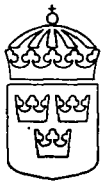
FINANS-
DEPARTEMENTET

ADMINISTRATIONS-KOSTNADER FÖR NÅGRA TRANSFERERINGAR

Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

Ds Fi 1983: 22



FINANS-
DEPARTEMENTET

ADMINISTRATIONS-KOSTNADER FÖR NÅGRA TRANSFERERINGAR

Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

Ds Fi 1983: 22

DEPARTEMENTENS REPROCENTRAL
Stockholm 1983

ISBN 91-38-07815-5

1983-08-16

FÖRORD

Årligen betalar det offentliga ut inemot 200 miljarder kr. i inkomstöverföringar eller transfereringar till hushåll och företag. Det sägs ofta att transfereringar inte innebär någon resursåtgång utan endast medför en omfördelning av inkomster och konsumtionsmöjligheter mellan olika individer. Detta är nog sant, men inkomstöverföringarna sker enligt vissa regler och skall nå vissa grupper. Detta kräver administrativa insatser som direkt tar i anspråk reala resurser.

I denna rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har statskontoret kartlagt administrationskostnaderna för några transfereringar. Kartläggningen visar att administrationskostnaderna - uttryckta som andel av utbetalda bidrag - uppgår till 0,6 % för barnbidragen, 16 % för bidragsförskotten och 1 à 2 % för merparten av stöden till näringslivet. Statskontoret pekar på några vägar som står till buds för att minska adminstrationskostnaderna. Vidare framhåller verket att administrativa och organisatoriska aspekter bör ägnas stor uppmärksamhet vid framtida politiska beslut om nya eller förändrade transfereringar.

I denna rapport behandlas offentliga utgifter, men även det offentligas inkomster - främst skatter och avgifter - kräver administration. Inom kort kommer ESO att publicera en kartläggning av skatteadministrationens kostnader.

EXPERTGRUPPEN FÖR STUDIER
I OFFENTLIG EKONOMI

Daniel Tarschys

INNEHÅLL

		Sid
1	Uppdraget och sammanfattande kommentarer	1
1.1	Uppdraget	1
1.2	Sammanfattande kommentarer	2
2	Administrationskostnader för statlig stödgivning till näringslivet - en översiktlig studie	9
2.1	Bakgrund	9
2.2	Beskrivning av stödgivningen	9
2.3	Stödsystemet organisation i stort	14
2.4	Stödadministrationens förutsättningar	19
2.5	Relativa kostnadsuppskattningar för stödadministrationen	20
2.6	Övriga kommentarer	23
3	Kostnaderna för administrationen av allmänna barnbidrag	25
3.1	Bakgrund	25
3.2	Gällande ordning för administrationen av allmänna barnbidrag	25
3.3	Regler för fastställande och utbetalning av barnbidrag	26
3.4	Vissa statistiska uppgifter	27
3.5	Kostnader	28
3.6	Vissa synpunkter på administrationen av de allmänna barnbidragen	30
4	Kostnaderna för administrationen av bidragsförskott	33
4.1	Bakgrund	33
4.2	Nuvarande och tidigare ordning för administrationen av bidragningsförskott	33
4.3	Motiven för den ändrade adminstrationen av bidragsförskott	34
4.4	Gällande bestämmelser om bidragsförskott	34
4.4.1	Författningar	34
4.4.2	Regelsystem	35
4.5	Nuvarande uppgiftsfördelning	37
4.6	Statistiska uppgifter	38
4.7	Resursåtgång och kostnader	44
4.8	Vissa synpunkter på den nuvarande ordningen	48

Bilagor

Bilaga 1	Beskrivning av hur kostnaderna av de allmänna barnbidragen beräknats.	51

		Sid
Bilaga 2	Administrationen av underhållsbidrag och bidragsförskott - översiktstablå.	53
Bilaga 3	ADB-systemet för barnbidrag - tablå.	59
Bilaga 4	Beskrivning av hur kostnaderna för administrationen av bidragsförskott beräknats.	61

Administrationskostnader för några transfereringar

1 Uppdraget och sammanfattande kommentarer

1.1 Uppdraget

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO har uppdragit åt statskontoret att kartlägga kostnaderna för olika typer av transfereringar. I uppdraget pekar ESO på att ungefär två tredjedelar av statens utgifter utgörs av transfereringar till andra samhällssektorer såsom hushåll, företag och kommuner.

Varje transferering förutsätter ett visst mått av administrativa insatser för att kunna effektueras. Omfattningen av de administrativa insatserna kan antas variera mellan olika typer av transfereringar. Allmänt torde gälla att behovsprövade, selektiva bidrag kräver mer omfattande administrativa insatser än generella bidrag. Kunskapen om de administrativa kostnadernas storlek är dock bristfällig. Det finns därför enligt ESO skäl att kartlägga hur omfattande - i absoluta och relativa tal - de administrativa insatserna och kostnaderna är för några typer av transfereringar.

I uppdraget till statskontoret anger expertgruppen att kartläggningen bör omfatta några olika transfereringar till företag och hushåll. Efter kontakter med expertgruppen beslöts att kartläggningen skulle omfatta dels en översiktlig studie av den statliga stödgivningen till näringslivet, dels allmänna barnbidraget och bidragsförskott.

1.2 Sammanfattande kommentarer

Detta avsnitt innehåller några mer allmänna iakttagelser och kommentarer med utgångspunkt från kartläggningen. Kartläggningen av administrationskostnadernas storlek etc redovisas i de tre följande kapitlen.

Stödet till näringlivet

Den stödarsenal som byggts upp har blivit svåröverskådlig även för dem som administrerar eller beslutar om stöd. Stöden inom olika politikområden (främst arbetsmarknads-, regional, industri- och energipolitiken) korsar varandra och handläggs av så många olika organ att det är svårt att veta vilka stöd som haft mest betydelse för en viss bransch och eller en viss region. Textilindustrin kan t ex komma i åtnjutande av bransch-, export-, regionalpolitiska- och beredskapsstöd. De regionalpolitiska stöden kan t ex utgöra endast en liten del av den samlade stödgivningen till en region.

Ingen samlad registrering görs av hur mycket stöd som företag, branscher och regioner har fått. Endast undantagsvis analyseras stödens effekter i form av antal sysselsättningstillfällen som skapas eller liknande. Det är fullt möjligt att stöd motverkar varandra genom att skapa osund konkurrens mellan företag och regioner.

Den mångfald av utredningar som gjorts eller är på gång när det gäller stöden till näringslivet är ett uttryck för den osäkerhet som råder när det gäller följderna av och effektiviteten i stödverksamheten. Utvärderingar av stöden är därför en nödvändighet för att den mest effektiva stödmixen skall kunna utformas i framtiden.

Det finns många skäl som talar för en rensning i stödfloran och en koncentration av administrationen till ett färre antal stödorgan. En nyligen beslutad åtgärd i den riktningen är överföringen av huvudmannaskapet för de regionalpolitiska stöden från arbetsmarknadsstyrelsen till statens industriverk. När det gäller dessa stöd är det också viktigt att renodla ansvarsfördelningen mellan departement och myndighet.

Statsmakterna bör visa återhållsamhet med att inrätta nya stöd och med att ändra i befintliga stödregler i annat syfte än att förenkla stödadministrationen. Vidare bör utvärderingkravet betonas både för befintliga stöd och för eventuella nya. Verksamheten kring varje stöd bör utformas så att den löpande ger tillgång till uppgifter som kan användas i utvärderingssyfte.

Även om administrationskostnaderna är små i relation till stödbeloppens storlek så uppgår kostnaderna i absoluta belopp till betydande summor. En orsak till de administrativa insatsernas storlek är att stödärendena ofta är komplicerade och anpassade till enskilda företags specifika situation, vilket i många fall leder till att beredningsprocessen får karaktären av förhandling. Dessutom är det för selektiva stöd av den typ som det här gäller - där handläggningen bygger på stegen ansökan, prövning, kontroll - svårt att utforma en alternativ generell handläggningsmodell som är mindre kostnadskrävande.

Över huvud taget bör stödens syfte och effekter vara styrande vid bedömningar av möjliga rationaliseringsåtgärder i enskilda stödformers administration. Så skulle t ex en centralisering av beslutsfattandet för i dag regionaliserade stödformer troligen kunna leda till en viss minskning av administrationkostnaderna. En sådan lösning kan å andra sidan leda till att statens kostnader i form av felaktig stödgivning ökar mer än administrationkostnaderna minskar, eftersom en viss närhet till problemen ofta krävs för att ändamålsenliga beslut skall kunna fattas.

Allmänna barnbidraget

Barnbidragen är ett typiskt exempel på en generell transferering. Andelen administrationskostnader är mycket låg och uppvisar inte oväntat den lägsta andelen av de transfereringar som ingår i kartläggningen.

Förklaringen till den låga andelen administrationskostnader står att finna i det förhållandevis enkla regelsystemet, den organisatoriskt sammanhållna administrationen och den höga graden av automatisering som det rikstäckande ADB-systemet möjliggör.

Kartläggningen visar att det trots detta finns vissa outnyttjade möjligheter att sänka den redan låga andelen administrationskostnader. Detta gäller i första hand de kostnader som hänför sig till ersättningen till postverket för de barnbidrag som utbetalas genom barnbidragsanvisning. En övergång till andra utbetalningsformer - t ex genom insättning på konto hos bank eller posten - skulle innebära en kostnadssäkning. Denna möjlighet till kostnadsminskning rymmer emellertid en konflikt, nämligen den mellan RFV:s och försäkringskassornas strävanden att minimera sina kostnader och postens strävan att värna om sina intäkter.

En annan möjlighet till kostnadsminskning kan finnas i den omständigheten att antalet bidragsberättigade barn beräknas minska med ca 3,5 % fram till 1986. Denna kartläggning har dock inte haft en sådan inriktning att den ger underlag för en bedömning av huruvuda denna - visserligen blygsamma - volymminskning öppnar möjligheter till en realiserbar kostnadsminskning. Det är i första hand en uppgift för RFV och försäkringskassorna att motverka de trögheter som ofta uppstår vid en anpassning av administrationen till en volymminskning i verksamheten.

Administrationen av bidragsförskott

Bidragsförskotten (BDF) infördes ursprungligen som en samhällsgaranti för utgående underhållsbidrag (UHB). Bidragsförskott lämnades som ett förskott på ett fastställt underhållsbidrag. Numera har BDF tillsammans med allmänna barnbidraget karaktären av ett av staten garanterat minimistöd till bidragsberättigade barn.

Administrationen av BDF handhas i huvudsak av försäkringskassorna och riksförsäkringsverket. Frågor om BDF hör emellertid nära samman med frågor om underhållsidrag. UHB fastställs genom avtal mellan parterna eller genom dom i tingsrätt. Kommunerna medverkar genom sina socialnämnder i varierande omfattning i frågor rörande UHB. BDF utgår i princip endast när fastställt UHB inte betalas av den underhållsskyldige eller när BDF är högre än UHB.

Administrationen av BDF är tungrodd och kostnadskrävande vilket i huvudsak beror på själva regelsystemet och den organisation man valt för administrationen av BDF och UHB. Administrationen av BDF och UHB ligger på olika organ men på grund av det nära samband som finns mellan de båda bidragsformerna uppkommer ett omfattande dubbelarbete och kontrollarbete.

Den stora omfattningen av administrativa insatser härrör sig både till fastställandet av BDF och till kravverksamheten.

UHB fastställs som nämnts genom avtal mellan parterna - med eller utan medverkan av socialnämnderna - eller genom dom av tingsrätten. Dubbel- och kontrollarbetet uppkommer genom att försäkringskassorna vid fastställandet av BDF har att pröva om UHB är fastställt till skäligt belopp.

Motsvarande skälighetsbedömning måste försäkringskassan göra när det gäller krav av UHB, när den underhållsskyldige inte betalat fastställt UHB till kassan. Kassan måste då göra en bedömning av den underhållsskyldiges betalningsförmåga innan man fastställer det belopp som skall krävas och/eller medger att kravet helt eller delvis skall efterges.

Kravverksamheten leder också till en omfattande betalningsbevakning och till att kronofogdemyndigheterna i stor utsträckning måste anlitas för indrivning och införsel av inte betalt underhållsbidrag.

Kartläggningen visar att kostnaderna för att administrera BDF är höga både i relativa och absoluta tal. Kostnaderna är så höga att det är motiverat att pröva vilka möjligheter till kostnadsminskningar som finns inom ramen för det gällande systemet. Ytterligare ett skäl för en sådan prövning är att antalet barn med bidragsförskott ökat med ca 25 % från 1979 till 1982. Det finns inga påtagliga tecken på att ett trendbrott är att vänta inom de närmaste åren.

Ett steg i handläggningen där förenklingar skulle kunna övervägas är fastställandet av BDF. De administrativa insatserna skulle kunna minskas om försäkringskassorna i samband med att bidragsförskottets storlek fastställs i normalfallet godtar domen eller avtalet om underhållsbidrag utan att göra en egen skälighetsbedömning.

Problemet med det omfattande administrativa arbetet i samband med kravverksamhet är svårlöst med nuvarande bidragsform, där staten går in som garant för att vårdnadshavaren får ekonomiskt stöd även om den underhållsskyldige inte fullgör sin underhållsplikt eller betalar ett för lågt UHB. Trots att de återkrävda beloppen överstiger kostnaderna för kravverksamheten finns det skäl att pröva olika sätt att effektivisera kravverksamheten. Möjligen kan man tänka sig att den

underhållsskyldiges betalningsvilja skulle öka, om han/hon avkrävdes en straffavgift när han/hon inte fullgör sin underhållsplikt.

En tredje möjlighet att minska de administrativa kostnaderna hänför sig till ersättningen till postverket. Lösningen och problemen är desamma som beskrevs i samband med administrationen av barnbidragen.

Förutsättningarna att minska administrationskostnaderna blir - som RFV också påpekat i det s k RATEF-projektet - självfallet annorlunda om ändringar görs i de materiella bestämmelserna. Samhällsstödet till ensamstående föräldrar är f n under utredning. Resultaten av denna kartläggning visar att det i samband med en kommande förändring av de materiella reglerna är särskilt viktigt att noga beakta de administrativa konsekvenserna. Betydelsen härav understryks också av att de administrativa kostnaderna har blivit mycket högre än vad som beräknades i samband med att administrationen av BDF 1977 fördes över från kommunerna till försäkringskassorna.

Allmänna kommentarer

I uppdraget till statskontoret pekar ESO på att omfattningen av de administrativa insatserna kan antas variera mellan olika typer av transfereringar. Kartläggningen visar att administrationkostnaderna - mätt som andel av utbetalda bidrag - uppgår till 0,6 % för barnbidragen, 1-2 % för merparten av stöden till näringslivet och ca 16 % för bidragsförskotten. Kartläggningen har emellertid en så begränsad omfattning att den inte utgör ett tillräckligt underlag för en säker bedömning av huruvida denna spridning återspeglar en generell bild. Detta material stöder dock inte slutsatsen att andelen administrationskostnader som regel skulle vara anmärkningsvärt hög.

