet.

Revisorerna har i en skrivelse till riksdagen hemställt att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna de synpunkter och förslag som revisorerna fört fram avseende arbetet med att vidareutveckla system S och höja den ekonomiadministrativa nivån i statsförvaltningen. Skrivelsen har ännu inte prövats av riksdagen.

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

Försvarets planerings- och ekonomisystem: Planeringssystemet inom civilförsvaret

Revisorernas beslut den 26 februari 1981 (förs. 1980/81: 17)

Granskningspromemoria 1980: 5

Vid revisorernas granskning av försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) har civilförsvarsstyrelsens (Cfs) tillämpning av FPE:s planeringsdel behandlats i en särskild promemoria.

Promemorian har remissbehandlats och remissmyndigheterna har i allt väsentligt anslutit sig till de synpunkter som förts fram i den. Cfs har i några fall redan påbörjat förändringar av planeringsarbetet i linje med vad som föreslagits i promemorian.

I en skrivelse till riksdagen har revisorerna konstaterat att planeringssystemet vid Cfs i stort sett fungerar bra men att systemet där ännu inte fått sin slutliga form. Revisorerna föreslår därför vissa förändringar, vilka bl. a. innebär att

- Cfs bör få mer preciserade direktiv för sin perspektivplanering
- flexibla tidshorisonter bör prövas i Cfs perspektivplanering
- Cfs bör få ökat stöd från försvarets forskningsanstalt (FOA) vid sitt perspektivplanearbete
- en ökad samordning bör eftersträvas mellan perspektivplaneprocessen och de utredningar som arbetar vid sidan därav.

Riksdagen har behandlat revisorernas förslag (FöU 1980/81:23, rskr 1980/81:323) och därvid konstaterat att såväl Cfs som regeringskansliet i allt väsentligt ansluter sig till resultaten av granskningen och att dessa i stor utsträckning redan beaktats. I vissa fall är förändringar beroende av fortsatt utredningsarbete. Det gäller t. ex. förutsättningarna för FOA:s biträde i Cfs planeringsarbete, vilket bl. a. skall belysas inom ramen för ett särskilt regeringsuppdrag till FOA den 23 april 1981. Riksdagen förutsatte att synpunkterna och förslagen med anledning av revisorernas granskning beaktas även i fortsättningen.

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

2.3 Ej slutbehandlade granskningspromemorior

Tre under första halvåret 1981 upprättade granskningspromemorior har inte slutbehandlats. Över en av promemoriorna hade begärda remissyttranden avgetts före budgetårsskiftet, medan de två återstående promemoriorna då fortfarande var under remissbehandling.

Följande upplysningar kan lämnas om de tre ärendena.

Information om statliga publikationer

Granskningspromemorior 1980: 8 och 1981: 1

Granskningen omfattar den samlade informationen om statliga publikationer. Övervägande delen av denna tillgodoses av riksdagsbibliotekets publikation Årsbibliografi över Sveriges offentliga publikationer, vars utgivning med tiden blivit alltmer försenad. Härigenom har årsbibliografins värde som informationskälla minskat.

I en första etapp har behovet av information om statliga publikationer undersökts. Härvid har det framkommit att det finns ett klart behov av sådan information och att detta behov kan tillgodoses genom en årsbibliografi. Samtidigt har vissa rationaliseringsförslag i fråga om utformningen av årsbibliografen lagts fram. Denna del av granskningen redovisas i granskningspromemorian (1980:8) Behovet av information om statliga publikationer. Vid remiss av promemorian har remissorganen delat uppfattningen om behovet av information och inte haft något att erinra mot framförda rationaliseringsförslag.

I en andra etapp har möjligheterna att påskynda och rationalisera den nuvarande årsbibliografiska produktionen undersökts. Resultatet härav redovisas i granskningspromemorian (1981: 1) Produktion av årsbibliografi över Sveriges offentliga publikationer, i vilken förslag läggs fram om en övergång till ADB-rutiner för framställning av de årsbibliografiska produkterna. Härvid förutsätts att riksdagsbiblioteket även fortsättningsvis svarar för årsbibliografen.

Promemorian var vid halvårsskiftet under remissbehandling.

Statens stöd till idrotten

Granskningspromemoria 1981: 2

Det statliga stödet till idrotten ges i olika former. Det kan lämnas direkt till de idrottsliga organisationerna eller indirekt som ett led i annan verksamhet. Gällande principer för det statliga idrottsstödet fastställdes genom beslut av riksdagen år 1970. Samtidigt som stödet förstärktes och en

samordning av medelsanvisningarna genomfördes ökades insatserna för motions- och breddidrott. Angelägenheten av ökade satsningar på bredd- och motionsverksamhet har därefter under hela 1970-talet framhållits i regeringens årliga budgetförslag. Vid riksdagsbehandlingen av förslagen har också särskilt betonats den samlade idrottsrörelsens uppgift att söka nya grupper för regelbunden motion och att ytterligare stärka breddidrotten.

Det direkta stödet utgår i princip i tre former, nämligen som organisationsstöd till idrottens organisationer för deras löpande verksamhet, som anläggningsstöd till idrottsanläggningar och som bidrag till ungdomsorganisationernas lokala verksamhet, s. k. statligt lokalt aktivitetsstöd. Som exempel på indirekt stöd kan nämnas de medel som anslås till försöksverksamhet med kombination av gymnasieskolstudier och idrott, idrottsplutonerna inom försvaret samt arbetsmarknadsstödet för byggande av idrottsanläggningar och sporthallar.

Granskningen har i första hand koncentrerats till organisationsstödet och anläggningsstödet. Det lokala aktivitetsstödet, som utgår för all organiserad ungdomsverksamhet men som till övervägande delen fördelas bland ungdom som bedriver idrott i någon form, har endast granskats från administrativ synpunkt. Det indirekta statliga stödet till idrotten har berörts mera kortfattat, huvudsakligen för att ge en total bild av de statliga insatserna.

Allmänt sett har granskningen gett vid handen att idrottsrörelsen väl följer de riktlinjer som dragits upp för den idrottsliga verksamheten och användningen av det statliga stödet. Vid granskningen har emellertid uppmärksamats vissa förhållanden av mera administrativ karaktär som föreslås bli föremål för närmare överväganden.

Sålunda föreslås att den kontrollfunktion som de statliga revisorerna svarar för inom Riksidrottsförbundet (RF) skall slopas. Vidare förordas att organisationer som inte ingår i RF men som uppbär organisationsstöd genom RF bildar en samarbetsorganisation med uppgift att bl. a. fungera som samarbetspartner med RF-kansliet och regeringens ombud i riksidrottsstyrelsen. Dessutom föreslås att den administrativa behandlingen av det lokala aktivitetsstödet förenklas och görs effektivare, bl. a. genom tillämpning av ADB-rutiner. Slutligen förordas att RF och dess förbund överväger vissa organisatoriska former för verksamheten inom idrottsrörelsen, såsom RF-kansliets och distriktsförbundens roll i organisationen samt antalet specialdistriktsförbund.

När det gäller stödet till idrottsanläggningarna har det vid granskningen noterats att det statliga stödet spelar relativt sett liten roll. Den ojämförligt största satsningen görs av kommunerna.

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

— riksanläggningar för den samlade idrottsrörelsens behov,

- mindre idrottsanläggningar som uppförs av idrottsföreningar,
- näranläggningar för friluftsliv och
- större friluftsanläggningar av rikskaraktär.

Statsstödet för uppförande av mindre, lokala idrotts- och friluftsanläggningar är av ringa ekonomisk betydelse. Då det dessutom kan kritiseras i vissa avseenden, förordas att stödet slopas.

Planeringen av idrotts- och friluftsanläggningar har vidare granskats från mer allmän samhällsekonomisk synpunkt. Härvid konstateras att stor vikt bör läggas vid dels den geografiska placeringen av de större anläggningarna, dels förutsättningarna för näraliggande kommuner att betjäna varandra. Med större idrotts- och friluftsanläggningar avses här främst sådana anläggningar som på grund av internationella eller andra elitidrottliga krav fordrar en hög materiell standard, såsom friidrottshallar, fotbollshallar samt sim- och ishallar.

Vid planeringen anses också den regionala och lokala tillgången till olika slag av anläggningar böra beaktas.

Granskningspromemorian var vid halvårsskiftet under remissbehandling.

Viss omorganisation vid statens järnvägars banavdelning

Granskningspromemoria 1980: 4

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

En i ärendet upprättad granskningspromemoria har remissbehandlats. Kompletterande synpunkter har därefter inhämtats från statens järnvägar, dels skriftligen, dels vid ett besök som revisorerna gjorde vid elektroverkstaden i Nässjö i samband med länsresan i Jönköpings län i juni månad 1981.

Revisorerna beräknas ta ställning i ärendet under hösten 1981.

2.4 Pågående utredningar

Inom revisorernas kansli pågick vid budgetårsskiftet undersökningar i följande elva ärenden.

Effekter av vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen

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

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

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

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

En granskningspromemoria beräknas föreligga i början av år 1982.

Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter m. m.

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

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

Som ett led i granskningsarbetet har frågan om debitering och uppbörd av preliminära arbetsgivaravgifter utretts. En skrivelse i ämnet har avgetts till riksdagen (se s. 9). Granskningen fortsätter med en undersökning avseende *dels* de lokala skattemyndigheternas resurser för kontroll av arbetsgivaravgifter och mervärdeskatt, *dels* ändamålsenligheten med den statistik som finns tillgänglig över sådana avgifter och sådan skatt. Revisorerna beräknas ta ställning i ärendet under år 1982.

Försvarets planerings- och ekonomisystem: Planeringssystemet

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

FPE består dels av ett övergripande planeringssystem, dels av ett produktionsledningssystem vilka granskas var för sig. Riksdagen har hösten 1980 tagit ställning till revisorernas förslag om produktionsledningssystemet (se 1980 års berättelse, s. 9) och våren 1981 till revisorernas förslag om planeringssystemet vid civilförsvarsstyrelsen (se s. 11).

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

En granskningspromemoria beräknas föreligga under år 1982.

Det datorbaserade systemet för studiedokumentation vid högskolan, STUDOK

Det datorbaserade systemet för studiedokumentation, STUDOK, innehåller uppgifter om de studerande och deras studier och är ett hjälpmedel för den lokala studiedokumentationen. De 13 till STUDOK anslutna högskolorna synes dock använda sig av systemet på mycket olika sätt. Vissa högskolor har haft en livlig lokal utveckling av egna datorprogram i samband med STUDOK-verksamheten, medan andra har haft svårt att tillämpa grundrutinerna. Vidare har påtalats att vissa felaktigheter belastar systemet. Vid granskningen skall främst institutionernas behov och nytta av systemet undersökas. Förekommande problem inom STUDOK-enheterna och UHÄ:s systemförvaltning kommer härvid också att kunna bedömas.

En granskningspromemoria beräknas föreligga under första hälften av år 1982.

Användningen av avbemannade fyr- och lotsplatser

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

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

Revisorerna har beslutat att ärendet skall granskas närmare i huvudsaklig överensstämmelse med vad som föreslagits i förstudien. En granskningspromemoria beräknas bli framlagd under år 1982.

Strukturstödet till industrin

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

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

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

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

En granskningspromemoria beräknas föreligga under hösten 1981.

Den ekonomiska uppgörelsen i samband med bildandet av Svenskt Stål AB

I november 1977 träffade Gränges AB, Stora Kopparbergs Bergslags AB och Statsföretag AB/Norrbottnens Järnverk AB en överenskommelse om att parterna skulle bilda ett nytt handelsstålbolag, sedermera kallat Svenskt Stål AB (SSAB). Överenskommelsen, som träffades under förberedelse av statens finansiella medverkan, godkändes av riksdagen våren 1978.

Överenskommelsen har i stort sett följande innebörd.

Som likvid för aktierna i SSAB har de tre företagen tillskjutit s. k. apportegendom i form av stålverken i Luleå, Oxelösund och Borlänge samt Gränges och Stora Kopparbergs gruvrörelser. Värdet av denna egen- dom har för vart och ett av de tre företagen satts till 700 milj. kr. Härutöver har staten via Statsföretag tillskjutit 700 milj. kr. kontant och åtagit sig vissa andra förpliktelser.

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

Granskningen påbörjades under år 1980. Ett mycket omfattande och delvis komplicerat material är föremål för undersökning. En granskningspromemoria beräknas föreligga under hösten 1981.

Intäkts- och kostnadsutvecklingen vid domänverket

Revisorerna har som ett led i en undersökning av affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling tidigare redovisat resultatet av granskningen beträffande de fyra kommunikationsverken, dvs. postverket, televerket, statens järnvägar och luftfartsverket (se 1980 års berättelse, s. 12).

I vad gäller de tre återstående verken — förenade fabriksverken, statens vattenfallsverk och domänverket — har revisorerna numera beslutat begränsa granskningen till domänverket. Undersökningen av detta verks intäkts- och kostnadsutveckling beräknas vara avslutad under år 1981 genom att en i ärendet upprättad granskningspromemoria då föreligger.

Arbetsmarknadsverkets personalsituation

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

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

Granskningen inriktas främst på befattningarna vid arbetsmarknadsstyrelsen, länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna. Den utvidgning av arbetsuppgifterna för arbetsmarknadsverket som inträffat under den aktuella perioden skall beaktas liksom förändringar i fördelningen av arbetsuppgifterna mellan arbetsmarknadsverket och andra myndigheter. Vidare skall bl. a. beaktas hur användningen av ADB på arbetsförmedlingarna påverkar behovet av personal.

En granskningspromemoria beräknas föreligga under första halvåret 1982.

Effektivitetskonsekvenser av utlokaliseringen av statliga, civila myndigheter

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

På grundval av förstudier i ämnet har beslutats om en granskning av statens personalpensionsverks, statens provningsanstalts och f. d. skogshögskolans möjligheter att på de nya orterna fullgöra sina uppgifter.

En granskningspromemoria beräknas föreligga under år 1982.

Exekutionsväsendet

Det fortsatta arbetet med granskningen av exekutionsväsendet har kon-

centrerats till behovet av en mer rättvisande statistik över indrivningen av skatter och avgifter (ang. tidigare granskning se s. 10).

I arbetet ingår att belysa bristerna i den nuvarande indrivningsstatistiken, att klarlägga informationsbehoven och att redovisa förslag till förbättringar. Arbetet bedrivs i nära anslutning till granskningen av informationsbehovet på uppbördsområdet.

En skrivelse beräknas kunna avlämnas till riksdagen under år 1982.

2.5 Förstudier m. m.

Av övriga ärenden är 14 förstudier. I ytterligare ett ärende har något egentligt undersökningsarbete ännu inte påbörjats. Om inte annat anges kommer resultatet av förstudierna att redovisas för revisorerna i början av år 1982.

Riksbankens avdelningskontor

Riksdagens revisorer föreslog år 1969 att en förutsättningslös utredning skulle göras av riksbankens kontorsnät. Förslaget avvisades emellertid av riksdagen.

Genom en förstudie önskar revisorerna nu få belyst hur frågan har utvecklats och om det kan finnas skäl för revisorerna att ta upp den till förnyad prövning.

Förstudien kommer att redovisas för revisorerna i början av hösten 1981.

Statens utlåningsfonder

Förstudien som ännu inte påbörjats avses översiktligt kartlägga statens utestående fordringar samt ge besked om ränte- och kreditbevakningen samt administrationen i övrigt kan effektiviseras.

Jämförande studium av driften av några kriminalvårdsanstalter

Förstudien avser en jämförelse av vissa driftkostnader vid några kriminalvårdsanstalter med olika vårdformer.

Samspel och ansvarsförhållanden vid anskaffning av försvarsmateriel

Ärendet är vilande i avvaktan på resultatet av utredningar som regeringen och vissa av försvarets myndigheter har tagit initiativ till.

ÖEF:s beredskapsåtgärder inom textil- och konfektionsområdet

Revisorernas kansli har påbörjat en förstudie av överstyrelsens för ekonomiskt försvar verksamhet inom textil- och konfektionsområdet. Studien görs med utgångspunkt i två till revisorerna inkomna anmälningar; den ena avseende beredskapsstödet till Holma Fabriks AB i Marks kommun och den andra avseende ÖEF:s handläggning av avskrivningslån till tekoindustrin.

Effektivitetskonsekvenser av utlokaliseringen av statliga militära myndigheter

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

Vad beträffar de civila myndigheterna har revisorerna beslutat att en begränsad granskning skall göras av de konsekvenser som utlokaliseringen av två verk och en högskola fört med sig (se s. 18).

Vad beträffar de militära myndigheterna har diskuterats såväl en utvidgad studie av enbart försvarets forskningsanstalt (FOA) som en studie av den ännu ej genomförda flyttningen av försvarets förvaltningsskola och arméns tekniska skola till Östersund.

Revisorerna har beslutat att en allmän granskning av utlokaliserade militära myndigheter inte skall genomföras. Med hänsyn till att regeringen tagit initiativet till en utredning om FOA har revisorernas arbete även på detta område avbrutits.

I samband med förstudien framkom det att en omprövning av riksdagens beslut att flytta försvarets förvaltningsskola och arméns tekniska skola till Östersund skulle medföra betydande besparingar i form av minskade investeringar, minskade årliga driftkostnader och minskat produktionsbortfall. Överbefälhavaren hade också hos regeringen begärt en sådan omprövning, vilken emellertid lett till endast en mindre ändring av det tidigare beslutet.

Efter gemensamma överläggningar i frågan mellan revisorernas arbetsutskott och försvarsutskottets presidium konstaterade revisorernas arbetsutskott att det saknades politiska förutsättningar för att få beslutet omprövat.

Statens kulturråd

En förstudie har företagits rörande statens kulturråd för att ge underlag för beslut om eventuell fortsatt granskning av rådet och dess verksamhet. Med anledning av att kulturrådet påbörjat en brett upplagd intern översyn

av rådets organisation och arbetsformer har revisorerna beslutat att tills vidare inte företa en särskild granskning av kulturrådet. I en skrivelse till kulturrådet har revisorerna uttalat att de förutsätter att kulturrådets egen undersökning skall bli föremål för en bred och allsidig remissbehandling.

Analys av anslagsutvecklingen vid Operan och Dramatiska teatern

En förstudie har påbörjats beträffande utvecklingen av anslagen till Operan och Dramatiska teatern. Härvid riktas intresset främst mot anslagsutvecklingen i löpande och fasta priser samt anslagsutvecklingen sedd i relation till målen för verksamheten.

Administrationskostnaden för högskoleutbildning

Utbildningsutskottet har föreslagit att administrationskostnaden för högskoleutbildning skall granskas. Med anledning härav har revisorerna genomfört en förstudie i detta ärende. I förstudien konstateras bl. a. att kommittén (U 1979: 03) för uppföljning av högskolereformen genom tilläggsdirektiv — vilka blivit tillgängliga för revisorerna sedan beslut om förstudien fattats — ålagts att göra en förutsättningslös prövning av högskolans institutionella organisation. Arbetet innefattar även en analys av den administrativa verksamheten inom högskolemyndigheterna.

Förstudien leder fram till bedömningen att uppföljningskommittén kommer att behandla de frågor som aktualiserats genom förstudien. Det synes emellertid osäkert i vilken mån kommitténs utredningsarbete helt kommer att tillgodose syftet bakom förstudien. En bedömning av denna fråga måste anstå tills resultatet av kommitténs arbete föreligger, vilket beräknas ske i början av år 1982. Med hänsyn härtill har revisorerna beslutat att granskningsärendet skall vila i avvaktan på resultatet av uppföljningskommitténs arbete.

Förstudien har för kännedom överlämnats till utbildningsutskottet och uppföljningskommittén.

Postverkets investeringar i fastigheter och byggnader

I den slutförda förstudien har nybyggnaden av en postterminal vid centralbangården i Göteborg (Göteborg Ban) granskats. Därvid konstaterades att den vid undersökningstillfället i stort sett avslutade byggnadsetapp I hade fördyrats med 6,5 milj. kr., uttryckt i 1980 års prisnivå, eller med ca 5 procent. Att etapp I blev dyrare än vad som ursprungligen hade budgeterats berodde framför allt på en fördyring som inföll mellan åren 1975 och 1976. Denna hade enligt budgetpropositionen för budgetåret 1976/77 (bilaga 9 s. 207) bl. a. sin grund i att man måste vidta åtgärder för

markförstärkning och förbättring av vissa vid projekteringen aktualiserade funktions- och arbetsmiljökrav samt att spårförsörjningen av anläggningen hade fördyrats. Riksdagen har inte haft något att erinra mot dessa åtgärder (TU 1976/77: 12 s. 4). Under den huvudsakliga byggnadsperioden 1976–1980 har kostnadsramen hållits.

Med resultatet av förstudien som grund har revisorerna beslutat att inte vidta ytterligare undersökningar i ämnet. Förstudien har delgetts riksdagens trafikutskott.

Fördelningen av ansvaret för vägtrafiksäkerheten

Trafiksäkerhetsarbetet berör ett stort antal myndigheter och organisationer och bedrivs centralt, regionalt och lokalt.

Avsikten med den ännu inte påbörjade förstudien är att översiktligt kartlägga vilka organ som tar del i trafiksäkerhetsarbetet samt att belysa de tecken på samordningsproblem som kan finnas.

Skogsodling på nedlagd jordbruksmark

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

Med anledning av att statsbidrag för dessa skogsodlingsåtgärder inte längre skall beviljas, har revisorerna beslutat att avbryta granskningen i detta ärende som varit vilande sedan år 1980.

Nämnden för fartygskreditgarantier

I samband med den årliga revisionen av riksgäldskontoret har frågan om ansvarsfördelningen mellan kontoret och nämnden för fartygskreditgarantier (FKN) vid handläggningen av varvstöd m. m. aktualiserats. Företrädare för riksgäldskontoret och nämnden har lämnat revisorerna en orientering om verksamheten. Förstudien, som för närvarande är på planeringsstadiet, avses ge besked om behovet av en översyn av nu gällande regler för arbets- och ansvarsfördelning mellan de två verken.

I detta sammanhang kan nämnas att revisorerna i maj 1981 påtalade för regeringen (industridepartementet) att FKN inte var underkastad någon fortlöpande redovisningsrevisionell kontroll. Regeringen har med anledning härav hos fullmäktige i riksgäldskontoret hemställt att riksgäldskontoret, som svarar för nämndens redovisning och kassagöromål, skall ta på sig även denna uppgift.

Det statliga förhandlingssystemet

Ärendet, i vilket någon förstudie ännu inte påbörjats, är vilande i avvaktan bl. a. på resultatet av visst utredningsarbete inom statskontoret.

Statens stöd till bostadsbebyggelse

Revisorerna har låtit göra en förstudie av omfattningen och utvecklingen av det statliga stödet till bostadsbebyggelse. Samtidigt har behovet av en översyn av gällande bestämmelser på området bedömts. I förstudien redovisas det ekonomiska statliga stödet i form av bidrag och lån till bostadsbebyggelse under budgetåren 1973/74–1980/81.

Då förstudien visat att det pågår ett stort antal utredningar av olika slag inom bostadsområdet har revisorerna inte funnit anledning att för närvarande vidta någon fördjupad granskning av det statliga stödet till bostadsbebyggelse.

Förstudien har inte föranlett någon annan åtgärd än att den överlämnats till civilutskottet för kännedom.

2.6 Granskningen av riksdagsförvaltningen

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

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

De under första halvåret 1981 avlämnade berättelserna har avsett riksbankens och Riksbankens jubileumsfonds verksamhet under år 1980 och riksgäldskontorets verksamhet under budgetåret 1979/80. Beträffande den närmare innebörden av granskningen och de iakttagelser som därvid gjorts hänvisas till revisorernas berättelser (redogörelserna 1980/81: 11, 12 och 14) samt till finansutskottets betänkanden 1980/81: 27 och 28 och utbildningsutskottets betänkande 1980/81: 28.

2.7 Övriga hos revisorerna väckta granskningsärenden

Revisorernas arbetsutskott har under första halvåret 1981 behandlat åtta anmälningar som kommit in från enskilda personer.

Fyra av anmälningarna har inte föranlett någon åtgärd från revisorernas sida sedan yttrande inhämtats från berörda myndigheter och företag. Dessa anmälningar har gällt dels påstått missbruk av tjänstefordon, dels kritik mot en omfattande levnadsnivå- och miljöstudie som socialstyrelsen företagit i Stockholms län, det s. k. SOMI-projektet. Arbetsutskottet har likaså inte funnit anledning att granska den försäljning av framför allt överskottsmateriel som FFV Allmateriel AB svarar för, inte heller de möjligheter till dubbla förmåner som främst lärare åtnjuter när de under ferier t. ex. blir inkallade till repetitionstjänstgöring och uppbär dagpenning från försäkringskassa.

Tre av anmälningarna har resulterat i att arbetsutskottet beslutat göra två förstudier, en avseende ÖEF:s beredskapsåtgärder inom textil- och konfektionsområdet och en rörande kostnaderna för driften av några kriminalvårdsanstalter.

