



Förs.
1985/86: 7

Förslag till riksdagen

1985/86: 7

Riksdagens revisorers förslag om
överstyrelsens för ekonomiskt försvar
handläggning av beredskapslån m. m.

Riksdagens revisorer anmäler härmed sin granskning av överstyrelsens för ekonomiskt försvar (ÖEF) handläggning av beredskapslån m. m. Revisorerna har i granskningen kartlagt och utvärderat beklädnadsbyråns handläggningsrutiner, gått igenom aktuella utbetalnings- och kontrollrutiner hos ÖEF samt studerat utfall m. m. av beredskapslån hos ett antal berörda företag.

Revisorerna föreslår

att en s. k. kontrollstation läggs in i ÖEF:s fleråriga beredskapslåneavtal, vid vilken avtalsvillkoren kan diskuteras, omförhandlas och kompletteras mot bakgrunden av den utveckling som varit under den första delen av avtalsperioden.

att kontrollen av hur avtalsvillkoren följs utökas, vilket bl. a. fordrar en utökning av myndighetens personalram med en person samt en omfördelning från konsultmedel till löne-medel.

att ersättningen för beredskapstjänster ändras i normalfallet från beredskapslån till kontant betalning.

En sammanfattning av granskningsrapporten och remissutfallet är som *bilaga* fogad till denna skrivelse. Rapporten har godkänts av revisorerna i plenum den 21 mars 1985.

1 Genomförd granskning

Mot bakgrunden av en del kritik som år 1981 riktades mot överstyrelsens för ekonomiskt försvar (ÖEF) beredskapsåtgärder på textil- och konfektionsområdet beslöt riksdagens revisorer i februari 1982 att granska handläggningen av beredskapslån m. m. vid ÖEF:s beklädnadsbyrå.

De ovan nämnda beredskapslånen används av beklädnadsbyran till att ersätta företag för att de åtar sig beredskapstjänster med syfte att säkerställa en tillräcklig produktion av för Sverige viktiga varor vid en kris när import försvåras eller omöjliggörs. Exempel på sådana tjänster är att hålla en större produktionskapacitet än vad fredsverksamheten motiverar, att utöka lagerhållningen av råmaterial, att hålla och underhålla en för stor maskinpark, att utöka reservdelslagret, att utbilda personal, men också att genomföra administrativa åtgärder som syftar till att stärka företagets möjligheter att bibehålla eller utöka produktionen av sådana viktiga varor

redan i fredstid. Vilka prestationer som skall utföras och vilken ersättning företagen skall ha fastställs i ett avtal.

Beredskapslånen infördes år 1982. Tidigare fanns ett flertal olika lånetyper. Lånen löper under flera år och är vanligtvis ränte- och amorteringsfria. Utbetalningen av lånen sker också under flera år men är vanligtvis koncentrerad till låneperiodens tidigare del. Under förutsättning att företagen uppfyller sina åtaganden i beredskapsavtalen skrivs låneskulden ned under avtalsperioden, så att den är helt nedskriven vid den slutliga förfalldagen. Lånen kan kompletteras med kreditgarantier.

Underlaget till revisorernas granskningsrapport har erhållits vid genomgång av beklädnadsbyråns handläggningsrutiner, vid studier av aktuella handlingar och av ingångna avtal samt vid besök hos företag som erhållit beredskapslån. På revisorernas uppdrag genomförde en revisionsbyrå en genomgång av aktuella utbetalnings- och kontrollrutiner hos ÖEF.

Vid granskningen av handläggningsrutinerna och vid besöken hos företagen konstaterades, att såväl från företagen som från dem som fördelar lånen var det allmänna omdömet om beredskapslånesystemet positivt samt att det jämfört med tidigare system var en utveckling i rätt riktning. I granskningsrapporten föreslogs ändock ett antal justeringar och kompletteringar. Vissa förslag av mindre omfattning överlämnades under hand till ÖEF. Huvudparten av dessa samt flera av de förslag av mer principiell karaktär som togs upp i revisorernas rapport biträds av ÖEF. En del av dem är redan åtgärdade och arbete pågår med att genomföra förändringar i enlighet med flera av de övriga förslagen.

Revisionsbyrån bedömde ÖEF:s interna kontroll på här aktuellt område som godtagbar. Vidare visade byrån på en del åtgärder som kan vidtas för att ytterligare förbättra den interna kontrollen. En del av dem har redan åtgärdats av beklädnadsbyrån.

Beräffande förslagen om införande av en kontrollstation i avtalen, utökad kontroll av hur avtalen följs samt förändrat ersättningssystem för beredskaps tjänster, har ÖEF och de övriga remissmyndigheterna funnit anledning att lämna mer fylliga kommentarer. I de flesta fall biträder de förslagen men har synpunkter på delar eller helheten.