ESO har i uppdraget till statskontoret främst riktat uppmärksamheten på att transfereringarnas art skulle vara en viktig orsak till olikheter i administrationskostnadernas storlek. Resultatet av denna undersökning pekar på att detta är ett alltför förenklat antagande. Det förefaller i stället vara så att olikheterna i administrationskostnadernas storlek inte bara beror på transfereringarnas syfte utan också på mottagarkaterori, regelsystemets utformning, verksamhetens volym och organisation samt möjligheterna att datorisera olika administrativa moment.

En viktig iakttagelse i detta samanhang är att under årens lopp har antalet stöd och bidrag som riktar sig till samma mottagarkategori vuxit i omfattning. Härigenom har det blivit svårt att i enskilda beslutssituationer få den nödvändiga överblicken och att bedöma effekten av såväl varje enskild stödform som den sammanlagda effekten av samtliga insatser. Denna utveckling har också inneburit att samord-

ningen av de administrativa insatserna på vissa områden är bristfällig.

En mer övergripande slutsats man kan dra av denna kartläggning är att de administrativa och organisatoriska aspekterna bör ägnas stor uppmärksamhet i samband med framtida politiska beslut om tillskapande av nya eller förändringar av befintliga transfereringar.

Syftet med ESO:s uppdrag till statskontoret var i första hand att kartlägga de administrativa kostnaderna - i relativa och absoluta tal - för några olika typer av transfereringar. En bakomliggande tanke har varit att också få underlag för en mer generell diskussion om möjligheterna att minska de administrativa kostnaderna för olika typer av transfereringar. De vägar som står till buds för att minska administrationskostnaderna är i princip följande:

- övergå från selektiva till generella bidrag.

De exempel som finns på att denna lösning valts rör i första hand olika statsbidrag till kommunerna. I många fall är emellertid det politiska syftet med ett givet statligt stöd av den karaktären att valet mellan en generell eller selektiv utformning är tämligen givet. Det är dessutom vanligen inte meningsfullt att analysera den ofta politiskt kontroversiella frågan om generella kontra selektiva bidrag enbart eller i första hand utifrån administrativa utgångspunkter.

- slå samman bidrag med näraliggande syfte som riktar sig till samma kategori av mottagare.

Denna väg är möjlig vad gäller t ex stödet till näringslivet. Denna kartläggning har dock inte haft tillräcklig bredd för att ge underlag för en motsvarande bedömning vad gäller transfereringar till hushållen. Konkreta beslut i denna riktning kräver dock vanligen en ingående analys av berörda stödformer.

- renodla ansvar och därmed minska antalet berörda organ som är involverade i den administrativa handläggningen.

Denna lösning är i vissa fall möjlig och har också tillämpats vad gäller vissa typer av stöd till näringslivet. I den mån denna lösning innebär en centralisering av beslutsfattande finns dock risken att beslutsfattandet sker utan tillräcklig kunskap om omständigheterna i det konkreta fallet.

- enklare regelsystem och administrativt förfarande vad gäller prövning inför beslut samt kontroll i efterhand.

Det karaktäristiska för denna väg är att den kräver ingående analyser av regelsystemet och de administrativa rutinerna. I de fall en sådan analys görs kan det ofta vara

motiverat att också pröva om någon form av datorstöd är lönsamt.

Det förefaller också i många fall finnas en "snedfördelning" vad gäller de administrativa insatserna i den meningen att begränsade insatser görs för att följa upp olika bidrags förväntade och faktiska effekter. En omfördelning av de administrativa insatserna från prövning och kontroll till uppföljning är motiverad inte minst för att säkerställa att de politiska intentionerna bakom olika stödinsatser förverkligas.

2 Administrationskostnader för statlig stödgivning till näringslivet - en översiktlig studie

2.1 Bakgrund

I denna studie redovisas administrationskostnader för stöd till företag eller näringslivet.

Studien baseras, med smärre kompletteringar, på ett material som insamlats och bearbetats av STÖD-projektet vid statskontoret.

STÖD-projektet genomfördes efter ett regeringsuppdrag enligt vilket statskontoret skulle - "dels göra en sammanställning av hur vissa statliga stödinsatser med regionalpolitisk betydelse har fördelats geografiskt och på ändamål de senaste fem åren, dels utarbeta ett principförslag till ett sytem för löpande insamling av information om denna fördelning".

I statskontorets rapport nr 1982:15 "Statliga stödinsatser främst till näringslivet - inventering samt principförslag till stödregister" redovisas bl a näringslivsstöden under åren 1975/76--1979/80.

Det primära syftet med STÖD-projektets arbete var inte att ta reda på stödgivningens adminstrationskostnader. Dock framgår vissa uppgifter om de stödgivande organens resursinsatser av de enkätundersökningar som STÖD-projektet genomförde för sin uppgiftsinsamling. Uppgifterna avseende de administrativa kostnaderna är långt ifrån fullständiga, men har ändå ansetts kunna ligga till grund för en översiktlig studie, som belyser storleksordningen på resursåtgången vid stödgiving till företag.

2.2 Beskrivning av stödgivningen

Omfattning

Statskontorets STÖD-projekt har inventerat ett 80-tal stödformer som riktas till näringslivet i enlighet med den avgränsning av uppdraget som angivits av regeringen. Under perioden 1975/76--1979/80 utgick dessa stöd med ca 66 miljarder kronor i bidrag, ca 9 miljarder kronor i lån och ca 45 miljarder i garantier. Beloppen avser nybeslut eller utbetalt repektive år i löpande priser. För lån och garantier betyder detta att ingen hänsyn tagits till amorteringar m m. Utöver angivna 45 miljarder i garantier har staten också haft utestående fartygskreditgarantier på i genomsnitt ca 9 miljarder kronor per år under perioden.

Närmare 28 miljarder kronor av bidragen under perioden betalades ut via de s k icke permanenta stöden. Beslut om sådana stöd fattas av riksdag och regering i varje

enskilt fall. Övriga stöd är s k permanenta eller reguljära stöd som regleras i författning eller motsvarande. Sådana stöd administreras i regel på myndighetsnivå. De reguljära stöden kan vara av tillfällig karaktär och ha kort livslängd eller löpa över längre tid och omprövas med vissa mellanrum.

En indelning gjordes av de sammanställda stödformerna i huvud- och undergrupper. Stöden till näringslivet delades in i sysselsättningsstöd och företagsstöd.

Sysselsättningsstöd

Till denna grupp har förts stödformer som primärt syftar till att introducera eller temporärt behålla människor i arbete. Stöden riktas både till näringslivet och den offentliga sektorn. Hit hör t ex särskilda sysselsättningsstöd, arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbeten och tidigareläggning av statliga investeringar. Gruppen omfattar framförallt arbetsmarknadspolitiska stöd.

Företagsstöd

Denna huvudgrupp omfattar ett stort antal stödformer. Stöden riktas huvudsakligen till företag. Syftet med stöden är i allmänhet att varaktigt upprätthålla eller öka företagens livskraft och därmed sysselsättningen inom olika branscher och/eller regioner. Det är i stort fråga om statliga reguljära stödinsatser till näringslivet.

Företagsstöden indelades i följande undergrupper.

- Finansiering och kreditgivning, branschstöd m m

Undergruppen innehåller kärnan av de reguljära stöden till industrin. Utom branschstöden och finansiering- och kreditgivning ingår stöd till export samt produktutveckling. Här ingår bl a mycket stora garantiåtaganden avseende export och fartygsbeställningar.

- Stöd till teknisk utveckling

Inom gruppen återfinns stöd för teknisk utveckling. Stöden till produktutveckling som redovisas i föregående grupp skiljer sig från stöden till teknisk utveckling genom att de förra som regel är lån medan de senare som regel är bidrag. Stöd till universitet och forskningsorgan har exkluderats.

- Stöd till försörjningsberedskap

I denna undergrupp redovisas stöd som utgår av försörjningsberedskapsskäl. Stöden syftar till att behålla produktionskapaciteten för vissa produkter som är nödvändiga t ex vid en avspärrning. Denna typ av stöd har i något fall karaktären av reguljärt branschstöd.

- Regionalt inriktade stöd

I gruppen återfinns flera stödformer som är olika både vad avser mottagare, syfte och konstruktion. Stöden kan sägas utgöra ett tvärsnitt av den övriga stödfloran men med den regionala inriktningen som gemensam nämnare. I gruppen redovisas de stöd som har ett uttalat regionalpolitiskt syfte såsom de regionalpolitiska stöden, glesbygdsstöden, transportstödet och stöd via Norrlandsfonden.

- Skatte- och avgiftsreduktioner

Skatte- och avgiftsreduktionerna bildar en egen undergrupp. Dessa stödformer har ofta en teknisk konstruktion med fondavsättningar och liknande som dels gör periodiseringen av subventionen svår att genomföra dels förutsätter att subventionssumman beräknas. Till gruppen har förts nedsatt energiskatt, nedsättning av allmän arbetsgivaravgift, överföringar till lagerinvesteringskonto samt forsknings- och utvecklingsavdrag. Av mättekniska skäl har skattereduktionerna i samband med avsättningar till arbetsmiljöfonder, investeringsfonder för konjunkturutjämning och särskilda investeringsfonder ej medtagits i STÖD-projektets redovisning.

Icke-permanenta stöd

De icke-permanenta stöden till industrin bildar en egen huvudgrupp. De sätts in punktvis och är på betydande belopp jämfört, med de reguljära stödformerna. Vissa av de icke permanenta stöden kan betraktas som temporärt sysselsättningsuppehållande stöd.

Stöd till engergianläggningar och energibesparingar

Huvudgruppen innehåller de stöd som syftar till energibesparing inom näringslivet, samt stöd för främjande av landsbygdens elektrifiering.

Stöd till miljöförbättringar

Stöden till miljöförbättringar utgår i stor utsträckning till kommuner och i viss mån även till industrin. Stöden i denna huvudgrupp utgör endast en del av stöden inom miljöområdet. Väsentliga insatser görs t ex inom ramen för beredskapsarbeten vilka redovisas i gruppen sysselsättningsstöd.

Den ekonomiska omfattningen på de olika stöd inom näringslivet, som nu har beskrivits, redovisas i tabell 1.

Tabell 1 Stöd som huvudsakligen går till näringslivet åren 1975/79--1979/80. (Miljoner kronor, nybeslut/utbetalningar per år, löpande priser)

Huvudgrupp	Bidrag	Lån	Garanti
Sysselsättninsstöd	28 231 [1]	-	-
Företagsstöd	8 250 [4]	5 072	43 670 [2]
Icke-permanenta stöd	27 700	3 763	1 299
Stöd till energianläggn o besparing	1 081	-	-
Stöd till miljöförbättringar	863	-	-
Summa	66 098	8 835	44 969 [3]

Företagsstöden fördelade på undergrupper:

Undergrupp	Bidrag	Lån	Garanti
Finansiering och kreditgivning	2 776	1 884	43 554
Teknisk utveckling	937	32	-
Försörjningsberedskap	461	-	38
Regionalt inriktade stöd	1 976	3 156	78
Skattereduktioner	2 100[4]	-	-
Summa	8 250	5 072	43 670

1) Därav: Tidigareläggn av statliga byggnadsobjekt 9 800 milj, beredskaparbeten 11 900 milj och sysselsättningsfrämjande åtgärder vid statens vägverk 1 500 milj.

2) Därav exportkreditgarantier 34 600 milj.

3) Dessutom ca 9 000 milj kronor per år i utestående fartygskreditgarantier.

4) Exklusive skattereduktioner vid utnyttjande av allmänna och särskilda investeringsfonder. Bidragseffekt ca 10 000 milj.

Stödtyper

De typer av stöd som STÖD-projektet identifierat är:

- bidrag
- lån
- garantier
- kapitaltillskott
- skatte- och avgiftsreduktioner.

Kapitaltillskott samt skatte- och avgiftsreduktioner har hänförts till stödtypen bidrag.

Bidragen består förutom av "engångsutbetalningar" även av s k avskrivningslån. De senare är ränte- och amorteringsfria lån som efter viss tid skrivs av under förutsättning att stödmottagaren uppfyllt vissa villkor.

Reguljära lån ges ofta på förmånliga villkor, men behöver ändå inte ur statsfinansiell synpunkt innebära någon kostnad. Nettokostnaden för staten i varje låneärende blir känd först sedan lånet betalats tillbaka eller på annat sätt avslutats. Merparten av statens lånegivning faller inom de regionalpolitiska stöden och de icke-permanenta stöden.

Garantierna är statliga borgensåtaganden för lån inom den reguljära kreditmarknaden. Exportkreditgarantierna är dock till för att minska riskerna för exportföretagen vid affärer med bl a instabila länder. Kostnader för staten uppstår först när låntagaren eventuellt tvingas inställa återbetalningarna av sitt lån. Nettoresultatet av varje enskilt borgensåtagande blir känt först på sikt. Statens risktagande varierar mellan stödformerna men är ibland mycket stort i samband med icke-permanenta stöd. Volymmässigt är garantierna till exportkrediter och fartygsbyggen vid inhemska varv störst.

Kapitaltillskott, t ex aktieköp, förekommer i direkt stödgivning endast bland de icke-permanenta stöden. Indirekt förekommer dock kapitaltillskott också genom investmentbolag med statliga intressen eller via statsföretag.

Skatte- och avgiftsreduktioner kan ses som indirekta bidrag. Det finns nedsatt energiskatt för energiintensiv industriproduktion och FOU-avdrag för forskning och utveckling i företag. De volymmässigt största bidragen finns dock i möjligheter till avsättning till investeringsfonder av olika slag. Medlen sätts in på räntelöst konto i riksbanken och får i anspråktas efter prövning enligt regler som beslutas av statsmakterna. Härvid

8

undandras fonderade medel full beskattning. Nedsatta arbetsgivaravgifter har tidigare funnits regionalt. Sådana införs fr o m årsskiftet 1982/83 på nytt i fyra kommuner i Norrbottens län.

2.3 Stödsystemets organisation i stort

Stödgivningen administreras av ett 25-tal centrala myndigheter. Inräknat de regionala utvecklingsfonderna och regionala statliga organ är mer än 100 myndigheter engagerade. För några stödformer är dessutom arbetsförmedlingarna beslutande instans.

Riksdag och regering beslutar om de icke-permanenta stöden som handläggs av industridepartementet. Reguljära stöd handläggs vanligen på myndighetsnivå, centralt eller regionalt. Arbetsmarknads- och industridepartementen är dock i hög grad direkt engagerade i reguljär stödgivning som beslutande i större ärenden och som besvärsinstans. I övrigt berörs en rad departementsområden av stödgivningen i sak.