Behandlingen av en anmälan som gäller traktamentsersättningen till Nordiska rådets ledamöter är vilande i avvaktan på att ersättningsstadgekommittén behandlat vissa frågor rörande samordningen av arvoden och andra förmåner till riksdagsledamöter.

3 Särskilda föredragningar och besök m. m.

Även under våren 1981 har revisorerna kallat verkschefer och andra chefstjänstemän till särskilda föredragningar i plenum. Ett informationsbesök har gjorts på riksrevisionsverket. Liksom under tidigare år har revisorerna på försommaren företagit en studieresa i ett län.

Dessa föredragningar och länsresor har i regel inte någon anknytning till det löpande granskningsarbetet. Deras syfte är i stället att till revisionen förmedla allmän information om utvecklingstendenser, aktuella problem och andra praktiska erfarenheter inom den offentliga förvaltningen.

3.1 Särskilda föredragningar

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

Statssekreteraren i ekonomidepartementet Sten Westerberg har i anslutning till att 1981 års finansplan las fram givit revisorerna en orientering om det statsfinansiella och samhällsekonomiska läget.

Företrädare för överstyrelsen för ekonomiskt försvar, riksskatteverket, statens strålskyddsinstitut och sjöfartsverket har informerat revisorerna

om respektive institutions verksamhet. Av de upplysningar som därvid lämnades kan nedanstående redogörelser vara av intresse att vidarebefordra i detta sammanhang.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) presenterades av verkets generaldirektör Gunnar Nordbeck och av avdelningschefen Per Borg.

Nordbeck inledde med att redovisa ÖEF:s roll inom det ekonomiska försvaret

- som samordnande myndighet,
- som ansvarig för fyra "egna" program,
- som ansvarig för den statliga beredskapslagringen.

I anslutning härtill klargjordes också innebörden av de antagna krisfall som enligt statsmakternas anvisningar skall bilda utgångspunkt för verksamheten.

Nordbeck redovisade därefter de problem och svårigheter med att upprätthålla en försörjningsberedskap som betingas av det moderna samhällets sårbarhet, utlandsberoende och komplexitet. Det är mot den bakgrunden nödvändigt att prioritera verksamheten inom ekonomiskt försvar till vissa särskilt betydelsefulla områden. I fråga om andra delar av försörjningsberedskapen måste man förlita sig på samhällets, främst näringslivets, egen förmåga att anpassa sig till nya situationer. Nordbeck underströk också nödvändigheten av att finna alternativ till beredskapslagringen. Sådana alternativ kan vara förberedelser för att utnyttja inhemska substitut för importerade insatsvaror. Det är också angeläget att höja beredskapen inför försörjningskriser hos myndigheter och näringsliv.

Borg redogjorde för verksamheten inom programmen Beklädnad, Kemiska produkter samt Metall- och verkstadsindustri. Härvid redovisades bl. a. den snabba expansionen av de finansiella stöden till TEKÖ, som har förorsakat vissa problem inom ÖEF. Uppföljning och kontroll har inte varit helt tillfredsställande. Åtgärder för att förbättra dessa förhållanden har emellertid vidtagits.

Avslutningsvis pekade Nordbeck på den bristande balansen mellan de uppgifter som statsmakterna ålägger det ekonomiska försvaret och de resurser som ställs till förfogande.

Den verksamhet som *riksskatteverket (RSV)* har att svara för redovisades av verkets generaldirektör Gösta Ekman samt av överdirektören Eric Hallman och skattedirektörerna Karl-Johan Nilsson och Karl-Erik Nord.

RSV bildades år 1971 genom sammanslagning av fyra olika organ på skatteområdet. Syftet var främst att öka effektiviteten i skatteadministrationen, förbättra servicen för allmänheten och att verka för större enhetlighet i lagarnas tillämpning.

RSV har en mångfald uppgifter. Verket är tillsynsmyndighet för inkomst-, förmögenhets- och mervärdebeskattningen samt för folkbokföring, indrivning och dataverksamheten inom skatteväsendet. RSV är beskattningsmyndighet för punktskatterna. Genom sin rättsnämnd lämnar verket förhandsbesked i skattefrågor. Verket för statens talan i s. k. kronomål och i skattemål genom allmänna ombud. Vidare administrerar RSV de allmänna valen.

En vanlig missuppfattning är att RSV är fiskal myndighet på inkomstskattens område. Verket har ingen befogenhet att besluta i enskilda taxeringsfall och saknar i princip "befälsrätt" gentemot regionala och lokala skattemyndigheter.

RSV har ca 1 000 anställda, varav drygt 200 vid fem distriktskontor på olika håll i landet.

Beträffande informationsverksamheten erinrades om att RSV:s möjligheter att tillgodose det enorma behovet styrs av resurserna uttryckt i personal och anslag. RSV ger ut broschyrer där stor vikt läggs vid att göra språket enkelt, t. ex. den årliga Dags att deklarerat och valbroschyren. Även beträffande blanketter har verket givetvis avsikten att göra dem så enkla som lagstiftningen tillåter. Bra blanketter ger nämligen bättre uppgifter från de skattskyldiga vilket i sin tur medför att skattemyndigheternas arbete går lättare med besparingar som följd.

Blanketterna når tyvärr allmänheten ofta alltför sent. Detta beror oftast på att riksdagens beslut fattas för sent. Verksamheten planläggs noga från verkets sida. Man måste beakta de stora upplagorna och att Sverige inte har så många tryckerier som kan åta sig detta arbete. Även tryckerierna har f. ö. sin planläggning som störs om aviserade riksdagsbeslut (och därmed trycklov på blanketter) inte kommer enligt planen.

RSV:s anvisningar utarbetas efter noggranna överväganden av lag och förarbeten samt vid behov också efter samråd med branschföreträdare. Det ligger i sakens natur att en viss försiktighet präglar utformningen.

RSV försöker undvika att uttala sig i politiska frågor. Hit hör beskattningens höjd. Likväl har verket kritiserat lagstiftningen om den s. k. marginalskattesparren som orimligt krånglig.

Det är risk att skattesystemet nu blivit så komplicerat att myndigheterna inte klarar fler nyheter utan att få motsvarande lättnader. En del missöden i taxeringen de senaste åren är rena utmattningstendenser.

Efter föredragningen behandlades bl. a. frågor om fastighetstaxeringen, deklarationsblanketterna och den nya organisationen för inkomsttaxeringen i första instans (RS-systemet). Med anledning av då aktuella uppgifter i dagspressen framhölls att 80 procent av skatteförvaltningens resurser avses gå till kontroll av svårkontrollerade deklARATIONER och 20 procent till enkla sådana när RS-systemet är fullt utbyggt.

Chefen för *stålskyddsinstitutet*, professor Bo Lindell, inledde sin före-

dragning med att ge en historisk överblick över hur institutet vuxit fram ur den verksamhet som professor Rolf Sievert startade i början av 1920-talet vid Radiumhemmet. Sieverts strålskyddsinsatser har lett till att det internationellt vedertagna namnet för stråldosenheten vid strålskydd är "sievert".

Strålskyddsinstitutet har som myndighet en ovanlig ställning. Med stöd av strålskyddslagen både ger det föreskrifter och övervakar deras tillämpning inom så vitt skilda områden som arbetarskydd, patientskydd, konsumentskydd och miljöskydd när det gäller strålrisker. Lagen som tillkom år 1941 och ändrades år 1958 har år 1976 vidgats till att täcka inte bara strålning såsom röntgenstrålning och strålning från radioaktiva ämnen utan också s. k. "icke-joniserande" strålning, omfattande bl. a. mikrovågsstrålning, laserstrålning och ultraviolett strålning. Institutet utger från år 1977 en egen författningssamling. Ett långsiktigt arbete pågår med att i denna redovisa föreskrifter som bygger på rekommendationer i den s. k. flaggboken som år 1976 publicerades på engelska gemensamt av strålskyddsmyndigheterna i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Flaggboken, vars rekommendationer hålls aktuella genom ett fortlöpande nordiskt samarbete, bygger i sin tur på internationella rekommendationer från den internationella strålskyddskommissionen (ICRP).

Strålskyddsområdet kännetecknas av en ovanlig samstämmighet i grundläggande principer i olika länder över hela världen, Kina och Sovjetunionen inberäknade. En sådan princip är att konventionella gränsvärden för individens skydd kompletteras av källorienterade krav på begränsning av emissionen från varje verksamhet eller strålkälla som kan beröra många personer. Den ambitionsnivå för minskning av cancerrisken från strålning som man här söker hålla även om den individuella risken är mycket låg innebär att man för bl. a. kärnkraftsindustrin kräver skyddsinsatser som med vanligen antagna risksamband svarar mot 5 milj. kr. per slumpvis räddat människoliv. Den faktiska verkan av låga stråldoser är ännu inte säkert känd. Därför tillämpas stor försiktighet när man drar slutsatser av djurförsök och erfarenheter vid höga stråldoser. Strålskyddsinstitutet har ett samordnande ansvar för forskning inom området.

Det kan inte uteslutas att strålning av olika slag förorsakar något tusental cancerdödsfall årligen i Sverige. De största riskkällorna anses vara radon i våra bostäder samt ultraviolett strålning från solen. Den stora satsningen på att hålla kärnkraften säker har medfört svårigheter att hålla oförändrad ambitionsnivå inom andra områden, t. ex. patientskyddet vid sjukhusen. Institutets och kärnkraftinspektionens insatser inom kärnkraftsområdet skiljer sig genom att kärnkraftinspektionen är produktkontrollerande med avseende på säkerheten mot olyckor under det att strålskyddsinstitutet övervakar arbetarskyddet och påverkan av omgivningen vid normal drift. Strålskyddsinstitutet har dessutom fått regeringens uppdrag att med stöd

av en särskild beredskapsnämnd samordna beredskapsinsatserna och ge råd vid olyckor.

Institutet har ca 140 anställda och en huvudbudget på 21,4 milj. kr., varav 8,9 milj. kr. täcks av taxor, bl. a. från kärnkraftsindustrin. Institutet har för budgetåret 1981/82 dessutom erhållit 9,2 milj. kr. (varav 7,5 milj. kr. täcks av taxor) för målinriktad strålskyddsforskning. Institutet förvaltar samma budgetår också 16,7 milj. kr. för beredskapsinsatser mot kärnkraftsolyckor, huvudsakligen för andra myndigheters åtgärder i enlighet med energipropositionen. Verksamheten är splittrad på ett flertal lokaler, men byggnadsstyrelsen har begärt hos regeringen programprövning för föreslagna nya lokaler i anslutning till institutets huvudbyggnad vid Karolinska sjukhuset.

Den nye generaldirektören i *sjöfartsverket*, Kaj Janérus, gav i sin föredragning följande karakteristik av sjöfartsverkets glädjeämnen och sorger.

Den svenska sjökortsportföljens ålder är alltför hög med ett flertal kort som är 50 år gamla. Kapaciteten på nyproduktion med befintliga resurser är alltför låg, för närvarande ca två kort per år. Härav framstår som en självklarhet att önskemålen om förstärkningar är starka. Dessa står i klar konflikt med besparingskraven inom offentlig verksamhet.

Ett nytt internationellt utprickningssystem är under genomförande. Detta leder till ökad sjökortsförsäljning. Ett högst tillfälligt glädjeämne.

Isbrytningsverksamhetens mål att under normalvintrar hålla Bottenvikshamnarna öppna har kunnat uppfyllas. Verket har i uppdrag att under år 1981 utreda den framtida dimensioneringen av isbrytarflottan.

Upphandlingen av underhåll för isbrytarflottan har utsatts för kritik från vissa håll och ärendet har anmälts till riksdagens revisorer med begäran om granskning.

Sjöfarten fortsätter att utvecklas mot större godsmängd per köl. Antalet anlöp minskas därmed. I kombination med nu rådande lågkonjunktur ger detta en kraftig nedgång i efterfrågan på lotsningstjänster. Detta kan ge anledning till ytterligare avgiftshöjningar som i sin tur kan minska benägenheten att anlita lots.

En alltför gles frekvens i lotsningarna för den enskilde lotsen kan vara negativt för farledssäkerheten. En mer balanserad bild än nuvarande principiella lotsfrihet bör eftersträvas. Verket ser det därför som glädjande att riksdagen genom beslut i samband med propositionen om miljösäkrare sjötransporter avser lägga hela ansvaret för lotspliktens utformning på sjöfartsverket direkt. Särskilda farledsåtgärder av större omfattning och allmänt intresse planeras för inloppen till Göteborg och Stockholm.

Förslag har framlagts om sammanslagning av sjöfartsverket och tullverkets kustbevakning. Verket bedömer att ett genomförande av sammanslagningen på sikt öppnar nya möjligheter till besparingar genom bättre perso-

nal- och materielutnyttjande samtidigt som förutsättningarna förbättras för en fullgod service runt hela kusten.

Den svenska handelsflottans fortgående minskning bör på längre sikt leda till att arbetsbördan minskar för sjöfartsinspektionen. Härigenom minskar också behovet av ökade resurser för att kunna möta sådana nya arbetsuppgifter som ständigt läggs på inspektionen. En sådan ny arbetsuppgift kommer exempelvis att vara den hamnstatskontroll av utländska fartyg varom överenskommelse träffats mellan de europeiska transportministrarna. En annan ny arbetsuppgift är den utökade direkta bemaningskontroll som blir en följd av den i och för sig avbyråkratiserande åtgärden att förenkla mönstringsförfarandet.

En betydande del av sjöfartsinspektionens verksamhet finansieras med de s. k. stämpelavgifterna. Dessa har traditionellt stått i relation till handelsflottans storlek. Under de senaste årens minskning av handelsflottan genom försäljning har avgifterna ökat. Vid en stabilisering av handelsflottan på en mindre nivå torde intäkterna minska avsevärt. Huruvida sjöfartsinspektionens huvudsakliga arbetsuppgifter skall vara avgiftsfinansierade kan ifrågasättas.

När den nya skeppsmättningskonventionen träder i kraft blir det nödvändigt att lägga om beräkningsgrunden för sjöfartsverkets avgifter. Svårigheter kan härvid uppstå beträffande kostnadsfördelningen mellan olika intressenter. Avgiftsnormerna över huvud taget bör genomgå en grundlig prövning. Kostnadsfördelningen mellan olika avnämare är sannolikt ej helt rättvis. Enskilda politiska beslut livligt påhejade av särskilda intressentgrupper ökar inte möjligheterna till en helhetsbedömning. Således har exempelvis beslut nyligen fattats att helt befria transocean linjetrafik från fyravgift och farledsvaruavgift. Att det fanns så mycket transocean linjetrafik under sådana former som den nu presenteras i inströmmande ansökningshandlingar kunde nog icke beslutsfattarna tänka sig. Det gäller här för verket att vara strikt i avgiftsbefrielser.

3.2 Länsresorna

Revisorerna besökte Jönköpings län den 24–26 juni 1981.

Industrin dominerar länets näringsliv, men antalet sysselsatta inom den offentliga tjänstesektorn har ökat mycket kraftigt under 1970-talet. Under detta decennium har ett antal statliga institutioner utlokaliserats till länet eller inrättats där. Bland dessa kan nämnas domstolsverket, lantbruksstyrelsen och skogsstyrelsen (samtliga år 1975) samt statens jordbruksnämnd (år 1977) och försäkringsrätten för Södra Sverige (år 1979).

Länet har haft en i huvudsak positiv utveckling av näringslivet fram till år 1980. Av länets olika delar har östra regionen haft den svagaste utvecklingen medan länets sydvästra del visat en betydande expansionskraft.

Under innevarande år har utvecklingen i länet dock mattats av, och flera företag har varslat om en inskränkning eller nedläggning av verksamheten. Även inom den statliga sektorn är en reducering av verksamheten i länet aktuell. 1978 års försvarskommitté har föreslagit att av de tre kvarvarande regementena i Jönköpings län bör Smålands artilleriregemente (A 6) i Jönköping läggas ner. Vidare har den fortsatta driften vid SJ:s elektroverkstad i Nässjö satts i fråga.

Den aviserade minskningen av olika statliga verksamheter i länet var en betydelsefull fråga vid revisorernas överläggningar med företrädare för försvaret och SJ samt för de berörda kommunerna Eksjö, Nässjö och Jönköping. Olika aktuella kommunala frågor behandlades även vid överläggningar med företrädare för Värnamo kommun.

Revisorerna fick tillfälle att diskutera olika näringspolitiska frågor med representanter för den småländska industrin vid ett besök på SWED-EXPO i Värnamo. I anslutning till detta besök lämnade den regionala utvecklingsfondens direktör en allsidig belysning av fondens verksamhet.

Vid stiftelsen Höglandsverken i Nässjö, som är den centrala enheten i länet för skyddat arbete, lämnade stiftelsens ordförande och dess direktör en allmän presentation av verksamhetens inriktning och ekonomi. Därvid uppmärksammades särskilt försöken att förlägga de skyddade verkstäderna till redan befintliga industrier.

Med anledning av revisorernas granskning av vissa delar av verksamheten vid överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) besöktes ÖEF:s förrådsby i Horda. Revisorerna orienterades därvid om ÖEF:s beredskapslagring samt om pågående arbete med att förbättra miljöförhållanden och säkerhetstjänsten i samband med denna lagring.

Revisorerna besökte även naturreservatet Isaberg och fick där tillfälle studera fritidsanläggningarna.

På försäkringsrätten för Södra Sverige i Huskvarna lämnades en orientering om rättens verksamhet och organisation. Särskilt uppmärksammades ärendebalansens ökning. Därvid diskuterades möjligheterna att minska antalet överklaganden och att påskynda genomströmningen av mål.

Revisorerna besökte vidare den statliga förvaltningsbyggnaden i kvarteret Göta i Jönköping. Därvid orienterades om den myndighetsövergripande samordningen av vissa servicefunktioner hos de myndigheter som har sina lokaler i denna byggnad. Vid besöket samlades revisorerna till överläggningar med företrädare för lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen och statens jordbruksnämnd. Myndigheternas bedömning av utlokaliseringens effekter blev föremål för en livlig diskussion. Revisorerna kunde konstatera att erfarenheterna till övervägande del varit positiva men att resorna i vissa fall blivit betungande.

Revisorernas besök vid riksbankens avdelningskontor i Jönköping var av särskilt intresse på grund av den ännu ej avgjorda frågan om granskning av riksbankens avdelningskontor. Efter en utförlig redogörelse för den bedrivna verksamheten fick revisorerna tillfälle att bese banklokalerna.

Vid de avslutande överläggningarna på länsstyrelsen erinrade landshövding Gösta Gunnarsson i en översiktlig framställning om aktuella förhållanden och problem i länet. Landshövdingen framhöll att samarbetet mellan olika näringspolitiska organ i länet var gott. Andra frågor som berördes var nedläggningen av A 6 i Jönköping samt betydelsen av internationell flygtrafik på Jönköpings flygplats. Genom särskilda föredragningar orienterades revisorerna om vissa utredningsprojekt med anknytning till länsplaneringen och om insatser för att höja taxeringsrevisionens effektivitet i länet.

Bilagor

Till riksdagen under våren 1981 avlätna skrivelser

Bilaga 1	Skrivelse angående behandlingen av allmänna och enskilda mål vid exekution	35
Bilaga 2	Skrivelse angående det statliga redovisningssystemet	45
Bilaga 3	Skrivelse angående försvarets planerings- och ekonomisystem — planeringssystemet inom civilförsvaret	73

Riksdagens revisorers skrivelse angående behandlingen av allmänna och enskilda mål vid exekution

1981-02-12

Till riksdagen

Inledning

Riksdagens revisorer granskar för närvarande exekutionsväsendet och har därvid koncentrerat sig på frågor om indrivning av skatter och allmänna avgifter. Arbetet som ännu befinner sig på ett förberedande stadium skall i en första fas omfatta utnyttjandet av kronofogdemyndigheternas personalresurser och den statistik som framställs rörande indrivningsverksamheten. Granskningen av denna statistikproduktion ingår för övrigt som ett led i en mera övergripande granskning av statistik som upprättas över debitering, uppbörd och indrivning av direkt skatt, mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter.

Vid genomgång av de regelsystem som gäller på exekutionsväsendets område har undersökts den inbördes prioritetsordning för allmänna och enskilda mål som tillämpas vid exekution. Härvid har också studerats det förslag till utsökningsbalk som i anledning av regeringens proposition 1980/81:8 för närvarande prövas av riksdagen.

Då det bedömts vara angeläget att de vid granskningen gjorda iakttagelserna och bedömningarna underställs riksdagen i anslutning till dess prövning av förslaget till utsökningsbalk, har en särskild granskningspromemoria (1980:7) Exekutionsväsendet; Allmänna och enskilda mål vid exekution upprättats rörande denna del av granskningen. Promemorian har remitterats till riksdagens ombudsmän, riksskatteverket och Föreningen Sveriges kronofogdar för yttrande. Promemorians slutsatser och förslag återges i denna skrivelse. Avgivna remissvar har tagits in i bifogad bilaga.

Genomförd granskning

Beträffande omfattningen av kronofogdemyndigheternas verksamhet har det vid granskningen kunnat konstateras att arbetsbördan hos dessa myndigheter ökat påtagligt under senare år. Som exempel kan nämnas att det under år 1978 inkom 1 707 000 allmänna mål och 338 000 enskilda mål till myndigheterna, medan motsvarande antal mål under år 1976 var

I 363 000 respektive 275 000. De under år 1978 inkomna allmänna målen avsåg ett sammanlagt belopp av ca 4 200 milj. kr. Uppgifter om totalbeloppet i enskilda mål har inte varit tillgängliga. Riksskatteverket har emellertid företagit en undersökning av fordringsbeloppens storlek inom ett par kronofogdedistrikt, av vilken framgår att varje indrivning uppgick till högst 1 000 kr. i 49% av det totala antalet undersökta enskilda mål i distrikten (677 mål). Av dessa avsåg 11% mål som gällde högst 100 kr. och 24% högst 300 kr. Det sammanlagda beloppet för dessa smärre mål uppgick endast till ca 1% av det totala beloppet (5,7 milj. kr.) för de undersökta målen.

För kronofogdemyndigheternas arbete gäller i dag bl. a. föreskriften i 6 § allmänna verksstadgan, enligt vilken verksamheten skall bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som det är möjligt utan att säkerheten efter-sätts. Förutom denna allmänt formulerade instruktionsföreskrift gäller för enskilda mål – men ej för allmänna – en viss precisering i fråga om den yttersta tidsgräns inom vilken utmätning skall äga rum. Enligt 88 c § utsökningslagen (UL) skall sålunda i enskilt mål utmättningsförrättning om möjligt hållas inom fyra veckor från det att vederbörliga handlingar har kommit in.

Denna skillnad i fråga om regleringen av den tidsmässiga handläggningen av allmänna och enskilda mål har i flera fall lett till att exekutiv personal vid tillfälliga arbetsanhopningar upphör med handläggningen av allmänna mål för att fyraveckorsfristen skall kunna hållas. Detta innebär att enskilda mål tidvis prioriteras framför allmänna mål enbart på grund av målens karaktär av enskilda och sålunda oavsett fordringsbeloppens storlek och målens beskaffenhet i övrigt.

I det nu framlagda förslaget till utsökningsbalk har frågan om den tidsmässiga handläggningen av utmättningsärenden reglerats i 4 kap. 10 och 36 §§. I 10 § första stycket sägs att utmätning skall ske så snart som möjligt efter det att behövliga handlingar har kommit in till kronofogdemyndigheten. Denna bestämmelse skall emellertid enligt 36 § ej gälla för allmänt mål.

Med den utformning som de föreslagna bestämmelserna fått skall sålunda formellt sett utmätning i enskilt mål ske "så snart som möjligt", under det att detta krav inte skall gälla i allmänt mål. Skall lagförslaget tolkas så saknas för de allmänna målen en fundamental och för ett effektivt indrivningsarbete väsentlig regel, framhålls det i promemorian. Konsekvensen härav kan bli att kronofogdemyndigheterna i fråga om den tidsmässiga handläggningen av utmättningsärenden helt generellt – och inte som nu blott tidvis – prioriterar enskilda mål framför allmänna mål. Vidare sätts det i fråga om man med fog kan hävda att någon åtskillnad i fråga om graden av skyndsamhet över huvud taget bör göras mellan olika fordringsanspråk av det skälet att det ena är offentligrättsligt och det andra privaträttsligt. Prioriteringen av målen bör ske efter andra kriterier, bl. a. bör fordringsbeloppens storlek tillmätas betydelse.