2 Revisorernas överväganden

En av anledningarna till att revisorerna beslöt att granska handläggningen av beredskapslån m. m. vid ÖEF:s beklädnadsbyrå var den kritik som riktats mot ÖEF:s utbetalnings- och kontrollrutiner på området. Revisorerna har kunnat konstatera att ÖEF har lagt ned ett omfattande arbete på att förbättra dessa rutiner och att de numera har en godtagbar nivå. Arbete på att förbättra dem ytterligare pågår dessutom. Revisorerna har vidare kunnat konstatera att det nya systemet med beredskapslån upplevs som klart bättre än tidigare lånesystem, att arbete fortlöpande pågår för att ytterligare förbättra systemet samt att ÖEF redan åtgärdat eller förklarat sig beredd att åtgärda flertalet av de förslag till justeringar som framförts i granskningsrapporten. I fortsättningen kommer därför inte ytterligare att

ordas om dessa frågor, eller om förslag som biträts av ÖEF och där inga invändningar rests av övriga remissmyndigheter. Revisorerna förutsätter att ÖEF fortsätter att utveckla systemet och därvid tar hänsyn till förslag som man förklarat sig biträda men som ännu inte åtgärdats.

Revisorerna behandlar i det följande förslagen om kontrollstation, om utökad kontroll samt om ändrad ersättningsform till företagen.

2.1 Kontrollstation

Beredskapslåneavtalen skrivs vanligtvis på fem år eller mera. Under perioden skall företaget vidta åtgärder i enlighet med vad som angivits i avtalet och upprätthålla avtalad beredskapseffekt. Målet med ÖEF:s åtgärder är att hos företaget skapa en önskvärd långsiktig beredskapseffekt utan ytterligare lån från ÖEF.

Långsiktigheten i avtalen är till fördel för både företagen och ÖEF. I och med att företagen har överblick över beredskapskraven på lång sikt samt de resurser man erhåller skapas stabilitet i planeringen och förutsättningar för att genomföra fleråriga projekt.

För ÖEF förenklas planeringen bl. a. genom att ÖEF kan arbeta med en delbransch i sänder för att, när avtalen är skrivna, kunna engagera sig på ett annat område, i förhoppningen att den "klara" delbranschen sköter sig själv ett tag. Erfarenheterna har dock visat att en "klar" delbransch inte kan lämnas helt. Löpande under avtalsperioden kommer problem som t. ex. konkurser, ändrade marknadsförutsättningar m. m. som måste bearbetas.

Den långa avtalsperioden kan också medföra problem. Avtalen skrivs naturligtvis med den kunskap om framtiden som gäller vid avtalstillfället. Problemet är dock att företagen vanligtvis inte kan överblicka så lång tid som en fem- eller kanske tioårig avtalsperiod. Vissa företag kan t. o. m. ha svårigheter att planera för så lång tid som ett år framåt. Förutsättningarna som gällde vid avtalstidpunkten kan alltså snabbt ändras. Förändringar kan ske i marknadsförutsättningar, företagets inriktning, maskinparkens sammansättning, ändrade ägarförhållanden m. m., vilka var för sig eller tillsammans innebär att avtalsvillkoren inte längre är aktuella eller tillämpliga. I sådana fall kan det vara lämpligt att vid en omförhandling anpassa vissa avtalsvillkor till de förändrade förutsättningarna. Det kan naturligtvis också vara lämpligt att nya villkor, som man vid den första avtalstidpunkten inte kunde förutse, skrivs in i avtalen. För att en omförhandling skall bli meningsfull krävs att det finns pengar att fördela som motsvarar nya åtaganden eller förändrade villkor.

ÖEF har anmält att det kan vara funktionellt att bygga in en kontrollstation i avtalen efter prövning från fall till fall om sådant behov föreligger. ÖEF förutsätter härvid att lånebeloppets storlek inte omförhandlas.

Revisorerna anser att ÖEF i beredskapsavtalen bör lägga fast åtminstone en kontrollstation, vid vilken avtalsvillkoren kan diskuteras, omförhandlas och kompletteras mot bakgrunden av den utveckling som förevarit. I några få fall kanske sådana överläggningar inte behöver genomföras, men därom vet man knappast något när avtalen skrivs. Tid för kon-

trollstationsförhandlingar bör alltså anges i alla avtal. I avtalet skall också anges den andel av den totala kontraktssumman som då finns att förhandla om. Revisorerna anser inte att man vid kontrollstationen skall skjuta till nya medel, utan endast precisera åtgärder inom ramen för de medel som i avtalet reserverats till denna senare tidpunkt.

2.2 Utökad kontroll av hur avtalen följs

Av revisorernas granskningsrapport framgår att kontrollen av om företagen följer avtalsvillkoren är sporadisk. Företagen rapporterar till beklädnadsbyrån, vilken vanligtvis godtar dessa rapporter. Besöken på företagen är sällsynta. I rapporten föreslås därför att beklädnadsbyrån skall utöka kontrollen genom att ansvarig handläggare besöker företagen åtminstone någon gång under avtalsperioden. En lämplig tidpunkt kan vara före kontrollstationsförhandlingarna.

En sådan ordning med besök på företagen ställer naturligtvis ökade krav på handläggarna vad gäller såväl kompetens som tid. I rapporten föreslås därför att antalet handläggare vid beklädnadsbyrån utökas med en och att en del av konsultmedlen tas i anspråk därför, att handläggarna ges en till uppgiften anpassad utbildning i revision samt att man vid behov i avtalen skriver in sådana krav på företagets redovisning att den ovannämnda kontrollen kan utföras med rimlig arbetsinsats.

