

Nr 28

Utlåtande i anledning av väckta motioner om ändrad ordning för vissa anslags uppförande i statsbudgeten, i vad motionerna hänvisats till statsutskottet.

(5:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Mannerskantz m. fl.* (I: 291) och den andra inom andra kammaren av herr *Heckscher m. fl.* (II: 377), har hemställts *dels* att riksdagen måtte med avslag på Kungl. Maj:ts proposition nr 1, såvitt här är i fråga, ur budgeten avföra samtliga de anslagsposter, vilka finnas upptagna i vid motionerna fogad bilaga; *dels* att anslagen till extra utgifter måtte beräknas till i motionerna angivna belopp under varje huvudtitel; *dels* att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa, att under de avförda anslagen föreliggande medelsbehov måtte i mån av medelstillgång tillgodoses inom ramen för varje huvudtitels anslag till extra utgifter; *dels ock* att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t hemställa att vid varje budgetårs slut till riksdagen lämnas en redovisning för de extra utgiftsmedlens användning under det förflutna budgetåret.

Motionerna har hänvisats till statsutskottet i vad de icke avser jordbruksärenden.

Till stöd för motionsyrkandena har anförts följande (se motionen II: 377¹).

Den svenska statsbudgeten har efter hand kommit att bli alltmera detaljerad. Medan i början av 1800-talet riksdagen i stort sett endast beslöt om fördelningen av anslagsmedlen under ett fåtal huvudrubriker inom huvudtitlarna och man ännu under 1800-talets senare del rörde sig med ett starkt begränsat antal anslag, innefattar budgeten nu omkring 1 500 anslagsposter enbart på driftbudgeten. Den har därigenom kommit att bli oerhört mycket mera detaljerad än exempelvis i England eller Nederländerna. Man får gå till Frankrike och länder med ett statsskick av fransk typ för att finna en motsvarighet till den svenska budgetens konstruktion i detta hänseende. Samtidigt innebär det rikliga användandet av förslagsanslag och reservationsanslag, vilket delvis nödvändiggöres genom uppsplittringen, att osäkerheten om budgetutfallet på utgiftssidan likafullt är betydande.

¹ Den vid motionen fogade Bilagan är här utesluten.

I huvudsak beror visserligen budgetutfallet och över huvud omfattningen av statens utgifter på ett fåtal stora utgiftsposter, ofta sådana som regleras i allmänna författningar och där intet utrymme finnes för »sparsamhet» i egentlig mening, i den mån man icke vill rubba innehållet i dessa författningar. Likafullt medför mängden av småposter, vilka till stor del uppstått under den tid då regeringen var svag och riksdagen därför kom att ingripa i förvaltningsarbetets detaljer, rätt betydande olägenheter.

Det möter stora svårigheter att omkring ett år före den nya budgetens ikraftträdande i detalj förutsäga medelsbehovet på alla de olika poster, varom här är fråga. Följden blir, att verk, myndigheter och andra institutioner i sina anslagsframställningar måste räkna med marginal för oförutsedda kostnadsökningar, att dessa marginaler oftast måste bortarbetas under budgetarbetets gång och att de beviljade anslagen oaktat budgetgranskningen ofta visa sig vara oriktigt beräknade. I de icke ovanliga fall, då det visar sig att man i själva verket skulle ha kunnat klara sig med mindre belopp än det anvisade, finnes också en påtaglig tendens att »göra slut på» anslaget före budgetårets utgång, så att man icke skall behöva riskera en sänkning med hänsyn till minskad belastning. Vidare kunna besparingar i åtskilliga fall beröva de administrativa organen allt intresse av att i stort sett hushålla med dem tilldelade medel, eftersom icke använda anslag på en post betraktas som »förlorade» när de icke få begagnas för andra mera nödvändiga ändamål inom verksamhetsområdet. Sannolikt förorsakas härigenom ett visst slöseri, som visserligen kan vara av ringa statsfinansiell betydelse men likväl ger upphov till en olycklig praxis inom förvaltningen.

Om man upphör med att som nu anvisa alla dessa mindre anslag i själva budgeten och i stället uppdrager åt Kungl. Maj:t att vid lämpligt tillfälle, antingen vid budgetårets början eller efter hand därefter, anvisa ifrågasvarande medel, skulle därigenom icke obetydliga fördelar stå att vinna.

Först och främst möjliggöres härigenom en smidigare anpassning till de under budgetåret rådande förhållandena. I vissa fall kunna anslagen minskas i jämförelse med vad man från början förutsett, i andra fall kan det bli fråga om ökningsar. Man har också större möjligheter att snabbt genomföra olika rationaliseringsåtgärder. Vidare främjas sparsamheten med statens medel både i fackdepartementen och hos verk och myndigheter.

Riksdagens arbetsbörda skulle på detta sätt även kunna väsentligen minskas. Visserligen måste riksdagen på sätt som nedan antydes fortlöpande granska medlens användning och klargöra sin mening om vad som därvid bör ske, men detaljbeslut om en rad särskilda poster bli onödiga. En motsvarande minskning i departementens, särskilt finansdepartementets, arbetsbörda kan även åstadkommas, därest Kungl. Maj:t med fullföljande av samma grundsatser även ger verk och myndigheter större rörelsefrihet inom ramen för angivna maximibelopp.