Det påpekas också att det i flera olika sammanhang framhållits att någon principiell skillnad inte bör upprätthållas i fråga om handläggning av allmänna och enskilda mål. Sålunda har t. ex. kronofogdemyndighetsutredningen (SOU 1977:42) hävdad att målen bör handläggas så likformigt som möjligt, varigenom bl. a. samordningen av verkställigheten underlättas. Riksrevisionsverket har i en revisionsrapport den 7 november 1979 angående kronofogdemyndighets verkställighet av fordringsanspråk pekat på nackdelen av att i praxis enskilda mål ofta prioriteras framför allmänna mål som avser höga belopp. Enligt verket är det inte ekonomiskt försvarbart att större resurser används på verkställighet av bagatellmål än på mål avseende höga fordringsbelopp. Verkställighetsåtgärderna bör enligt verket i stället anpassas till målets betydelse med hänsyn till fordringsbeloppets storlek. I ett den 30 juni 1980 avgivet yttrande över nämnda revisionsrapport har riksskatteverket framhållit att principen för handläggningen av allmänna och enskilda mål bör vara att båda verksamhetsområdena behandlas som likvärdiga.

Avslutningsvis framhålls det i promemorian att även om avsikten med formuleringarna i lagförslaget inte varit att det skall finnas en skillnad i fråga om de olika målgruppernas tidsmässiga handläggning, så kan använda formuleringar ge anledning till en tolkning av bestämmelserna som gör att kronofogdemyndigheternas resurser inte utnyttjas på lämpligaste sätt. De oklara formuleringarna kan t. ex. medföra att en kronofogde missbedömer sin skyldighet att snabbt vidta utmätningsåtgärder i sådant allmänt mål i vilket utmätning är den enda försvarbara indrivningsåtgärden. Formuleringarna kan också ge en sakägare i enskilt mål argument för att hos kronofogde begära företräde för sitt mål.

Bestämmelserna föreslås därför bli omarbetade eller åtminstone kompletterade med ett uttalande av motivkaraktär att den här befarade åtskillnaden vid handläggningen av de olika grupperna av mål inte är avsedd.

Remissyttrandena

Samtliga tre remissmyndigheter har klart redovisat att de anser att det inte bör göras någon åtskillnad vid handläggningen av ett mål enbart av det skälet att målet kan klassificeras som enskilt eller allmänt mål. Riksskatteverket och Föreningen Sveriges kronofogdar presenterar också förslag till ändringar av den föreslagna lagtexten vilken syftar till att undanröja möjligheterna till missförstånd, tveksamheter eller feltolkningar.

Om man med hänsyn till arbetsbelastningen måste göra vissa urval bland målen, får man tillämpa andra urvalskriterier. JO-ämbetet har för sin del skisserat vissa riktlinjer efter vilka ett urval kan göras. JO-ämbetet har också poängterat att riksdagen måste medverka vid fastställandet av en prioritetsordning om den skall bli enhetlig.

Föreningen Sveriges kronofogdar understryker för sin del att det inte enbart får vara en viss prioriteringsordning som skall styra myndigheternas arbete. Uppmärksamheten i verkställighetssammanhang bör i lika stor utsträckning riktas mot differentiering av indrivningsåtgärderna som prioritering mellan olika mål.

Föreningen anför.

Frågan gäller nämligen i lika hög grad att anpassa åtgärderna efter målens karaktär (skuldens storlek, vem som är gäldenär etc.) som att ge förtur åt det ena målet framför det andra. Kronofogdemyndighet skall inte lägga ner mer arbete på ett mål än målet förtjänar. Myndigheten skall vidta "tyngre" åtgärder för stora skulder än små skulder etc. Hur långt differentieringen skall drivas beror på vilka krav lagstiftaren ställer på verkställigheten, vilka personalresurserna är och vilka krav man ställer på indrivningens fiskala effektivitet. Det kan t. o. m. ifrågasättas om lagstiftaren inte bör begränsa möjligheterna att erhålla exekutionstitel för rena struntbe- lopp. Det hör knappast hemma i ett modernt samhälle, att en exekutiv myndighet skall tvingas agera i rena bagatellmål. Det är påfallande ofta som kronofogdemyndighet utnyttjas närmast som en inkassobyrå eller som ett organ för åstadkommande av avskrivningsunderlag.

Riksskatteverket har i sitt remissyttrande också behandlat skynds- samhetskravet vid försäljning av utmätt egendom i förslaget till utsöknings- balk. Enligt verket bör det inte heller här göras någon åtskillnad mellan enskilda och allmänna mål. Verket föreslår därför att lagförslaget ändras och att den nu inskrivna skillnaden tas bort. Förslag till hur sådan lagänd- ring kan göras redovisas i yttrandet.

Revisorernas ställningstagande

I det förslag till utsökningsbalk som nu ligger på riksdagens bord har eftersträvat att få handläggningen av enskilda och allmänna mål i görli- gaste mån likartad och likvärdig. Revisorerna delar regeringens syn på de principer som legat bakom utformningen av förslaget. Dock har revisorer- na funnit att vissa förtydliganden bör göras när det gäller behandlingen av enskilda och allmänna mål hos kronofogdemyndigheterna.

Revisorerna finner sålunda att — även om så inte varit avsikten — formuleringarna av bestämmelserna i 4 kap. 10 och 36 §§ i balken kan få till resultat att de enskilda målenges en förmånligare behandling. Med stöd av de uttalanden som gjorts av remissmyndigheterna anser revisorerna att lagtexten bör förtydligas eller att riksdagen i sitt beslut motiverar bestä- melserna på så sätt att feltolkningar undviks.

Även när det gäller skyndsamhetskravet vid försäljning av utmätt egen- dom (8 kap. 3 och 19 §§ utsökningsbalken) anser revisorerna att ett förtyd- ligande bör göras. Vad riksskatteverket anfört härom i sitt remissvar bör sålunda beaktas.

I detta sammanhang bör uppmärksamhet riktas på det företräde som i

dag synes ges för enskilda mål i kronofogdemyndigheternas verksamhet. Även om såväl JO-ämbetet som riksskatteverket bestämt hävdar att den nuvarande lagstiftningen inte ger utrymme för en olika behandling av de båda målkategorierna, synes dock kronofogdemyndigheterna på grund av brister i balansen mellan inkomna mål och tillgänglig arbetskraft ge en viss förtur för de enskilda målen.

Den nuvarande stora arbetsbelastningen hos kronofogdemyndigheterna har som framgår av JO-ämbetets remissyttrande föranlett ämbetet att mera principiellt behandla frågan om att – med utgångspunkt i principen om likabehandling av de båda målkategorierna – införa viss prioritetsordning för behandlingen av inkomna mål. Enligt revisorernas mening talar mycket för att en sådan ordning införs. Revisorerna anser emellertid det inte vara välbetänkt att man genom bindande regler om prioritering styr kronofogdemyndigheterna i deras arbete med olika mål. Myndigheternas kännedom om de särskilda omständigheterna i de enskilda fallen bör få vara avgörande vid den slutliga prövningen av i vilken ordning olika mål skall handläggas. Vad som Föreningen Sveriges kronofogdar i denna del anfört i sitt remissvar vill revisorerna starkt understryka.

Hemställan

Med hänvisning till vad ovan anförts hemställer revisorerna

att riksdagen vid behandlingen av propositionen 1980/81:8 med förslag till utskökningsbalk beaktar vad revisorerna förordat angående

1. utformningen av 4 kap. 10 och 36 §§ utskökningsbalken i fråga om handläggningen av enskilda och allmänna mål hos kronofogdemyndigheterna och utformningen av 8 kap. 3 och 19 §§ i samma balk när det gäller skyndsamhetskravet för myndigheterna att sälja utmätt egendom,
2. en prioritetsordning för behandlingen vid kronofogdemyndigheterna av enskilda och allmänna mål.

Beslut i detta ärende har fattats av revisorerna Ingegerd Troedsson (m), Sture Palm (s), Hagar Normark (s), Allan Åkerlind (m), Ivan Svanström (c), John Johnsson (s), Wiggo Komstedt (m), Kjell Nilsson (s), Maj Pehrson (c), Joakim Ollén (m) och Bengt Silfverstrand (s).

Föredragande har varit byråchefen Bo Willart.

På riksdagens revisorers vägnar

INGEGERD TROEDSSON

/Göran Hagbergh

**Avgivna remissyttranden över granskningspromemoria 1980: 7
Exekutionsväsendet; Allmänna och enskilda mål vid exekution****Riksdagens ombudsmän (Per-Erik Nilsson)**

Promemorian behandlar den "inbördes prioriteringen av allmänna och enskilda mål vid exekution". Den andas en oro för att den föreslagna nya utskökningsbalken skall leda till att kronofogdemyndigheterna kommer att verkställa enskilda mål före allmänna om deras arbetsbörda tvingar dem att prioritera. Den mynnar ut i ett förslag att det helst i författningstexten – men i åtminstone motiven – skall sägas ut att någon skillnad mellan dessa två måltyper inte får göras vid verkställigheten.

Den fråga som promemorian tar upp har jag utförligt behandlat i beslutet (1980-10-22) "Enskilda mål före allmänna? – synpunkter på hur arbetstygda kronofogdemyndigheter kan prioritera". Beslutet föranleddes av iakttagelser som jag hade gjort vid en inspektion av en kronofogdemyndighet. Jag bifogar ett exemplar av det beslutet.

Jag säger i beslutet att varken den nuvarande utskökningslagen eller den föreslagna utskökningsbalken kan innebära att de enskilda målen *som sådana* (här understruket) skall ges företräde framför de allmänna om kronofogdemyndigheten inte kan klara av verkställigheten av alla sina mål inom rimlig tid. Om kronofogdemyndigheterna måste prioritera – och det tvingas fler och fler göra – så måste den prioriteringen ske efter andra kriterier än måltypen. Jag anvisar i beslutet några modeller för hur den prioriteringen kan göras (s. 9–10).

Jag säger också i beslutet att riksdagen måste medverka i en eller annan form om tillämpningen av en prioriteringsordning skall bli enhetlig. Jag har därför lämnat över beslutet till riksdagen. Om jag inte är fel underrättad så finns prioriteringsfrågan med bland dem som utskottet diskuterar i anslutning till sin behandling av prop. 1980/81: 8 med förslag till utskökningsbalk.

Jag kan också tillägga att jag har skickat beslutet – förutom till riksdagen och till dem som har yttrat sig över ärendet hos JO – till budgetdepartementet och samtliga kronofogdemyndigheter.

Utdrag ur JO:s bilaga: Enskilda mål före allmänna?

— — —
Beslut
— — —

3.1.2 Sammanfattning och förslag till riktlinjer

En bild ur livet – konstruerad men sann: Kronofogden A märker att antalet E-mål och då särskilt ansökningarna från kontokortsföretagen, parkeringsbolagen och landstinget ökar kraftigt. Han konstaterar samtidigt att han har och kan vänta ett antal omfattande A-mål, krav på färskas skatter, där snabba och resoluta åtgärder måste till om det skall bli möjligt att driva in någonting alls. Denna stora och ökande arbetsbörda skall läggas på en personalstyrka som är oförändrad sedan några år men som faktiskt är mindre eftersom två bland fältpersonalen har delpension och ett par bland kanslipersonalen jobbar deltid sedan någon tid tillbaka. Vad gör A i detta läge? Skall han

– koncentrera sina resurser på E-målen med hänvisning till 4-veckorsfristen i UL men med risk att A-målen försenas och skatterna växer några gäldenärer över huvudet? Eller skall han styra resurserna mot A-målen och riskera att 4-veckorsfristen överskrids?

– i största möjliga utsträckning avstå från ett tids- och arbetskrävande fältarbete och satsa på sådana åtgärder som kan administreras och verkställas från kontoret?

– dela på sina resurser så att mål som av något skäl verkar viktigare än andra verkställs medan "mindre viktiga" tas i andra hand och när tiden och krafterna medger det?

Skall kronofogden A med andra ord mål-, åtgärds- eller insatsprioritera?

RSV hävdar principen att ingen verksamhetsgren – dvs. måltyp enligt min terminologi – "får läggas ner eller på sikt försummas mer än någon annan verksamhetsgren". Mera konkret formulerad innebär principen att verksamheten inte får drivas så att de allmänt sett otillräckliga resurserna koncentreras på E-målen. Jag ställer mig bakom den principen. 4-veckorsregeln i UL – och än mindre "så snart som möjligt" i den föreslagna UB – kan inte innebära att E-målen som sådana skall ges företräde framför A-målen i resurskonkurrensen. Detta betyder i sin tur enligt min mening att målprioriteringen inte bör komma i fråga som medel att lösa kronofogdemyndigheternas balansproblem.

Det besvärliga med principer är emellertid att de vanligen inte innehåller någon lösning på de problem som uppstår när de skall omsättas i praktiskt handlande. Den nu aktuella gör det definitivt inte. Den måste alltså "översättas" till ett konkret handlingsprogram enligt någon av de återstående två prioriteringsmodellerna – åtgärds- eller insatsprioritering. Endast om den kompletteras på det sättet kan den komma till praktisk nytta. För min del är jag av den bestämda uppfattningen att det endast om man kombinerar de båda – med tonvikten dock lagd på insatsprioriteringen – blir möjligt att förverkliga principen att ingen måltyp "får läggas ner eller på sikt" försummas mer än någon annan.

Den frågan inställer sig då hur insatsprioriteringen skall göras, vilka kriterier som skall bestämma hur intensivt kronofogdemyndigheterna skall agera i ett mål eller en typ av mål. RSV menar – om jag har fattat verket rätt – att insatsernas intensitet och omfattning bör vara beroende av de olika måltypernas andel av den totala arbetsbördan. RSV pekar på två modeller för att bestämma detta relationstal. Modell 1 bygger på en jämförelse mellan antalet inkomna E- och A-mål medan i modell 2 jämförelsen utgår från antalet gäldenärer inom resp. måltyp (E- och A-mål). Resurserna fördelas sedan mellan måltyperna efter det relationstal som den jämförelsen ger.

Jag ser inga avgörande invändningar mot någon av de två modeller som RSV har tagit fram. Jag skulle emellertid vilja föra in en modell 3 i debatten. Den modellen utgår från den inte särskilt originella tanken att insatsernas intensitet och omfattning görs beroende av fordringsbeloppets storlek enligt principen ju större skuldbelopp desto större resursinsatser. Den modellen har den fördelen framför de andra två att den är enkel att tillämpa och behandlar målen inom de båda måltyperna på identiskt samma sätt.

Jag vill betona att detta är principen. Jag är den förste att inse att det finns mål där kraftfulla och kanske resurskrävande insatser är motiverade trots att fordringsbeloppet i sig är förhållandevis obetydligt. Men det finns goda skäl att anta att antalet mål för vilka sådana avsteg är motiverade inte

blir särskilt stort. Redan de goda resultat som man uppnår genom det s. k. förstakravet talar för detta.

Jag kan tänka mig denna konstruktion av modell 3.

– Målen placeras efter skuldbeloppets storlek i grupp 1, 2 eller 3. Till grupp 1 hänförs mål där fordringsbeloppet är lägre än – förslagsvis – 1 000 kr., i grupp 2 placeras mål där fordringsbeloppet är över 1 000 kr. och i grupp 3 mål där kravet gäller stora belopp (över 10 000 kr.) och där snabba och kraftfulla åtgärder är nödvändiga.

– Mål flyttas till högre grupp än den där det enligt fordringsbeloppet skulle placeras om målet gäller fordringar med hög angelägenhetsgrad t. ex. mål om underhållsbidrag. Mål som gäller säkerhetsåtgärd (kvarstad, skingringsförbud o. likn.) bör även de vara mål där snabba åtgärder måste till.

– Grupplaceringen avgör vilken typ av åtgärder som kommer ifråga och med vilken intensitet som verkställigheten skall bedrivas. För mål i grupp 1 kommer då i huvudsak ifråga sådana åtgärder som kan vidtas "på tjänsterummet": telefonkontroller, registerslagning etc. Ju högre gruppbezeichnung desto intensivare insatser. För målgrupp 3 utnyttjas hela det åtgärdsbatteri som lagstiftningen ställer till kronofogdemyndigheternas förfogande, om det behövs.

Jag vill betona att detta är en skiss som kräver både ytterligare överväganden i sak och utveckling i form. Jag föreställer mig att RSV är den lämpliga myndigheten för det utvecklingsarbetet. I detta läge bör man kunna hämta nyttiga lärdomar från de kronofogdemyndigheter där – om jag inte är alldeles felunderrättad – man redan använder sig av ett liknande system.

Det finns enligt min bestämda mening ingen avgörande invändning mot någon av de modeller som jag har nämnt här.² Men det gäller inte bara att finna en vettig och lämplig modell för hur den nödvändiga prioriteringen bör göras – det gäller också att få den modellen tillämpad. Jag har redan tidigare antytt att jag anser att riksdagens medverkan är nödvändig för att garantera enhetlighet i tillämpningen. Det bör – som jag ser det – vara tillräckligt för det syftet om riksdagen gör ett uttalande. Ett lämpligt tillfälle till detta erbjuder sig i samband med riksdagsbehandlingen av den proposition med förslag till utsökningsbalk som regeringen nyss har lämnat. Det kan synas överflödigt att nämna det men om man skulle anse det nödvändigt eller önskvärt med en målprioritering så krävs, såvitt jag förstår, antingen en direkt lagbestämmelse eller ett bemyndigande i lag för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att genom föreskrifter/anvisningar styra prioriteringen dithän.

Jag kommer alltså att lämna över ett exemplar av detta beslut till riksdagen för den åtgärd som riksdagen kan finna lämplig. Låt mig emellertid tillägga detta. Jag kan självfallet inte ge kronofogdemyndigheterna några direktiv om hur de skall eller bör lösa de problem som många av dem har när det gäller att s. a. s. ta ställning i konkurrensen mellan E- och A-målen. Men jag kan säga detta: jag har för min del ingenting att invända mot att kronofogdemyndigheterna löser sitt prioriteringsproblem enligt någon av modellerna 1, 2 eller 3. Även om skillnaderna dem emellan sakligt sett är ganska små, skulle jag dock personligen helst se att man stannade för modell 3.

² Jag har då inte förbisett vare sig 11 § utsökningskungörelsen eller bestämmelserna i exekutionsavgiftskungörelsen.

Låt mig också tillägga detta. Jag är förvisso inte så blåögd att jag tror att den modell som jag här har förordat löser alla problem i detta sammanhang. Men jag tror att den representerar en vettig och rimlig avvägning mellan de intressen som här gör sig gällande när verkligheten inte har velat anpassa sig till den juridiska konstruktionen och när det statsfinansiella läget gör det omöjligt att anställa mer människor för att åstadkomma den nödvändiga anpassningen.

Riksskatteverket

Riksskatteverket (RSV) har i olika sammanhang hävdad att någon principiell skillnad inte skall gälla i fråga om verkställighetstiderna i allmänna och enskilda mål. Kravet på skyndsamhet bör generellt ställas lika högt.

RSVs uppfattning har kommit till uttryck bl. a. i verkets skrivelse 1977-06-07 till justitiedepartementet angående slopande av fyraveckorsfristen i enskilda mål och i yttrande till JO i dennes ärende (1838—1979) om prioriteringen mellan enskilda och allmänna mål (beslut 1980-10-22).

RSVs skrivelse till justitiedepartementet ledde i lagstiftningsarbetet beträffande utsökningsbalken (UB) till att fyraveckorsfristen i utsökningslagen och lagberedningens förslag till UB slopades. I stället föreslås i propositionen 1980/81:8 gälla ett allmänt skyndsamhetskrav i UB 4: 10 första stycket "Utmätning skall ske så snart som möjligt . . .". Denna ändring har emellertid inte påverkat utformningen av UB 4: 36. Detta bör enligt verkets mening ske.

De hittillsvarande erfarenheterna ger vid handen att vissa myndigheter i dag tillämpar de nuvarande bestämmelserna på så sätt att de enskilda målen handläggs mer skyndsamt. Detta följer uppenbarligen därav att verkställighetsfristen i enskilda mål är reglerad i lag medan den för allmänna mål är given i föreskriftsform. Allmänna verkstadgans regler torde uppfattas som vägledande endast om särskilda regler saknas.

Mot denna bakgrund anser RSV det viktigt att tidsreglerna för verkställighet i enskilda och allmänna mål konstrueras så, att missförstånd inte kan uppstå om vikten av skyndsamhet i de båda målgrupperna.

UB reglerar i princip det exekutiva förfarandet, dvs. KFM:s verkställighet av mål, och frågor som har samband med detta. Bestämmelserna i UB avses passa och passar i allmänhet både för allmänna och enskilda mål. Särskilda bestämmelser för allmänna mål behövs endast för ett mindre antal frågor, t. ex. i frågor som ger KFM större frihet att på det allmännas vägnar medge avbetalning samt anstånd med utmätning och försäljning.

Att t. ex. UB 4: 10 andra och tredje styckena inte gäller i allmänt mål är därför följdriktigt. Likaså skulle om fyraveckorsfristen bibehållits denna inte bort gälla i allmänna mål.

Om ett skyndsamhetskrav vad gäller utmätning anses erforderligt i UB måste ett sådant enligt verkets mening uttryckligen gälla i såväl allmänna mål som enskilda mål. RSV anser inte att ett uttalande i förarbetena till UB skulle vara tillfyllest utan föreslår att UB 4: 36 ändras så, att av bestämmelserna i 4: 10 endast andra och tredje styckena inte skall gälla i allmänna mål.

I granskningspromemorian har inte behandlats skyndsamhetskravet i UB 8: 3 beträffande försäljning av utmätt egendom. Denna bestämmelse har i UB 8: 19 angetts inte gälla i allmänt mål. Med åberopande av vad tidigare anförts föreslår verket att UB 8: 19 ändras så att av bestämmelserna i 8: 3 endast andra stycket inte skall gälla i allmänna mål.

Föreningen Sveriges kronofogdar

Frågan om prioriteringen mellan allmänna och enskilda mål har rönt stor uppmärksamhet senare tid. Kronofogdeföreningens uppfattning i frågan framgår av dess yttrande som fogats till justitieombudsman Per-Erik Nilssons beslut 1980-10-22 i ett inspektionsärende. Beslutet bifogas. I granskningspromemorian framhålls nu, att de föreslagna bestämmelserna i 4 kap. 10 och 36 §§ utskökningsbalken kan tolkas så, att enskilda mål skall handläggas före allmänna mål om resurserna inte räcker till för att tidsmässigt behandla målen lika. Det föreslås därför att bestämmelserna omarbetas eller kompletteras med ett motivuttalande att någon åtskillnad i detta hänseende inte skall göras mellan enskilda och allmänna mål.

Föreningen anser för sin del att den tolkning av bestämmelserna som promemorian redovisar (s. 9 x) framstår som något förhastad. Skillnaden mellan allmänna och enskilda mål, som behandlas i specialmotiveringen till 4 kap. 9 § (prop. s. 380 x), avser efterforskning av egendom. Finns ingen tidsbestämelse inom vilken utmätning skall ske, så kan efterforskning bedrivas under längre tid och kan alltså i praktiken vara mer omfattande i allmänt mål. Till saken hör också att vid verkställighet/indrivning i allmänt mål utgör utmätning endast ett av många instrument som står till buds. I allmänt mål kan kronofogdemyndighet utöva sin borgenärsfunktion och lämna uppskov, medge avbetalning, ta emot säkerhet, underlåta utmäta egendom, förbereda konkursåtgärder etc.

För att alla eventuella tveksamheter skall undanröjas i förevarande avseende tillstyrker föreningen att 4 kap. 10 och 36 §§ får en något ändrad lydelse. Ordet "utmätning" bör därvid bytas ut mot ordet "verkställighet". Verkställighet används genomgående som ett sammanfattande begrepp för alla de åtgärder som kronofogdemyndighet har att vidta och speglar också den möjlighet som myndigheten bör ha att välja den verkställighetsform som är den mest ändamålsenliga i det enskilda fallet. De aktuella lagrummen föreslås få följande lydelse

10 §: Verkställighet skall ske så snart som möjligt . . .

36 §: Bestämmelserna i 10 § andra och tredje stycket gäller ej i allmänt mål.

Föreningen vill också i detta sammanhang framhålla att uppmärksamheten i verkställighetssammanhang bör riktas lika mycket mot differentiering som prioritering av indrivningsåtgärderna. Frågan gäller nämligen i lika hög grad att anpassa åtgärderna efter målens karaktär (skuldens storlek, vem som är gäldenär etc.) som att ge förtur åt det ena målet framför det andra. Kronofogdemyndighet skall inte lägga ner mer arbete på ett mål än målet förtjänar. Myndigheten skall vidta "tyngre" åtgärder för stora skulder än små skulder etc. Hur långt differentieringen skall drivas beror på vilka krav lagstiftaren ställer på verkställigheten, vilka personalresurserna är och vilka krav man ställer på indrivningens fiskala effektivitet. Det kan t. o. m. ifrågasättas om lagstiftaren inte bör begränsa möjligheterna att erhålla exekutionstitel för rena struntbelopp. Det hör knappast hemma i ett modernt samhälle, att en exekutiv myndighet skall tvingas agera i rena bagatellmål. Det är påfallande ofta som kronofogdemyndighet utnyttjas närmast som en inkassobyrå eller som ett organ för åstadkommande av avskrivningsunderlag. Som föreningen framhållit i sitt tidigare nämnda yttrande finns inom kronofogdekåren åtskilliga uppslag inom dessa och liknande områden.