En myndighet kan vara berörd av stödhanteringen i egenskap av beslutande, som besvärsinstans, som utredande/beredande, som uppföljande eller samrådande part. I regel ligger budgetering och redovisning av stöden på central myndighet. Industridepartementet har dock dessa funktioner för de icke-permanenta stöden samt för glesbygdsstöden.

För en och samma stödform kan beredande, beslutande och uppföljande funktioner ligga på olika myndigheter. Beslut kan fattas på olika nivåer för en och samma stödform beroende på beloppsstorlek.

Affärsbankernas kunskaper på det lokala planet om enskilda stödföretag utnyttjas ibland vid bedömningar i samband med stödprojekt. Vidare har de lokala bankkontoren ofta, mot sedvanlig ersättning, hand om adminstrationen av själva penningstransaktionerna i stödgivningen.

Mängden stödformer gör samordningsarbetet tungt mellan myndigheter och även inom dessa. Reglerna för de olika stödformerna innefattar i många fall villkor om att ett visst stöd inte kan utgå om statligt stöd utgår i annan ordning. Det kan inte förväntas att det stödsökande företaget känner till regler och praxis i alla detaljer utan det ankommer på myndigheterna att se till att reglerna följs. Det förekommer att centrala myndigheter (ÖEF, SIND, AMS) rutinmässigt utväxlar balanslistor.

På länsnivå finns en formell beredningsgrupp med representation från länsstyrelsen, länsarbetsnämnden och den regionala utvecklingsfonden. Det förekommer även i varierande utsträckning samråd med lantbruksnämnden,

skattemyndigheterna, fackliga organisationer m fl på denna nivå. I detta sammanhang sker en samordning mellan de arbetsmarknadspolitiska och de regionalpolitiska stöden. Dessutom bevakas statens intressen i stödföretag som kommer på obestånd.

På de följande sidorna visas i tablåform vilka myndigheter (motsv) som på olika nivåer är engagerade i administrationen av de stödformerna. Beslutande organ har speciellt markerats.

Myndigheter (motsv) vilka deltar i administrationen av de stöd som utgick 1975/76—1979/80

Stödgrupp / Nivå	Sysselsättningsstöd	Företagsstöd		
		Finansisering/kreditgivning branschstöd m m	Exportstöd	Teknisk utveckling produktutveckling
Statsmakterna	Regeringen (Arbetsmarknadsdep)*	Regeringen (Industridep)*		
Central nivå	Arbetsmarknadsstyrelsen*	Statens industriverk* Riksgäldskontoret* Investeringsbanken* Lånenämnden för mindre skeppsfart* Överstyrelsen för ekonomiskt försvar Arbetsmarknadsstyrelsen Kammarkollegiet Nämnden för fartygskreditgarantier	Statens industriverk* Exportkreditnämnden* AB Svensk exportkredit* Sveriges Exportråd	Styrelsen för teknisk utveckling* Industrifonden*
Regional nivå	Länsarbetsnämnder* Utvecklingsfonder* Länsstyrelser*	Utvecklingsfonder* Länsarbetsnämnder		Utvecklingsfonder*
Lokal nivå	Arbetsförmedlingar*			

* = Myndigheter (motsv) som beslutar i enskilda stödärenden

Myndigheter (motsv) vilka deltar i administrationen av de stöd som utgick 1975/76—1979/80

Stödgrupp / Nivå	(forts) Företagsstöd			
	Stöd till försörjningsberedskap	Regionalt inriktade stöd	Skatte- och avgiftsreduktioner	Icke permantenta stöd
Statsmakterna		Regeringen (Industridep)*	Regeringen (Budgetdep)*	Riksdagen och regeringen (Industridep)*
Central nivå	Överstyrelsen för ekonomiskt försvar* Arbetsmarknadsstyrelsen Statens industriverk	Arbetsmarknadsstyrelsen* Transportrådet* Statens industriverk Lantbruksstyrelsen Konsumentverket Socialstyrelsen	Arbetsmarknadsstyrelsen* Riksskatteverket	
Regional nivå		Norrlandsfonden* Länsstyrelser* Utvecklingsonder* Lantbruksnämnder* Fiskerinämnder* Länsarbetsnämnder		
Lokal nivå				

* = Myndigheter (motsv) som beslutar i enskilda stöd

Myndigheter (motsv) vilka deltar i administrationen av de stöd som utgick 1975/76—1979/80

Stödgrupp / Nivå	Stöd till energianläggningar & energibesparingar	F. Stöd till miljöförbättringar	
Statsmakterna		Regeringen (Jordbruksdep)	
Central nivå	Statens industriverk* Lantbruksstyrelsen*	Statens naturvårdsverk* Fiskeristyrelsen* Arbetsmarknadsstyrelsen	
Regional nivå	Lantbruksnämnder* Länsstyrelser	Länsstyrelser	
Lokal nivå			

* = Myndigheter (motsv) som beslutar i enskilda stödärenden

2.4 Stödadministrationens förutsättningar

Som konstaterats ovan är bilden av stödadministrationen splittrad. Det är ett omvittnat faktum att representanter för stödens målgrupp, företagen, har svårt att orientera bland stödformer och stödmyndigheter. Industriverket ger årligen ut "Stödhandboken", på ESSELTE Tullbergs förlag utges "Företagarhandboken, Stödåtgärder", Sveriges Marknadsförbund ger ut "Stödformer i Sverige". Härutöver ger AMS m fl myndigheter ut broschyrer om stöd. De regionala organen får ofta fungera som vägvisare in i "stöddjungeln". Stödsökande kan trots detta få försöka både två och tre gånger innan man hamnar hos rätt instans.

Den organisatoriska splittringen skapar osäkerhet hos dem som handlägger stödärenden på myndigheterna. En hel del tid torde gå åt till samrådskontakter och garderingar mot fusk eller misstag i form av att stöd söks från flera håll samtidigt eller redan utgår i annan ordning.

Politiska beslut om inrättande och ändring av villkor i stödformerna är många gånger konjunkturbetonade. En uppkommen kris skall snabbt mötas med ett lämpligt utformat stöd. Kan inte någon ny stödform inrättas så ändrar man villkoren för ett redan befintligt stöd. En följd av detta är att stödadministrationen utsätts för intermittenta störningar som motverkar smidig organisation och planering. Speciellt arbetsmarknadsverket har berörts av att nya stöd och ändrade villkor snabbt måst införas vilket torde ha medfört onödigt höga adminstrationskostnader för vissa stödformer. Man hinner inte utforma detaljföreskrifter och därmed kan inte beslutsfattandet rutiniseras utan förskjuts uppåt i hierarkin.

Det är f ö svårt att i någon högre grad rutinisera hanteringen av investeringsstöd. Beslut om sådant stöd fordrar bl a kunskap om totalfinansiering samt lönsamhetsbedömningar. Detta i sin tur fordrar kontakter med övriga finansiärer, bransch- och produktkännedom etc.

Stödgivning som baseras på antal sysselsatta är enklare att administrera. Men eftersom det inte finns något administrativt register inom t ex skatteförvaltningen, som innehåller ett användbart begrepp för antal sysselsatta, måste även sysselsättningsstöd använda tekniken med ansökan och prövning/kontroll.

De adminstrativa förutsättningarna för stödgivningen till näringslivet kännetecknas alltså av ett stort antal stödformer, organisatorisk splittring, ständiga förändringar i stödformer och bestämmelser samt handläggningsförfaranden som är svåra att rutinisera.

2.5 Relativa kostnadsuppskattningar för stödadministrationen

I denna studie har enkätmaterialet från statskontorets STÖD-utredning, påbyggt med en mycket begränsad uppföljning, använts. I enkäten frågades efter en uppskattning av stödmyndighetens totala årliga resursinsats för stödadminstrationen uttryckt i årsarbetskrafter handläggande och biträdande personal. Årskostnaden har för denna bearbetning satts till 200 000 kronor per person inklusive personal- och administrationskostnader.

Eftersom den valda metoden är schablonmässig anges inga absoluta kostnader för enskilda stödformer. Kostnadsuppskattningarna anges i relativa tal i förhållande till stödbeloppen per stödform eller grupper av stödformer.

Administrationskostnadens relativa andel av stödbeloppen står som regel i omvänd proportion till stödbeloppet. I förhållande till de mycket stora stöden t ex exportkreditgarantierna, fartygskreditgarantierna och de icke-permanenta stöden uppgår adminstrationskostnadsandelen till delar av promille.

Eftersom det gäller en beräkning av administrationskostnadens relativa andel av stödbeloppen har en koncentration skett till stödtypen bidrag. Det är den stödtyp för vilken statens nettokostnader omedelbart i samband med stödbesluten är känd. Nettokostnaden för reguljära lån och garantigivning har för perioden 1975/76--1979/80 varit mycket låg i förhållande till de risker man löper på sikt. Skatte- och avgiftsreduktionerna administreras till stor del inom de reguljära uppbördssystemen. Där är därför svårt att uppskatta adminstrationskostnaderna för dessa stödformer.

Som tidigare nämnts har beredskapsarbeten och tidigareläggning av investeringar i hög grad blivit permanenta stödformer Planering och administrering av dessa har blivit en integrerad del av normal verksamhet hos t ex vägverket, byggnadsstyrelsen och i kommunerna. Därför är adminstrationskostnaden för stödverksamheten svår att uppskatta.

Med koncentrationen på bidrag exklusive beredskapsarbeten m m återstår ca 35 stödformer att studera av de som STÖD-projektet inventerat. För 25 av dessa har den aktuella frågan om resursåtgång besvarats i den omnämnda enkäten.

Svarsfrekvensen för sysselsättningsstöden via AMS är låg. Detta beror på en hög grad av decentralisering av verksamheten till länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna. Enkäten besvarades centralt där man inte haft underlag för att beräkna den totala resursåtgången.

Det s k Tekostödet till äldre arbetskraft som var relativt stort 1979/80, drygt 300 miljoner kronor och närmare 800 ärenden, betraktas som lätt att administrera. Den uppskattande administrationskostnaden uppgår till ca 0,5 % av stödbeloppet. Nyrekryteringsbidraget däremot har varit svårt att administrera. Stödet infördes hastigt som ett tillfälligt stöd, men förlängdes successivt. Kostnaden för att betala ut 128 miljoner kronor till 3 700 godkända mottagare år 1979/80 uppskattas till drygt 3 % av stödbeloppet. Inom denna grupp finns också exempel på små stöd med enstaka ärenden där administrationskostnaden ligger mellan 0,5 och 10 %. Utfallet för stödformer av ringa omfattning torde vara slumpartat beroende på tillfälliga omständigheter.

Bland företagsstöden finns t ex de särskilda branschstöden vid statens industriverk vilka till stora delar består av konsultinsatser för rådgivning, utbildning m m. Personalkostnadsandelen för dessa stöd blir därför hög och administrationskostnaden enligt här använd definition är inte jämförbar med övriga stödformer. Bidrag och garantier (flera blandtyper av stöd) till struktur- och rationaliseringsinvesteringar i vissa branscher uppvisar en beräknad relativ administrativ kostnad på mellan 0,5 % och 2,5 %. Stöden till försörjningsberedskap kostar ca 0,5 % att administrera.

De regionalpolitiska stöden består av såväl bidrag som lån och garantier. Det har varit omöjligt att särskilja dessa stödtyper. Stöden är dock intressanta att studera eftersom besluten i hög grad sker decentraliserat och med många myndigheter inblandade. Kostnadsuppskattningarna grundar sig på uppgifter från industridepartementet, AMS samt berörda organ i ett län. En uppräkning har gjorts till riksnivå. Med tanke på att summan av bidrag, lån och garantier år 1979/80 uppgick till närmare 1 miljard kronor får en beräknad administrationskostnadsandel på 1,5 % betraktas som relativt hög.

Glesbygdsstöden som är fler än de regionalpolitiska stöden och av ännu mer sammansatt natur, uppgick år 1979/80 till ca 75 miljoner kronor (bidrag, lån och garantier). Administrationskostnaderna beräknas analogt med de regionalpolitiska stöden till ca 10 % av stödsumman.

Kommentater till resultatet

Resultatet av studien motsäger inte den tidigare framförda uppfattningen att stöd till investeringar är dyrare att administrera än stöd baserat på antal sysselsatta.

Administrationskostnaden för ett "normalstöd" till näringslivet är mycket liten i förhållande till stödbeloppet. Baserat på denna begränsade studie skulle tumregler för administrationskostnaden vid myndigheter som ger stöd kunna vara:

- för sysselsättningsstöd mindre än 1 %

- för investeringsstöd ca 2 %.

En decentraliserad stödadministration medför en relativt sett högre administrationskostnad. De regionalpolitiska stöden hade 1979/80 en ganska långt gående decentraliserad beslutanderätt. Många regionala organ var involverade i stödhandläggningen. Den höga administrationskostnadsandelen för glesbygdsstöden betingas dels av decentralisering dels av att man vid stödgivningen arbetar med marginella sysselsättningsfrågor där varje enskilt arbetstillfälle har betydelse.

Det bör påpekas att underlag för en spegling av administrationskostnaderna för FOU - samt produktutvecklingsstöd har saknats. Det finns dock indikationer på att handläggningen av sådana stöd ligger över nivån för investeringsstöden. De kräver ingående kunskaper och bedömningar från stödorganens sida beträffande de projekt som stöd söks för.

Beträffande stöden till miljöförbättringar, så finns inget underlag för uppskattningar av administrationskostnaden.

En central fråga i kartläggning av administrationskostnader i stödgivningen är hur mycket billigare generella stöd är än selektiva. Om man ställer frågan på det sättet har man troligen en föreställning om att selektiva stöd förutsätter rutiner med ansökan, prövning och utbetalning medan generella stöd kan utbetalas direkt på basis av registerinformation. (Jämför barnbidrag.) På företagssidan finns inga renodlade generella stöd. Stödreglerna innehåller alltid villkor som t ex att stöd skall utgå till vissa branscher och/eller regioner. Stöd till investeringar, FoU, produktutveckling och liknande har alltid komplicerade regler som fordrar en ingående prövning.

Det avgörande hindret för enkla administrativa rutiner i samband med stödgivning till företag är dock avsaknaden av ett bra företags- och arbetsställeregister. Den nedsättning av arbetsgivaravgifterna som genomförs fr o m 1983 i fyra Norrbottenskommuner utgör exempel på en stödform vars administration hade kunnat förenklas om ett bra företags/arbetsställeregister med sysselsättningsuppgifter hade funnits.

Det regionala transportstödet har en hög grad av generalitet och adminstrationen har kunnat förenklas i hög grad trots att den baseras på ansökan och prövning. Transportrådet har i en utvärdering av verksamheten (TPR

rapport 1981:9) kommit fram till att administrationskostnaden inom myndigheten uppgår till ca 1 % av stödbeloppet.