Det grundläggande syftet med besöken på företagen bör naturligtvis vara att kontrollera att avtalsvillkoren följs och att samhället tillförsäkras den beredskapseffekt som man avtalat om. En rad positiva bieffekter kan därutöver erhållas som t. ex. ömsesidig information och kunskapsuppbyggnad om branschens och företagets problem, tillfälle för parterna att på plats lösa enklare praktiska problem samt möjlighet för beklädnadsbyrån att nå konkurshotade företag innan det är för sent.

Remissmyndigheterna har, som redovisas i bilaga, flera synpunkter på förslaget om utökad kontroll. Näringslivsorganisationerna ställer sig avvisande till utökad kontroll, medan ÖEF m. fl. finner det angeläget. Statens industriverk (SIND) pekar på problemet som kan uppstå när en av två avtalslutande parter kontrollerar den andre.

Enligt revisorernas mening är det naturligt att ÖEF som köpare av beredskapstjänster också har praktiska möjligheter att kontrollera att samhället erhåller dessa tjänster. Att besöken utförs av de handläggare vid ÖEF som är ansvariga för avtalen och löpande följer branschen och företagen finner revisorerna också riktigt, liksom att handläggarna vid mer komplicerade situationer skall kunna ta hjälp av revisionsbyråer och andra konsulter. Enligt vad revisorerna erfarit tycks det vara mindre vanligt att företagen medvetet manipulerar avtalsvillkoren, utan avvikelser tycks oftare uppstå genom oaktsamhet, bristande uppmärksamhet eller för företagen ändrade förutsättningar. Revisorerna anser mot denna bakgrund att den modell och ambitionsnivå för kontrollen som skisserats i granskningsrapporten är lämplig. En förutsättning för att genomföra denna förändring i ÖEF:s organisation är att regeringen utökar myndighetens personalram

med en handläggare och godkänner att motsvarande konsultmedel överförs till löne­medel, vilket revisorerna tillstyrker.

Förs. 1985/86: 7

2.3 Ändrad ersättningsform för beredskapstjänster

Succesivt har ÖEF ändrat synen på sina insatser inom industrin från rent stödtänkande till att man köper för svensk beredskap viktiga tjänster. Införandet av beredskapslånesystemet, genom vilket tjänsterna betalas, är ett steg i denna riktning. Konstruktionen med beredskapslånen är dock, enligt granskningsrapporten, något svåröverskådlig och medför ett omfattande administrativt arbete. Därför har i rapporten föreslagits en övergång till kontant betalning för avtalade och erhållna tjänster.

ÖEF har i sitt remissvar konstaterat att möjlighet till kontant ersättning redan finns inom ÖEF:s verksamhetsområde. Som en följd av beredskaps­lagringsutredningens förslag (Ds Fö 1985: 1) kan sådana avtal komma att utökas i antal. ÖEF hävdar vidare att det inte finns något generellt optimalt ersättnings­system, varför åtgärderna måste anpassas till rådande om­ständigheter. Systemet med beredskapslån och beredskaps­garantier anser man ger önskvärd långsiktighet och flexibilitet och att detta system därför är ett värdefullt komplement till ett system med kontant betalning. ÖEF befarar vidare att företagens incitament att upprätthålla avtalade beredskapsåta­ganden under längre tid kan minska vid ett system med renodlad kontant­ersättning. Övriga remissmyndigheter, utom försvarets rationaliseringsin­stitut (FRI), tillstyrker en övergång till kontant ersättning. FRI anser att skillnaden mellan de två ersättningssystemen inte är särskilt stor, varför institutet inte finner anledning att nu frångå systemet med beredskapslån. Riksrevisionsverket (RRV) pekar bl.a. på de ökade möjligheter till for­mellt upphandlingsförfarande som ett system med kontantbetalning ger, vilket kan medföra bättre beslutsunderlag och minskad risk för att något av företagen erhåller konkurrensfördelar. RRV betonar vikten av att betalning sker mot fullgjord prestation.

I princip skiljer sig inte ÖEF:s beredskapslåneavtal om köp av tjänst som är av betydelse för rikets beredskap från andra avtal om köp av tjänster som upprättas mellan staten och företag eller mellan företag. Det är därför naturligt om ersättningen från ÖEF till företaget också får en för vanliga affärer sedvanlig form, dvs. att man betalar när den beställda varan är levererad och att man betalar kontant. I beredskapslånesystemet betalas ofta en stor del av den överenskomna summan långt innan tjänsten är producerad eller levererad. Garantier för att man sedan får den skapas genom konstruktionen med lån som skrivs ned i takt med att tjänsten levereras. Revisorerna anser att en årlig kontant ersättning under avtalspe­rioden är mer i överensstämmelse med vad som är sedvanligt vid köp av tjänster. Eftersom kontant betalning även ger en bättre överblick över statens kostnader för dessa beredskapsåtgärder, är enklare att överblicka för företagen samt enklare att administrera hos ÖEF, anser revisorerna att denna betalningsform bör införas även vid beklädnadsbyråns beredskaps­avtal. I de fall företaget inte har pengar till inledande investeringar m. m. som skall göras enligt avtalet, bör kontantbetalning kunna kompletteras

med lån mot säkerhet av ÖEF utfärdade kreditgarantier. Sådana kreditgarantier bör dock beviljas restriktivt. Lånen bör amorteras med de följande betalningarna. Beredskapslånesystemet bör finnas kvar och utnyttjas vid särskilt komplicerade situationer.