Riksdagens revisorers skrivelse angående det statliga redovisningssystemet

1981-02-26

Till riksdagen

Inledning

Riksdagen fattade år 1967 (prop. 1967: 79, SU 82, rskr 194) principbeslut om omläggning av den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten. För redovisningsverksamhetens del innebar detta beslut att ett generellt ADB-baserat redovisningssystem, system S, skulle införas hos de civila statliga myndigheterna. Det nya redovisningssystemet infördes successivt under åren 1968–1977. De statliga affärsverken och riksdagens verk omfattades inte av omläggningen. Riksrevisionsverket (RRV) och myndigheterna hade ett delat ansvar för genomförandet av omläggningen.

System S kan kort betecknas som ett paket av hjälpmedel dels för den löpande ekonomiska handläggningen (utbetalning, inbetalning, bokföring, bokslut m. m.) inom statsförvaltningen, dels för resultatuppföljning mot fastställda budgeter (redovisning av budgetutfall, kostnadsutfall, prestationer m. m.). En del av myndigheternas ekonomiadministrativa uppgifter, vissa registrerings- och redovisningsfunktioner samt utbetalningsfunktioner, centraliserades till ett begränsat antal redovisningscentraler (RC).

Bland de fördelar som skulle uppnås med det nya redovisningssystemet nämndes bättre möjligheter till ekonomisk styrning, säkrare anslagsuppföljning och rationaliseringsvinster.

Riksdagens revisorer uttalade sig redan år 1962 för att myndigheternas bokföringssystem borde ses över i syfte att uppnå en samordning, rationalisering och standardisering av bokföringsarbetet. Då ca tio års erfarenheter numera finns av system S, har revisorerna låtit granska redovisningssystemet.

Enligt det av revisorerna fastställda syftet med granskningen har undersökts hur redovisningssystemet fungerar och, med särskilt beaktande av kostnadsaspekten, om avsedda fördelar med omläggningen har nåtts.

Som ett led i granskningen har upprättats en granskningspromemoria med titeln *Det statliga redovisningssystemet* (1980: 3).

Den genomförda granskningen har, enligt granskningspromemorian, visat att syftet med omläggningen av de statliga myndigheternas redovisning i stort sett uppnåtts. De ursprungligen beräknade personalbesparingarna synes dock inte ha realiserats. De synpunkter och förslag som framkommit

vid granskningen har sammanfattats under följande åtgärdsrubriker: Bättre utnyttjande av system S. Utveckling av redovisningssystemet och Allmänna åtgärder.

Promemorian har remissbehandlats. Remissinstanserna är övervägande positiva till de i granskningspromemorian framlagda förslagen och anser att förslagen lämpligen bör beaktas i det fortsatta arbetet på utvecklingen av redovisningssystemet.

Sammanfattningar av promemorian och remissyttrandena återlinns i till denna skrivelse fogad bilaga.

Revisorernas överväganden

Det statliga redovisningssystemet utgör grunden för statens ekonomiadministrativa system (SEA-systemet) med dess huvudfunktioner planering, budgetering, resultatuppföljning och resultatanalys samt revision. Väl fungerande ekonomiadministrativa styrmedel är av största betydelse för statsmyndigheternas möjligheter att under god hushållning med resurserna nå uppsatta mål. I dagens ansträngda statsfinansiella läge krävs av myndigheterna ökade insatser för rationaliseringar och omprioriteringar som ytterst syftar till en reell minskning av resursåtgången. En väsentlig del av det grundmaterial som fordras för de härvid nödvändiga verksamhetsanalyserna måste hämtas från redovisningssystemet.

Det är därför med tillfredsställelse revisorerna kan konstatera att det nya redovisningssystemet har medfört avsevärda fördelar i form av bättre och enhetligare redovisning hos de statliga myndigheterna och en säkrare ekonomiadministration.

System S är en produkt av 1960-talets dator teknik med starkt centraliserade systemlösningar. Under den tid systemet funnits har ADB-tekniken i hög grad utvecklats. Mycket av den kritik som i vissa avseenden riktats mot system S beror enligt revisorernas mening på växande krav på de ekonomiadministrativa styrmedlens flexibilitet och snabbhet samt på myndigheternas ökade ADB-kunnande och tillgång till moderna datorer. Den genomförda granskningen visar att utvecklingsarbetet på det statliga redovisningssystemet måste fortsätta.

Revisorerna konstaterar att många av de synpunkter och förslag som framkommit vid granskningen nu är under utredning eller övervägande vid såväl RRV som andra myndigheter. RRV har i verksamhetsplanen för planeringsperioden 1980/81–1985/86 angivit att verket med en förstudie inlett ett utvecklingsarbete på system S. Revisorerna kommer därför i det följande att i huvudsak uppehålla sig vid vissa spörsmål som synes viktiga att beakta i utvecklingsarbetet. Revisorernas synpunkter och förslag avser dels sådana som syftar till att uppnå ett effektivare utnyttjande av system S inom ramen för dess nuvarande grundkonstruktion, dels sådana som lämpligen bör beaktas i det mera långsiktiga utvecklingsarbetet på systemet.

Bättre utnyttjande av nuvarande redovisningssystem

System S är i vissa delar obligatoriskt för alla myndigheter. I sina obligatoriska delar har systemet utformats på ett för myndigheterna enhetligt sätt. Denna enhetlighet har skapat förutsättningar för att genom datarutiner i den s. k. riksredovisningen sammanställa övergripande ekonomisk information. Vid den genomförda granskningen har vissa synpunkter och förslag framkommit syftande till att höja användbarheten och kvaliteten på bl. a. budgetredovisningen, finansstatistiken och nationalräkenskaperna, vilka ingår i eller hämtar sin information från riksredovisningen.

Revisorerna önskar i detta sammanhang ta upp myndigheternas *kontering* till diskussion. Vid granskningen har framkommit att utgiftsklassificeringen delvis är bristfällig. Såväl statistiska centralbyrån (SCB) som konjunkturinstitutet (KI) framhåller i sina remissvar att finansstatistikens och nationalräkenskapernas kvalitet är beroende av riktig kontering. Samma är förhållandet för budgetredovisningen som utnyttjas bl. a. för anslagskontrollen. Ett projekt inom RRV arbetar för närvarande med konteringsfrågorna.

Riktig kontering utgör en grundförutsättning för att den övergripande ekonomiska styr- och kontrollinformationen som tas fram via system S skall kunna fylla sina uppgifter. Revisorerna anser det därför angeläget att RRV tillsammans med myndigheterna finner praktiska lösningar på problemen.

Såväl i granskningspromemorian som i remissvaren från SCB och KI har diskuterats vissa användarönskemål berörande *statistiken över statens finanser*, bl. a. i vad gäller klassificering och periodisering. En tillförlitlig och till informationsbehoven väl anpassad finansstatistik är av stort värde, bl. a. för verksamheten vid riksdagens revisorer. Revisorerna har noterat att det finns en arbetsgrupp för löpande översyn av finansstatistiken, i vilken ekonomidepartementet, budgetdepartementet, SCB, KI och RRV är representerade. Revisorerna anser översynen angelägen och finner i likhet med RRV och SCB att arbetsgruppen bör svara för arbetet med behovsanpassningen av finansstatistiken.

Avstämning av myndigheternas anslagsförbrukning försvåras av att *tillåtna anslagsöverskridanden* för löner m. m. inte är inräknade i anslagsbeloppen för avslutade budgetår i myndigheternas anslagsframställningar, i anslagspropositioner och i budgetredovisningen. I granskningspromemorian har föreslagits att frågan om hur sådana överskridanden skall redovisas bör utredas.

Av RRV:s remissvar framgår att RRV avser att belysa dessa problem inom ramen för arbetet med moderniseringen av budgetsystemet. Revisorerna vill framhålla vikten av bättre möjligheter till avstämning och analys av den statliga verksamhetens kostnader. Frågan hur tillåtna anslagsöverskridanden skall redovisas i budgetredovisningen m. l. handlingar bör lösas snarast.

Det statliga redovisningssystemet har i första hand utvecklats för att tillgodose *myndigheternas behov av ett effektivt redovisnings- och informationssystem*. Sedan systemet började införas har det undergått successiva översyner och anpassningar för att bättre kunna tillgodose användarkraven.

Den genomförda granskningen har aktualiserat vissa synpunkter och förslag vilka inom ramen för systemets nuvarande grundkonstruktion torde kunna medverka till ett effektivare utnyttjande av redovisningssystemet på myndighetsnivå.

I likhet med flera remissmyndigheter anser revisorerna sålunda, såsom föreslagits i granskningspromemorian, att myndigheterna bör genomföra en analys av sitt redovisningsbehov och en översyn av sina redovisningsrutiner. Vid denna genomgång bör även budgethandbokens krav beaktas.

För att öka förståelsen för hur information ur system S kan utnyttjas vid myndigheterna bör en fördjupad *ekonomiadministrativ utbildning* av främst chefer på olika nivåer komma till stånd. Utnyttjandet av system S skulle ytterligare förbättras om myndigheterna i större utsträckning utarbetade egna myndighetsanpassade redovisningshandledningar.

Flera av remissmyndigheterna stryker under behovet av ytterligare utbildning. I detta sammanhang framhålls också behovet av att göra *ADB-rapporterna* mera användaranpassade. Beteckningar, termer och layouts bör ses över. Vill man försöka öka kostnadsmedvetandet i förvaltningen måste det enligt revisorernas mening vara mycket angeläget att redovisningssystemets olika rapporter utformas så att de kan läsas och förstås även av dem som inte är specialister på system S.

Långsiktigt utvecklingsarbete

Utformningen av system S kontoplan med tillhörande ADB-rutiner styrdes av krav från både statsmaktsnivå och myndighetsnivå. Redovisningssystemet skulle vara så generellt uppbyggt att det kunde utnyttjas såväl för myndigheternas redovisning som för riksbokföringen och finansstatistiken.

Utvecklingen och genomförandet av system S har, som statskontoret framhåller i sitt remissvar, belyst svårigheterna att utforma ett centralt system som är tillräckligt flexibelt för att tillmötesgå de specifika krav som föreligger inom statsförvaltningens olika verksamhetsområden.

Flera remissmyndigheter har framhållit att det är nödvändigt att redovisningssystemet görs *mera myndighetsanpassat*. Några myndigheter har redan i samverkan med RRV utvecklat egna redovisningssystem eller tilläggsrutiner till system S. De ADB-tekniska förutsättningarna och användarkraven har väsentligt ändrats sedan organisationsstrukturen för system S fastställdes. Den datatekniska utvecklingen under senare år har medfört ökade möjligheter till registrering, bearbetning och lagring av

stora datavolymer samt utveckling av terminaler, smådatorer, kontorsdatorer m. m. Många myndigheter disponerar nu egen datorutrustning och har därigenom förvärvat kunskaper och erfarenheter av ADB. Utvecklingen har gett myndigheterna ökade möjligheter att skapa egna ADB-system och register.

En större tillväxt av antalet myndighetsspecifika system kan dock enligt revisorernas mening ge anledning till vissa betänkligheter. Utvecklingen får sålunda ej leda till en sådan splittring att statsverkets kostnader för drift, underhåll och vidareutveckling av systemen onödigtvis ökar. Vidare måste av de myndighetsspecifika lösningarna krävas att de till riksredovisningen kan lämna önskat informationsunderlag och att de tillgodoser redovisningsrevisionens krav. Såväl SCB, KI som RRV framhåller i sina remissvar vikten av att de för riksredovisningen uppställda kvalitetskraven upprätthålls.

Mot ovan angivna bakgrund anser revisorerna, i likhet med vad som föreslagits i granskningspromemorian, att RRV i det påbörjade långsiktiga utvecklingsarbetet bör utreda möjligheterna att utveckla olika myndighetsanpassade varianter av system S. Samtidigt som man söker tillgodose olika myndighetskategoriers särskilda redovisningsbehov måste kravet på viss systemenhetlighet uppfyllas.

En utveckling mot ett antal myndighetsanpassade system och en ökad decentralisering av dataregistrering och -bearbetning aktualiserar en översyn av redovisningsorganisationens struktur och redovisningscentralernas (RC) arbetsuppgifter. I likhet med några av remissmyndigheterna gör revisorerna den bedömningen att särskilt mindre myndigheter kan behöva olika former av ekonomiadministrativ service från en redovisningscentral. Även för RRV, som central förvaltningsmyndighet för revision och redovisning inom statsförvaltningen, bör det vara av vikt att den stadga i redovisningsarbetet som en väl fungerande RC-organisation medverkar till och den decentraliserade service som denna tillhandahåller kan bibehållas. Vid kommande överväganden angående det statliga redovisningssystemets organisationsstruktur bör dessa synpunkter beaktas.

Revisorerna önskar även ta upp vissa frågor om hur underlaget för myndighetsanalyser kan förbättras.

Av studier som genomförts vid RRV framgår att endast ca en femtedel av antalet myndigheter utnyttjat den rutin för *tidredovisning* som ingår i system S. Anledningen härtill har förmodats vara att tidredovisningen uppfattats som arbetsam och mindre meningsfull. Huvuddelen av myndigheternas utgifter är emellertid personalutgifter, och personalen är ofta rörlig mellan olika verksamhetsgrenar. En förutsättning för en meningsfull verksamhetsanalys är därför att arbetstiden och därmed arbetskostnaderna kan fördelas på kostnadsställen och kostnadsbärare.

Revisorerna har noterat att det nya systemet för löneberäkning och löneutbetalning (SLÖR) av vissa myndigheter används för fördelning av

personalkostnaderna på organisatoriska enheter. En sådan fördelning är emellertid, såsom framhålls av statskontoret och kammarkollegiet, meningsfull endast i de fall personalrörligheten inom en myndighet och mellan verksamheter är låg.

Personalkostnaderna utgör i regel den dominerande kostnadsposten vid myndigheterna. Revisorerna vill därför peka på vikten av en god redovisning av personalresursernas användning. Enligt revisorernas uppfattning, som delas av RRV, är det härvid även angeläget att utarbeta regler för registrering av kostnader för personalutbildning och verksamhet av medinflytandekaraktär, eftersom sådana verksamheter skall beaktas vid bedömning av myndigheternas effektivitet.

Revisorerna finner det angeläget att de problem som är förknippade med tidredovisningsrutinerna och personalkostnadernas fördelning snarast får sin lösning. Frågan om tidredovisningssystemets utformning och om det skall knytas till SLÖR i stället för system S kan lämpligen, som statskontoret framhåller, prövas i samband med överväganden om samordnad datainsamling och registrering vid den långsiktiga utvecklingen av de två systemen.

I granskningspromemorian konstateras att myndighetsbegreppet är oklart och tillämpas på ett oenhetligt sätt i de statliga redovisnings- och statistiksystemen. Mot bakgrund härav har föreslagits att hithörande frågor närmare utreds. Syftet skulle vara att finna klassificeringsregler som kunde underlätta utnyttjandet av befintliga ekonomiska och statistiska data vid jämförande analyser av förvaltningens olika enheter. Statskontoret framhåller i sitt remissvar att verket tillsammans med SCB och riksskatteverket på regeringens uppdrag utreder frågan om ett centralt basregister för företag och organisationer. Avsikten är att även statliga myndigheter skall ingå i detta register. Av SCB:s remissvar framgår vidare att verket sedan flera år strävat efter att utveckla en samlad statistik över statlig verksamhet på grundval av data från olika statliga informationssystem med skilda principer för registrering av den organisatoriska strukturen. Försök pågår för närvarande med att koppla myndighetsindelningen i de olika informationssystemen till SCB:s indelning med officiella organisationsnummer.

Revisorerna önskar för sin del stryka under vikten av att olika ekonomiska och statistiska informationssystem så långt möjligt samordnas så att det blir möjligt att analysera den statliga sektorns verksamhet och utveckling. Revisorerna vill i detta sammanhang hänvisa till finansutskottets betänkande över finansplanen och budgetförslaget för budgetåret 1980/81 (FiU 1979/80: 15). I detta uttalade utskottet att en stark återhållsamhet med offentliga utgifter blir nödvändig. En viktig uppgift blir att i samtliga led i budgetprocessen kritiskt granska såväl nya som gamla åtaganden. Att i ett dylikt läge samordna det analys- och beslutsunderlag som redan finns måste enligt revisorernas mening vara en synnerligen angelägen arbetsupp-

gift. För analysändamål kan det vidare vara en fördel om myndighetsanslagen så långt möjligt är knutna till myndighetens uppgifter. Revisorerna utgår ifrån att dessa frågor beaktas i den fördjupade budgetdialog som enligt budgethandboken skall äga rum mellan myndigheter och departement.

Övriga frågor

För de flesta myndigheter sker rapporteringen till riksredovisningen genom översändande av magnetband. Några myndigheter, t. ex. byggnadsstyrelsen och riksgäldskontoret, lämnar dock sina kassarapporter till riksredovisningen i form av stansunderlag. Eftersom magnetredovisning innebär både säkrare uppgiftslämnande och förenklad administration föreslogs i granskningspromemorian att en *magnetbandsintegration* skulle övervägas för samtliga myndigheter. Av remissyttrandet från riksdagens förvaltningskontor framgår att riksgäldskontoret startat ett utvecklingsarbete av bokförings- och redovisningssystemet. Härvid kommer verket i samråd med RRV att pröva vilken form av rapportering till riksredovisningen som är lämpligast. Revisorerna utgår från att RRV gör motsvarande prövning för övriga myndigheter som rapporterar genom stansunderlag.

Erfarenheterna av redovisningsreformen bekräftar tidigare kända svårigheter att planera och genomföra större rationaliseringsprojekt och att ta till vara beräknade vinster. Enligt budgethandbokens krav skall myndigheterna numera ange uppnådda och förväntade *besparingseffekter* av sina rationaliseringsprojekt. Detta skall göras bl. a. för att förhindra att rationaliseringsvinster utnyttjas för successiva ambitionshöjningar inom myndigheterna vid sidan av statsmakternas budgetprövning.

För att statsmakterna skall få bättre grepp om effekterna av större rationaliseringsprojekt som berör flera myndigheter har i granskningspromemorian föreslagits att ansvar och riktlinjer för uppföljningen läggs fast. RRV instämmer i förslaget. Statskontoret anser förslaget intressant och förklarar sig berett att föra frågan vidare. Enligt revisorernas mening är det synnerligen angeläget att formerna och ansvaret för uppföljning av större rationaliseringsprojekt läggs fast redan i inledningsskedet. Riktlinjer härför bör snarast utarbetas av RRV och statskontoret.

Sammanfattning

Syftena med omläggningen av den statliga redovisningen till det nya ADB-baserade redovisningssystemet, system S, har i stort sett uppnåtts. Det nya redovisningssystemet har medfört avsevärda fördelar i form av bättre och enhetligare redovisning hos de statliga myndigheterna och en bättre ekonomiadministration. De ursprungligen beräknade personalbesparingarna synes dock inte ha realiserats.

Den statliga ekonomiadministrationen kan ytterligare förbättras dels genom effektivare utnyttjande av system S, dels genom vidareutveckling av redovisningssystemet. I detta syfte föreslår revisorerna att följande åtgärder vidtas.

1. Det nuvarande redovisningssystemets utnyttjande för ekonomiadministrativ styrning förbättras genom att
 - åtgärder vidtas för att höja kvalitetsnivån på konteringen
 - frågan hur tillåtna anslagsöverskridanden skall redovisas i budgetredovisningen m. fl. handlingar snarast löses
 - myndigheterna systematiskt analyserar sina redovisningsbehov och gör en översyn av sina redovisningsrutiner
 - berörd personal, främst chefer på olika nivåer, ges fördjupad ekonomiadministrativ utbildning
 - ADB-rapporterna görs mera användaranpassade och lättförståeliga.
2. Vid utvecklingsarbetet på det statliga redovisningssystemet synes det angeläget att
 - RRV prövar möjligheterna att, med bevarande av viss enhetlighet, tillgodose olika myndighetskategoriers redovisningsbehov med särskilda systemlösningar
 - RRV överväger möjligheterna att i ökad utsträckning låta myndigheterna utnyttja sin egen ADB-kapacitet. En utveckling mot en ökad decentralisering av ADB-bearbetningen aktualiserar en översyn av redovisningsorganisationens struktur och redovisningscentralernas arbetsuppgifter
 - principer och rutiner för redovisningen av personalkostnaderna ses över
 - regler för myndighetsklassificering utarbetas så att förutsättningarna för analyser av den statliga sektorns verksamhet och utveckling förbättras.
3. Det är enligt revisorernas mening vidare angeläget
 - att ansvaret och formerna för uppföljning av större rationaliseringsprojekt läggs fast redan i inledningsskedet och att riktlinjer härför snarast utarbetas av RRV och statskontoret.

Revisorernas hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer revisorerna

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna i denna skrivelse redovisade synpunkter och förslag avseende arbetet på att vidareutveckla system S och höja den ekonomiadministrativa nivån i statsförvaltningen.

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

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen (föredragande) och revisionsdirektören Karl-Olov Hedler.

På riksdagens revisorers vägnar

Ingegerd Troedsson

/Göran Hagbergh

Sammanfattning av granskningspromemorian 1980: 3. Det statliga redovisningssystemet och de däröver avgivna remissyttrandena

1 Granskningspromemorian

1.1 Utredningens bakgrund och syfte

Riksdagens revisorer uttalade sig år 1962 för att myndigheternas bokföringssystem borde ses över i syfte att uppnå en samordning, rationalisering och standardisering av bokföringsarbetet. Undersökningar beträffande de statliga myndigheternas bokföring påbörjades vid denna tid inom statskontoret och riksrevisionsverket. De gav som resultat rapporter med förslag om kostnadsredovisning, ny redovisningsorganisation, ADB-redovisning m.m.

På underlag av dessa utredningar fattade riksdagen år 1967 (prop. 1967: 79, SU nr 82, rskr nr 194) principbeslut om omläggning av den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten. Beslutet innebar att ett generellt ADB-baserat redovisningssystem, system S, skulle införas. En del av myndigheternas ekonomiadministrativa uppgifter, vissa registrerings- och redovisningsfunktioner samt utbetalningsfunktioner, skulle centraliseras till ett begränsat antal redovisningscentraler (RC), som skulle inrättas inom vissa större myndigheter. Revisionsverksamheten skulle förstärkas genom att redovisningsrevisionen decentraliserades från RRV till ett antal revisionskontor (RK) medan den sakrevisionella verksamheten, som kallades förvaltningsrevision, skulle byggas ut vid RRV.

Bland de fördelar som skulle uppnås med det nya redovisningssystemet nämndes större säkerhet, bättre underlag för anslagsuppföljningen och stora rationaliseringsvinster.

Riksdagens revisorer beslutade år 1976 att genomföra ett större granskningsuppdrag avseende statens ekonomiadministrativa system. Såsom ett projekt i detta uppdrag ingår en granskning av resultatet av omläggningen av det statliga redovisningssystemet.

Enligt det av revisorerna fastställda syftet med förevarande granskning skall under särskilt beaktande av kostnadsaspekten undersökas hur det nya redovisningssystemet fungerar och om avsedda fördelar med omläggningen har nåtts.

Granskningen avser system S hos de civila, statliga myndigheterna dock med undantag för de statliga allfärsverken och riksdagens verk som inte omfattades av omläggningen. I vad avser det ekonomiska utfallet av omläggningen redovisas detta samlat för både redovisnings- och revisionsverksamheten i den genomförda utredningen.

Vid utredningens avgränsning har beaktats att granskningen skall ge underlag för en bedömning av statens ekonomiadministrativa system (SEA-systemet) i vad avser redovisningsdelen, system S. Anslagssystemet fordrar främst en kassaredovisning. Granskningen berör därför inledningsvis betalningssystemet men inriktas huvudsakligen på normalkontoplanen för statliga myndigheter (kontoplan S) med tillhörande ADB-system i vad avser metoder, rutiner, utdata och deras användning. Vissa av myndighe-

ternas administrativa rutiner såsom för personalredovisning, löneberäkning och löneutbetalning, utbetalningar av pensioner och bidrag samt redovisning av uppbörd, materiel, inventarier m. m. ligger utanför system S och den aktuella reformen och har därför inte granskats.

Till följd av ämnets stora omfattning och komplexitet har granskningen och analysen begränsats till en övergripande studie. Den baseras på rapporter och redovisningar främst från RRV samt på enkäter och intervjuer. Efter en sammanfattning av vissa bokförings- och redovisningsbegrepp och av utvecklingen av redovisningssystemet samt en redogörelse för och analys av redovisnings- och revisionsreformens mål och utfall i stort innefattar granskningspromemorian en beskrivning och analys av system S och redovisningsorganisationen jämte vissa förslag.

1.2 Genomförandet och det ekonomiska utfallet av redovisningsreformen

Redovisningsreformen beräknades enligt principbeslutet år 1967 kunna genomföras på fyra år. Den angavs medföra en personalminskning, netto, om ca 1 500 personer vilken skulle motsvara en årlig besparing av ca 30 milj. kronor. För systemutvecklingen beräknades en total kostnad av två milj. kronor. Därutöver beräknades tillkomma icke angivna kostnader för systemomläggning och teknisk utrustning. Beräkningar av kostnadsökningen för den decentraliserade revisionsverksamheten redovisades inte till statsmakterna. För RRV:s del skulle hela omorganisationen medföra en årlig merkostnad om ca 0,7 milj. kronor. På sikt skulle dock antalet anställda vid RRV minska.