2.6 Övriga kommentarer

Administrationskostnaden blir lägre om ett nytt stöd av begränsad omfattning förläggs till en myndighet som redan har likartade uppgifter än om stödet läggs på en myndighet som är ovan vid sådana uppgifter. Det finns stordriftsfördelar även i stödverksamheten.

Likartade stöd bör samlas hos så få myndigheter som möjligt. Sysselsättningsstöden är redan koncentrerade till AMS, medan investeringsstöden är uppsplittrade på flera myndigheter. Dessa stöd bör kunna koncentreras till en myndighet som förutom stöden till finansiering och kreditgivning samt de branschinriktade stöden, även bör administrera de regionalpolitiska stöden samt stöden till försörjningsberedskap. Samtidigt bör undersökas möjligheterna av att slå samman vissa stödformer t ex bör försörjningsberedskapsstöden till teko kunna slås samman med branschstöden till teko.

Ett utvecklat företags- och arbetsställeregister med ett väldefinierat och administrativt användbart sysselsättningsmått skulle underlätta administrationen av främst stöden som baseras på antal sysselsatta. Bransch, geografiskt läge m m samt sysselsättningsutvecklingen för enskilda arbetsställen skulle kunna hämtas ur registret. Utbetalning av stöd skulle kunna göras med ADB efter nämnda kriterier.

Riksdagens revisorer förordar i en rapport över industristödet att ett centralt register upprättas till stöd för myndigheternas samordning och kontroll av stödverksamheten. Ett sådant register, skulle kunna användas för sammanställningar och utvärderingar av olika stödformer m m. Registret bör innehålla basuppgifter om varje företag som sökt stöd, om lämnat stöd och om stöd är under utredning.

Statskontoret har lagt ett principförslag till ett centralt stödregister som utvecklats av STÖD-projektet. Förslaget innebär att ett system utvecklas för insamling, registrering och redovisning av stöduppgifter. Uppgifterna skall inhämtas från de stödadministrerande organen.

Det föreslagna registret skall ge en överblick över vilka stödformer som finns, vilka belopp verksamheten omsätter, hur insatserna fördelas på stödtyper som hur de fördelas på branscher, geografiska områden m m. Registret skall underlätta arbetet för utredningar, förvaltningsrevisioner, uppföljningar och utvärderingar. Vidare bör registret föras så att enskilda företag kan identifieras.

3 Kostnaderna för administrationen av allmänna barnbidrag

3.1 Bakgrund

I denna studie redovisas kostnaderna för administrationen av allmänna barnbidrag. Som bakgrund till kostnadsberäkningarna lämnas även en kortfattad redogörelse för nuvarande ordning för barnbidragsadministrationen samt för gällande regler för fastställande och utbetalning av bidragen.

3.2 Gällande ordning för administrationen av allmänna barnbidrag

Administrationen av de allmänna barnbidragen handhas sedan år 1974 av de allmänna försäkringskassorna och riksförsäkringsverket (RFV). Dessförinnan administrerades barnbidragen av kommunerna. RFV och försäkringskassorna svarar även för administrationen av det s k flerbarnstillägget. Däremot har kassorna och RFV inte hand om det förlängda barnbidraget. Detta bidrag beslutas och utbetalas av centrala studiestödsnämnden.

Barnbidrag behöver i normalfallet inte sökas. Utbetalning av barnbidrag sker normalt automatiskt på grundval av avisering om födslar från folkbokföringsregistret. Anmälan måste dock göras till försäkringskassan, om barnbidraget skall utbetalas till annan än barnets moder. Dessutom krävs i vissa fall anmälan till försäkringskassan för att flerbarnstillägg skall kunna utgå. Försäkringskassornas lokalkontor utför de utredningar som behövs, bl a i ärenden om ändringar av bidragsmottagare, och fattar i förekommande fall erforderliga beslut.

Försäkringskassornas centralkontor handlägger ärenden om återkrav av utgivet barnbidrag samt besvärsärenden. Vidare medverkar centralkontoret när det gäller information, utbildning, rådgivning och meddelande av instruktioner.

Administrationen av de allmänna barnbidragen sker med hjälp av ett riksomfattande ADB-system som handhas av RFV. Systemet sköter bl a registrering och redovisning samt framställer utbetalningshandlingar, redovisningshandlingar, utredningslistor till lokalkontoren m m. Registrering sker automatiskt i ADB-systemets bidragsregister med ledning av folkbokföringens avisering om födslar. Som tidigare nämnts erfordras i normalfallen inte någon ansökan om barnbidrag, utan ADB-systemet producerar automatiskt bl a erforderliga utbetalningshand-

lingar. Registret underhålls och uppdateras med ledning av ändringsaviseringar från folkbokföringen och uppgifter från lokalkontoren om förändringar i löpande barnbidragsärenden.

RFV är tillsynsmyndighet över försäkringskassorna. På RFV ankommer bl a att utveckla system och rutiner och meddela erforderliga tillämpningsföreskrifter samt att svara för information och utbildning. Vidare har verket att följa utvecklingen på lagstiftningens område och att lägga fram förslag till ändringar som kan befinnas påkallade.

Utbetalningen av barnbidrag sker via posten och banker. Postverket erhåller särskild ersättning för sitt arbete med utbetalningen av barnbidrag.

Försäkringsrätterna är första besvärsinstans och försäkringsöverdomstolen högsta besvärsinstans i barnbidragsärenden. RFV har, som ett led i sin uppgift att verka för att gällande bestämmelser tillämpas likformigt och rättvist, rätt att som part föra talan i försäkringsrätterna och försäkringsöverdomstolen i mål avseende barnbidrag.

3.3 Gällande regler om fastställande och utbetalning av barnbidrag

Rätten till barnbidrag regleras genom lagen (1947:529; omtryckt 1973:449) om allmänna barnbidrag samt kungörelsen (1973:452) om tillämpningen av nämnda lag. Barnbidrag utgår för barn som är svensk medborgare och bosatt i riket. Dessutom utgår barnbidrag för här i riket bosatt barn som inte är svensk medborgare, om barnet fostras av någon som är bosatt eller mantalsskriven i riket eller om barnet och endera av föräldrarna vistats i riket sedan minst sex månader. Allmänt barnbidrag utgår fr o m kvartalet efter det, varunder barnet fötts eller rätt till bidrag eljest uppkommit, t o m det kvartal varunder barnet fyller 16 år.

Fr o m den 1 januari 1982 utgår s k flerbarnstillägg, om föräldrarna har tre eller flera barn. Fr o m den 1 juli 1983 utgår flerbarnstillägg även för 16-19-åringar som bedriver studier.

Barnbidraget och flerbarnstillägget betalas vanligen ut till modern. Om mannen eller någon annan skall vara betalningsmottagare, måste detta anmälas till försäkringskassan. Utbetalning sker genom barnbidragsanvisning, som utfärdas av RFV med hjälp av ADB-systemet, eller genom insättning på bidragsmottagarens bankkonto eller postgirokonto. Barnbidraget och flerbarnstillägget utbetalas samtidigt. Eventuellt bidragsförskott utbetalas också samtidigt. Bidragsförskottet utbetalas varje månad. Bi-

8

dragsförskottet utbetalas sålunda separat vid åtta utbetalningstillfällen under året.

Barnbidraget är sedan den 1 januari 1983 3 300 kr per barn och år. Dessförinnan var barnbidraget 3 000 kr per år och barn. Flerbarnstillägget är sedan den 1 januari 1983 1 650 kr per år och barn till föräldrar med tre barn och 3 300 kr per år för varje ytterligare barn. För det fjärde barnet och varje ytterligare barn motsvarar således flerbarnstillägget ett extra helt barnbidrag. Under år 1982 var flerbarnstillägget 750 kr per år för tre barn och 1 500 kr per år för varje ytterligare barn.

3.4 Vissa statistiska uppgifter

Allmänna barnbidrag utgår till barn under 16 års ålder. Antalet barn under 16 år framgår av tabell 1. Uppgifterna avser förhållandena vid årets början.

Tabell 1 Antal barn under 16 år

År	Antal barn (1 000-tal)	
1978	1 796	
1979	1 782	
1980	1 765	
1981	1 739	
1982	1 709	
1983	1 689	(beräknat)
1984	1 668	"
1985	1 655	"
1986	1 650	"
1987	1 642	"
1988	1 630	"

Antalet barn i barnbidragsberättigad ålder har som tabellen visar från 1978 till 1982 minskat med ca 87 000 barn, d v s med ca 4,8 %. Från 1982 till 1986 beräknas minskningen bli ca 59 000 barn, d v s ca 3,5 %.

Antalet levande födda barn under tioårsperioden 1978 - 1987 framgår av tabell 2.

Tabell 2 Antal levande födda barn

År	Antalet födda barn	
1978	93 269	
1979	96 175	
1980	96 890	
1981	93 984	
1982	97 935	(beräknat)
1983	99 266	"
1984	100 820	"
1985	102 019	"
1986	102 194	"
1987	102 392	"

Antalet nyfödda ökar således under perioden från år till år, bortsett från år 1981. Antalet barn som passerar 16-årsgränsen är dock större än antalet nyfödda. Nettoeffekten blir därför att antalet barnbidragsberättigade barn minskar.

3.5 Kostnader

De allmänna barnbidragen finansieras helt med statsmedel. Kostnadsutvecklingen framgår av talbell 3.

Tabell 3 Kostnaderna för utbetalda barnbidrag

År	Utbetalt barnbidrag (milj kr)	
1965	1 387	
1970	1 611	
1975	2 225	
1976	3 236	
1977	3 501	
1978	3 968	
1979	4 427	
1979/80	4 654	
1980/81	5 119	
1981/82	5 188	
1982/83	5 205	(anslag)
1983/84	5 890	(förslag i budgetprop)

De direkta kostnaderna för administrationen av de allmänna barnbidragen framgår av tabell 4.

Tabell 4 Kostnaderna för administrationen av barnbidragen

Myndighet	Personal (årsarbetare)	Kostnader (1 000 kr) Lön	ADB-kostnad	Ersättning till postverket	S:a
Försäkringskassorna					
Lokalkontoren	73	8 395			
Centralkontoren	22	2 530			10 925
Riksförsäkringsverket	8	1 097	2 161	10 500	13 758
Försäkringsrätterna	ca 1,3	172			172
Summa	104	12 194	2 161	10 500	24 855

De direkta kostnaderna för administrationen av de allmänna barnbidragen uppgår sålunda till sammanlagt ca 25 milj kr. Detta belopp innefattar direkta lönekostnader (inkl 39 % lönekostnadspålägg), ADB-kostnader samt ersättning till postverket för arbetet med utbetalning av allmänna barnbidrag. Påslag för kostnader för gemensam administration, lokaler och expenser m m har inte gjorts. Kostnaderna avser budgetåret 1981/82.

En redogörelse för hur kostnaderna beräknats lämnas i bilaga 1.

Procentuellt fördelar sig kostnaderna enligt tabell 5.

Tabell 5 Administrationskostnadernas relativa fördelning

	Lönekostnadernas fördelning i %	De totala kostnadernas fördelning i %				
		Lön		ADB-kostnad	Ersättning till postverket	Totalt
Försäkringskassorna						
Lokalkontoren	68,9	33,8				
Centralkontoret	20,7	10,2	44,0			44,0
	89,6					
Riksförsäkringsverket	9,0		4,4	8,7	42,2	55,3
Försäkringsrätterna	1,4		0,7			0,7
Summa	100		49,1	8,7	42,2	100

Av tabell 5 framgår bl a att av de sammanlagda direkta kostnaderna utgör ca 49 % lönekostnader (försäkringskassorna 44 %, RFV 4,4 %), ca 42 % ersättning till postverket och ca 9 % ADB-kostnader hos RFV. Bortser man från ersättningen till postverket faller 76,1 % av kostnaderna på försäkringskassorna (lokalkontoren 58,5 %, centralkontoren 17,6 %), 22,7 % på RFV och 1,2 % på försäkringsrätterna.

De ovan redovisade kostnaderna för administrationen av de allmänna barnbidragen avser som tidigare påpekats direkta kostnader. Omkostnader i form av löner för central administration och hjälpfunktioner som ekonomi- och personaladministration samt kostnader för lokaler och expenser m m är inte medräknade. Någon allmänt vedertagen metod för hur påslag för sådana kostnader skall beräknas synes inte finnas. Förhållandena varierar även från myndighet till myndighet. Om man som ett räkneexempel använder sig av ett påslag om 40 % av de direkta lönekostnaderna, skulle kostnaderna för administrationen av de allmänna barnbidragen öka med ca 5 milj kr (40 % av 12,2 milj kr) eller från 25 till ca 30 milj kr.

3.6 Vissa synpunkter på administrationen av de allmänna barnbidragen

Om man slår ut kostnaderna för barnbidragsadministrationen (25 milj kr) per bidragsberättigat barn, blir den direkta kostnaden ca 15 kr per barn och år, varav drygt 6 kr avser ersättningen till postverket.

De direkta administrationskostnaderna motsvarar ca 0,5 % av de utbetalda barnbidragen.

Om man i administrationskostnaderna inräknar ett administrationspålägg om 40 % av de direkta lönekostnaderna, blir den totala kostnaden ca 30 milj kr, vilket motsvarar ca 17,50 kr per barn och år resp 0,6 % av de utbetalda barnbidragen.

Administrationen av de allmänna barnbidragen får anses vara relativt enkel. Bl a kan pekas på att i det övervägande antalet fall fastställs och utbetalas barnbidraget automatiskt på grundval av impulser från folkbokföringen. Särskild anmälan eller ansökan behövs därför i regel inte. Det enkla administrationsförfarandet medför att administrationskostnaderna blir förhållandevis låga, särskilt i jämförelse med kostnaderna för administrationen av bidragsförskotten.

Det ADB-baserade bidragssystemet har fr o m år 1982 kompletterats med ett system för flerbarnstillägg, som möjliggör utbetalning av sådant tillägg till föräldrar med mer än två barn. Detta har givetvis medfört visst utvecklingsarbete och därmed även vissa engångskostnader. Tillkomsten av flerbarnstillägget har dock inte lett till att resursinsatserna och kostnaderna för den löpande administrationen av barnbidragen ökat annat än mycket marginellt.

Ersättningen till postverket för arbetet med utbetalningen av barnbidragen utgör en mycket stor del (42 %) av de direkta kostnaderna för barnbidragsadministrationen. Under 1982 utbetalades barnbidrag till ca 44 % av de barnbidragsberättigade barnen med barnbidragsanvisning genom postverket. RFV har i sin anslagsframställning för budgetåret 1983/84 framhållit att besparingar skulle kunna vinnas, om man övergår från utbetalning med barnbidragsanvisning till andra utbetalningsformer. RFV avser att verka för att man i ökad omfattning skall använda förfarandet att sätta in barnbidragen på betalningsmottagarens bank- eller postgirokonto.