I några remissvar har ifrågasatts om inte ett kontantbetalningssystem kan medföra en försvagning av garantierna för att företagen håller avtalen under hela avtalsperioden. Enligt revisorernas bedömning torde behovet av säkerhet vara mindre då man betalar i efterhand. I de fall ÖEF finansierat större investeringar i inledningen av ett projekt är det naturligt att ÖEF återförsäkras sig om att företaget inte bryter avtalet när dessa väl är gjorda. För närvarande erhålls sådana garantier genom att ÖEF tar säkerheter i byggnader och produktion. Ett alternativ kan vara att man för in skadeståndsklausuler i avtalen. Flera av de företag med vilka ÖEF träffar avtal har under en längre tid levt med krympande marknader, avsättningsproblem, dålig ekonomi, stor lånebörda och osäkerhet i största allmänhet, vilket kan innebära att de lätt hamnar i en situation där de inte klarar av att uppfylla alla sina åtaganden. Problemet i dessa fall är vanligtvis inte hur man skall dra nytta av sina säkerheter, utan vilka åtgärder som behöver vidtas för att bibehålla den beredskapseffekt som avtalet syftade till att säkra.

3 Hemställan

Riksdagens revisorer hemställer

beträffande överstyrelsens för ekonomiskt försvar handläggning av beredskapslån

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om

- a. kontrollstation i ÖEF:s beredskapslåneavtal,
- b. utökad kontroll av hur avtalen följs,
- c. ändrad ersättningsform för beredskapstjänster.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Allan Åkerlind (m), John Johnsson (s), Börje Sten~~son~~ (fp), Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Bertil Jonasson (c), Yngve Nyquist (s), Wiggo Komstedt (m), Stig Gustafsson (s), Anita Johans~~son~~ (s), Birgitta Rydle (m) och Olle Grahn (fp).

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

Stockholm den 7 november 1985

På riksdagens revisorers vägnar

Allan Åkerlind

Douglas Dérans

Dnr 1981:29

Sammanfattning av rapport 1984/85: 3 om överstyrelsens för ekonomiskt försvar handläggning av beredskapslån m. m. och de remissyttranden som avgivits över den

I Rapporten

I.1 Bakgrund och syfte

Riksdagens revisorer beslöt i februari 1982 att granska handläggningen m. m. av beredskapslån vid överstyrelsens för ekonomiskt försvar (ÖEF) beklädnadsby å. Granskningen genomfördes så,

- att beklädnadsbyråns handläggningsrutiner kartlades och utvärderades,
- att en genomgång gjordes av de aktuella redovisnings- och kontrollrutinerna hos ÖEF samt
- att revisioner genomfördes hos ett antal företag som fått lån.

Granskningen genomfördes under medverkan av auktoriserade revisorer.

I.2 Lån m. m. för beredskapsåtgärder

Ekonomiskt försvar är ett samlingsbegrepp för åtgärder som krävs för att samhället skall kunna bibehålla en tillfredsställande försörjningsförmåga i kriser och krig. ÖEF har bl. a. till uppgift att samordna dessa åtgärder. Beklädnadsbyrån är en enhet i ÖEF, som ansvarar för beklädnadsvaror, teknisk textil, sjukvårdstextil, skor m. m. En hög beredskap på området kan erhållas genom att varor lagras eller genom att ersättningsmateriel utvecklas. Byrån försöker dock i första hand genom ekonomiska åtgärder utveckla och bibehålla den berörda industrins alltför begränsade produktionskapacitet.

I.3 Beredskapslån och beredskapsgarantier

De ekonomiska instrument som ÖEF disponerar för beredskapsbevarande och beredskapshöjande åtgärder är sedan den 1 juli 1982 beredskapslån och beredskapsgarantier. Tidigare fanns andra lånetyper.

Beredskapslån kan ha en löptid på mellan ett och femton år. Utbetalningar kan göras under de första fem åren beroende på vad som överenskommit i avtalet. Vanligtvis är lånen ränte- och amorteringsfria. Under förutsättning att företagen uppfyller sina beredskapsåtaganden skrivs låneskulden ned under avtalsperioden så att den är helt nedskriven vid den slutliga förfallodagen. ÖEF kan också gå i borgen, s. k. beredskapsgaranti, för lån som företagen får på annat håll.

Vid årsskiftet 1984-1985 hade beklädnadsbyrån slutit 55 beredskapslåne-avtal om sammanlagt ca 384 milj. kr.

Förs. 1985/86: 7
Bil.

1.4 Beklädnadsbyråns handläggning av låneärenden

Beklädnadsbyrån försöker numera bearbeta och skriva avtal med företag inom en hel delbransch i ett sammanhang. Härigenom kan man få en samlad bedömning av hur medlen skall fördelas under kommande femårsperiod.

Arbetet inleds med att beredskapsbehovet inom den aktuella delbranschen analyseras, varefter en teknisk och ekonomisk analys görs innan man går ut med erbjudande om att teckna avtal. När ansökningarna kommit in från företagen görs en fördjupad analys av varje företag och upprättas en turordning enligt vilken byrån skall försöka förhandla fram beredskapsavtal. I första hand vill man ha avtal med företag som förväntas ha en sådan livslängd att beredskapseffekten som eftersträvas kommer att finnas kvar även efter avtalstidens utgång.