Av granskningen framgår att de ursprungligen fastställda planerna för omorganisationen inte kunnat följas i vad avser tidsram och ekonomiskt utfall. Omläggningen av redovisningssystemet, som hade beräknats vara genomförd den 1 juli 1972, blev mera tidskrävande. Den 1 juli 1973 omfattades dock ca 90 procent av myndigheterna/redovisningsenheterna av system S. RRV ansåg att reformen var fullt genomförd per den 1 juli 1977. I stället för mätbara, årliga rationaliseringsvinster uppkom underskott. Detta beräknades av RRV år 1974 till mellan 5 och 7 milj. kronor per år. I förevarande utredning har underskottet för redovisningsreformen, sedan den genomförts, beräknats till ca 17 milj. kronor för budgetåret 1977/78¹. Anledningen är bl. a. att de mätbara intäkterna blivit lägre än vad som ursprungligen beräknades. Redovisningsreformen har dock lett till en allmän höjning av myndigheternas ekonomiadministrativa nivå. Värdet av dessa effekter kan inte anges i monetära termer.

Att omläggningen till system S försenades har många orsaker. Bland dessa kan nämnas redovisningstraditioner och resursproblem hos myndigheterna, omlokaliseringen av statlig verksamhet, oklarheter beträffande ansvarsfördelningen mellan RRV och myndigheterna, resursproblem hos RRV, kompliceringsgraden och tillväxten i det statliga regelsystemet, ökade krav på redovisningen med därav betingad utbyggnad av system S och oberäknat stort behov av utbildning och information. Förseningen och problemen bakom denna förde med sig merkostnader. Brister i erfarenhet av ADB-tillämpning och otillräckligt underlag för beräkning av kostnaderna för uppbyggnad, underhåll och drift av ett så stort och komplicerat datasystem som system S bidrog också. Möjligheterna att få myndigheter-

¹ Vid kalkylen har hänsyn tagits till bl. a. förvaltningens volymtillväxt m. m.

na att realisera rationaliseringsvinsterna genom personalminskning överskattades, vilket också bidragit till att det mätbara resultatet av omläggningen blivit mer kostnader i stället för besparingar.

1.3 Det statliga betalningssystemet

System S skall vara ett hjälpmedel för såväl den löpande handläggningen av ekonomiska ärenden (utbetalning, inbetalning, bokföring, bokslut m. m.) som för resultatredovisning. I den förstnämnda funktionen är system S självfallet beroende av det statliga betalningssystemet och dess regler.

RRV anger att ca 90 procent av myndigheternas in- och utbetalningar går via system S betalningsvägar. Huvuddelen av utbetalningarna går via system S normalutbetalningsrutin. Beloppsmässigt går dock en större del utanför. Då betalning via system S utbetalningsrutin anses ta för lång tid i anspråk görs betalningen med s. k. L-anvisning omedelbart inlösbar på posten. När det rör sig om mycket stora betalningar beloppsmässigt eller antalsmässigt verkställs betalningarna med riksbankscheck eller via myndigheters speciella utpostgirokonton. De sistnämnda gäller löner, pensioner och bidrag för vilka man har speciella beräknings- och utbetalningsrutiner. Alla in- och utbetalningar bokförs dock i system S, om än i vissa fall med klumpbelopp.

Det förhållandet att vissa myndigheter i relativt stor utsträckning använder sig av L-anvisningar kan tas som tecken på att normalutbetalningsrutinen i system S inte alltid motsvarar användarnas behov.

1.4 Anslags-/programindelning och kontosystem

Kontosystemet i redovisningssystem S är konstruerat för att kunna användas vid tillämpning av SEA-systemets ekonomiska synsätt, som bygger på programbudgeteringens idéer. Det innebär att redovisningen skall tillgodose krav på information för jämförelser mellan olika handlingsalternativ, kontinuerlig omprövning av befintlig verksamhet, rättvisande kostnadsjämförelser och ett ökat kostnadsmedvetande. Indelningen i en myndighets budget och redovisning bör för att underlätta analys så nära som möjligt anknyta till myndighetsuppgifterna så som de kommit till uttryck i myndighetens instruktion och andra styrdokument. En programindelning byggd på organisatorisk eller funktionell grund anses dock ofta vara att föredra framför en vagt ändamålsinriktad indelning. Behov av både kassaredovisning och kostnads-/resultatredovisning skall tillgodoses, på såväl statsmaktsnivå som myndighetsnivå.

Av RRV:s utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering framgår att det för myndigheter med programanslag endast mera sällan fanns en ändamålsinriktad programindelning. Enligt RRV borde grunderna för myndigheternas programindelning närmare analyseras dels med hänsyn till statsmakternas behov, dels med avseende på vad som är lämpligast för den interna styrningen inom myndigheterna med hänsyn till organisation, ansvarsförhållanden m. m.

Av en enkät till vissa av riksdagens utskott om programmyndigheters redovisning framgår att utskotten inte uttalat något behov av en kontinuerlig mera utbyggd och detaljerad myndighetsredovisning. Regeringen har dock förhållandevis höga krav på myndigheternas redovisning som underlag för anslagsframställningarna, krav som bl. a. kommit till uttryck i Budgethandboken och som inte anses uppfyllda.

Allmänt är möjligheterna till kostnadsanalys på underlag av uppgifter i anslagspropositionerna mindre för programmyndigheter än för myndigheter med traditionella anslag. Detta beror bl. a. på att myndigheternas indelning i program och delprogram ändras ofta och att någon redovisning på utgiftsslag enligt myndighetsanslagskungörelsen inte görs.

Av granskningen har framgått att i statlig administrativ verksamhet prestationer sällan kan mätas och därför endast undantagsvis kan registreras i redovisningen. Det finns därför sällan underlag för en direkt mätning av produktiviteten i verksamheter som redovisas i programtermer. Även jämförelser av kostnaderna för olika år kan vara svåra att få rättvisande då en förhållandevis stor andel av gemensamma kostnader schablonfördelas och indelningen i program och delprogram ofta ändras.

1.5 Kontoplan S

Normalkontoplan S har utformats för att användas för såväl kassaredovisning som resultatredovisning, för såväl traditionell myndighetsredovisning i anslag och resursslag som redovisning på myndighetsprogram, kostnadsbärare och kostnadsställen m. m. Därutöver skulle de övergripande behoven av redovisningsdata för statsbudgeten och finansstatistik m. m. tillgodoseas.

Granskningen av kontoplan S visar att den fyller sin uppgift för bokföring och rapportering för flertalet statliga förvaltningsmyndigheter. För en del myndigheter passar kontoplanen emellertid mindre väl, beroende på att de har särskilda redovisningsbehov med hänsyn till verksamhetens art och omfattning (t. ex. universitet, skolor, domstolar och uppdragsmyndigheter). Vissa myndigheter har utvecklat egna system för sin interna redovisning. Detta gäller t. ex. vägverket, sjöfartsverket, byggnadsstyrelsen, statistiska centralbyrån, lantmäteriverket och Sveriges geologiska undersökning. Den nya databastekniken i kombination med viss anpassning av kontoplanen ger möjligheter till större flexibilitet i informationsuttagen. RRV bedriver i samarbete med några myndigheter ett utvecklingsarbete för att bättre anpassa system S till myndigheternas behov.

Problem har noterats vad gäller konteringen. Rätt kontering har självfallet stor betydelse för kontrollen av att myndigheterna använt anvisade medel för de ändamål som riksdagen avsett. System S har medfört merarbete med konteringen hos myndigheterna eftersom ett flertal mångsiffriga koder tillkommit, t. ex. för bokföring på utgiftsslag, kostnadsställe och kostnadsbärare. En undersökning har visat att kodningen för utgiftsslag, kontoklass 2, är av låg kvalitet. RRV, som är medvetet om bristerna, planerar att söka bota dem genom ett omfattande myndighetsinriktat arbete under de närmaste åren.

1.6 ADB-systemets utformning

Utformningen av ADB-systemet för system S kom liksom kontosystemet att styras av krav från både statsmaktsnivå och myndighetsnivå. ADB-systemet skulle vara generellt i den meningen att det skulle kunna användas av alla statliga myndigheter och innefatta olika rutiner för den centrala riksbokföringen och finansstatistiken m. m. samt för myndighetsbokföringen.

Granskningen har visat att den ADB-baserade redovisningen väsentligt har ökat tillgången på ekonomiadministrativ information på olika nivåer i

statsförvaltningen. Enhetligheten, översiktligheten och säkerheten i den statliga redovisningen har också i hög grad främjats. Felaktig och ofullständig redovisning har upptäckts och kunnat åtgärdas, både i vad gäller myndigheternas redovisning och nationalräkenskaperna.

Att utforma ADB-systemet i system S så att det väl passar alla statliga myndigheter har inte lyckats, vilket är föga anmärkningsvärt med hänsyn till de stora olikheterna i myndigheternas informationsbehov. Det kan dock med stort utbyte användas av flertalet myndigheter. Tekniskt har omläggningens mål uppnåtts så till vida att systemet innefattar rutiner för kassabokföring och resultatbokföring med sidorutiner samt rutiner för budgetuppföljning och budgetprognoser. Detsamma gäller rutiner för myndighetsbokslut, internbudgetering och finansstatistik. I vad gäller långtidsbudgetering och integrering med löneuträkningssystemen återstår ännu problem att lösa.

Vid analysen av ADB-systemet behandlas i tur och ordning riksredovisningen, myndighetsredovisningen, rapporter m. m. och ADB-tekniken.

I fråga om riksredovisningen har system S medfört påtagliga fördelar genom att budgetredovisningen i preliminär form nu kan framställas ca en och en halv månad tidigare än förut. Den i tryck publicerade versionen av budgetredovisningen kommer dock något senare än förut medan utdrag ur rikshuvudboken kommer 4–6 månader senare.

Detaljeringsgraden i den löpande riksbokföringen har också ökat och därmed möjligheterna till kontroll av anslagsförbrukningen hos myndigheterna. En sådan uppföljning försvåras dock av bristande enhetlighet i regleringsbrev och av att tilläggsanslag och generella tillstånd till anslagsöverskridanden alltför sent eller inte alls registreras i system S.

Budgetprognoserna, som delvis baseras på underlag från system S, bedöms av RRV ha fått en bättre kvalitet efter införandet av system S men de framställs inte snabbare än tidigare.

Finansstatistiken som baseras dels på myndigheternas bokföring, dels på statistikuppgifter från kontoklass 2 i system S bedöms av RRV ha fått högre kvalitet genom system S men anses dock fortfarande inte vara helt tillfredsställande. Besparingar eller snabbare publicering har inte uppnåtts.

Granskningen har visat att finansstatistiken i vissa delar fortfarande är otillfredsställande, bl. a. i vissa stycken missvisande. Finansstatistikens ändamålsindelning, vilken baseras på internationella rekommendationer för nationalräkenskaperna, borde kunna anpassas bättre till svenska behov.

Myndighetsredovisningen i system S består av två delsystem nämligen ett för kassabokföring med automatisk utbetalning och ett för resultatredovisning med rutiner för utgiftsslagsredovisning. De båda delsystemen har dessutom sidorutiner.

De myndigheter som tillämpar ADB-rutinerna i system S anser att de i allmänhet fungerar bra, driftmässigt. Av särskilt intresse är att bedöma system S användbarhet för löpande styrning, planering och budgetering, uppföljning samt kontroll och revision.

De brister i system S som påtalats gäller inte annat än undantagsvis det tekniska i ADB-systemet. Främst avser de sådana problem som lång omloppstid för betalningar samt dröjsmål innan redovisningsrapporterna kommer fram. Dessa problem har bl. a. att göra med att många olika organ är involverade i handläggningen av betalningsärenden. Handläggningen av utbetalningarna på RC och andra organ utanför myndigheten medför en förlängning av omloppstiden med minst 1–2 veckor. Bokföringsunderla-

gen är under ca tre veckor borta från myndigheterna för registrering för datorbearbetning hos RC etc. Detta medför att många betalningsmottagare får vänta längre på betalningar än vid det äldre betalningssystemet samt att myndigheterna under mellantiden har dålig överblick av sin anslagsförbrukning i den mån de inte också har någon annan form av manuell bokföring t. ex. s. k. svarta böcker.

Problemen med lång omloppstid försöker RRV och myndigheterna lösa dels genom tätare framkörning av rapporter med direktregistrering på mikrofilm (micro-fiche), från vilken information kan hämtas, antingen via RC eller direkt vid myndigheterna, dels genom försöksverksamhet med installation av terminaler m. m.

RRV har i en rapport till förvaltningsutredningen konstaterat att myndigheterna sällan har en systematisk och regelbunden uppföljning av internbudget och utvärdering av sin verksamhet.

Tidredovisningsrutinerna i system S skulle kunna vara av stor betydelse för uppföljning och för planering/budgetering eftersom personalkostnaderna för huvuddelen av förvaltningsmyndigheterna utgör 70–80 procent av myndigheternas totala kostnader. Tidredovisning tillämpas dock hos förhållandevis få myndigheter (20 %). Anledningen till detta synes vara att berörd personal ofta uppfattar den som detaljkontroll och en extra belastning utan synbart värde.

System S bedöms enligt RRV tekniskt tillfredsställande för avstämning av utgifter mot anslag. Vissa uppdragsmyndigheter har dock behov av särskilda rutiner. Enligt en bedömning av RRV kan system S tekniskt sett tillgodose myndigheternas behov av att följa kostnadsutvecklingen. Det ifrågasätts dock om myndigheterna definierat sina redovisningsbehov på rimlig nivå. Många myndigheter är medvetna om att deras ekonomiadministration behöver förbättras och många anser sig behöva experthjälp för att kunna genomföra förbättringar. Både tekniskt och utnyttjandemässigt ligger redovisningen i genomsnitt på en högre nivå än rutinerna för planering/budgetering, uppföljning och resultatanalys. RRV har under senare år gjort insatser och planerar nya sådana för att häva denna obalans.

Genom ADB-systemet för system S har ett antal automatiska kontroller byggts in i rutinerna för redovisning och utbetalning. Å andra sidan har nya kontrollbehov uppkommit, bl. a. genom att flera instanser än tidigare hanterar varje betalning. I en granskning av den interna kontrollen i system S som år 1976 utfördes av RRV i samarbete med auktoriserade revisorer uppdagades åtskilliga svagheter. RRV har vidtagit vissa åtgärder med anledning av denna rapport och planerar ytterligare insatser.

System S var från begynnelsen inte uppbyggt med särskilda rutiner som hjälpmedel för revision av redovisningen. Numera finns enstaka program för att tillgodose revisionens behov. Utvecklingsarbete pågår för att bättre tillgodose behoven av information för revisionsverksamheten. I en del fall har underlåtenhet att utnyttja system S möjligheter till kostnadsredovisning medfört att myndigheters redovisning betecknats som icke rättvisande (bl. a. vissa universitetsinstitutioner). Vissa revisionskontor uppger sig inte kunna göra säkra bedömningar beträffande anslagsöverskridanden, bl. a. då uppgifter saknas om hur mycket anslagen skall räknas upp med för att täcka merkostnader för avtalsenliga löneökningar enligt förordning om överskridande av anslag för lönekostnader m. m.

Allmänt har revisionsarbetet underlättats genom system S, bl. a. genom att utdatalistor och redovisningsrutiner har blivit mera enhetliga. Förhoppningar om prestationstal ur system S som underlag för förvaltningsrevision

har dock inte kunnat infrias. Det har nämligen visat sig vara mycket svårt att mäta och ange prestationer för administrativt arbete.

Övriga rutiner i system S som behandlas är *rapporterna*, olika benämningar, anvisningar och register.

Som tidigare angetts är möjligheterna att ta fram information ur system S tillfredsställande för flertalet myndigheter. Den kritik som riktats mot rapporterna har främst gällt att de är svårlästa, delvis beroende på olämplig layout. Rapporternas benämningar ger i en del fall ingen klar uppfattning om rapporternas innehåll.

Anvisningarna till system S, ett antal häften om tillsammans 1 200 A 4-sidor, anses vara bra. De är dock mycket tekniska och synes främst anpassade för ADB-personal och ekonomiadministrativ personal. En av RRV publicerad översikt av system S ger en god allmän information om systemet. Den är dock inte till direkt hjälp för användning av system S på mellannivåer och lägre nivåer i myndigheterna.

Ett problem i redovisnings- och analyssammanhang är att fasta regler för definition av vad som är myndighet saknas. Vissa organ som normalt betraktas som myndigheter har i system S klassificerats som arbetsställen inom någon annan myndighet. I system S används begreppet myndighet emellanåt i betydelsen redovisningsenhet, i andra sammanhang med en mera gängse förvaltningsrättslig innebörd. Bristen på enhetliga kriterier för klassificering av myndigheter försvårar ekonomiska och andra analyser av den statliga förvaltningen.

ADB-tekniken för system S präglas av den utvecklingsnivå på ADB-området som rådde då system S utvecklades i mitten och slutet av 1960-talet. Datordriften var då i allmänhet koncentrerad till relativt stora datoranläggningar. Sedan dess har den tekniska utvecklingen med smådatorer, dataterminaler och datakommunikation förändrat förutsättningarna. Datoranvändningen har blivit billigare. I den statliga förvaltningen har databehandlingskapaciteten ökat dels genom en fördubbling av antalet datorer, dels genom utbyggnad av datakommunikationsnät och av statliga datorterminaler, från 40 år 1968 till ca 4 700 år 1979.

1.7 Redovisningens organisationsstruktur

System S har visat sig ha en del svagheter som dels hänför sig till centralisering av vissa redovisningsfunktioner, dels till att vissa funktioner som tidigare fullgjordes hos den enskilda myndigheten nu fullgörs hos flera organ utanför myndigheten, främst RC och DAFA. Problemen avser omloppstiden, rapporteringen, ansvarsfördelningen och ökat kontrollbehov. Därutöver har tillkommit allmänna krav på decentralisering för minskad sårbarhet för ADB-system. Den ADB-tekniska utvecklingen och ökad tillgång till datorkapacitet hos de statliga myndigheterna sedan år 1968 har medfört bättre förutsättningar än tidigare för många myndigheter att själva sköta även de datortekniska delarna av sin ekonomiadministration.

1.8 Aktuella utredningar om redovisningen

RRV bedriver i enlighet med sin instruktion fortlöpande utvecklingsarbete avseende system S. RRV har därutöver fått regeringens uppdrag att medverka till en höjning av den ekonomiadministrativa nivån i statsförvaltningen. Detta uppdrag innebär bl. a. att RRV skall ge ökat stöd åt myndigheterna med att anpassa de generella redovisningssystemen till myndighe-

ternas verksamhet (prop. 1976/77:100, bil. 1). RRV skall vidare förbereda och ansvara för genomförandet av moderniseringen av det statliga budgetsystemet (prop. 1976/77:130, FiU 1977/78:1, rskr 1977/78:19, regeringsuppdrag 1977-12-29).

Olika statliga utredningar har under senare år behandlat frågan om decentralisering av statlig administrativ verksamhet och ADB-verksamhet. En positiv inställning till olika åtgärder för decentralisering har därvid kommit till uttryck. Statsmakterna har också uttalat sig för en spridning av ADB-verksamheten, inte minst för att minska sårbarheten (prop. 1978/79:111 och 121, KU 1978/79:35, FiU 1978/79:34, rskr 364 och 339).

1.9 Slutsatser och förslag

Granskningen har visat att syftet med omläggningen av de statliga myndigheternas redovisning i stort sett uppnåtts. De fördelar man kvalitetsmässigt avsåg att vinna med system S avseende större säkerhet i redovisningen, bättre underlag för anslags- och budgetuppföljning, budgetprognoser och finansstatistik m. m. har uppnåtts. Därmed har också de synpunkter som riksdagens revisorer gav uttryck för år 1962 avseende en förbättring av myndigheternas bokföring i huvudsak tillgodosetts. De kostnadsmässiga fördelar med system S som beräknades inför omorganisationen uppnåddes däremot inte. I stället för avsevärda årliga besparingar har under den studerade kalkylperioden, åren 1968–1978, det mätbara ekonomiska utfallet blivit negativt. Omläggningens genomförande kom av olika skäl att ta längre tid i anspråk än som ursprungligen beräknats. RRV betraktade omläggningen som avslutad per den 1 juli 1977.

De mätbara merkostnaderna för redovisningsreformen bör vägas mot att system S medförde säkrare och enhetligare redovisning och en bättre ekonomiadministration hos myndigheterna.

Det torde inte vara möjligt att i monetära termer beräkna det totala utfallet av reformen. Systemet har emellertid utgjort en grundförutsättning för den höjning av myndigheternas ekonomiadministrativa nivå som ägt rum och som enligt allmän uppfattning lett till bättre kostnadsmedvetande och en förbättrad resursstyrning.

Som framgått tidigare bedrivs av RRV och andra myndigheter ett omfattande studie- och utvecklingsarbete i syfte att förbättra den statliga redovisningen. De synpunkter och förslag till förändringar som aktualiserats av föreliggande granskning har närmare redovisats i avsnitten avseende analys av genomförande av redovisningsreformen och analys av metoder, rutiner och organisation i system S. Flera av förslagen baseras på resultatet av det omfattande utredningsarbete som på olika håll bedrivits om det statliga redovisningssystemet. Huvuddelen av de förändringar av system S som framstått som önskvärda synes kunna prövas inom ramen för pågående eller planerad utvecklingsverksamhet.

De mera väsentliga frågorna som har aktualiserats vid granskningen kan sammanfattas under följande tre rubriker.

- A. Bättre utnyttjande av system S
- B. Utveckling av redovisningssystemet
- C. Allmänna åtgärder.

A. Bättre utnyttjande av system S

System S innefattar ett stort och komplicerat ADB-system som utvecklats under en lång tidsperiod och som nu är relativt väl "inkört" hos

myndigheterna. Systemet har kostat förhållandevis mycket och det är svårt och dyrbart att göra större ändringar i det. Till följd av svårigheterna att mäta prestationer har system S inte såsom avsett kunnat utnyttjas som hjälpmedel för beräkning av myndigheternas produktivitet. De möjligheter system S gett till bättre redovisning har ofta inte utnyttjats för andra ekonomiadministrativa funktioner som planering och budgetering etc. Granskningen har visat att användningen av system S kunde vara bättre avvägd.

Granskningen föranleder följande förslag syftande till bättre utnyttjande av system S.

- För de myndigheter som fortlöpande lämnar stansunderlag till riksredovisningen (bl. a. byggnadsstyrelsen och riksdagsområdets myndigheter) bör en bättre integration (t. ex. genom bandanslutning) av myndighetsredovisningen med riksredovisningen i system S övervägas.
- I syfte att få ett bättre utnyttjande av system S bör varje myndighet, med utgångspunkt bl. a. i krav angivna i budgethandboken och bokföringsförordningen, genomföra en systematisk utredning av sitt behov av redovisningsdata för planering, budgetering, uppföljning och kontroll m. m.
- Den på system S-data baserade finansstatistiken bör ses över för förbättring av kvalitén och en bättre anpassning till inhemska behov.
- Särskilda åtgärder bör vidtas för att vidga utbildningen i ekonomiadministration inom myndigheterna, särskilt för chefer på mellannivåer och lägre nivåer. Behovet av utbildning i ekonomiadministration bör i samråd med RRV särskilt beaktas av kommittén för utbildning av högre chefer inom statsförvaltningen.
- I syfte att ADB-rapporter i system S skall kunna läsas och förstås också av sådana som inte är specialister på system S bör beteckningar, termer och layouts ses över. I samma syfte bör myndigheterna, med stöd av RRV och RC, utarbeta användartillvända redovisningshandledningar för chefpersonal på mellannivåer och lägre nivåer i myndigheterna.
- Riksdagens kontroll av att statens medel används i enlighet med riksdagens beslut förutsätter riktig kontering. Konteringen är av stor betydelse även för att finansstatistiken skall bli rättvisande. Vissa brister härvidlag har rapporterats av RRV. Olika möjligheter att minska felfrekvensen i konteringsarbetet och att underlätta konteringen bör prövas. Detta kan t. ex. ske genom utnyttjande av stickprovsteknik för småfakturer och genom användning av förenklade koder som ADB-översatts etc.
- Det bör utredas vilka ytterligare medel RRV bör kunna få tillgripa för att förmå de myndigheter som inte följer reglerna för system S, t. ex. inte sköter sin kontering tillfredsställande, att avhjälpa bristerna.