4 Kostnaderna för administrationen av bidragsförskott

4.1 Bakgrund

I denna studie redovisas administrationskostnaderna för bidragsförskott. Som en bakgrund till kostnadsberäkningarna lämnas även en redogörelse för bl a nuvarande ordning för administrationen av bidragsförskotten och av underhållsbidragen samt för gällande regler för fastställande och utbetalning av nämnda bidrag.

4.2 Något om nuvarande och tidigare ordning för administrationen av bidragsförskott (BDF)

Administrationen av bidragsförskott (BDF) handhades fram till den 1 oktober 1977 av kommunernas barnavårdsnämnder eller sociala centralnämnder. Det ankom på sådan nämnd att pröva ansökningar om BDF och att utbetala fastställt BDF till vederbörande vårdnadshavare. I den mån beviljat BDF svarade mot fastställt underhållsbidrag hade den underhållsskyldige att inbetala underhållsbidrag som belöpte på bidragsförskottet till barnavårdsnämnden eller centralnämnden. Fullgjorde den underhållsskyldige inte sin betalningsskyldighet skulle nämnden söka driva in fordringen. Länsstyrelsen kunde i vissa fall besluta att sådant återkrav skulle efterges.

Familjepolitiska kommittén föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1972:34) Familjestöd bl a att administrationen av bidragsförskotten skulle föras över från kommunerna till de allmänna försäkringskassorna. Statskontoret och riksförsäkringsverket (RFV) fick därefter Kungl Maj:ts uppdrag att i anslutning till den s k RAFA-utredningen närmare utreda de tekniska förutsättningarna för en sådan ändring. En av RAFA-utredningen utarbetad rapport överlämnades till regeringen i juni 1974. Efter remissbehandling av rapporten framlade regeringen en proposition (1975/76:116) med förslag om förändrad administration av bidragsförskotten. Propositionen följde i huvudsak RAFA-utredningens förslag och riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (SoU 1975/76:37, rskr 304).

Riksdagens beslut innebar att administrationen av bidragsförskotten sedan den 1 oktober 1977 ankommer på de allmänna försäkringskassorna och RFV.

4.3 Motiven för den ändrade administrationen av bidragsförskott

En överföring av administrationen av BDF till försäkringskassorna och RFV skulle möjliggöra en bättre samordning och ökad automation i fråga om registrering och utbetalning. Den nya administrationsformen möjliggjorde samordnad utbetalning av BDF och barnbidrag. Administrationen förväntades bli mer enhetlig. Enligt prop 1975/76:116 beräknades ändringen därför leda till en minskning av administrationskostnaderna. Andra positiva effekter som man pekade på i propositionen var att man skulle uppnå förbättringar från servicesynpunkt och bättre kontrollmöjligheter.

I RAFA-utredningens rapport beräknades försäkringskassornas personalkostnader för bidragsförskotten komma att bli omkring 12 milj kronor/år. För RFV:s ADB-system beräknades kostnaderna till ca 400 000 kr/år. För kommunernas del beräknades kostnader i storleksordningen 31 milj kr komma att bortfalla. Den årliga besparingen vid en ny administrationsform beräknades sålunda bli ca 20 milj kronor. De angivna beloppen är beräknade i 1974 års löne- och prisläge.

Beträffande de personalmässiga konsekvenserna uppgav RAFA-utredningen att år 1972 var i genomsnitt 982 personer inom kommunerna sysselsatta med bidragsförskotten. I de flesta fall rörde det sig om deltidstjänster och den sammanlagda arbetsinsatsen motsvarade 600 årsarbetare. Den erforderliga personalinsatsen för bidragsförskottsverksamheten efter överflyttning till försäkringskassorna beräknades av utredningen till ca 230 årsarbetare, vilket skulle innebära en minskning med ca 370 årsarbetare.

4.4 Gällande bestämmelser om bidragsförskott

4.4.1 Författningar

Föräldrarnas underhållsskyldighet mot barn regleras genom bl a 7 kap föräldrarbalken. De grundläggande bestämmelserna om bidragsförskott finns i lagen (1964:143) om bidragsförskott (omtryckt 1976:277, ändrad senast 1982:534) och förordningen (1976:808) om bidragsförskott. Ytterligare föreskrifter finns i RFV:s kungörelse (RFFS 1977:14) om tillämpning av lagen om bidragsförskott m m. Socialstyrelsen och RFV har i december 1981 i serien Allmänna råd från socialstyrelsen gett ut en gemensam skrift med råd och rekommendationer, benämnd Underhållsbidrag och bidragsförskott (SoS 1982:01, RFFS 1982:2).

4.4.2 Regelsystem

Underhållsbidrag

Enligt 7 kap 2 § föräldrabalken skall förälder som inte har vårdnaden om barnet och inte heller varaktigt bor tillsammans med det betala underhållsbidrag till barnet. Underhållsbidragen fastställs genom avtal eller dom. Föräldrarna har full avtalsfrihet. Detta innebär att de kan fritt avtala om underhållsbidraget, om de är överens. Kan de inte komma överens, prövas frågan om underhåll till barnet i tingsrätten.

I vissa fall måste ett avtal mellan föräldrarna godkännas av socialnämnden. När det gäller avtal om underhåll för barn, vars föräldrar inte varit gifta med varandra skall socialnämnden se till att barnet tillförsäkras underhåll. Nämnden kan också i vissa andra fall bistå med att träffa avtal om underhåll.

Vid bestämmandet av underhållsbidragets storlek får man enligt socialstyrelsens och RFV:s allmänna råd utgå från vilket belopp som kan vara lämpligt för den närmaste sexårsperioden. Dom eller avtal kan jämkas av rätten, om detta föranleds av ändrade förhållanden eller om avtalet är oskäligt.

Bidragsförskott (BDF)

Bidragsförskotten infördes ursprungligen år 1937 som en samhällsgaranti för utgående underhållsbidrag. Bidragsförskott lämnades såsom ett förskott på ett fastställt underhållsbidrag. Numera har bidragsförskottet tillsammans med det allmänna barnbidraget karaktären av ett av staten garanterat minimistöd till bidragsberättigade barn.

Bidragsförskott kan utgå till barn under 18 år som endast en av föräldrarna har vårdnaden om eller som står under vårdnad av annan än föräldrarna. Sedan 1964 garanteras sådant barn ett generellt bidrag oberoende av om ett underhållsbidrag fastställts eller inte. Finansieringen av bidragsförskotten till den del ersättning inte kan tas ut av de underhållsskyldiga har fr o m den 1 januari 1980 i sin helhet övertagits av staten.

Bidragsförskott utgår inte, när den underhållsskyldige betalar ett underhållsbidrag som uppgår till minst samma belopp som bidragsförskottet eller på annat sätt sörjer för att barnet får motsvarande underhåll. Bidragsförskott utgår inte heller, om vårdnadshavaren utan giltigt skäl underlåter att vidta eller medverka till åtgärder för att få underhållsbidrag eller faderskap till barnet fastställt.

Bidragsförskott utgår i regel med 41 % av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring. Om båda föräldrarna är skyldiga att betala underhållsbidrag men inte gör det i rätt tid eller med rätt belopp, är bidragsförskottet 31 % av basbeloppet för varje förälder. Har barnet barnpension p g a att vårdnadshavaren avlidit, är bidragsförskottet 31 % av basbeloppet.

Betalar en underhållsskyldig ett underhållsbidrag som är lägre än 41 resp 31 % av basbeloppet, kan bidragsförskott utgå i form av fyllnadsbidrag, d v s med skillnaden mellan fullt bidragsförskott och det underhållsbidrag som betalas. Den underhållsskyldige fortsätter i detta fall att betala underhållsbidraget direkt till vårdnadshavaren.

Om försäkringskassan finner att underhållsbidraget uppenbarligen fastställts till ett för lågt belopp i förhållande till den underhållsskyldiges ekonomiska situation, beviljas bidragsförskott inte med högre belopp än det fastställda underhållsbidraget.

Försäkringskassa som utgett bidragsförskott inträder i barnets rätt till underhållsbidrag gentemot den underhållsskyldige i den mån bidragsförskottet svarar mot fastställt underhållsbidrag. Den underhållsskyldige skall därför, så länge bidragsförskott utgår, till den försäkringskassa som utger bidragsförskottet betala det underhållsbidrag som belöper på förskottet.

Om den underhållsskyldige inte efter förmåga fullgör sin betalningsskyldighet, skall försäkringskassan söka driva in fordringen. Kassan kan i vissa fall besluta att sådan fordring skall efterges helt eller delvis (s k kraveftergift), nämligen om det är påkallat av ändring i den underhållsskyldiges ekonomiska förhållanden eller om det är skäligt med hänsyn till den underhållsskyldiges personliga förhållanden eller av annan särskild anledning.

Innan administrationen av bidragsförskott överflyttades till försäkringskassorna biträdde kommunerna underhållsskyldiga och vårdnadshavare med förmedling av fastställda underhållsbidrag även i vissa fall då bidragsförskott inte utgick (s k förmedlingsverksamhet). Motivet för detta var främst att det fanns underhållsskyldiga och vårdnadshavare som ville undvika den kontakt med varandra som direkt betalning innebär. I samband med administrationsöverflyttningen beslöt regeringen efter framställning av RFV att försäkringskassorna skulle överta även denna verksamhet. RRV har i en revisionsrapport 1980-03-19 (dnr 1979:763) "Riksförsäkringsverkets tillsyn av bidragsförskott" ifrågasatt, om inte förmedlingsverksamheten på ett lika bra sätt kunde handhas av andra

serviceorgan, t ex bankerna. RRV föreslog i revisionsrapporten att RFV skulle ta initiativ till en omprövning av förmedlingsverksamheten.

4.5 Nuvarande uppgiftsfördelning

Den administrativa ordning som gäller sedan den 1 oktober 1977 innebär i stort att försäkringskassorna beslutar i ärenden om bidragsförskott och att RFV handhar registreringen och utbetalningarna genom sitt ADB-system.

Utgiftsfördelningen när det gäller administrationen av bidragsförskotten framgår översiktligt av bilaga 2.

Försäkringskassornas lokalkontor handlägger ärenden som rör rätten till bidragsförskott. På försäkringskassornas centralkontor handläggs ärenden som rör krav av underhållsbidrag, när den underhållsskyldige inte betalt detta till försäkringskassan. I kravsverksamheten blir även kronofogdemyndigheterna engagerade i de fall kraven måste gå till indrivning.

Administrationen av bidragsförskotten sköts med hjälp av ett riksomfattande ADB-system som handhas av RFVs tekniska byrå i Sundsvall (bilaga 3). Detta system sköter bl a registrering och redovisning samt framställer utbetalningshandlingar, inbetalningskort och andra kravhandlingar m m. ADB-systemet ombesörjer även aviseringar till försäkringskassorna.

Utbetalningen av BDF sker via posten och banker. Posten erhåller särskild ersättning för sitt arbete med utbetalningen av BDF.

Försäkringsrätterna är första besvärsinstans och försäkringsöverdomstolen högsta besvärsinstans i BDF-ärenden.

RFV är tillsynsmyndighet över försäkringskassorna och har rätt att föra talan som part i försäkringsrätterna och försäkringsöverdomstolen i mål om BDF. På RFV ankommer vidare att utveckla system och rutiner, meddela erforderliga tillämpningsföreskrifter, följa utvecklingen på lagstiftningens område och lägga fram förslag till ändringar som kan befinnas påkallade samt svara för information och utbildning. RFV har vidare det centrala ansvaret för redovisning av in- och utbetalningar avseende BDF och därmed sammanhängande kontroller och avstämningar.

Bidragsförskottet är i princip oberoende av storleken av ett fastställt underhållsbidrag. Det för bidragsförskottet gällande regelsystemet medför dock att försäkringskassorna vid handläggningen av bidragsförskottsärenden måste göra en rad kontroller och bedömningar rörande underhållsbidraget, såsom att underhållsbidraget är fast-

ställt till skäligt belopp, att underhållsbidraget betalas av den underhållsskyldige samt att den underhållsskyldige har förmåga att betala det fastställda underhållsbidraget. Detta medför att försäkringskassornas prövning av bidragsförskott kräver viss samverkan med de myndigheter (motsv) som är involverade i administrationen av underhållsbidrag, d v s med socialnämnder och domstolar. Å andra sidan är konstruktionen av underhållsbidraget sådant att bidraget i princip skall fastställas oberoende av rätten till bidragsförskott. En stor del av socialnämndernas och domstolarnas arbete med underhållsbidragen har därför inte någon direkt knytning till bidragsförskotten och administrationen av dessa.

4.6 Statistiska uppgifter

Inte bara utgifterna för bidragsförskotten utan även omfattningen av det administrativa arbetet är beroende av antalet bidragsberättigade barn. Arbetsvolymen påverkas även av antalet underhållsskyldiga och vårdnadshavare. Antalet utbetalningar styrs sålunda av antalet vårdnadshavare (= betalningsmottagare). Kravverksamhetens omfattning påverkas bl a av antalet underhållsskyldiga. Uppgifter om antalet barn med bidragsförskott samt antalet underhållsskyldiga redovisas i tabellerna 1 och 2.

Tabell 1 Antal barn med bidragsförskott

År	Antal barn med BDF	Procent av samtliga barn
1979	201 000	10 %
1980	220 000	11 %
1981	230 000	12 %
1982	250 000	13 %
1983	257 000 (beräknat)	13,5 %

Tabell 2 Antal underhållsskyldiga och vårdnadshavare

Tidpunkt	Underhållsskyldiga	Vårdnadshavare
1981-07-01	171 000	171 500
1982-01-01	174 400	174 500
1982-07-01	177 800	177 400
1982-10-01	179 000	179 100

Av tabellerna 1 och 2 framgår att antalet underhållsskyldiga, vårdnadshavare och barn med bidragsförskott successivt ökar. Antalet barn med bidragsförskott har från 1979 till 1982 ökat med 24,4 %. Som en följd av de nämnda ökningarna ökar även antalet bidragsförskotts-

ärenden, betalningstransaktioner och kravåtgärder i motsvarande mån.

Antalet beslut hos försäkringskassorna i ärenden avseende bidragsförskott (nya BDF, jämkningar och indragningar) har under de senaste åren utvecklats på följande sätt:

1979	50 443	beslut
1980	55 801	"
1981	59 258	"
1982	62 797	"

Antalet beslut hos försäkringskassorna har sålunda från 1979 till 1982 ökat med 24 %.

Vissa uppgifter om utbetalda bidragsförskott under budgetåren 1978/79--1981/82 redovisas i tabell 3.