Beredskapsavtalen skrivs med resp. företag efter förhandlingar. Beredskapsåtaganden som därvid diskuteras kan vara utrustningskapacitet, organisatorisk och personell kapacitet, produktionsvolym i kris, minsta produktion i fredstid, utbildning av personalen, skyldighet att underhålla maskinparken, lagringsåtaganden vad gäller vissa svårersättliga varor och reservdelar m. m. I avtalen kan också regleras åtgärder inom t. ex. områdena maskininvesteringar, administration, marknadsföring m. m. som syftar till att höja eller trygga den långsiktiga försörjningsberedskapen.

Företagen erhåller som ersättning för dessa åtaganden beredskapslån och i vissa fall beredskapsgarantier. I avtalet regleras hur stora dessa är, för hur lång tid de gäller, vid vilka tidpunkter de skall betalas ut, hur de skrivs ned m. m. Utbetalningarna fördelas ofta över flera år och nedskrivningarna görs årligen under hela avtalsperioden. För utbetalning och nedskrivning krävs av ÖEF godkänd rapport från företaget om hur villkoren i avtalet är uppfyllda. Rapportskyldigheten anges i avtalet. Vanligtvis är lånen ränte- och amorteringsfria.

Beredskapsgarantier används i vissa fall då företagen behöver låna utöver sin egenfinansiering och beredskapslånet. ÖEF går därigenom i borgen för företagets lån i bank. Inom skoindustrin tecknar beklädnadsbyrån också s. k. tremånadersgarantier för att hjälpa företagen att låna upp rörelsekapital under perioder med dålig avsättning för skor.

Beklädnadsbyrån följer rent allmänt upp vad som händer i de aktuella delbranscherna. Mer konkret information om hur avtalsvillkoren följs erhålls främst genom de rapporter som krävs in. Rapporterna påtecknas av företagets revisorer. Ibland besöks företagen av byråns tekniker. Någon egentlig revision ute på företagen förekommer vanligtvis inte.

Utöver fördelningen av lånemedel och uppföljning av avtalsvillkor har beklädnadsbyrån ett omfattande arbete med vissa företag. Avvikelser från avtalsvillkoren måste åtgärdas från byrån. Ibland måste avtalen ändras och i allvarliga fall kan byrån bli tvungen att säga upp avtalen. Stora konkurser

kan bli så tidsödande att byrån tvingas skjuta på beredningen av lån för andra delbranscher halvårsvis eller mera.

Förs. 1985/86:7
Bil.

Handläggarna anser att det är mer stimulerande att arbeta med de nya beredskapslånen än med tidigare låneformer. Det nya systemet är rättvisare för företagen och medger en bättre styrning från byrån mot beredskapsmålen. Personalen får en bättre insyn i vilken beredskap som åstadkoms genom byråns åtgärder. Genom de mångåriga avtalen och genom att en hel delbransch bearbetas i ett sammanhang erhålls en större stadga och målinriktning i arbetet. Arbets sättet ställer dock större krav på byråns personal än tidigare handläggningsformer.

1.5 Uppföljning av ett antal lånefall

Riksdagens revisorers kansli besökte tillsammans med en revisionsbyrå ett antal företag som erhållit beredskapslån. Syftet med besöken var dels att efterhöra företagens syn på ÖEF:s handläggning av låneärenden, dels att utröna i vad mån företagen följer avtalen och om avsedda beredskapseffekter erhållits.

Företagsledarna var genomgående positiva till de nya beredskapslånen. De ansåg bl. a. att principen att få ersättning för en utförd beredskapsprestation är sundare än det gamla systemet med bidrag. Några av dem ansåg också att konstruktionen med beredskapslån var mer konkurrensneutral. De krav på förändringar av olika delar av företagens verksamhet som inarbetas i avtalen ansåg de medverka till ökad konkurrenskraft och långsiktig överlevnadsförmåga. En del problem fanns bl. a. med att tolka avtalsreglerna. Det var inte helt klart hur beredskapslånen skall redovisas och deklarerar.

Under en avtalsperiod kan förutsättningarna för företagens verksamhet ändras, vilket medför att även grunderna för avtalen ändras. Detta medför i flera fall behov av justeringar eller omförhandlingar av avtalen. De besökta företagen har inte heller sådan framförhållning att de kan överblicka hela avtalsperioden.

Vid granskningen om företagen följde avtalsvillkoren framkom en rad mindre avvikelser. Många kunde rättas till redan vid besöken och andra strax därefter. Några frågor kvarstår och utreds vidare av beklädnadsbyrån. Revisionsbyrån föreslog en del åtgärder som bör beaktas vid bl. a. rapportering och avtalsskrivning. Dessa finns i huvudsak med i rapportens förslag till åtgärder. Det allmänna intrycket var att företagen i stort följde avtalsvillkoren.

1.6 Granskning av beklädnadsbyråns utbetalnings- och kontrollrutiner

Som tidigare omnämnts har riksdagens revisorer låtit en revisionsbyrå gå igenom de aktuella redovisnings- och kontrollrutinerna hos ÖEF. Motivet för detta var att dessa rutiner tidigare varit otillfredsställande och att man nu ville kontrollera om de åtgärder som vidtagits av ÖEF på området fört upp den interna kontrollen till en godtagbar nivå.