B. Utveckling av redovisningssystemet

Förutsättningarna för utveckling av ett statligt redovisningssystem är avsevärt annorlunda år 1980 än de var när system S planerades och började genomföras i mitten av 1960-talet. ADB-tekniken har förändrats vilket bl. a. medfört spridning och förbilligande av datorkraften. Dessa bättre förutsättningar har haft återverkningar på det statliga området, bl. a. i form av en avsevärd utbyggnad av den statliga datorkapaciteten. Kunskaperna om ADB är numera förhållandevis väl spridda inom statsförvaltningen. Möjligheterna att tillgodose myndigheternas krav på snabbare betalningar och rapportering är avsevärt större än tidigare.

Önskemål har framförts om mer myndighetsspecifika lösningar av redovisningsproblemen. En del av önskemålen synes kunna tillgodoses genom anpassning och komplettering av rutiner i system S. Större förändringar däremot, t. ex. sådana som medför en mera allmän decentralisering, aktualiserar både ny teknik och förändring av redovisningssystemets organisationsstruktur.

Det synes angeläget att RRV ägnar särskild uppmärksamhet åt följande frågor i det utvecklingsarbete och de studier som pågår beträffande det statliga redovisningssystemet.

- Redovisning på kostnadsbärare och kostnadsställe förutsätter oftast någon form av arbetstidsredovisning och fördelningsrutin. Myndigheterna bör stimuleras att mera utnyttja de möjligheter till schablonmässig fördelning av personalkostnaderna som t. ex. det nya systemet för löneberäkning och löneutbetalning (SLÖR) erbjuder. Generella regler bör vidare utarbetas för registrering av personalutbildning, verksamhet av medinflytandekaraktär m. m. som enligt det nya effektivitetsbegreppet (MBA-S) skall beaktas vid en bedömning av en myndighets effektivitet.
- I det arbete som RRV bedriver med utveckling av individuella redovisningssystem för vissa myndigheter bör möjligheterna prövas att genom utformning av olika varianter av system S (t. ex. för universitetsinstitutioner, skolor etc.) tillgodose hela myndighetskategoriers behov.
- Möjligheterna att nedbringa kostnaderna för betalnings- och redovisningsrutinerna i system S bör prövas, i första hand genom förenkling av de manuella rutinerna inom myndigheterna. Kostnaderna för rutinerna i system S bör härvid jämföras med motsvarande kostnader i andra liknande redovisningssystem som underlag för styrning av rationaliseringsinsatser.
- I pågående utvecklingsarbete avseende genomgripande förändringar av redovisningssystemet bör prövas möjligheterna att för myndigheternas ekonomiadministration bättre utnyttja den datorkapacitet och det ADB-kunnande som finns hos myndigheterna.
- Tillväxten av myndigheternas ADB-kapacitet har medfört att redovisningscentralernas uppgifter som ADB-berednings- och registreringsorgan för större myndigheter skulle kunna reduceras, vilket motiverar en översyn av redovisningsorganisationens struktur. Därvid bör bl. a. prövas i vad mån redovisningscentralerna kan tillgodose mindre myndigheters behov av redovisningsservice och samtidigt kan fylla funktion som konsultorgan för höjning av myndigheternas ekonomiadministrativa nivå.

C. Allmänna åtgärder

Granskningen har också aktualiserat följande mera allmänna förslag.

- För att underlätta statsmakternas ekonomiska analyser och resursavvägningar, bl. a. i budgetarbetet, vilket var ett av syftena med system S, bör en strävan vara att klarare målinriktade och avgränsade myndigheternas uppgifter och att till dem anpassa anslagsindelningen. Detta bör beaktas vid den pågående översynen av regleringsbrevet i arbetet med budgetreformen m. m., i budgetdialogen m. m.
- För att bättre kunna överblicka den statliga förvaltningens utveckling och få en grundval för jämförande ekonomiska och andra analyser erfordras ett register över förvaltningens olika enheter (myndigheter/arbetsställen). Registrets utformning (klassificeringsprinciper), huvudman och kostnader synes närmare böra utredas av statskontoret.

- För att avstämning av myndigheternas anslagsförbrukning för tidigare år skall bli meningsfull bör anslagen räknas upp med beloppen för tillåtna anslagsöverskridanden för löner m. m. i myndigheternas redovisning, i anslagspropositionerna och i budgetredovisningen. Frågan bör närmare utredas.
- För alla rationaliseringsprojekt som berör flera myndigheter bör riktlinjer och ansvar för uppföljningen fastläggas. Härigenom skapas förutsättningar för att förhindra att rationaliseringsvinster utnyttjas för successiva ambitionshöjningar vid sidan av statsmakternas budgetprövning.

2 Remissyttrandena

Yttranden över granskningspromemorian 1980: 3 Det statliga redovisningssystemet har efter remiss lämnats av riksdagens förvaltningskontor (RFK), statistiska centralbyrån (SCB), konjunkturinstitutet (KI), redovisningscentralen vid kammarkollegiet (RC/KAM), statskontoret (STK), riksrevisionsverket (RRV), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), Sveriges geologiska undersökning (SGU), länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) och kommittén för utbildning av högre chefer inom statsförvaltningen. Handelshögskolan i Stockholm (HHS) har utan eget yrkande ingett ett utlåtande. Hos RFK har främst efterfrågats synpunkter på möjligheterna till bättre integration av myndighetsredovisningen med riksredovisningen. På motsvarande sätt har SCB och KI tillfrågats främst beträffande behovet av översyn av statistiken över statens finanser. Chefutbildningskommittén ombads yttra sig i första hand om utbildningen av statliga chefer i ekonomiadministration.

UHÄ har inhämtat synpunkter från universiteten i Göteborg, Lund och Uppsala.

2.1 Allmänna synpunkter

Remissorganen anser att den beskrivning som i granskningspromemorian ges av de statliga myndigheternas redovisningssystem (system S), dess utveckling och användning samt de slutsatser som redovisas är i huvudsak rättvisande.

RRV anser att granskningspromemorian utgör en värdefull genomgång av utvecklingen inom det statliga redovisningsområdet sedan år 1967. De i sammanfattningen redovisade slutsatserna beträffande resultatet av omläggningen av det statliga redovisningssystemet är i huvudsak riktiga. RRV finner vidare den sammanfattande beskrivningen av det statliga redovisningssystemet värdefull. RRV instämmer också i de flesta av de förslag till åtgärder som lämnas. Liknande synpunkter lämnas av LON, RC/KAM och KI.

Beskrivningen av redovisningsreformens utfall föranleder bl. a. följande kommentarer. STK framhåller, som anledning till att omläggningen av redovisningen till system S kom att ta längre tid i anspråk än avsett, att det inte enbart var ett ADB-system för redovisning som infördes med system S. Omläggningen innebar också ett delvis nytt synsätt på redovisning. I HHS-utlåtandet anges att kritik för förseningarna vid genomförandet av redovisningsprojektet inte utan vidare kan riktas mot systemkonstruktörerna utan att den i lika stor utsträckning kan vara riktad mot de statliga

myndigheter som i det längsta drog sig för att införa det enhetliga redovisningssystemet.

Beträffande beräkningarna av redovisningsreformens ekonomiska utfall konstaterar RRV att något restvärde år 1978 inte angetts i granskningspromemorians kalkyler. RRV anser att de redovisningsidéer och metoder som utvecklats inom ramen för system S har ett stort värde för framtida redovisningssystem, ett värde som RRV uppskattar till ca 50 procent av värdet av den totala investeringen. RRV, STK och RC/KAM anför att de merkostnader för omläggningen som redovisats i stället för planerade besparingar till stor del är betingade av tillkommande faktorer under utvecklingstiden, faktorer som inte kunde beaktas i förkalkylerna.

I utlåtandet från HHS yttrande anføres att det är ett vanligt förhållande att man vid införande av avancerade ekonomisystem tar ut vinster i form av allsidigare rapporter men inte i form av personalbesparingar. Underskottet som sådant, så som det redovisas i granskningspromemorian, betecknas som ganska trivialt, medan orsakerna till underskottet är intressanta. Enligt utlåtandet är det i det närmaste självklart att värdet av fördelarna med system S överstiger de i granskningspromemorian redovisade årliga merkostnaderna för systemet, ca 17 milj. kr. i 1978 års pris- och lönenivå.

I det följande redovisas under förslagsavsnittets huvudrubriker hur remissmyndigheterna ställer sig till de i granskningspromemorian framförda förslagen.

2.2 Bättre utnyttjande av system S

RRV och STK instämmer i huvudsak i förslagen till bättre utnyttjande med vissa kommentarer som återges nedan i anslutning till respektive förslag.

RFK konstaterar i sitt yttrande att frågan om en *bättre integration av redovisningen* för riksdagsområdets myndigheter med riksredovisningen i system S kommer att närmare övervägas av närmast berörda myndigheter, riksgäldskontoret och riksrevisionsverket, i ett inom riksgäldskontoret planerat utvecklingsarbete.

Förslaget i promemorian att varje myndighet bör genomföra en systematisk *utredning av sitt behov av redovisningsdata* för planering, budgetering, uppföljning och kontroll tillstyrks av RC/KAM, SGU och HHS. RC/KAM anser att redovisningsbehovet behöver utredas även för statsförvaltningen totalt och då för hela cykeln anslagsframställning, statsbudget, regleringsbrev, redovisning på myndighetsnivå och riksnivå samt bokslut. Den skillnad som i dag kan finnas mellan riksbokföringen och myndighetens kassabokföring bör elimineras. Myndighetens bokföring bör kvarstå i befintligt skick när den förs över till den löpande riksbokföringen. Felaktigheter som enligt RRV:s uppfattning finns i en myndighets bokföring bör påtalas för myndigheten som bör vidta rättelser. I dag förekommer ett omfattande dubbel- och merarbete genom att RRV kontrollerar myndighetens uppgifter och vice versa. Enligt SGU är det ofta fördelaktigt att någon utomstående analyserar om myndighetens krav på redovisningen står i relation till verksamheten. Enligt HHS skulle man med ett modernare ADB-system i dag kunna utforma kontoplaner för olika myndigheter på ett mera individuellt sätt och därmed betydligt bättre än i det nuvarande systemet kunna gå myndigheternas individuella behov till mötes.

Om ett förslag till *översyn av statistiken över statens finanser* med syfte

att förbättra kvaliteten och bättre anpassa den till inhemska behov har myndigheterna olika mening.

RRV delar inte uppfattningen om behovet av en särskild översyn av finansstatistiken. RRV hänvisar till att en översyn av ändamålsklassificeringen görs fortlöpande i en arbetsgrupp bestående av representanter för RRV, SCB, KI samt ekonomi- och budgetdepartementen. SCB framhåller att finansstatistiken är den huvudsakliga källan för nationalräkenskapens beräkningar över den statliga sektorns inkomster och utgifter och att det således är av stort intresse att statistikens kvalitet förbättras. KI anger att dess krav på finansstatistiken betingas av behovet att få så riktiga mått som möjligt på aktivitetsnivån inom den statliga sektorn.

Både SCB och KI instämmer i förslagen om översyn av finansstatistiken. SCB har önskemål om utgiftsredovisning efter transaktionstidpunkt i stället för betalningstidpunkt. Enligt SCB synes dock gällande bokföringsregler utgöra hinder för en sådan redovisning. KI anger det som särskilt angeläget att nationalräkenskaperna erhåller riktigt periodiserade investeringsuppgifter. I detta syfte föreslår KI att RRV i samråd med SCB utarbetar detaljerade anvisningar i vad gäller redovisningen av utgifter för investeringsvaror och att RRV även i övrigt vid arbetet med det statliga redovisningssystemet beaktar nationalräkenskapsenhetens behov av statistik över statens utgifter.

SCB nämner också den enligt RRV ovan åberopade arbetsgruppen för löpande behandling av frågor om behovsanpassning av finansstatistiken. Enligt SCB pågår inom arbetsgruppen för närvarande ett utvecklingsarbete som syftar till en översyn av ändamålsindelningen i finansstatistiken. Detta forum bör även i fortsättningen lämpligen svara för arbetet med behovsanpassningen.

Förslaget om *förbättrad chefsutbildning* i vad gäller ekonomiadministration får instämmanden av STK, LON, RC/KAM och SGU. STK anser att en vidgad utbildning för chefer, speciellt administrativa chefer, bör innefatta både ekonomiadministration och personaladministrativa system. RC/KAM framhåller att det också är mycket viktigt att myndigheterna vid rekryteringen av personal till ekonomiadministrativa tjänster beaktar de krav på utbildning som erfordras för att tjänstemännen skall kunna utveckla ekonomiadministrationen till den önskade nivån. Det räcker inte med enstaka kurser om baskunskapen är otillräckliga.

Kommittén för utbildning av högre chefer inom statsförvaltningen (chefsutbildningskommittén) anför att i den försöksutbildning av verkschefer som, på regeringens uppdrag, skall genomföras med början hösten 1980 har inplanerats ett avsnitt i etapp I med rubriken "hjälpmedel för ekonomisk styrning av myndigheter". I de följande etapperna i utbildningen, som ännu inte är detaljplanerade, ägnas en relativt stor del av tiden åt frågan om effektivitetsfrämjande åtgärder. Kommittén har vidare regeringens uppdrag att genomföra försöksutbildning med i huvudsak motsvarande innehåll för chefer närmast under verkschefer. På grundval av erfarenheterna av dessa försökskurser avser kommittén att senast 1 februari 1981 för beslut av regeringen framlägga förslag om eventuell utbildning för återstående verkschefer och andra högre chefer i statsförvaltningen.

I fråga om behovet av *översyn av beteckningar, termer och layouts i system S och framställning av myndighetsanvisningar* instämmer RC/KAM, SGU och HHS. STK förutsätter att RRV:s pågående översyn av system S innefattar beteckningar, termer och layouts. RC/KAM anser det troligt att ett nytt system S måste utvecklas och förutsätter att RRV i det

nya systemet anpassar terminologin till vedertaget språkbruk. Svåröverskådliga datalistor är enligt *SGU* ett av de allvarigaste problemen att komma till rätta med inom statlig redovisningsverksamhet. I *HHS*-utlåtandet framhålls särskilt betydelsen av att ADB-rapporterna görs mera användarvänliga. Därutöver måste hela systemtillämpningen göras mera användarvänlig så att myndigheternas ekonomienheter själva känner att de kan och skall ta ansvaret för utformningen av myndighetens redovisningssystem. Detta kan kräva ytterligare genomarbetning av användaranvisningarna.

De i granskningspromemorian föreslagna åtgärderna för *förbättrad kontering* tillstyrks av remissmyndigheterna. *RRV* yttrar att felkonteringar hos myndigheterna utgör ett problem när det gäller produkter som *RRV* skall framställa och svara för innehållet i. Några exakta gränser för *RRV*:s befogenheter att ingripa i myndigheternas redovisning finns inte och är kanske inte ens lämpliga. *RRV* arbetar för närvarande med att söka lösa detta problem. De förslag som redovisas i promemorian kan tillsammans med utbildning och motivationsskapande åtgärder bidra till att lösa problemen.

KI hänvisar till *RRV*:s i granskningspromemorian återgivna uppfattning att kodningen på utgiftsslag enligt kontoklass 2 trots betydande förbättringar är av låg kvalitet. Rätt kodning har stor betydelse för en riktig fördelning av statsutgifterna på löner, löpande förbrukning, transferingar, investeringar etc., dvs. för att måtten på aktivitetsnivån skall bli så riktiga som möjligt. *KI* vill understryka det angelägna i att *RRV* genomför sina i annat sammanhang redovisade planer att åtgärda bristerna genom ett omfattande myndighetsinriktat arbete.

Bland åtgärder för att minska bristerna i konteringen förordar *STK* dels ökad utbildning bl. a. om det vidare sammanhang vari myndigheternas redovisningsarbete ingår, dels förenklingar i de centralt uppställda kraven. *RC/KAM* anser bl. a. att den finansstatistiska konteringen i kontoklass 2 kan bli säkrare om myndigheterna inför egna indelningar av kontoklass 2, som sedan automatiskt översätts till den obligatoriska kontoklassen 2. *SCB* finner det angeläget att *RRV* genomför sina planerade ökade myndighetskontakter för att förbättra konteringen. Andra åtgärder som föreslås i granskningspromemorian i samma syfte anses också angelägna av *SCB*.

Förslaget i granskningspromemorian om *utredning om vilka ytterligare medel* *RRV* bör få tillgripa mot myndigheter som inte följer reglerna i system S, t. ex. missköter sin kontering, får inte instämmande av *RRV*. *RRV* anför att enligt den statliga bokföringsförordningen (SBF §§ 3, 11 och 20) ansvarar varje myndighet för sin redovisning. Det är enligt *RRV*:s mening i första hand en revisionell uppgift att övervaka hur detta ansvar efterlevs.

SCB anser för sin del att förutom åtgärder för förbättrad kontering kan ytterligare åtgärder troligen behöva vidtas för att en önskvärd kvalitetsförbättring av redovisningen skall uppnås. Enligt *SCB*:s mening finns det därför skäl att enligt granskningspromemorians förslag utreda vilka medel *RRV* bör få tillgripa för att förmå myndigheterna att följa redovisningsreglerna.

2.3 Utveckling av redovisningssystemet

Remissorganen instämmer i huvudsak i de förslag till utveckling av redovisningssystemet som läggs fram i granskningspromemorian. I fråga

om förslaget till *bättre personalkostnadsredovisning* genom ökat utnyttjande av det statliga löneuträknings- och löneutbetalningssystemet SLÖR och generella regler för registrering av utbildnings- och medinflytandeaktiviteter m. m. anfördes följande.

STK och *RC/KAM* framhåller att SLÖR i dess nuvarande form används och i ökad utsträckning kan användas för personalkostnadsredovisning av myndigheter inom vilka personalrörligheten mellan olika verksamhetsgrenar är låg. I övrigt behövs någon form av tidredovisning.

STK anför därutöver att det på kort sikt knappast kan vara aktuellt att knyta tidredovisningen till SLÖR i stället för system S. Frågan bör dock prövas i samband med frågor om samordnad datafångst vid den långsiktiga utvecklingen av de två systemen.

RC/KAM framhåller att kraven på resursredovisning för olika verksamheter inom myndigheterna tillsammans med statsmakernas krav på nedskärning av resurser innebär att fler myndigheter måste använda tidredovisning. Påpekandet i promemorian att användningen av optiskt läsbara tidrapporter underlättar registreringsarbetet kan inte upprepas tillräckligt ofta. Detta är dessutom ett rationellt och billigt sätt att rapportera tid på.

LON är tveksam till användning av SLÖR för fördelning av personalkostnaderna på kostnadsbärare. Fördelning av kostnaderna på kostnadsställen kan dock enkelt erhållas genom automatkontering i SLÖR. Uppgifter om tidsåtgång för olika kostnadsbärare har visat sig vara väl så intressanta som kostnaderna. Tidsuppgifter torde för närvarande inte kunna erhållas från SLÖR. *LON* anser det angeläget att SLÖR-rapporteringen inte fördröjs eller kompliceras. Det är viktigare för myndigheterna att SLÖR-systemet utvecklas så att man kan få fram t. ex. prognoser för lönekostnader. Sådana prognoser och andra sammanställningar måste för närvarande göras manuellt, trots att grundinformationen finns inrapporterad till SLÖR. För länsstyrelseorganisationen finns en särskild ADB-rutin för tidredovisning helt skild från system S och avsedd att hanteras av varje enskild länsstyrelse i länsdatorn.

UHÄ anför att eftersom kursplaneringen i regel ligger fast under budgetåret och lönekostnaderna utgör den helt överskuggande kostnadsposten i utbildningsverksamheten ter sig kostnadsuppföljning i statens löneuträkningsrutin (SLÖR) naturligare än uppföljning genom system S.

Enligt *UHÄ* behövs för en sammanhållen planering av forskning/forskarutbildning aktuell information om t. ex. meddelade förordnanden, lediga tjänster, uppbundna resurser och pågående forskningsprojekt. Det blir också nödvändigt med rapporteringssystem på lokal nivå, av vilka omfattningen av institutionernas extern- och internfinansierade forskning samt resursförbrukningen bör framgå. En försöksverksamhet med projektredovisning har i anslutning till ett regeringsuppdrag påbörjats av *UHÄ* och *RRV* inom matematisk-naturvetenskapliga fakulteten i Uppsala. Enligt *UHÄ* behöver ett utvecklat ekonomiadministrativt system inte bygga på samma slags rapportering och inte ha samma exakthet och detaljeringsgrad för grundläggande utbildning som för forskning och forskarutbildning.

I *HHS*-utlåtandet anfördes att det är ett rimligt krav från uppdragsgivarna (skattebetalarna) att den som förfogar över ett medelsanslag redovisar hur anslaget har använts. Att därvid försumma den viktiga resursen arbetstiden är naturligtvis inte rimligt. Om det nya systemet för löneberäkning och löneutbetalning kan förbättra möjligheterna till en ändamålsenlig tidredovisning i statsförvaltningen är därigenom mycket vunnet. Om så inte visar sig vara fallet kan man behöva söka andra rutiner för att åstadkomma motsvarande effekter.

Endast RRV och STK yttrar sig över förslaget om utarbetande av *generella regler för registrering av kostnader för personalutbildning och medinflytande verksamhet m. m.*

RRV instämmer i förslaget att sådana generella regler bör utarbetas. RRV nämner att system S redan i dag erbjuder de tekniska möjligheterna för en sådan registrering. STK meddelar att svårigheterna att jämföra resursåtgångstal för administrativa uppgifter under budgetåret 1978/79 har belysts i ett samprojekt mellan STK. RRV samt dåvarande statens personalnämnd och statens personalutbildningsnämnd (KVAL-projektet – kvalitetsaspekter på myndigheternas internadministrativa verksamhet). STK har vidare i sin utvecklingsplan 1980 tagit upp som projekt att studera metoder och bedöma kostnaderna för fackligt arbete samt MBA- och MBA-S-arbete. I det projektet avses de redovisningsmetoder som används i statsförvaltningen bli beskrivna och värderade.

Ett förslag i granskningspromemorian att möjligheterna bör provas att utforma *olika varianter av system S* för att tillgodose olika myndighetskategoriers behov får enbart instämmanden av remissorganen.

RRV hänvisar till den pågående tekniska moderniseringen av system S. STK anser att för många myndigheter torde förutsättningarna nu och i framtiden vara åtskilligt mer gynnsamma än tidigare att själva handha sin redovisning med ADB. Därvid skulle lokala redovisningssystem eller varianter av ett generellt system kunna användas.

RC/KAM yttrar att ett generellt redovisningssystem inte till rimlig kostnad kan utformas så att det tillgodoser alla krav från användarna. RC/KAM ser gärna att RRV får kravet på sig att se till att individuella redovisningssystem utformas för flera myndigheter med likartade problem för att på det sättet göra dem mer kända och tillgängliga för andra myndigheter. System S har förändrats och förbättrats i mycket hög grad genom åren. Att nya bearbetningstekniker i ADB, databaser, terminaler, smådatorer, kontorsdatorer m. m. har kommit fram gör dock att grundsystemet i system S måste ses över. I denna översyn måste möjliga individuella system ingå och deras integration med det generella systemet.

SGU framhåller att myndigheten i samarbete med RRV och DAFA utvecklat ett eget redovisningssystem med anknytning till system S, ett system som bättre än system S tillgodoser myndighetens krav på prestations- och resultatredovisning. Arbetet har utförts som ett led i utvecklingen av system S. Generellt konstaterar SGU att genomgripande förändringar av system S är nödvändiga för att uppfylla de krav på ekonomisk information som en uppdragsmyndighet ställer. Mot den bakgrunden är åtgärderna som föreslås i promemorian positiva.

UHÄ framhåller svårigheterna att skapa ett system som utan alltför stora kostnader kan tillgodose både högskoleenheternas interna krav på ekonomisk information och statsmakternas informationskrav för riksredovisningen. Rutinerna i system S har visat sig alltför otympliga för framtagande av underlag för kostnadskalkyler, till stor del beroende på att rutinerna är centraliserade och att körning måste ske på DAFA i Stockholm. UHÄ har stött olika projekt för förbättring av kostnadsuppföljning och -prognoser inom universiteten. Myndigheten framhåller att förutsättningarna för utvecklingsarbetet är olika vid stora och små högskoleenheter. Arbetet med förbättringar måste ske på olika sätt och olika lösningar tillåtas. Förslaget om utveckling av speciella datorsystem för tillämpningen av system S inom olika delar av statsförvaltningen hälsas mycket positivt av UHÄ. Högskolan måste ses som en i detta sammanhang speci-

ell sektor med egna krav på ekonomiska informationssystem skilda från vad en traditionell förvaltningsmyndighet uppvisar.