Tabell 3 Utbetalda bidragsförskott (milj kr)

	78/79	79/80	80/81	81/82
Utbetalt (brutto)	1 091	1 237	1 455	1 680
Finansiering				
Inbetalt av underhållsskyldiga	394	484	558	615[1])
Bidrag från kommuner	200	130		
Anslagsmedel (statens nettoutgift)	497	623	897	1 065

1) Därav 285 milj kr genom införsel och utmätning.

Relativt sett har utgifterna för bidragsförskotten under budgetåren 1978/79--1981/82 finansierats så som tabell 4 visar.

Tabell 4 Finansieringen av bidragsförskott (procentuell fördelning)

	78/79 %	79/80 %	80/81 %	81/82 %
Ersättning från underhållsskyldiga	36,1	39,1	38,4	36,6
Bidrag från kommunerna	18,3	10,5		
	63,9	60,9		
Anslagsmedel (statens nettoutgift)	45,6	50,4	61,6	63,4

Ersättning från de underhållsskyldiga för utbetalda bidragsförskott kan betalas in under flera år efter bidragsförskottsutbetalningen. Detta medför att de belopp som enligt tabell 3 inbetalts av de underhållsskyldiga under visst budgetår delvis avser ersättningar för bidragsförskott som utbetalts före detta budgetår.

Bidragsförskotten bekostades t o m kalenderåret 1979, i den mån ersättning inte kunnat tas ut av de underhållsskyldiga, till 75 % av staten och till 25 % av den kommun där barnets vårdnadshavare var mantalsskriven. Fr o m den 1 januari 1980 har finansieringen av bidragsförskotten i sin helhet, bortsett från vad som ersätts av de underhållsskyldiga, övertagits av staten. De i tabell 3 redovisade bidragen från kommunerna under budgetåren 1978/79 och 1979/80 avser delvis ersättningar för bidragsförskott som utbetalts före resp budgetår.

Enligt budgetpropositionen för budgetåret 1978/79 (prop 1978/79:100) har omläggningen från den 1 oktober 1977 av administrationen av bidragsförskotten medfört att anslaget för bidragsförskott övergångsvis belastats av dels ersättningar till kommunerna för tidigare utbetalningar av bidragsförskott, dels kostnader för löpande bidragsförskottsutbetalningar. Detta torde innebära att man inte får en helt rättvisande bild av utvecklingen om man gör jämförelser mellan budgetåret 1978/79 och senare år. I tabell 5, som belyser den relativa utgiftsutvecklingen, har därför budgetåret 1979/80 tagits som utgångspunkt.

Tabell 5 Relativ ökning av utgifterna för BDF och ersättningarna från underhållsskyldiga

	79/80-80/81	80/81-81/82	79/80-81/82
	%	%	%
Utbetalningar (brutto)	17,6	15,5	35,8
Nettoutgift[1])	19,1	18,7	41,4
Inbetalningar från underhålls-skyldiga	15,3	10,2	27,1

1) Nettoutgift 1979/80 = 753 milj kr (staten 623 milj kr, kommunerna 130 milj kr).

Av tabellerna 3 och 5 kan bl a utläsas att bidragsförskottsutbetalningarna till vårdnadshavarna från 1979/80 till 1981/82 ökat med 443 milj kr per år eller med 35,8 %. Ersättningarna från de underhållsskyldiga har under samma tid ökat med 131 milj kr, d v s med 27,1 %. Samhällets nettoutgift för bidragsförskotten har för samma period ökat från 753 milj kr (staten 623 milj kr, kommunerna 130 milj kr) till 1065 milj kr, d v s med 41,4 %.

I budgetpropositionen för budgetåret 1983/84 (prop 1982/83:100) har anslagsbehovet för bidragsförskott för budgetåret 1983/84 beräknats till 1 240 milj kr. Detta innebär i jämförelse med utgiften under budgetåret 1979/80 (753 milj kr) en ökning med 487 milj kr, d v s 64,7 %. Enligt budgetpropositionen beräknas 37 % av de utbetalade bidragsförskotten bli återbetalda av de underhållsskyldiga. Bidragsförskottsutbetalningarna under budgetåret 1983/84 kan således uppskattas till ca 1 970 milj kr (ökning jämfört med 1979/80 ca 59,3 %) och ersättningarna från de underhållsskyldiga till ca 730 milj kr (ökning från 1979/80 ca 50,8 %).

Såsom framgår av avsnitt 4.4.2, biträder försäkringskassorna underhållsskyldiga och vårdnadshavare med förmedling av fastställda underhållsbidrag även i vissa fall då bidragsförskott inte utgår (s k förmedlingsverksamhet). Under budgetåret 1981/82 gjordes 5 244 utbetalningar avseende förmedlingsuppdrag. Det utbetalade beloppet uppgick till 3 528 000 kr. RRV har ifrågasatt om inte förmedlingsverksamheten skulle kunna handhas av andra serviceorgan.

Beviljas bidragsförskott skall den underhållsskyldige som tidigare nämnts fortsättningsvis i regel betala underhållsbidraget upp till bidragsförskottsnivån till försäkringskassan. Om den underhållsskyldige inte fullgör denna betalningsskyldighet, skall försäkringskassan vidta åtgärder för att driva in fordringen. Därvid kan kassan vända sig till kronofogdemyndigheten med begäran om införsel eller utmätning. Försäkringskassan kan emellertid medge eftergift, d v s besluta att kravet gentemot den underhållsskyldige skall efterges helt eller delvis (s k kraveftergift). Enligt av RFV förd statistik har under budgetåret 1981/82 gjorts över en miljon inbetalningar av underhållsbidrag till ett sammanlagt belopp av 605 milj kr (beloppet är 10 milj kr lägre än det belopp som finns angivet i tabell 3, beloppet i tabellen har hämtats från RFVs anslagsframställning för 1983/84). Tabell 6 utvisar hur inbetalningarna fördelar sig på olika slags inbetalningar.

Tabell 6 Inbetalningar av underhållsbidrag budgetåret 1981/82

	Antal	Belopp (tkr)	Fördeln i %
Frivilliga inbetalningar	577 947	320 703	53,0
Införsel	439 535	236 432	39,1
Utmätning i lön eller egendom	1 382	4 488	0,7
Utmätning i överskjutande skatt	21 755	43 720	7,2
Summa	1 040 600	605 343	100

Av de inbetalade beloppen inflöt som tabell 6 utvisar ca 53 % genom frivilliga inbetalningar och ca 47 % genom införsel eller utmätning.

Bakom dessa inbetalningar ligger ett stort antal kravåtgärder från försäkringskassornas sida (se tabell 7).

Tabell 7 Antal kravåtgärder under budgetåret 1981/82

Kravåtgärder	Antal
Framställda inbetalningskort	515 189
Framställda betalningspåminnelser	121 358
Framställda betalningsanmaningar	92 382
(därav utsända anmaningar	33 582)
Registrerade betalningsplaner	22 927
Vid periodens slut inte slutreglerade betalningsplaner	12 336
Sökt införsel	14 346
Vid periodens slut inte slutreglerade införselärenden	42 276
Indrivning i utlandet	7 241
Utmätning i överskjutande skatt	53 282
Utmätning lön eller egendom	6 000

Vid en jämförelse mellan tabellerna 6 och 7 framgår att antalet inbetalningar av införselmedel överstiger antalet införselbeslut. Detta beror på att ett införselbeslut i regel leder till inbetalningar under flera månader. När det är fråga om utmätning i överskjutande skatt och i lön eller egendom finns inte alltid något att utmäta. Detta leder till att antalet inbetalningar av utmätta medel blir mindre än det antal fall i vilka försäkringskassorna begärt utmätning. Vidare bör man lägga märke till att kravåtgärder under ett år delvis resulterar i inbetalningar först under senare år.

Kraveftergifter beviljades under 1981/82 i 6 798 fall till ett belopp av ca 59 milj kr. Antalet helt avslagna ansökningar om kraveftergift uppgick till 2 828. Under samma tid preskriberades fordringar avseende obetalda underhållsbidrag till ett belopp av ca 138 milj kr. Preskriptionerna under budgetåret 1981/82 berörde ca 257 000 underhållsskyldiga och ca 400 000 barn. Av det preskriberade beloppet avsåg ca 132 milj kr försäkringskassornas fordringar. Ca 6 milj kr avsåg bidragsberättigade barns fordringar på de underhållsskyldiga. Detta avser fall då fastställt underhållsbidrag varit högre än bidragsförskottet och inte betalts.

Statens fordran på de underhållsskyldiga uppgick 1981-07-01 till ca 845 milj kr och 1982-07-01 till ca 853 milj kr. Av den fordran som kvarstod 1982-10-01, ca 818,6 milj kr, avsåg 161,5 milj kr 25 - 36 månader gamla fordringar, 246,5 milj kr 13 - 24 månader gamla fordringar och 410,6 milj kr fordringar som var högst 12 månader gamla.

Det belopp som inte inflöt p g a beslut om eftergift, 59 milj kr, och p g a preskribering, 138 milj kr, motsvarade ca 32,5 % av inbetalningarna och ca 23 % av de kvarstående fordringarna på de underhållsskyldiga. Det preskriberade beloppet motsvarar ca 16 % av de totala fordringarna på de underhållsskyldiga.

4.7 Resursåtgång och kostnader för administrationen av bidragsförskotten

Administrationen av bidragsförskotten handhas såsom framgår av avsnitt 4.5 i huvudsak av försäkringskassorna och RFV. Kronofogdemyndigheterna medverkar i stor omfattning när det gäller indrivning av underhållsbidrag som de underhållsskyldiga inte betalt in till försäkringskassorna i föreskriven ordning. Försäkringsdomstolarna handlägger förekommande besvär över försäkringskassornas beslut i ärenden rörande bidragsförskott. De beräknade resursinsatserna och kostnaderna hos de nämnda myndigheterna (motsv) har sammanställts i tabell 8.

Tabell 8 Kostnader för administrationen av bidragsförskott (1000 kr)

Myndighet	Antal årsarb	Direkt lön	ADB-kostn	Ersättn till postverket	Summa kostnader
Försäkringskassorna					
Lokalkontoren	257	29 555			
Centralkontoren	491	56 465			
Summa	748	86 020			86 020
Riksförsäkringsverket	40	5 500	8 650	7 100	21 250
Försäkringsrätterna	8	1 050			1 050
Kronofogdemyndigheterna	125	16 250			16 250
Summa	921	108 820	8 650	7 100	124 570

De i tabell 8 redovisade kostnaderna avser direkta kostnader utan påslag för kostnader för gemensam administration, expenser, lokaler m m. Kostnaderna avser sålunda direkta lönekostnader (inkl 39 % lönekostnadspålägg), ADB-kostnader och ersättning till postverket för arbetet med utbetalning av bidragsförskotten. Kostnaderna hänför sig i princip till budgetåret 1981/82.

En beskrivning av hur kostnadsberäkningarna gjorts och på vilket underlag de grundar sig har lämnats i bilaga 4. Kostnadsuppgifterna baserar sig i vissa fall på uppgifter om befintliga tjänster, i andra fall på erfa-

renhetsmässiga uppskattningar av personalinsatserna eller på stickprovsvis företagna tidsstudier eller undersökningar. Även om de angivna kostnaderna därför inte kan göra anspråk på att vara helt exakta, bedöms de likväl ge en rimligt säker bild av storleken och fördelningen av kostnaderna för administrationen av bidragsförskotten.

Av de direkta kostnaderna för administrationen av bidragsförskotten (124,5 milj kr) utgör 87,3 % (108 milj kr) direkta lönekostnader, 7 % (8 milj kr) ADB-kostnader och 5,7 % (7 milj kr) ersättning till postverket för arbetet med att utbetala bidragsförskotten.

I tabell 9 redovisas hur de personella insatserna och lönekostnaderna såväl i absoluta tal som relativt sett fördelar sig på olika myndigheter.

Tabell 9 Lönekostnadernas och resursinsatsernas fördelning på olika myndigheter

Myndighet	Årsarbetare Antal	%	Lönekostnader 1000 kr	%
Försäkringskassornas lokalkontor	257	28	29 555	27
centralkontor	491	53	56 465	52
Riksförsäkringsverket	40	4	5 500	5
Försäkringsrätterna	8	1	1 050	1
Kronofogdemyndigheterna	125	14	16 250	15
Summa	921	100	108 800	100

Riksförsäkringsverkets personalinsatser fördelar sig på olika byråer på det sätt tabell 10 utvisar.

Tabell 10 Personalinsatser vid riksförsäkringsverket

Byrå	Antal årsarbetare
Tekniska byrån	16,5
Organisationsbyrån	12,5
Första tillsynsbyrån	4
Andra tillsynsbyrån	5,5
Övriga enheter	ca 1,5
Summa RFV	40

Arbetsuppgifterna för de olika myndigheterna och för de olika enheterna inom RFV framgår av bilaga 2.

Den övervägande delen, närmare bestämt ca 80 %, av personalinsatserna och lönekostnaderna för administrationen av bidragsförskotten faller på försäkringskassorna. Antalet årsarbetare hos försäkringskassorna för dessa arbetsuppgifter har under senare år ökat och uppskattningsvis varit:

1979	ca 655 årsarbetare
1980	ca 680 "
1981	ca 740 "
1982	ca 750 "

Personalresurserna hos försäkringskassorna för bidragsförskotten har sålunda från 1979 till 1982 ökat med ca 14,5 %. Ökningen har främst skett på centralkontoren, vilkas tunga uppgift ifråga om bidragsförskotten är kravverksamheten.

Såsom tabell 9 utvisar avser 27 % av lönekostnaderna eller ca 29,5 milj kr lokalkontorens arbete med att fastställa bidragsförskotten och därmed sammanhängande registrering och bevakning. Lönekostnaderna för försäkringskassornas centralkontor avser till den allra största delen arbetet med att kräva in underhållsbidrag i de fall de underhållsskyldiga inte fullgjort sin betalningsskyldighet gentemot försäkringskassorna. Av lönekostnaderna för bidragsförskottsadministrationen faller ca 52 % eller 56,5 milj kr på centralkontoren. Även kronofogdemyndigheterna medverkar i kravverksamheten. Lönekostnaderna för kronofogdemyndigheternas insatser uppgår till ca 16,2 milj kr, vilket motsvarar ca 15 % av de totala lönekostnaderna för administrationen av bidragsförskotten. Ca 65 % av lönekostnaderna för bidragsförskottsadministrationen eller ca 70 milj kr avser sålunda kravverksamheten.

RFVs andel i lönekostnaderna för administrationen av bidragsförskotten ligger i storleksordningen 5 %. Tar man hänsyn till ADB-kostnaderna faller omkring 14,2 milj kr eller ca 11,4 % av kostnaderna för ifrågavarande administration på RFV.

Lönekostnaderna för besvärshandläggningen hos försäkringsrätterna utgör endast ungefär 1 % av de sammanlagda lönekostnaderna för administrationen av bidragsförskott.