Revisionsbyrån bedömer den interna kontrollen på här aktuellt område som godtagbar. Revisionsbyrån har vidare visat på en del åtgärder som kan vidtas för att ytterligare förbättra den interna kontrollen. En del av dessa har redan åtgärdats av beklädnadsbyrån.

Förs. 1985/86: 7
Bil.

1.7 Överväganden och förslag

Mot bakgrunden av de erfarenheter som kartläggningen av beklädnadsbyråns handläggningsrutiner, revisionerna på företagen samt granskningen av ÖEF:s utbetalnings- och kontrollrutiner har givit, har sammanfattningsvis följande övergripande konstateranden gjorts i rapporten, nämligen

att den interna kontrollen nu har en godtagbar nivå och att den med redan nu planerade och relativt begränsade åtgärder kan förbättras ytterligare samt

att synen på beredskapslånesystemet är positiv från såväl dem som fördelar lånen som företagen, att man åtminstone på kort sikt erhåller de beredskapseffekter som eftersträvas samt att systemet innebär en utveckling i rätt riktning.

De olika genomgångarna har också givit anledning att formulera vissa förslag till justeringar och kompletteringar av det nuvarande systemet. Sammanfattningsvis innebär de

att arbetet med att förbättra handläggningsrutinerna vid beklädnadsbyrån bör fortsätta och att arbetsordningen bör ses över i här aktuella delar

att ÖEF bör utreda vilka särskilda krav på redovisning, rapportering och information som bör gälla vid avtal med företag som ingår i en koncern

att beklädnadsbyrån kraftigt utökar sin kontroll av hur avtalen följs genom besök på företagen

att resurser för den utökade uppföljningen skapas genom omprioritering från konsultmedel till ytterligare handläggare

att ÖEF i avtalen tar in krav på separat eller särskilt anpassad redovisning i bolagens löpande bokföring för att möjliggöra sådan uppföljning

att beklädnadsbyråns personal ges lämplig utbildning i revision

att en kontrollstation byggs in i avtalet och att en del av avtalssumman avsätts till denna förhandling

att gamla avtal om möjligt samordnas med nya avtal så att man bara har ett avtal per företag

att det i avtalen anges om företagen också har avropsavtal med försvarsmaterielverk

att vissa svårtolkade uttryck i avtalen definieras ytterligare samt

att ÖEF utarbetar en praktiskt utformad handledning om beredskapslån som överlämnas till avtalslutande företag.

Slutligen har i rapporten föreslagits att formen för att betala företagen för beredskapstjänster som de utför skall ändras sålunda,

att den nuvarande förordningen om beredskapslån och beredskapsgarantier ersätts med en förordning om ersättning för beredskapstjänster som medger kontant betalning för utförd tjänst i kombination med ett begränsat utnyttjande av kreditgarantier.

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten 1984/85:3 om överstyrelsens för ekonomiskt försvar handläggning av beredskapslån m. m. har, efter remiss, lämnats av sju myndigheter och organ. Dessa är överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF), försvarets rationaliseringsinstitut (FRI), statens industriverk (SIND), riksrevisionsverket (RRV). Beklädnadsarbetarnas förbund, Svensk Industriförening och Sveriges Industriförbund. Skofabrikantföreningen och Textilrådet/Konfektionsindustriföreningen, som beretts tillfälle att yttra sig, har inte lämnat några synpunkter.

2.1 Allmänna synpunkter på rapporten

Revisorernas rapport har fått ett övervägande positivt mottagande. Remissorganen har främst haft synpunkter på förslagen om ändrad ersättningsform till företagen samt om utökad kontroll. Det är också om dessa förslag som några avvikande meningar kan noteras. ÖEF m. fl. noterar de positiva konstaterandena om den interna kontrollen vid beklädnadsbyrå och om beredskapslånesystemets funktion. Svensk Industriförening anmäler i detta sammanhang att de också funnit att försörjningsberedskapsfrågorna under senare år hanterats mer professionellt och i former som företagen upplevt som rationella.

2.2 Justeringar och kompletteringar av beklädnadsbyråns handläggningsrutiner

Ett antal förändringar och kompletteringar av avtalsvillkor, arbetsordning, handläggningsrutiner m. m. har föreslagits i revisorernas granskningsrapport. Dessutom har ytterligare sådana förslag presenterats i arbetspromemorior som under hand överlämnats till ÖEF. Redan under revisionens gång började ÖEF göra önskade justeringar av rutinerna. ÖEF anmäler i sitt remissvar att förslagen biträds av ÖEF och att man redan vidtagit eller påbörjat förändringar i enlighet därmed. Som exempel anger man omarbetad arbetsordning, datoriserad reskontrabokföring av lånen, decentraliserad diarieföring och andra nya administrativa rutiner, nya blanketter för företagens rapportering till ÖEF samt omarbetad avtalsmall för beredskapslån. Övriga remissmyndigheter och organisationer har inte heller något att invända mot de föreslagna förändringarna av handläggningsrutinerna utan bedömer i några fall att de leder till effektivisering av verksamheten.