För *rationalisering av system S-rutinerna* är det enligt RC/KAM viktigt att myndigheterna med hjälp av revisionskontoren ser till att dubbelarbete och onödiga kontroller inte förekommer. Detta är särskilt viktigt i ett system där flera parter och nivåer är inblandade. RC/KAM framhåller i fråga om genomloppstiden för betalningar att, eftersom redovisningsmaterialet inte är jämnt fördelat över budgetåret, måste under vissa perioder en viss balans uppstå på RC-enheter där strävan är att använda så liten personalstyrka som möjligt. RC/KAM anger med hänvisning till vissa utredningar att för dess del har genomloppstiden sänkts till en acceptabel nivå. Bokföringsunderlagen kvarstannar inte på RC i 2–3 veckor annat än i undantagsfall. Den planering av körningsdagar och månadskörningar som RC/KAM numera gör innebär att utdata är så aktuell som möjligt och definitivt inte en månad gammal. Överanvändningen av L-anvisningar är i stor utsträckning försvarlig. Alternativet skulle vara stora kontantkassor med de problem och krav på säkerhet och intern kontroll som dessa medför.

SCB anser att andra EA-aktiviteter än redovisning såsom planering/budgetering, uppföljning och resultatanalys borde ha ägnats större intresse och förordar ökade insatser, centralt och lokalt, för dessa aktiviteter.

I utlåtandet från HHS konstateras att medan det tekniska ADB-systemet i system S fungerar väl är däremot de administrativa kringssystemen ganska omständliga och kan leda till väsentliga förseningar i betalning och bokföring. Genom omläggning av de senare borde väsentliga förbättringar kunna uppnås. I ett modernare system borde det ansvar som nu delas mellan myndigheter, redovisningscentralen och datacentralen fördelas så att myndigheten har det avgörande inflytandet fram till dess att materialet når datacentralen. Tidredovisningsrutinen nämns som exempel på en administrativ rutin som det vore särskilt angeläget att få att fungera bättre.

Remissorganen ställer sig positiva till ett förslag att *myndigheternas ADB-kapacitet och ADB-kunnande utnyttjas bättre* för redovisningsändamål. Ett därmed sammanhängande förslag avser *översyn av RC-organisationen*. Beträffande ansvars- och uppgiftsfördelningen i en eventuell ny RC-organisation är meningarna delade.

Enligt LON utnyttjas inom länsstyrelseorganisationen länsstyrelsernas ADB-kunnande och -utrustning på det sätt som föreslås i promemorian och det med goda erfarenheter. RC/LON har därvid förutom samordnings- och avstämningsuppgifter en roll som konsult i ekonomiadministrativa frågor.

STK instämmer i att en översyn av redovisningsorganisationen behövs liksom i att möjligheterna för vissa större myndigheter att själva sköta alla funktioner, som i dag görs av RC, måste beaktas. Sådana myndigheter bör dock ingå i någon redovisningsgrupp. Därmed kan de kunskaper om redovisning och det generella systemet m. m. inom redovisningscentralerna utnyttjas. RRV och DAFA blir då inte heller belastade med alltför många direktkontakter.

Enligt utlåtandet från HHS kan centraliseringen av vissa redovisningsfunktioner till RC vara system S största svaghet. Men för att kunna förflytta huvudansvaret för redovisningssystemet från RC behövs ett mera användarvänligt ADB-system. Detta innebär dock inte nödvändigtvis några förändringar av den tekniska utformningen i övrigt. HHS anser att i samband med att myndigheterna får ett större ansvar för mera användarvänliga system och rutiner blir det sannolikt motiverat att ompröva kon-

struktionen av redovisningscentralerna. Att en myndighet själv ställer i ordning sitt ADB-material ger en ytterligare markering av myndighetens eget ansvar för dess ekonomisystem. Endast därigenom kommer ekonomisystemet till sin fulla rätt.

SCB vill, såväl i egenskap av förvaltningsmyndighet och användare av RC-, DAFA- och system S-tjänster som i egenskap av användare av den statliga finansstatistiken, framhålla värdet av de förbättringar som väntas av pågående översyn av system S. SCB anser det viktigt att den stadga och service som RC-organisationen bjuder även större myndigheter bibehålls. De ökade möjligheterna för myndigheter att använda egen datorkraft för sin redovisning är enligt SCB helt förenliga med att RC-organisationen används som ett stöd i det konkreta arbetet på myndigheterna. Någon mera omfattande förändring av redovisningens organisation finner SCB därför inte angelägen.

Med mera myndighetsbaserade redovisningssystem följer enligt vissa remissorgan problem med ansvaret för driften, underhållet och vidareutvecklingen av systemen. STK anser att det vid en översyn bör prövas vilken service i bl. a. dessa avseenden som RC skulle kunna ge. Enligt SGU:s uppfattning bör de stordriftsfördelar som finns i ett generellt modernt system S tas till vara vid utveckling av redovisningssystemen. Således bör myndigheter som RRV och DAFA ta ansvaret för underhåll och utveckling av systemen. De rent myndighetsspecifika redovisningsproblemen bör lösas med hjälp av kontorsdatorer och myndighetens eget datakunnande.

STK, RC/KAM och UHÄ framhåller det positiva stöd som RC-organisationen utgör för mindre myndigheter. RC/KAM anser att RC i större utsträckning än i dag skall ge ekonomiadministrativ service till mindre myndigheter. Erfarenheterna tyder på att detta är ett förnuftigt sätt att lösa mindre myndigheters problem samtidigt som RC:s resurser utnyttjas på bästa sätt. UHÄ anser att RC inom högskoleorganisationen bör behålla sin ställning som ADB-beredningsorgan och registreringsorgan i redovisningsorganisationen. RC spelar en stor roll i arbetet med att förbättra kostnadsmedvetandet inom högskoleorganisationen. Med en bättre registreringsapparatur bör de kunna fungera som ADB-berednings- och registreringsorgan även för löneadministrationen.

2.4 Allmänna åtgärder

Av de under allmänna åtgärder i granskningspromemorian redovisade fyra förslagen har det första inte föranlett något yttrande. Det avser en klarare precisering av myndigheternas uppgifter och anpassning av anslagsindelningen till dessa, så att den ekonomiska analysen och resursavvägningen på statsmaktsnivå kan förbättras.

Ett förslag om utredning om ett myndighetsregister med klassificering av myndigheterna på ett sådant sätt att det underlättar ekonomiska och andra analyser av statsförvaltningens olika enheter får instämmanden av STK och SCB, medan RRV hänvisar till det register som finns för system S med fördelning på redovisningsenheter.

Både STK och SCB framhåller att dessa myndigheter tillsammans med riksskatteverket på regeringens uppdrag för närvarande utreder frågan om ett centralt basregister för företag och organisationer. Avsikten är att även statliga myndigheter skall ingå i detta register. STK och SCB ser denna utredning som ett led i det utredningsarbete som efterfrågas i granskningspromemorian.

SCB anser att problemen med hur det av SCB förda centrala företagsregistret (CFR) skall vara kopplat till det nya basregistret måste utredas. Enligt SCB bör det myndighetsbegrepp som sedan år 1975 används för tilldelning av organisationsnummer vara utgångspunkt för hur de statliga enheterna skall avgränsas och registreras. SCB strävar sedan flera år efter att utveckla en samlad statistik över statlig verksamhet på grundval av data från olika statliga informationssystem med skilda principer för registrering såsom system S och SLÖR. SCB pekar på att information om antal anställda och årsverken hos myndigheterna för närvarande saknas i system S. Sådana uppgifter finns i SCB:s personalstatistik för staten. Hopkoppling av denna information med redovisningssystemets ekonomiska data blir möjlig att utföra när enhetsindelningen i de båda systemen samordnats. SCB har påbörjat ett projekt med detta syfte.

Ett förslag avser *uppräknig av anslagsbeloppen med beloppen för tillåtna anslagsöverskridanden* (resultat av löneavtal etc.) i myndigheternas och statens redovisning. Detta förslag som syftar till att avstämningen av myndigheternas anslagsförbrukning skall bli mera meningsfull än för närvarande kommenteras av RRV och RC/KAM.

RRV nämner att från systemteknisk synpunkt finns redan möjligheter till sådan uppräknig. För genomförande krävs dock andra former för fördelningen till myndigheterna av anslagsmedel avseende tillåtna överskridanden. RRV avser att belysa problemen inom ramen för arbetet med moderniseringen av budgetsystemet. Enligt RC/KAM borde det statliga lönesystemet SLÖR kunna ge underlag till och beräkna det tillåtna anslagsöverskridandet av lönekostnader.

Förslaget om *bättre uppföljning av rationaliseringsprojekt* kommenteras av RRV, STK och SGU. RRV instämmer i förslaget att riktlinjer och ansvar för rationaliseringsprojekt bör fastläggas för att förhindra att rationaliseringsvinster utnyttjas för ambitionshöjningar vid sidan av statsmakternas budgetprövning. STK finner förslaget intressant och är för sin del berett att föra frågan vidare. SGU anger att myndigheten stödjer alla förslag som innebär bättre kunskapsöverföringar mellan statliga myndigheter. Rationaliseringsvinster i samband med utredningsverksamhet vid vissa myndigheter är ofta av generell natur, varför resultaten bör ha ett forum där de kan presenteras även för andra myndigheter inom statsförvaltningen.

Riksdagens revisorers skrivelse angående försvarets planerings- och ekonomisystem — planeringssystemet inom civilförsvaret

1981-02-26

Till riksdagen

Inledning

Försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) är ett samlat lednings-system för all verksamhet i fred inom det militära försvaret. I tillämpliga delar används det också inom civilförsvaret.

Som ett led i riksdagens revisorers granskning av FPE har civilförsvarsstyrelsens (Cfs) perspektiv- och programplanering studerats. En granskningspromemoria har upprättats, benämnd Försvarets planerings- och ekonomisystem — Planeringssystemet inom civilförsvaret (1980: 5), och remissbehandlats i sedvanlig ordning. En sammanfattning av promemorian och remissutfallet är som bilaga fogad till denna skrivelse.

Tidigare har riksdagen (FöU 1980/81: 11, rskr 1980/81: 70) bifallit ett förslag från revisorerna (Förs. 1979/80: 6) som behandlar en annan del av FPE — Produktionsledningssystemet på den regionala och lokala nivån inom armén.

Slutsatser och förslag i granskningspromemorian

Enligt promemorian har granskningen visat att planeringssystemet vid Cfs ännu inte fått sin slutliga form och att en del förändringar bör göras. Dessa förändringar är dock inte av den omfattningen att systemets rationalitet bör ifrågasättas.

De i promemorian föreslagna förändringarna innebär sammanfattningsvis

(1) att Cfs och försvarsdepartementet gemensamt överväger i vad mån civilförsvaret i anvisningarna för perspektivplaneringen kan ges mer preciserade direktiv,

(2) att FOA ges i uppdrag att i ökad omfattning biträda Cfs och ÖEF med studier för att ge dessa myndigheter bättre underlag för perspektivplaneringen,

(3) att flexibla tidshorisonter införs i civilförsvarets perspektivplanering, att tidshorisonterna anpassas till karaktären hos de olika långsiktiga frågor som skall behandlas samt att detta beaktas i anvisningarna för perspektivplaneringen,

(4) att Cfs överlägger med försvarsdepartementet om vilken omfattning och inriktning redovisningen av Cfs perspektivplanearbete bör ha,

(5) att Cfs i ökad omfattning för avvägningsdiskussioner i programtermer, utvecklar ett programvärderingssystem samt överväger lämpliga metoder för hur resurserna skall redovisas på delprogram,

(6) att Cfs i arbetet med den långsiktiga planeringen i första hand bör sträva efter att hämta in studieunderlag via den ordinarie linjeorganisationen.

Remissmyndigheterna biträder i huvudsak granskningspromemorians förslag. De har dock en del kommentarer och tillägg. 1978 års försvarskommitté, som inte har några principiella erinringar mot förslagen, hade inte behandlat Cfs perspektivplan när remissvaret skrevs och kunde därför inte ta ställning till de förslag som berör omfattning och inriktning av denna plan.

Revisorernas överväganden

Två av förslagen i granskningspromemorian som berör utformningen av vad som skall tas fram i perspektivstudierna är av principiell betydelse, nämligen förslagen om *ökad precisering av anvisningarna* (1) och om *flexibla tidshorisonter* (3). Dessa förslag innebär att regeringen i högre grad än f. n. kommer att prioritera vilka områden av civilförsvarets verksamhet som skall studeras och vilken tidshorisont man skall använda sig av.

I promemorian framhålls att Cfs har relativt begränsade studieresurser, vilket gör det svårt för Cfs att tränga på djupet i alla de frågor som behandlas i civilförsvarets perspektivplanering. Genom att på ett tidigt stadium prioritera de problem till vilka studieresurserna i första hand skall koncentreras samt genom att ange de områden som kan studeras med förkortad tidshorisont borde tillgängliga planerings- och studieresurser kunna koncentreras till de problem som är viktigast inför kommande försvarsbeslut.

Remissmyndigheterna har genomgående varit positiva till dessa förslag. Cfs och FOA har dock betonat vikten av att prioriteringarna sker i samverkan mellan Cfs och försvarsdepartementet.

Revisorerna vill understryka betydelsen av att de begränsade studieresurserna koncentreras till att utreda de frågor som är aktuella att fatta beslut om vid kommande försvarsbeslut, så att ett allsidigt och tillräckligt genomarbetat underlag föreligger på dessa områden. Frågor där sådan beslutsituation inte föreligger kan i stället studeras vid ett senare tillfälle. Även förslaget om flexibla tidshorisonter anser revisorerna väl värt att pröva.

Såväl de prioriterade studieområdena som de områden som skall studeras med begränsade tidshorisonter bör anges i anvisningarna för civilförsvarets perspektivplanering. Detta ställer ökade krav på försvarsdeparte-

mentet när anvisningarna skall utarbetas. Revisorerna förutsätter, i likhet med remissmyndigheterna, att prioriteringarna görs i samverkan med Cfs.

I promemorian omnämns bl. a. att en del beslutsunderlag samlas in via fristående utredningar som inte alltid samordnats med det planeringsunderlag som tas fram via planeringssystemet.

Både Cfs och FOA, som har i allt väsentligt lika åsikter, tar upp frågan om samordnat beslutsunderlag i sina remissvar. De hävdar att man redan i samband med utarbetandet av anvisningar för perspektivplaneringen bör utröna vilka frågor som måste utredas vid sidan av perspektivplaneprocessen. Sådana utredningar bör enligt Cfs och FOA tillsättas sparsamt och främst när det i en fråga finns flera starka intressenter. Vidare hävdar de att sådana utredningar tidsmässigt bör samordnas med perspektivplaneringen så att ett samlat underlag föreligger inför försvarsbesluten.

Revisorerna finner Cfs och FOA:s synpunkter beaktansvärda. Det kan ifrågasättas om man skall ha ett planeringssystem som FPE, om inte all väsentlig utredningsverksamhet inom totalförsvaret förs in i detta eller samordnas därmed. Först därigenom kan avvägningar mellan olika åtgärder göras så att resurserna utnyttjas på för krigseffekten bästa sätt. Genom denna samordning minskas också risken för att beslut fattas som bryter sönder förutsättningarna för den långsiktiga planeringen.

Cfs studiekapacitet räcker inte för att man i önskvärd omfattning skall kunna bryta ner det miljöunderlag som erhålls som bakgrund för perspektivstudierna. Man deltar i vissa krigsförloppsstudier som bedrivs inom det militära försvaret men dessa belyser endast delvis civilförsvarets problem.

I promemorian föreslås (2) mot denna bakgrund att FOA i ökad omfattning biträder Cfs med sådana studier. Det förutsätts att FOA delvis skall kunna göra detta under perioden mellan två planeringsomgångar då det militära försvarets behov av biträde borde var lägre.

Remissmyndigheterna är i princip positiva till att FOA ger ett sådant ökat stöd i studierna. FOA anmäler att man har kompetens för ökad medverkan i de civila totalförsvarsmyndigheternas studiearbete, men att kapaciteten är begränsad. Man pekar, liksom riksrevisionsverket (RRV), även på att totalförsvarsstudier kräver en särskild kompetens hos utredarna som går utöver den som behövs för studium av rent militära frågor. Såväl Cfs som FOA är tveksamma till tanken att förlägga en del av FOA:s studiemedverkan i tiden mellan två perspektivplaneperioder, eftersom FOA då arbetar med kunskapsuppbyggande studier i samverkan med det militära försvaret.

De relativt små civila totalförsvarsmyndigheterna har begränsad studiekapacitet jämfört med det militära försvaret vilket bl. a. Cfs påpekat. Enligt revisorernas mening bör man vid fördelningen av studieresurserna ta speciell hänsyn till de områden där de ekonomiska konsekvenserna av felaktiga beslut blir särskilt stora. Beslutsunderlagets kvalitet för de olika totalförsvarsområdena bör dock, enligt revisorernas mening, inte uppvisa

alltför stora skillnader. Revisorerna förutsätter därför att man vid de diskussioner om inriktningen av försvarsforskningen för perioden 1982/83–1986/87, som f. n. pågår mellan FOA, ÖB och övriga totalförsvarsmyndigheter, noga beaktar de civila totalförsvarsmyndigheternas behov av forskningsstöd från FOA.

I granskningspromemorian har vidare föreslagits att Cfs i ökad omfattning skall föra *avvägningsdiskussioner* i programtermer, dvs. i termer av krigsorganisationens effekt (5) och att myndigheten i ökad utsträckning skall utnyttja den ordinarie linjeorganisationen för perspektivplanearbetet (6). Cfs har, enligt avgivet remissvar, påbörjat arbete i den riktning som anges i förslagen.

Beträffande avvägningsstudier och avvägningsdiskussioner framhåller FOA och Cfs i sina remissvar att detta arbete inte får låsas i den ram som programstrukturen utgör. Sakfrågorna bör kunna studeras obundna av denna struktur för att sedan redovisas i program och delprogramtermer.

Revisorerna delar detta synsätt och vill särskilt betona vikten av att avvägningsdiskussionerna i ökad omfattning inriktas på frågan om vilken effekt i krig olika beslut medför. Härigenom kan varje i fred investerad krona ges så hög krigseffekt som möjligt. För att man skall kunna göra sådana avvägningar måste man emellertid kunna värdera effekten i krig av organisationens olika delar och kunna fördela resursåtgången så att kostnaden för olika delar av krigsorganisationen framgår. Inom det militära försvaret görs värderingen med hjälp av ett väl utvecklat programvärderingssystem.

Fördelningen av resursåtgången på olika delprogram kan göras med hjälp av redovisningssystemet eller med hjälp av en schablon – s. k. fördelningsnyckel. Den senare metoden är enklare men förutsätter att nyckeln uppdateras med jämna mellanrum. Cfs fördelar f. n. resurserna med en fördelningsnyckel, som dock inte reviderats under senare år.

Revisorerna finner det tillfredsställande att Cfs, såsom föreslogs i granskningspromemorian, startat arbete på att utveckla ett programvärderingssystem. Revisorerna instämmer vidare i FRI:s synpunkter att Cfs programvärderingssystem bör var ganska okomplicerat och att resursfördelningen även i framtiden bör kunna ske med hjälp av en uppdaterad fördelningsnyckel.

Cfs perspektivplaner har varit mycket omfångsrika. I promemorian har ifrågasatts om inte den information som tagits fram i perspektivplaneprocessen därigenom blivit onödigt otillgänglig. Av denna anledning föreslås (4) att försvarsdepartementet och Cfs överlägger om vilken omfattning och inriktning själva *redovisningen av perspektivstudierna* skall ha. Efter som perspektivplaneprocessen syftar till att ta fram underlag för långsiktiga beslut finner revisorerna det naturligt att beslutsunderlaget presenteras så lättillgängligt som möjligt för beslutsfattarna.

Revisorernas hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer revisorerna

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna
 - a) att Cfs bör få mer preciserade direktiv för sin perspektivplanering,
 - b) att flexibla tidshorisonter bör prövas i Cfs perspektivplanering,
 - c) att en ökad samordning bör eftersträvas mellan perspektivplaneprocessen och de utredningar som arbetar vid sidan därav,
2. att riksdagen delger regeringen vad revisorerna i övrigt anført om tillämpningen av planeringssystemet vid Cfs.

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

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen (föredragande) och avdelningsdirektören Douglas Dérans.

På riksdagens revisorers vägnar

Ingegerd Troedsson

/Göran Hagbergh

Sammanfattning av granskningspromemorian 1980:5 Försvarets planerings- och ekonomisystem — Planeringssystemet inom civilförsvaret, och de däröver avgivna remissyttrandena

1 Granskningspromemorian

1.1 Bakgrund

Granskningspromemorian om planeringssystemet inom civilförsvaret är ett led i den granskning av försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) som riksdagens revisorer gör.

Med anledning av en tidigare promemoria om produktionsledningssystemet på den regionala och lokala nivån inom armén (PM nr 2/1979) har revisorerna lämnat ett förslag till riksdagen (förslag 1979/80: 6) som riksdagen bifallit (FöU 1980/81: 11, rskr 1980/81: 70).

1.2 Planeringsarbetet

Civilförsvaret är en del av totalförsvaret. Dess huvuduppgifter i krig är att skydda och rädda liv samt att begränsa skador på egendom.

I likhet med det militära försvaret utarbetar Cfs perspektiv- och programplaner. För detta arbete har man en särskild planeringsenhet direkt underställd generaldirektören. Vid arbetet med perspektivplaneringen skapas dessutom ett antal arbetsgrupper, i vilka en stor del av Cfs övriga personal engageras.

En av tankarna med FPE var att långsiktig planering och beslut av avvägningsskärakt skulle kunna hållas samman inom detta system. En del betydelsefulla utredningar bedrivs dock vid sidan av systemet och besluten på dessa områden tas i vissa fall fristående från vad som framkommit inom planeringssystemets ram. Inom civilförsvarets område försöker man dock hålla ihop planeringen inom och utom systemet genom att om möjligt samma personer som deltar i Cfs planering också ingår i de fristående utredningarna.

För närvarande har försvarskommittén tagit på sig en överordnande samordningsroll i viktiga civilförsvarsfrågor.

1.3 Slutsatser och förslag

Allmänt

Ett antal problem med anpassningen av planeringssystemet till Cfs förutsättningar har belysts i promemorian, bl. a. vissa mindre brister i planeringsarbetet. De är dock inte av den omfattningen att systemets rationalitet bör ifrågasättas.

Utvecklingen av planeringssystemet och anpassningen av det till förutsättningarna inom civilförsvaret är ännu inte avslutad. Cfs har inte haft den omfattande erfarenhet av planeringsarbete som funnits inom det militära försvaret och inte kunnat genomföra ett snabbt utvecklingsarbete. Samspelen mellan långsiktig planering, programansvar och produktion inom

civilförsvaret tycks ännu inte ha fått sin slutliga form. De planeringscykler som hittills genomförts har dock för Cfs del medfört att man byggt upp en ökad kunskap om såväl planeringsarbete som civilförsvarets olika funktioner.

Precisering av anvisningarna för perspektivplaneringen

Vid Cfs har diskuterats om inte en bättre målinriktning av planeringsarbetet skulle kunna uppnås om försvarsdepartementet i sina anvisningar för perspektivplaneringen ytterligare preciserade förutsättningarna för planeringen och gav närmare preferenser för vilka mål civilförsvaret skall sträva mot. Bakgrunden är bl. a. att Cfs inte har samma resurser som t. ex. ÖB att bryta ner det generella miljöunderlaget till operativt planeringsunderlag.

Anvisningarna från departementet bygger delvis på underlag som erhålls från Cfs. Preciseringarna i anvisningarna är alltså resultatet av en process, där departementet, Cfs och andra berörda myndigheter omväxlande ger varandra alltmer preciserad information.

En betydande del av de faktorer som styr civilförsvarets utveckling är dock av sådan karaktär att Cfs endast marginellt kan påverka dem. Exempel är det civila samhällets utveckling, en angräpares verkansmöjligheter och de långsiktiga beslut som fattas om det militära försvarets operationer.

I promemorian anses att försvarsdepartementets övergripande kunskap om dessa faktorer utveckling skulle kunna utgöra grund för en utvidgad dialog mellan departementet och Cfs med syfte att ange sådana mer preciserade inriktningar av Cfs strategiska studier som efterfrågats ovan. Resultatet av en sådan ökad styrning från departementet kan bli att planeringsresurser hos Cfs frigörs för fördjupade studier inom särskilt betydelsefulla områden.

Behovet av studier i samverkan med övriga försvarsgrenar

Inriktningen av civilförsvaret styrs till stor del av inriktningen hos övriga delar av totalförsvaret. Det finns därför stort behov av studier om samverkan mellan totalförsvargrenarna i krig samt hur förändrade förutsättningar hos en totalförsvargren påverkar de övriga. Cfs möjligheter att bedriva sådana studier i syfte att kartlägga kraven på civilförsvaret är dock begränsade.

Under perspektivstudierna gör ÖB och försvarsgrenscheferna omfattande krigsförloppsstudier. Cfs har svårt att hinna behandla denna information, som endast marginellt berör civilförsvarets problem. Inte heller kan Cfs räkna med mer än sporadisk hjälp från ÖB, försvarsgrenschefer och FOA under den tid som perspektivstudierna bedrivs. Motsvarande behov finns också inom det ekonomiska försvaret.