De i tabell 8 redovisade kostnaderna avser direkta kostnader. Omkostnader i form av löner för central administration och hjälpfunktioner som ekonomi- och personaladministration samt kostnader för lokaler och expenser m m är inte medräknade. Någon vedertagen metod för hur

påslag för sådana kostnader bör beräknas synes inte finnas. Förhållandena varierar även från myndighet till myndighet. Om man som ett räkneexempel använder sig av ett påslag om 40 % på de direkta lönekostnaderna (inkl lönekostnadspålägg) skulle kostnaderna enligt tabell 8 för administrationen av bidragsförskott öka med ca 43,5 milj kr (40 % av 108,8 milj kr) eller från 124,5 milj kr till ca 168 milj kr.

Bidragsförskottet är som tidigare nämnts i princip oberoende av storleken av fastställt underhållsbidrag. Reglerna för bidragsförskottet är dock sådana att kassorna vid fastställandet av bidragsförskottet bl a måste veta storleken på det fastställda underhållsbidraget samt göra en egen bedömning om bidraget är fastställt till ett skäligt belopp. Vidare måste man veta om underhållsbidraget verkligen betalas av den underhållskyldige. När krav riktas mot underhållsskyldig som försummat att i föreskriven ordning betala in underhållsbidraget till försäkringskassan, måste i många fall göras en utredning om den underhållsskyldiges betalningsförmåga. Detta medför att försäkringskassorna vid sin prövning av bidragsförskottsärendena i viss utsträckning måste ha kontakter med de instanser som sysslar med underhållsbidragsfrågorna, främst socialnämnderna men även tingsrätterna.

Ensamförälderkommittén har gjort vissa undersökningar och analyser av kommunernas och domstolarnas kostnader för administrationen av underhållsbidragen. Dessa kostnader torde således primärt avse arbete med underhållsbidrag och endast marginellt hänföra sig till frågor rörande bidragsförskott. Frågor om underhållsbidrag till barn och bidragsförskott hör emellertid nära samman. Med hänsyn till den koppling och det beroendeförhållande som onekligen finns mellan bidragsförskott och underhållsbidrag synes det därför vara av intresse att så långt möjligt få en samlad bild av administrationskostnaderna för bägge bidragsformerna, varvid även kostnaderna för underhållsbidragshanteringen hos kommuner och domstolar m fl bör tas med i bilden. Dessa kostnader torde komma att redovisas i ensamförälderkommitténs slutbetänkande.

Utöver ovan angivna kostnader uppkommer vissa kostnader för administrationen av underhållsbidragen även hos länsstyrelserna. Dessa kostnader avser den sociala funktionens arbete med rådgivning, information och utbildning till kommunernas socialnämnder.

4.8 Vissa synpunkter på den nuvarande ordningen för administrationen av bidragsförskott

Huvudsyftet med att flytta över administrationen av bidragsförskott från kommunerna (barnavårdsnämnderna) till RFV och försäkringskassorna var att ändringen förväntades leda till samordningsvinster, serviceförbättringar och kostnadsbesparingar. Samordningen med barnbidragsverksamheten när det gäller registrering och utbetalning har inneburit fördelar. Servicenivån torde ha stigit och kravverksamheten effektiviserats. Däremot har personalbehovet och kostnaderna för ADB-behandlingen blivit större än man räknade med när överföringen till RFV och försäkringskassorna beslutades.

Såsom framgår av avsnitt 4.3 uppgick kommunernas personalinsatser år 1972 till ca 600 årsarbetare. RAFA-utredningen beräknade personalinsatserna - med oförändrad ambitionsnivå - till ca 230 årsarbetare efter överföringen. Det angavs dock att beräkningarna var osäkra. Personalinsatserna har blivit mycket högre, försäkringskassornas insatser uppgick år 1979 till 655 och år 1982 till 750 årsarbetare. Försäkringskassornas personalkostnader beräknades av RAFA-utredningen till 12 milj kr/år. Försäkringskassornas personalkostnader har för budgetåret 1981/82 uppgått till ca 86 milj kr.

De ökade kostnaderna jämfört med RAFA-utredningens beräkningar beror dels på att antalet barn med rätt till bidragsförskott ökat dels på att ökade resurser avsatts för kravverksamheten. Den intensifierade kravverksamheten har fått till följd att inbetalningarna från de underhållsskyldiga ökat. Dessa inbetalningar uppgick till ca 182 milj kr under 1974 och till ca 635 milj kr under 1982. Ändringarna i bidragsförskottslagen från den 1 januari 1979 och senare torde även ha bidragit till att kostnaderna blivit högre än vad man räknade med. I den proposition (1978/79:12) om understöd till barn och frånskilda m m som låg till grund för nämnda ändringar uttalade det föredragande statsrådet bl a att främst riksförsäkringsverket och försäkringskassorna torde komma att utsättas för ökade administrationskostnader när förslagen skulle genomföras.

Om man slår ut kostnaderna enligt tabell 8 (124,5 milj kr) per barn med bidragsförskott, blir administrationskostnaden (direkt kostnad) per barn ca 500 kr per år. Fördelar man i stället kostnaderna på det något mindre antalet vårdnadshavare, blir kostnaden per vårdnadshavare ca 700 kr per år. Om man i stället använder sig av beloppet 168 milj kr som ett mått på administrationskostnaderna, d v s inräknar ett omkostnadspålägg om 40 % på de direkta lönekostnaderna, blir administrationskostnaden per barn ca 670 kr per år och per vårdnadshavare ca 940 kr per år.

De direkta administrationskostnaderna motsvarar ca 11,7 % av statens nettoutgift för bidragsförskott (1 065 milj kr/år). Ställs de direkta administrationskostnaderna i stället i relation till bruttoutgiften, d v s det belopp som utbetalas till vårdnadshavarna (1 680 milj kr/år), motsvarar administrationskostnaderna ca 7,4 % av utbetalningarna. Inräknar man ett 40-procentigt omkostnadspålägg motsvarar den totala administrationskostnaden (168 milj kr) ca 15,8 % av statens nettoutgift för bidragsförskott resp ca 10 % av de totala bidragsförskottsutbetalningarna.

Kostnaderna för kravverksamheten uppgår, om 40 % omkostnadspålägg medräknas, till ca 100 milj kr per år, vilket motsvarar ca 16 % av det belopp som ersätts av de underhållsskyldiga.

Av vad som sagts under avsnitt 4,7 framgår att ca 65 % av de direkta lönekostnaderna eller ca 70 milj kr avser kostnader för arbetet med att kräva in underhållsbidrag från underhållsskyldiga som inte fullgjort sin betalningsplikt till försäkringskassan. Kravverksamheten kompliceras genom den prövning av den underhållsskyldiges betalningsförmåga som skall göras i de fall den underhållsskyldige försummar att fullgöra sin betalningsskyldighet gentemot försäkringskassan. Trots de stora ansträngningar försäkringskassornas centralkontor och kronofogdemyndigheterna gör för att kräva in underhållsbidragen från de underhållsskyldiga, är det en avsevärd del av statens fordran på de underhållsskyldiga som efterges och prekriberas (59 milj kr resp 138 milj kr 1981/82). Detta får anses tydligt utvisa att den gällande kopplingen mellan underhållsbidrag och bidragsförskott tynger och försvårar administrationen av bidragsförskotten och medför höga administrationskostnader.

De höga kostnaderna beror emellertid inte enbart på problemet med att få in underhållsbidrag från betalningsförsumliga undershållsskyldiga. Även reglerna om att försäkringskassorna vid prövningen av rätten till bidragsförskott har att bedöma om underhållsbidraget är fastställt till skäligt belopp innebär ett avsevärt administrativt arbete. Dubbelarbete förekommer mellan försäkringskassorna och de organ som medverkar vid fastställandet av underhållsbidrag.

Motivet för bidragsförskottsinstitutet är att staten härigenom garanterar barn, vars föräldrar inte lever tillsammans, ett generellt minimistöd oberoende av om underhållsbidrag fastställs och betalas eller inte. Det gällande regelsystemet medför emellertid i den praktiska tillämpningen inte bara en relativt tung administration utan även en stor "rundgång" av pengar. De underhållsskyldiga inbetalar underhållsbidrag, i stor omfattning

först efter indrivning eller andra kravåtgärder, till försäkringskassan. De personer som skall ha stöd (vårdnadshavarna) får i sin tur bidrag från försäkringskassorna i form av bidragsförskott, som ju delvis finansieras av de underhållsbidrag de underhållsskyldiga betalar in till försäkringskassan, i stället för till den vårdnadshavare som tillerkänts underhållsbidraget.

Det har i skilda sammanhang framkommit att det bland försäkringskassornas personal finns en utbredd uppfattning att underhållsbidragsfrågorna är utspridda på för många händer och att den nuvarande ordningen för administrationen av underhållsbidrag och bidragsförskott därför inbjuder till dubbelarbete.

Beskrivning av hur kostnaderna för administrationen av de allmänna barnbidragen framräknats

1 Försäkringskassorna

Beräkningarna grundar sig på uppgifter från RFV. Någon möjlighet att exakt särskilja de verkliga kostnaderna för försäkringskassornas olika verksamhetsområden finns inte med det nuvarande ekonomiska redovisningssystemet. För lokalkontoren har utgångspunkten för beräkningarna varit beräknad ärendetid enligt det inom försäkringskassorna tillämpade arbetstidsredovisningssystemet. Ärendetiden, varmed avses handläggningstid per ärende, baserar sig på tidsstudier vid ett antal lokalkontor. Med det angivna beräkningssättet blir resursåtgången för bidragsärenden (bidragsförskott och allmänna barnbidrag) vid lokalkontoren ca 330 årsarbetare, varav enligt RFV:s bedömning ca 22 % eller 73 årsarbetare tas i anspråk för barnbidrag. Lönen, inkl 39 % lönekostnadspålägg, har antagits vara i genomsnitt 115 000 kronor per årsarbetare.

När det gäller centralkontoret har utgångspunkten varit antalet inrättade tjänster vid centralkontorens bidragssektioner. Enligt RFV fanns sammanlagt 513 tjänster vid dessa sektioner 1982-01-01. Därav uppskattas 22 tjänster ha uppgifter avseende allmänna barnbidrag. Även här har årslönen antagits vara i genomsnitt 115 000 kronor.

2 Riksförsäkringsverket (RFV)

Vid tekniska byrån, organisationsbyrån och andra tillsynsbyrån finns särskild personal för administrationen av allmänna barnbidrag och bidragsförskott. Enligt från RFV inhämtade uppgifter uppgår denna personal till ca 46,5 årsarbetare, varav uppskattningsvis 8 för barnbidragsfrågor, (tekniska byrån 5,5; organisationsbyrån 1,5 och andra tillsynsbyrån 1). Personalen vid organisationsbyrån och tekniska byrån ägnar sig huvudsakligen åt system- och programmeringsarbete. Lönekostnaderna har i princip beräknats efter vederbörande tjänstemäns innehavda lönegrad.

ADB-kostnaderna har beräknats med utgångspunkt i uppgifter som finns redovisade i RFV:s anslagsframställning för budgetåret 1983/84, bilaga 6. Av denna framgår att tekniska byråns kostnader för bidragssystemet under 1981/82 uppgått till ca 16 180 tkr. I detta belopp ingår såväl lönekostnader till system- och programmeringspersonal som 17 % omkostnadspålägg. Sedan omkostnadspålägget (2 350 000 kr) och de direkta lönekostnaderna (3 023 000 kr) frånräknats, återstår 10 807 000 kr som kan betraktas som direkta ADB-kostnader för bidragssystemet. Dessa kostnader avser således ADB-behandling

ifråga om både bidragsförskott och barnbidrag. Någon exakt uppgift om hur kostnaderna faktiskt fördelar sig på resp bidrag har inte stått att få. Jämför man bearbetningstider och transaktionsvolymer i dagens system med vad som gällde då systemet omfattade endast barnbidrag, kommer man fram till att de allmänna barnbidragen svarar för ca 20 % av bearbetningarna i bidragssystemet. Det har därför antagits att 20 % av ADB-kostnaderna för bidragssystemet (20 % av 10 807 000 kr) eller 2 161 000 kr utgör kostnader för allmänna barnbidrag.

Uppgiften om ersättningen till postverket är hämtad från RFV:s anslagsframställning för budgetåret 1982/83 och budgetpropositionen 1982 (prop 1981/82:100, bilaga 8) och avser beräknat belopp för budgetåret 1982/83. Anslaget för 1982/83 avser kostnader för utbetalningar av allmänna barnbidrag under kalenderåret 1982.

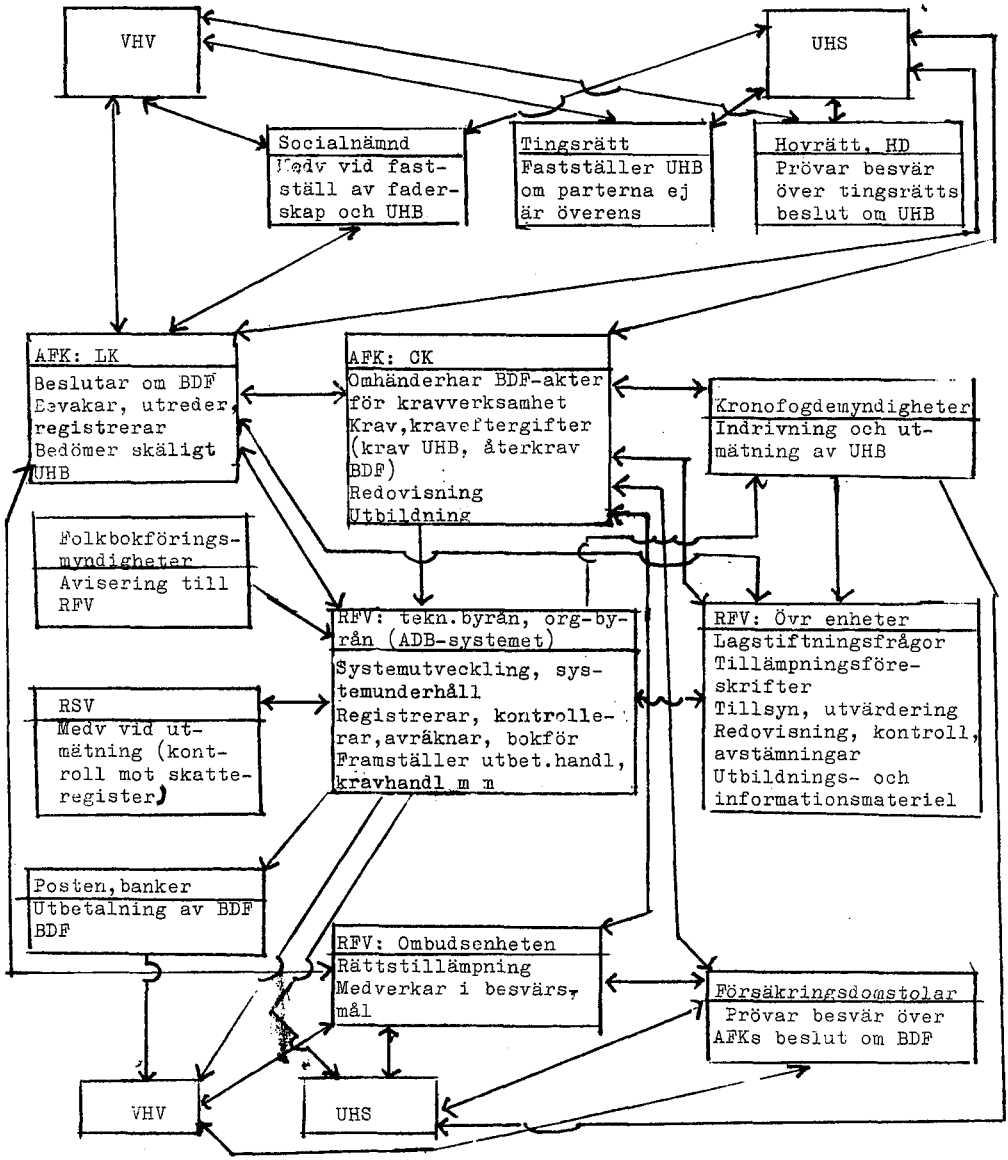
3 Försäkringsrätterna

Några exakta uppgifter om hur försäkringsrätternas lönekostnader fördelar sig på olika förmåner har inte stått att få. Enligt från RFV erhållna uppgifter har försäkringsrätterna under 1981 avgjort sammanlagt 12 955 besvärsmål, varav 97 mål, d v s 0,75 %, avser mål om allmänna barnbidrag. Här har antagits att 0,75 % av försäkringsrätternas direkta lönekostnader för handläggningen av besvärsmål avser barnbidrag. Uppgiften om försäkringsrätternas lönekostnader har hämtats från rätternas anslagsframställningar för budgetåret 1983/84.