2.3Handledning om beredskapslån

Vid besöken hos företag med beredskapslån framkom att det rådde en osäkerhet bl. a. om hur lånen skulle behandlas bokförings- och skattemässigt. I granskningsrapporten föreslogs därför att ÖEF skulle utarbeta och till berörda företag överlämna en handledning om beredskapslån där bl. a. sådana frågor klargörs. ÖEF håller med om att det inte skall råda några

oklarheter för företagen i dessa frågor. Någon kompetens att utarbeta bokförings- och skatteanvisningar har man emellertid inte. ÖEF kommer därför att begära hos bokföringsnämnden och riksskatteverket att de utfärdar anvisningar. ÖEF överväger vidare att ge ut en upplysningsskrift om beredskapslån och beredskapsgarantier.

Förs. 1985/86: 7
Bil.

2.4 Kontrollstation

Beredskapslåneavtalen gäller vanligtvis fem till tio år. Företagen har svårt att förutse såväl delbranschens som företagets utveckling under så lång tid. Osäkerheten är följaktligen stor om vilka behov av åtgärder som finns vid avtalsperiodens senare del och vilka åtgärder som skall preciseras i avtalen för denna tid. I rapporten föreslogs därför att användningen av en del av lånesumman inte skall preciseras i avtalet vid avtalsperiodens början, utan sparas till en senare tidpunkt när bättre överblick över marknad, företagets utveckling, resultat av vidtagna åtgärder m. m. erhållits. Hur denna summa skall användas preciseras i en senare förhandling, en s. k. kontrollstation.

ÖEF anser att ett av syftena med fleråriga beredskapslåneavtal är att åtminstone en planeringsförutsättning skall vara given för berörda företag i den osäkerhet som råder beträffande framtiden. Under förutsättningen att avtalade villkor uppfylls, skall därför ersättningen för en viss beredskaps-tjänst från början vara given.

ÖEF anser vidare att det kan vara funktionellt att bygga in en kontrollstation redan då avtalet upprättas, under förutsättning att den inte ger möjlighet att omförhandla lånebeloppets storlek, utan endast att senare precisera vissa åtgärder inom avtalets ram. Behov av kontrollstation bör dock enligt ÖEF prövas från fall till fall. Då det exempelvis gäller större företag med god framförhållning anser ÖEF att det knappast föreligger behov av en kontrollstation. ÖEF har i flera fall, där behov förelegat om kontrollstation, avtalat om sådan senarelagd åtgärdsprecisering.

Beklädnadsarbetarnas förbund stödjer förslaget om att en kontrollstation skall byggas in i avtalen.

2.5 Kontroll av avtalen

Vid granskningen har framkommit att beklädnadsbyrån förlitar sig till företagens rapportering och att kontrollen ute på företagen av att de följer avtalade villkor är sporadisk. En utökad kontroll föreslås, som i första hand skulle utföras genom besök på företagen av beklädnadsbyråns egen personal. Ett sådant system har flera fördelar men kräver också resurser. I rapporten föreslogs därför en omfördelning av konsultmedel till en handläggartjänst vid byrån, utbildning av byråns personal samt viss anpassning av företagens bokföring.

ÖEF anser att en utökad kontroll av hur avtalen följs är angelägen och att en viss omfördelning från konsultmedel till lönekostnader enligt revisorernas modell kan vara lämplig. Man framhåller dock samtidigt att man inte kan ha anställd personal för alla de kompetensområden där utredningsbehov föreligger, varför tillgång till konsultmedel är nödvändig. Man

pekar också på att konsultmedel ger flexibilitet genom att man kan köpa tjänster när de behövs och för den tid som behövs, utan den långsiktiga bindning som anställd personal medför.

ÖEF konstaterar dock att statsmakernas budgetmässiga styrning hittills gått i motsatt riktning mot revisorernas förslag. De förvaltningsanslag ur vilka personalens löner betalas har under senare år utsatts för stora besparingskrav, medan anslagen för beklädnadsprogrammet, som belastas med kostnader för konsulter, varit förhållandevis rikliga. ÖEF har vid flera tillfällen påpekat denna obalans.

Slutligen anmäler ÖEF att man mot bakgrunden av förslagen i rapporten kommer att försöka utöka kontrollen av avtalen samt, under förutsättning att statsmakernas budgetmässiga styrning inte hindrar det, fortlöpande söka finna den optimala fördelningen mellan lönekostnader för anställd personal och konsultkostnader.

FRI har inga synpunkter på avvägningen mellan personal och konsulter, men påpekar att en överföring av konsultmedel till egen personal bör medföra en utökning av den personalram som i proposition 1984/85: 160 angetts för överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB).

SIND pekar i sitt remissvar på ett annat sätt att frigöra resurser, nämligen genom att leja ut den personalkrävande panthanteringen. I detta sammanhang tar *SIND* också upp två andra synpunkter på avtalsuppföljningar. För det första anser *SIND* att man bör undvika att i beredskapslåneavtalen skriva in mjuka villkor som t. ex. administrativa förändringar, marknadsföringsåtgärder m.m., eftersom de är tidskrävande att följa upp och i praktiken omöjliga att beivra om de inte följs. För det andra pekar *SIND* på den konflikt som det innebär att den ena av två avtalspartner ingående kontrollerar sin partner, och anser det många gånger motiverat att överlämna kontrolluppgifter till utomstående revisorer trots de större kostnader som det medför.

Beklädnadsarbetarnas förbund tillstyrker förslaget om utökad kontroll genom besök på företagen och att detta genomförs genom omprioritering av konsultmedel till medel för ytterligare handläggare.