Eftersom Cfs och ÖEF har behov av hjälp med sådana studier som nämnts ovan för att få underlag för perspektivplaneringen, föreslås i promemorian att FOA ges i uppdrag att i ökad omfattning ge sådan hjälp. Med hänsyn till det stora behov av biträde från FOA som det militära försvaret har under perspektivplaneprioderna föreslås dock att en del av studierna för Cfs och ÖEF förläggs till annan tid än då perspektivplanering pågår.

Tidshorisonten i perspektivplaneringen

Planeringsteoretiskt har det ansetts lämpligt att planeringsarbetet inför ett försvarsbeslut bygger på ett underlag som för olika delar av totalförsvaret avser samma tidsperiod. Det militära försvaret och civilförsvaret genomför därför en perspektivplanering som i fas I har en tidshorisont på

20 år. I den nyligen avlämnade planen innebar detta att civilförsvarets utformning omkring år 2000 studerades.

Det ekonomiska försvaret däremot har en betydligt kortare tidshorisont – fem till tio år – och kallar sina dokument perspektivstudier. Motivet för att man inte blickar lika långt in i framtiden, som det militära försvaret gör, är dels att det ekonomiska försvarets verksamhet helt styrs av samhällets förändringar och industrins strukturella åtgärder, dels att man har större handlingsfrihet med sina resurser än t. ex. det militära försvaret har. Efter- som man inte kan beräkna eller ens bedöma konsekvenserna av samhälls- förändringar och industriåtgärder om 20 år med någorlunda godtagbar sannolikhet har man i stället valt att planera med den tidshorisont som man kan överblicka. Genom denna kortare tidshorisont har man flexibilitet att anpassa verksamheten till förändringar i förutsättningarna.

Ett liknande resonemang skulle kunna föras för delar av civilförsvaret, vars inriktning till stor del styrs av det civila samhällets utveckling, en angripares verkansmöjligheter samt av förändringar i det militära försvarets operationer. Inga av dessa funktioner kan man påverka mer än marginellt. Skillnaden mellan det ekonomiska försvaret och civilförsvaret är dock att det senare i högre grad är beroende av det militära försvarets åtgärder som planeras med ett längre tidsperspektiv, att vissa komponenter i civilförsvaret har lång livslängd samt att det inom flera verksamhetsområden krävs lång tid att genomföra större förändringar.

Om man utgår från genomförandetid och livslängd av dessa delar skulle det följaktligen vara önskvärt att kunna anlägga ett mycket långsiktigt perspektiv i civilförsvarets planering – inte i syfte att bestämma vad man skall göra mycket långt fram i tiden utan för att belysa värdet på lång sikt av de åtgärder man vidtar i närtid.

För vissa delar av civilförsvaret saknas möjligheter att med tillräcklig säkerhet anlägga ett så långsiktigt tidsperspektiv, och för andra delar finns inte intresse eller behov av det. I dessa senare fall skulle ett kortare tidsperspektiv kunna användas i civilförsvarets planering.

I promemorian föreslås därför att flexibla tidshorisonter skall införas i civilförsvarets perspektivplanering och att dessa anpassas till karaktären hos de olika långsiktiga frågor som skall behandlas i respektive planeringsvarv. Detta bör beaktas vid utarbetandet av anvisningar för perspektivplaneringen. Fördelen med detta förfarande skulle vara att civilförsvarets resurser för långsiktiga studier koncentreras till de områden där beslutsfattarna har störst behov av beslutsunderlag med lång tidshorisont.

Ambitionsnivån i redovisningen av perspektivplaneringen

Civilförsvartsstyrelsens senaste perspektivplan del I redovisas i en mycket omfattande handling, som utöver fördjupad information på några områden har en stor mängd allmäninformation. Risk finns dock för att denna stora mängd information mera är till hinder än till hjälp för beslutsfattarna när de skall sätta sig in i civilförsvarets frågor.

I promemorian föreslås därför att Cfs skall överlägga med försvarsdepartementet om vilken omfattning och inriktning redovisningen av perspektivplanarbetet fortsättningsvis bör ha så att man kan koncentrera detta till de frågeställningar som i respektive planeringsvarv bedöms vara mest angelägna att behandla.

Kopplingen mellan krigs- och fredsorganisationen

En av de grundläggande planeringsförutsättningarna i FPE är kopplingen mellan avsedd verksamhet i krig m. m. (krigsprogrammål) och vidtagna åtgärder i fred, dvs. hur ändringar i krigsuppgifter och krigsorganisation för med sig ändringar i fredsverksamheten.

Dessa tankar har delvis kommit i skymundan vid Cfs vars intresse huvudsakligen inriktas mot produktionen. Cfs är dock en myndighet med uppgift såväl att planera för krigsorganisationens långsiktiga utveckling som att producera komponenter i den. I den förra rollen borde ett tänkande i termer av krigsorganisationens effekt vara lika naturligt som tänkandet i produktionstermer är i den senare rollen. Ett absolut minimikrav är att avvägningsdiskussionerna sker i termer av vad man vill åstadkomma i krig.

En förutsättning för meningsfulla avvägningsdiskussioner är att man för varje del av krigsorganisationen har information om dess status, dvs. styrka och svagheter, personal och materielinnehåll osv. Dessutom måste man ha tillgång till uppgifter om vilka resurser som går åt för att bygga upp och underhålla respektive del. Information om krigsorganisationens status kan man erhålla med hjälp av ett programvärderingssystem. Cfs har inget sådant, men tankar på att införa ett sådant finns. För att få information om kostnaderna för krigsorganisationens olika delfprogram används vid Cfs en fördelningsnyckel som förmodligen inte längre ger en rättvisande bild av de faktiska förhållandena.

I promemorian föreslås att Cfs perspektiv- och programplanering i ökad omfattning för avvägningsdiskussionerna i krigsorganisationstermer. För att göra denna diskussion meningsfull föreslås att Cfs snarast utvecklar ett programvärderingssystem som kan ge information om krigsorganisationens status. Vidare föreslås att Cfs överväger lämpliga metoder för hur resursåtgången skall redovisas. Om man väljer att även fortsättningsvis fördela kostnaderna med fördelningsnyckel, bör denna snarast uppdateras.

Förankringen av planeringsarbetet i organisationen

Cfs har haft en strävan att engagera en stor del av personalen i planeringsarbetet. I promemorian har ifrågasatts om inte omfattningen av detta engagemang varit för stor och att man därför i det framtida planeringsarbetet bör överväga att i större omfattning hämta in underlag via den ordinarie linjeorganisationen. Nackdelarna med att engagera alltför stor del av personalen i det långsiktiga planeringsarbetet är nämligen bl. a. att resurser tas från produktionen, att det blir alltför många detaljer i det strategiska beslutsunderlaget samt att tjänstemän i produktionen medvetet eller omedvetet börjar arbeta mot studie- och planeringsmål i stället för de gällande operativa målen. Vidare belastar en tillfälligt uppbyggd studieorganisation av denna omfattning de begränsade resurser som Cfs har för att administrera studiearbetet.

Vad gäller förankringen av planeringsresultaten konstateras att perspektivplaneringen gäller frågor av strategisk natur, varför ansvaret för de strategiska frågorna främst bör åvila organisationens ledning. Det är därför främst förankringen hos Cfs styrelse och verksamhetsledning som bör eftersträvas.

1.4 Sammanfattning av förslagen

Sammanfattningsvis föreslås i promemorian

att Cfs och försvarsdepartementet gemensamt överväger i vad mån

civildförsvaret, i anvisningarna för perspektivplaneringen, kan ges mer preciserade direktiv,

att FOA ges i uppdrag att i ökad omfattning biträda Cfs och ÖEF med studier för att ge dessa myndigheter bättre underlag för perspektivplaneringen,

att flexibla tidshorisonter införs i civilförsvarets perspektivplanering, att tidshorisonterna anpassas till karaktären hos de olika långsiktiga frågor som skall behandlas samt att detta beaktas i anvisningarna för perspektivplaneringen,

att Cfs överlägger med försvarsdepartementet om vilken omfattning och inriktning redovisningen av Cfs perspektivplanearbete bör ha,

att Cfs i ökad omfattning för avvägningssamtal i programtermer, utvecklar ett programvärderingssystem samt överväger lämpliga metoder för hur resurserna skall redovisas på delprogram,

att Cfs i arbetet med den långsiktiga planeringen i första hand bör sträva efter att hämta in studieunderlag via den ordinarie linjeorganisationen.

2 Remissyttrandena

Yttranden över promemorian har avgetts av försvarets forskningsanstalt (FOA), civilförsvarsstyrelsen (Cfs), försvarets rationaliseringsinstitut (FRI), 1978 års försvarskommitté (FK 78) samt riksrevisionsverket (RRV).

I det följande redovisas dels remissinstansernas allmänna kommentarer till promemorian (avsnitt 2.1), dels synpunkterna på de i promemorian redovisade förslagen (avsnitten 2.2–2.7). I avsnitt 2.8 redovisas vissa synpunkter på frågan om samordning av planerings- och utredningsverksamheten som behandlats i promemorian men inte redovisats som förslag.

2.1 Remissmyndigheternas allmänna kommentarer

Samtliga remissmyndigheter biträder i huvudsak de förslag som förs fram i promemorian. De flesta har dock en del kommentarer och tillägg.

FK 78, som inte har några principiella erinringar mot innehållet i promemorian, anmäler att behandlingen av Cfs perspektivplan inte var avslutad i kommittén när remissvaret skrevs varför man inte kunde ta slutlig ställning till de förslag som berör omfattning och inriktning av denna plan.

FRI framhåller att planeringsverksamheten i första hand bör inriktas på produktionsplaneringen.

Cfs anser att de förändringar i planeringssystemet som föreslås medför att planeringen vid Cfs i framtiden kan ske på effektivare sätt. Man delar vidare promemorians uppfattning att förändringarna inte är av den omfattningen att systemets rationalitet och funktion bör ifrågasättas.

2.2 Preciserade direktiv för perspektivplaneringen

I promemorian föreslås att Cfs och försvarsdepartementet gemensamt överväger i vad mån civilförsvaret, i anvisningarna för perspektivplaneringen, kan ges mer preciserade direktiv.

Samtliga remissinstanser som kommenterat förslaget är positiva. FRI dock under förutsättning att förslaget leder till ett totalt sett minskat arbete. FOA och Cfs betonar det nödvändiga i att sådana preciseringar sker i samverkan mellan Cfs och försvarsdepartementet och att syftet

främst bör vara att koncentrera planeringsarbetet till de frågeställningar som är av särskild betydelse i kommande försvarsbeslut.

2.3 Stöd från FOA i planeringsarbetet

I promemorian föreslås att FOA ges i uppdrag att i ökad omfattning biträda Cfs och överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) med studier för att ge dessa myndigheter bättre underlag för perspektivplaneringen.

Cfs och FOA delar synen på behov av ökat studiestöd från FOA till de civila totalförsvarsmyndigheterna. RRV hävdar att möjligheten för FOA att delta i sådana utökade totalförsvarsstudier är beroende av om det finns tillräckligt med utredare och forskare med speciell totalförsvarskompetens. Även FOA anser att totalförsvarsstudier kräver särskild kompetens som går utöver vad som krävs för rent militära frågor. FOA anser att man har denna kompetens men liten kapacitet för utökad medverkan.

FRI framhåller att Cfs i ökad omfattning bör följa de av ÖB ledda krigsförloppsstudierna för att därigenom öka samverkan mellan totalförsvarets olika delar.

I promemorian föreslås vidare att en del av FOA:s ökade studier av Cfs och ÖEF:s problem skulle utföras i perioden mellan två perspektivplaneringsomgångar, då det militära försvarets behov av studier borde vara mindre. Såväl Cfs som FOA är tveksamma till denna tanke. FOA hävdar att man under denna tid förbereder kommande planeringsperiod tillsammans med det militära försvaret bl. a. genom kunskapsuppbyggande studier.

2.4 Flexibla tidshorisonter

I promemorian föreslås att flexibla tidshorisonter införs i Cfs perspektivplanering och att tidshorisonterna anpassas till karaktären hos de olika långsiktiga frågor som skall behandlas.

FOA, FRI och RRV som särskilt kommenterat detta förslag anser att flexibla tidshorisonter är väl värda att pröva. FRI säger vidare att man vid varje planeringsomgång bör klargöra vilken ambitionsnivå som är rimlig för olika delområden.

2.5 Redovisningen av perspektivplaneringen

I promemorian föreslås att Cfs och försvarsdepartementet överlägger om vilken omfattning och inriktning redovisningen av Cfs perspektivplaneringsarbete bör ha.

Cfs anmäler att man tagit intryck av de synpunkter på redovisningens omfattning och utformning som riksdagens revisorer lämnat under utredningens gång och att man därför minskat omfattningen av perspektivplan del 2.

2.6 Programvärdering

I promemorian föreslås att Cfs i ökad omfattning för avvägningsdiskussioner i programtermer, utvecklar ett programvärderingssystem samt överväger lämpliga metoder för hur resurserna skall redovisas på delprogram.

Såväl Cfs som FOA betonar vikten av att man inte låser studiearbetet i en standardiserad programstruktur. Man bör studera sakfrågor och göra

avvägningar obundet av programmen med hänsyn till de frågeställningar som skall studeras men därefter belysa de erhållna resultaten i programtermer.

Cfs delar uppfattningen att meningsfulla avvägningsdiskussioner förutsätter information om krigsorganisationens status och att denna kan erhållas med hjälp av ett programvärderingssystem. Cfs har därför påbörjat arbetet med att ta fram ett sådant system.

FRI påpekar i detta sammanhang att Cfs inte torde behöva något invecklat programvärderingssystem och att resursfördelningen bör kunna ske med hjälp av en uppdaterad fördelningsnyckel.

2.7 Arbetsmetodik vid perspektivplaneringen

I promemorian föreslås att Cfs i arbetet med den långsiktiga planeringen i första hand bör sträva efter att hämta in studieunderlag via den ordinarie linjeorganisationen.

FRI instämmer i förslaget, och Cfs anmäler att en övergång till ett sådant arbetssätt har påbörjats. Vidare har man minskat den omfattande förankring av studiearbetet hos personalen som tidigare gjordes och eftersträvar numera i första hand en förankring av resultaten hos Cfs lekmannastyrelse och verksledning.

2.8 Samordning av planerings- och utredningsverksamheten

I promemorian omnämns bl.a. att en av tankarna med FPE är att långsiktig planering och beslut av avvägningskaraktär skall kunna hållas samman inom systemet, men att en del betydelsefulla utredningar bedrivs vid sidan av systemet och att beslut i vissa fall tas fristående från vad som framkommit inom FPE:s ram.

Cfs och FOA:s synpunkter på denna brist på samordning överensstämmer i stort. FOA säger:

I samband med utarbetande av anvisningar för perspektivplaneringen bör även utrönas vad som måste läggas som utredningar vid sidan av perspektivplaneprocessen. Sådana utredningar bör endast förekomma när det i en fråga finns flera starka intressenter, t. ex. andra totalförsvarsmyndigheter eller kommuner. Övriga frågor skall behandlas inom ramen för perspektivplaneringen. Tidsmässigt bör sådana utredningar samordnas med perspektivplaneringen så att ett samlat underlag föreligger inför förvarsbesluten.

Sakregister till granskningsärendena åren 1976—1981

Registret upptar de ärenden som revisorerna slutbehandlat under åren 1976 t. o. m. första halvåret 1981. Det omfattar också ärenden i vilka granskningsarbete under motsvarande period påbörjats eller beslut om förstudier fattats.

<i>Administrationskostnaden för högskoleutbildning</i>	81: 21
<i>Administrativa göromål vid universitet och högskolor</i>	76: 125
<i>Affärsverkens intäkts- och kostnadsutveckling</i>	
Kommunikationsverken	80: 12
Domänverket	81: 18
<i>Arbetsgivaravgifter, debitering och uppbörd av</i>	81: 9, 15
<i>Arbetsmarknadspolitik</i>	77: 116
<i>Arbetsmarknadsverkets personalsituation</i>	81: 18
<i>Avbemannade fyr- och lotsplatser</i>	81: 16
<i>Avskrivningskungörelsen, tillämpningen av</i>	77: 107
 <i>Bangladesh, katastrofbistånd till</i>	76: 104
<i>Befälsutbildning</i>	76: 106
<i>Beredskapsarbeten administrerade av statens vägverk</i>	78: 15
<i>Beredskapsåtgärder inom TEKO-området</i>	81: 20
<i>Besparingsåtgärder i statsförvaltningen</i>	81: 14
<i>Biblioteksväsen</i>	
Information om statliga publikationer	81: 12
LIBRIS	78: 19
<i>Bostadsbebyggelse, statens stöd till</i>	81: 23
 <i>Centrala studiestödsnämnden</i>	78: 26
<i>Civilförsvarets planeringssystem</i>	81: 11
 <i>Databehandling</i>	
Datorbaserat system för studiedokumentation	81: 16
Informationssystem för vetenskapliga bibliotek	78: 19
<i>Domänverket</i>	81: 18
<i>Dramatiska teatern och Operan</i>	81: 21
<i>Dödsbodelägda skogsbruksegendomar</i>	76: 104
 <i>Exekutionsväsendet</i>	
Allmänna och enskilda mål vid exekution	81: 10, 18
Indrivning av parkeringsbot	76: 102
 <i>Fartygskreditgarantinämnden</i>	81: 22
<i>Fastighetsbildnings- och mättningsväsendet</i>	79: 11
<i>Finansförvaltningens centrala organisation</i>	80: 7
<i>Fyr- och lotsplatser</i>	81: 16
<i>Försvarsväsen</i>	
Anskaffning av försvarsmateriel	81: 19
Befälsutbildning	76: 106
Civilförsvarsstyrelsens materielupphandling	76: 109
Försvarets planerings- och ekonomisystem:	
a) produktionsledningssystemet	80: 9
b) planeringssystemet inom civilförsvaret	81: 11
c) planeringssystemet	81: 15

Tjänstledighet vid frivillig utbildning	79: 10
Utarrendering av övningsfält	79:26
Utlokalisering av militära myndigheter	81: 18
Förvaltningslagens effekter	76: 100
<i>Glesbygdsfrågor</i>	76: 115
<i>Gotländska kyrkor</i>	77: 113
<i>Hälso- och sjukvård</i>	
Karolinska sjukhusets upprustning	77: 101
Socialstyrelsens tillsynsverksamhet	76: 110
<i>Högskoleutbildningens administrationskostnad</i>	81: 21
<i>Högskolornas administrativa göromål</i>	76: 125
<i>Idrottsstöd</i>	81: 12
<i>Indrivning av parkeringsbot</i>	76: 102
<i>Information</i>	
Samhällsinformation	76: 122
Statliga publikationer	81: 12
<i>Institutet för rikskonserter</i>	79: 10
<i>Internationellt bistånd</i>	
Katastrofbistånd till Bangladesh	76: 104
<i>Invandrarverket</i>	76: 127
<i>Jordbruksprisreglering</i>	80: 11
<i>Kammarkollegiet</i>	78:23
<i>Kammarrätterna</i>	77: 100
<i>Karolinska sjukhuset, upprustning av</i>	77: 101
<i>Kommunal byggnads- och anläggningsverksamhet</i>	77: 120
<i>Konsertverksamhet finansierad av staten</i>	79: 10
<i>Kontrollen av mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter</i>	81: 15
<i>Kriminalvårdsanstalter</i>	81: 19
<i>Kulturminnesvård</i>	
Restaurering av gotländska kyrkor	77: 113
<i>Kulturrådet</i>	81:20
<i>Lantmäteriverksamhet, lokal</i>	79: 11
<i>LIBRIS – ett datasystem för bibliotek</i>	78: 19
<i>Lokaliseringsbidrag</i>	80: 12
<i>Lots- och fyrplatser</i>	81: 16
<i>Luftfartsverket</i>	
Intäkts- och kostnadsutveckling	80: 12
Ärendebalans	77: 104
<i>Länsskatterätterna</i>	78:27
<i>Länsstyrelsernas planeringsavdelningar</i>	78: 30
<i>Mellankommunala skatterätten</i>	78:22
<i>Mervärdeskatt och arbetsgivaravgifter</i>	81: 15
<i>Näringsstöd</i>	
Lokaliseringsbidrag	80: 12
Nämnden för fartygskreditgarantier	81:22

Strukturstöd	81: 17
Svenskt Stål AB	81: 17
Uddeholms AB	80: 10
<i>Omkostnader för statsmyndigheterna</i>	76: 117
<i>Operan och Dramatiska teatern</i>	81: 21
<i>Parkeringsbot, indrivning av</i>	76: 102
<i>Patent- och registreringsverket</i>	76: 127
<i>Planerings- och ekonomisystem inom försvaret</i>	81: 11, 15
<i>Postverket</i>	
Intäkts- och kostnadsutveckling	80: 12
Investeringar i fastigheter och byggnader	81: 21
<i>Programbudgetering hos civila myndigheter</i>	80: 8
<i>Rationaliseringsorgan inom statsförvaltningen</i>	76: 120
<i>Redovisningsrevisionen inom statsförvaltningen</i>	80: 7
<i>Redovisningssystemet för statsmyndigheter</i>	81: 10
<i>Regionmusiken</i>	79: 10
<i>Regleringsföreningar</i>	80: 11
<i>Revisionen av riksdagsförvaltningen</i>	76: 128
<i>Riksbankens avdelningskontor</i>	81: 19
<i>Riksskatteverket</i>	77: 108
<i>Samhällsinformation</i>	76: 122
<i>Service i glesbygd</i>	76: 115
<i>Skogsbruksrationalisering</i>	76: 104
<i>Skogsodling på nedlagd jordbruksmark</i>	81: 22
<i>Socialstyrelsens tillsynsverksamhet</i>	76: 110
<i>Statens fordringar, bevakning och avskrivning av</i>	77: 107
<i>Statens järnvägar</i>	
Intäkts- och kostnadsutveckling	80: 12
Viss omorganisation av banavdelningar	81: 14
<i>Statens kulturråd</i>	81: 20
<i>Statens lån till Uddeholms AB</i>	80: 10
<i>Statens personalnämnd</i>	77: 110
<i>Statens stöd till bostadsbebyggelse</i>	81: 23
<i>Statens stöd till idrotten</i>	81: 12
<i>Statens utlåningsfonder</i>	81: 19
<i>Statliga publikationer, information om</i>	81: 12
<i>Statligt förhandlingssystem</i>	81: 23
<i>Statligt redovisningssystem</i>	81: 10
<i>Statsbidragsberättigade kommunala arbeten</i>	77: 120
<i>Statsförvaltningens rationaliseringsorgan</i>	76: 120
<i>Statsmyndigheter</i>	
Arbetsmarknadsverkets personalsituation	81: 18
Besparingsåtgärder inom statsförvaltningen	81: 14
Fartygskreditgarantinämnden	81: 22
Finansförvaltningens centrala organisation	80: 7
Kulturrådet	81: 20
Omkostnader	76: 117
Programbudgetering	80: 8
Rationaliseringsorgan	76: 120

Redovisningsrevision	80: 7
Redovisningssystem	81: 10
Riksbankens avdelningskontor	81: 19
Utlokalisering	81: 18, 20
Ärendebalanser, se även under <i>Ärendebalanser hos vissa statsmyndigheter</i>	79: 12
ÖEF	81: 20
<i>Strukturstöd till industrin</i>	81: 17
<i>Studiedokumentation vid högskolan, STUDOK</i>	81: 16
<i>Studiestödsnämnden</i>	78:26
<i>Svenskt Stål AB</i>	81: 17
<i>Tandvårdsreformen</i>	76: 112
<i>TEKO-stöd</i>	81:20
<i>Televerket</i>	80: 12
<i>Tillsynsverksamhet hos socialstyrelsen</i>	76: 110
<i>Trafiksäkerhet</i>	81: 22
<i>Uddeholms AB</i>	80: 10
<i>Universitetens administrativa göromål</i>	76: 125
<i>Utbildning</i>	
Arbetsmarknadsutbildning	77: 116
Befälsutbildning	76: 106
Studiedokumentation vid högskolan	81: 16
Tjänstledighet vid försvarsutbildning	79: 10
<i>Utlokalisering av statliga myndigheter</i>	
Civila myndigheter	81: 18
Militära myndigheter	81: 20
<i>Utlåningsfonder, statens</i>	81: 19
<i>Vägrafiksäkerhetens ansvarsfördelning</i>	81: 22
<i>Vägarverkets administration av beredskapsarbeten</i>	78: 15
<i>Återbetalning av lokaliseringsbidrag</i>	80: 12
<i>Ärendebalanser hos vissa statsmyndigheter</i>	79: 12
Centrala studiestödsnämnden	78:26
Invandrarverket	76: 127
Kammarkollegiet	78:23
Kammarrätterna	77: 100
Luftfartsverket	77: 104
Länsskatterätterna	78:27
Länsstyrelsernas planeringsavdelningar	78:30
Mellankommunala skatterätten	78:22
Patent- och registreringsverket	76: 127
Riksskatteverket	77: 108
Statens personalnämnd	77: 110
<i>ÖEF:s beredskapsåtgärder inom TEKO-området</i>	81: 20