Bilaga 2

ÖVERSIKTSTABLÅ

Administrationen av underhållsbidrag (UHB) och bidragsförskott (BDF)



Underbilagor: A Uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter
B Förkortningslista

Uppgiftsfördelningen mellan olika myndigheter (motsv) när det gäller administrationen av underhållsbidrag och bidragsförskott

Underhållsbidrag (UHB)

Socialnämnderna

Medverkar vid
* fastställande av faderskap
* fastställande av UHB förslag till avtal)

Tingsrätterna

Fastställer UHB när parterna inte är överens och vid äktenskapsskillnader

Hovrätterna, HD

Prövar besvär över tingsrätts beslut

Bidragsförskott

Försäkringskassorna (AFK)

Lokalkontoren (LK)

Prövar ansökningar om BDF

Bedömer därvid bl a skäligheten av fastställt UHB (bl a kontakter med socialnämnder och advokater)

Omprövar BDF vid anmälningar om förändringar som kan påverka rätten till och storleken av BDF och UHB

Registrerar i det ADB-baserade bidragsregistret och bevakar med ledning av uppgifter från bl a datasystemet och anmälningar från VHV och UHS om beviljat BDF skall jämkas

Ger impulser till återkrav av BDF

Deltar i erforderlig utbildning

Centralkontoren (CK)

Omhänderhar BDF-akterna för kravverksamheten

Svarar för kravverksamheten
* Kravutredningar, bl a utredning av UHS betalningsförmåga
* Hänvisar i förekommande fall UHS till socialnämnd eller advokat för jämkning av UHB
* Beslutar om krav av UHB och i förekommande fall kravefterg[illegible]
* Verkställer krav av UHB, vid behov genom indrivnings- eller utmätningsuppdrag till kronofogdemyndighet
* Återkräver BDF
* Bevakning med ledning av impulser från ADB-systemet

Redovisning

Utbildning

Riksförsäkringsverket (RFV)

Tekniska byrån och organisationsbyrån (ADB-systemet)

Systemutveckling, systemunderhåll

Registrering, kontroll och bevakning

Framställning av utbetalningshandlingar, kravhandlingar, redovisningshandlingar, signallistor, aviseringar m m

Distribution av framställda handlingar

Fördelning, avräkning och redovisning

Ombudsenheten

Uppföljning av rättstillämpningen hos försäkringskassorna

Medverkan som part i mål inför försäkringsdomstolarna (avger på anmodan yttrande över besvär som anförts av enskild part eller anför besvär på eget initiativ)

Övriga enheter hos RFV

Tillsyn, uppföljning och utvärdering

Redovisning, kontroll och avstämningar

Lagstiftningsfrågor

Framtagning av riktlinjer för försäkringskassornas tillämpning av BDF-lagstiftningen (allmänna råd samt informations- och utbildningsmateriel)

Försäkringsdomstolarna (försäkringsöverdomstolen och tre försäkringsrätter)

Prövar besvär över försäkringskassornas beslut

Kronofogdemyndigheterna

Indrivning och utmätning av UHB

Posten, banker

Utbetalning av BDF genom anvisning eller insättning på konto

Riksskatteverket (RSV), folkbokföringsmyndigheter

Avisering till ADB-systemet om folkbokförings- och skatteuppgifter

Medverkan vid utmätning av överskjutande skatt (kontroll mot skatteregistret av UHS med skuld)

8

FÖRKORTNINGSLISTA

Använda förkortningar

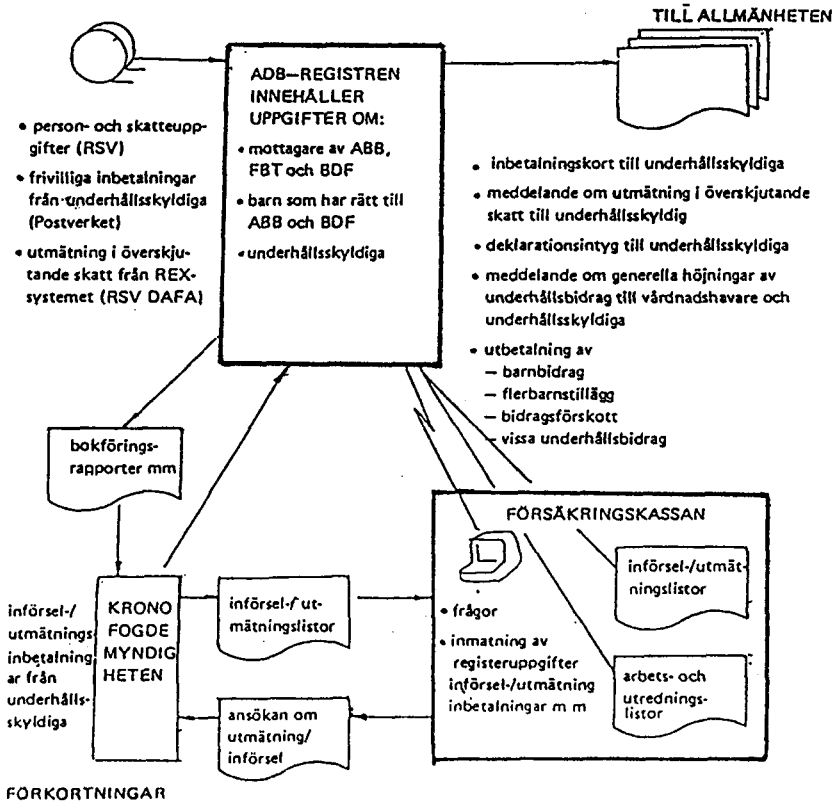
AFK	Allmän försäkringskassa
BDF	Bidragsförskott
CK	Försäkringskassans centralkontor
HD	Högsta domstolen
LK	Lokalkontor hos försäkringskassan
RSV	Riksskatteverket
RFV	Riksförsäkringsverket
UHB	Underhållsbidrag
UHS	Underhållsskyldig
VHV	Vårdnadshavare

2.3 BIDRAGSSYSTEMET

Systemet används av försäkringskassorna för
o utbetalning av barnbidrag (start 74-01)
o utbetalning av flerbarnstillägg (start 82-01)
o utbetalning av bidragsförskott och förmedling av underhållsbidrag (start 77-10)
o kravverksamhet avseende underhållsbidrag (start 77-10)
- registrering av underhållsskyldigs skuld
- framställning av inbetalningskort och påminnelser till underhållsskyldig
- bokföring av gjorda inbetalningar från underhålls skyldiga och kronofogdemyndigheter (införsel och utmätning)

Systemet används av kronofogdemyndigheterna för
- bokföring av inbetalningar i införselmål avseende underhållsbidrag
- bevakning av införselmål.

Systemtekniskt finns ett centralt register för hela bidragssystemet vars innehåll grovt framgår av skissen nedan.



FÖRKORTNINGAR

REX Rättsväsendets exekutionssystem
RSV Riksskatteverket
ABB Allmänt barnbidrag
BDF Bidragsförskott
FBT Flerbarnstillägg

Beskrivning av hur kostnaderna för administrationen av bidragsförskotten tagits fram

1 Försäkringskassorna

Beräkningarna grundar sig på uppgifter som inhämtats från riksförsäkringsverkets (RFV) organisationsbyrå. Någon möjlighet att exakt särskilja de verkliga kostnaderna för försäkringskassornas olika verksamhetsgrenar finns inte med det nuvarande ekonomiska redovisningssystemet.

För lokalkontoren har utgångspunkten för beräkningarna av lönekostnaderna varit antalet bidragsärenden och en beräknad ärendetid. Ärendetiden, varmed avses handläggningstid per ärende, baserar sig på med vissa mellanrum företagna tidsstudier vid ett begränsat antal lokalkontor. Med det angivna beräkningssättet blir resursåtgången för bidragsärenden (bidragsförskott och allmänna barnbidrag) ca 330 årsarbetare, varav enligt RFVs bedömning ca 78 % eller 257 årsarbetare tas i anspråk för bidragsförskotten och resten, 73 årsarbetare, för barnbidragen. Lönen, inkl 39 % lönekostnadspålägg, har antagits vara i genomsnitt 115 000 kronor per årsarbetare.

När det gäller centralkontoren har utgångspunkten varit antalet inrättade tjänster vid centralkontorens bidragssektioner. Enligt RFV fanns sammanlagt 513 tjänster vid dessa sektioner den 1 januari 1982. Därav uppskattas ca 491 tjänster ha uppgifter avseende bidragsförskott och ca 22 tjänster uppgifter avseende barnbidrag. Årslönen har även här antagits vara i genomsnitt 115 000 kronor.

2 Riksförsäkringsverket (RFV)

Vid några byråer inom RFV (tekniska byrån, organisationsbyrån samt första och andra tillsynsbyråerna) finns särskild personal för administrationen av bidragsförskott och allmänna barnbidrag. Enligt från RFV inhämtade uppgifter motsvarar denna personal ca 46,5 årsarbetare, varav uppskattningsvis 38,5 årsarbetare för bidragsförskottsadministrationen (tekniska byrån 16,5, organisationsbyrån 12,5, första tillsynsbyrån 4 och andra tillsynsbyrån 5,5). Medverkan av övriga enheter inom RFV, främst informations- och utbildningsbyrån, ombudsenheten och lagbyrån, motsvarar uppskattningsvis högst två årsarbetare.

ADB-kostnaderna har beräknats med utgångspunkt i uppgifter som finns redovisade i RFVs anslagsframställning för budgetåret 1983/84, bilaga 6. Av denna bilaga framgår att tekniska byråns kostnader för bidragssystemet under budgetåret 1981/82 uppgått till ca 16 180 tkr. I detta belopp ingår såväl lönekostnader till system- och programmeringspersonal som 17 % omkostnadspålägg. Sedan om-

kostnadspålägget (2 350 000 kr) och de direkta lönekostnaderna (3 023 000 kr) frånräknats, återstår 10 807 tkr, som kan betraktas som direkta ADB-kostnader för bidragssystemet. Dessa kostnader avser således ADB-behandling i fråga om både bidragsförskott och barnbidrag. Någon exakt uppgift om hur kostnaderna faktiskt fördelar sig på resp bidrag har inte stått att få. Jämför man bearbetningstider och transaktionsvolymer i dagens bidragssystem med vad som gällde när systemet omfattade endast barnbidrag, tyder resultatet på att bidragsförskotten uppskattningsvis svarar för ca 80 % av bearbetningarna i bidragssystemet. Här har därför antagits att 80 % av ADB-kostnaderna för bidragssystemet (80 % av 10 807 000 kr) eller 8 645 600 kr utgör kostnader för bidragsförskottsadministrationen.

Uppgiften om ersättningen till postverket är hämtad från RFVs anslagsframställning för budgetåret 1982/83 och budgetpropositionen 1982 (prop 1981/82:100, bilaga 8) och avser beräknat belopp för budgetåret 1982/83. Anslaget för budgetåret 1982/83 avser kostnader för utbetalningar av bidragsförskott under kalenderåret 1982.

3 Försäkringsrätterna

Några exakta uppgifter om hur försäkringsrätternas kostnader fördelar sig på olika förmåner har inte stått att få. Enligt från RFV erhållna uppgifter har försäkringsrätterna under år 1981 avgjort sammanlagt 12 955 besvärsmål, varav ca 4,7 % avser bidragsförskott. Här har därför antagits att 4,7 % av försäkringsrätternas direkta lönekostnader för besvärshanteringen avser bidragsförskott. Uppgifter om försäkringsrätternas totala lönekostnader och övriga administrationskostnader under budgetåret 1981/82 har hämtats från rätternas anslagsframställningar för budgetåret 1983/84.

4 Kronofogdemyndigheterna

Från riksskatteverket (RSV) har inhämtats att kronofogdarnas insatser för indrivning av underhållsbidrag, i de fall den underhållsskyldige inte betalt in fastställt underhållsbidrag till försäkringskassan, kan uppskattas motsvara ca 125 årsarbetare. Lönen bör enligt RSV beräknas till i genomsnitt 130 000 kr per årsarbetare.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981: 03) under finansdepartementet. Dess uppgift är att bredda och fördjupa underlaget för framtida budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden.

I Ds-serien har utgetts följande rapporter

- Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982: 3)
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982: 7)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1 (Ds B 1982: 9)
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982: 10)
- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982: 11)
- Staten och kommunernas expansion (Ds Fi 1983: 3)
- Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983: 6)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2 (Ds Fi 1983: 7)
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket (Ds Fi 1983: 18)
- Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983: 19)

I andra serier utgivna rapporter m. m.

- Besparingar genom avreglering (RRV Dnr 1982: 999).
- Vem skall betala jordbrukets rationalisering? Statskontorets småskrifter 9

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-07815-5