Svensk Industriförening och *Industriförbundet* ställer sig dock avvisande till ökade kontrollinsatser av den omfattning som föreslås i promemorian. *Industriförbundet* förordar i stället åtgärder med syfte att höja ÖEF:s produktivitet t. ex. genom vidareutbildning av befintlig personal. *Svensk Industriförening* avstyrker en ökad utbildning i revision för berörd personal, eftersom motivet för detta är utökad kontroll. I stället för den utökade kontrollen förordar föreningen att medel satsas på administrativa hjälpmedel för företagen som hjälper dem att följa upp sina åtaganden.

2.6 Förändrat ersättningssystem för beredskapstjänster

ÖEF konstaterar, med anledning av förslaget om en övergång från lån till kontant betalning för företagens beredskapsåtaganden, att sådana möjligheter redan finns inom ÖEF:s verksamhetsområde. Bl. a. finns ca 300 lagrings- och omsättningsavtal där företagen får kontantersättning för sina tjänster. ÖEF påpekar vidare att antalet avtal med kontantersättning kan

komma att utökas som en följd av beredskapslagringsutredningens förslag (BLU) (Ds Fö 1985: 1).

Enligt ÖEF finns inte något generellt optimalt ersättningssystem, varför åtgärderna måste anpassas till rådande omständigheter. Beredskapslånen är därför ett värdefullt komplement till ett system med renodlad kontanter-sättning. Ett generellt utnyttjande av denna senare ersättningsform anser ÖEF vara mindre ändamålsenligt. ÖEF ifrågasätter också om företagens ekonomiska incitament att upprätthålla avtalade beredskapsåtaganden under längre tid kommer att minska vid ett system med renodlad kontanter-sättning.

Sammanfattningsvis är ÖEF:s inställning.

att kontanter-sättning för beredskapstjänst redan nu kan ges.

att ett utökat utnyttjande av detta kräver vissa anslagsmässiga och regleringsbrevstekniska förändringar samt

att den nuvarande ordningen med beredskapslån och beredskapsgaran-tier är funktionell för att säkra vissa typer av beredskap, bl. a. genom den flexibilitet och långsiktighet som den medför.

FRI anser inte att skillnaden mellan beredskapslån och kontant betalning är särskilt stor, varför man inte ser någon anledning att nu frångå förfarandet med beredskapslån.

SIND konstaterar att det primära syftet med beredskapslån och garan-tier är att kompensera företagen för utförda beredskapstjänster. Man anser att en mer direkt kompensation för tjänsterna förefaller välmotiverad och tillstyrker därför förslaget liksom att där också inkludera ersättning för avtalade investeringar som företagen måste finansiera genom lån i bank.

SIND påpekar dock att ÖEF även i ett system med kontanter-sättning kommer att vara tvingad att finansiera vissa ärenden med hög risknivå och att andelen kreditförluster i den då kvarvarande portföljen kommer att bli större än för närvarande. Man bedömer att den föreslagna förändringen inte är negativ för företagen.

RRV, som särskilt granskat förslaget till förändrad ersättningsform, konstaterar att denna kan medföra förenklingar av administrationen, vilket bör kunna ge möjligheter till ökade insatser i förberedelsearbetet. Man konstaterar härvid att ett ändrat system ger ökad möjlighet till ett formellt upphandlingsförfarande av beredskapstjänsterna, vilket dels ger bättre beslutsunderlag inför avtalskrivandet, dels minskar riskerna för att något företag får konkurrensfördelar.

RRV pekar även på risken med att en övergång till ett kontantbetalnings-system kan medföra att statens rättsliga ställning gentemot berörda företag försvagas. *RRV* anser därför att avtalen bör utformas så att staten vid en konkurs inte blir ersättningsskyldig för annat än utförda tjänster, dvs. att betalning sker mot fullgjord prestation. Kreditgarantier förordas framför förskott.

En förändring från lån till kontant ersättning tillstyrks av *Beklädnadsar-betarnas förbund*, som förutsätter att företagen kompenseras för merkostnader som uppstår då företagen tvingas ta lån för att kunna finansiera avtalade åtgärder, samt av *Svensk Industriförening* och av *Industriförbundet*.

	sida
<i>Revisorernas förslag</i>	
1 Genomförd granskning	1
2 Revisorernas överväganden	2
2.1 Kontrollstation	3
2.2 Utökad kontroll av hur avtalen följs	4
2.3 Ändrad ersättningsform för beredskapstjänster	5
3 Hemställan	6
 <i>Bilaga</i>	
1 Rapporten	7
1.1 Bakgrund och syfte	7
1.2 Lån m. m. för beredskapsåtgärder	7
1.3 Beredskapslån och beredskapsgarantier	7
1.4 Beklädnadsbyråns handläggning av låneärenden	8
1.5 Uppföljning av ett antal lånefall	9
1.6 Granskning av beklädnadsbyråns utbetalnings- och kontroll- rutiner	9
1.7 Överväganden och förslag	10
2 Remissyttrandena	11
2.1 Allmänna synpunkter på rapporten	11
2.2 Justeringar och kompletteringar av beklädnadsbyråns hand- läggningsrutiner	11
2.3Handledning om beredskapslån	11
2.4 Kontrollstation	12
2.5 Kontroll av avtalen	12
2.6 Förändrat ersättningssystem för beredskapstjänster	13