Slutligen framtvings genom ett dylikt förfarande en grundligare prövning av frågan, vilka anslagsbehov som skola ges företräde framför andra. Under nuvarande förhållanden, då varje detaljanslag behandlas för sig, är det utomordentligt svårt att inom ramen för det forcerade budgetarbetet företa en dylik granskning. Skulle däremot ett större belopp ställas till förfogande för att för angivna ändamål fördelas av Kungl. Maj:t respektive underlydande verk och myndigheter, blir det bättre tid för denna prioritetsgranskning, liksom det i varje särskilt fall blir nödvändigt att väga

anslagsbehoven mot varandra i stället för att helt enkelt försöka få igenom ett i och för sig önskvärt anslag utan att gå in på några dylika jämförelser.

Mot detta resonemang invändes ofta, att en dylik sammanslagning av mindre anslag skulle komma att minska riksdagens inflytande i statsverksamheten. Så till vida är invändningen riktig, att riksdagen icke längre skulle komma att fatta formliga beslut om en mängd detaljer, vilka för närvarande underställas dess prövning. Man kan emellertid med skäl fråga sig, huruvida riksdagsarbetet under nuvarande förhållanden ger möjlighet för en verklig detaljgranskning av detta slag. I själva verket förhåller det sig väl så, att det många gånger kan bli beroende på tillfälligheter i vad mån sakprövning äger rum beträffande ett särskilt anslag. Någon möjlighet för riksdagen att få tid för en verklig jämförelse mellan olika smärre anslagsbehov och en avvägning dem emellan finnes knappast.

Å andra sidan är det uppenbart, att riksdagen varken kan eller bör helt avstå från inflytande i dessa hänseenden. Det finns emellertid tvenne vägar på vilka ett sådant inflytande även vid en ändrad praxis skulle kunna utövas. Dels har riksdagen möjlighet att i efterhand uttala sig om Kungl. Maj:ts åtgärder på området, en granskning som i så fall med fördel skulle kunna anslutas till statsrevisionsarbetet. Dels kan riksdagen givetvis i sina skrivelser uttala önskemål om prioritet för det ena eller andra ändamålet, t. ex. med utgångspunkt från enskilda motioner.

Om man med utgångspunkt härifrån söker dra en gräns för de anslag, vilka äro alltför små för att motivera detaljprövning från riksdagens sida, synes det närmast lämpligt att man sätter gränsen vid anslag på 500 000 kronor. Dessa äro till antalet betydande, men deras sammanlagda belopp är icke så stort att det på något avgörande sätt påverkar statsbudgetens omfattning. Emellertid äro vissa bland anslagen av sådan art, att de likafullt måste prövas av riksdagen. Så länge den nuvarande gränsen mellan personanslag och sakanslag anses böra bibehållas, kan det sålunda knappast vara möjligt att undandraga löneanslagen från riksdagens prövning. Vissa andra anslag äro även grundade på särskilda författningar eller juridiskt bindande överenskommelser och kunna således icke lämnas åt Kungl. Maj:ts bedömning. I förevarande motion har sålunda anslag av nu nämnd typ såvitt möjligt uteslutits. Skulle en närmare granskning ge vid handen, att denna princip i något fall icke iakttagits, torde detta kunna korrigeras vid utskottsbehandlingen. Bland de övriga växlar angelägenhetsgraden: några äro otvivelaktigt nödvändiga, andra böra lämpligen bli beroende av tillgång på medel, och i de flesta fall måste beloppet avgöras med hänsyn till den sammanlagda medelstillgången.

En reform av budgetstrukturen ur här ifrågavarande synpunkter kan sålunda lämpligen ta den formen, att man ur budgeten avför alla sakanslag och bidragsanslag på 500 000 kronor eller därunder, vilka icke äro beroende av särskilda författningar, och i stället företar en motsvarande uppräknings av varje huvudtitels anslag för extra utgifter, inom vars ram det får ankomma på Kungl. Maj:t att tillgodose de föreliggande medelsbehoven. Då emellertid den föreslagna förändringen möjliggör bättre hushållning med tillgängliga medel, torde i samband härmed totalbeloppet kunna nedräknas med 20 procent. Kungl. Maj:t bör vidare vid varje budgetårs slut inför riksdagen redovisa huru anslagen till extra utgifter använts under det förflutna budgetåret.

Utskottet. Huvudsyftet med de föreliggande motionerna är att ur statsbudgeten skulle avföras sakanslag och bidragsanslag av en viss storlek, vilka inte är beroende av särskilda författningar, varvid i stället skulle ske en motsvarande uppräknig av varje huvudtitels anslag för extra utgifter, inom vars ram det skulle ankomma på Kungl. Maj:t att tillgodose de föreliggande medelsbehoven. De anslag under de olika huvudtitlarna som i enlighet med motionsyrkandet skulle avföras ur budgeten anges i en vid motionerna fogad bilaga (tryckt vid motionen II:377). Samtidigt med denna överföring skulle emellertid enligt motionsyrkandet jämväl ske en nedräkning av totalbeloppet med 20 procent.

Motionärerna framhåller såsom motivering för berörda yrkande, att den svenska statsbudgeten efter hand kommit att bli alltmera detaljerad och nu innefattar omkring 1 500 anslagsposter enbart på driftbudgeten. Enligt motionärerna innebär det rikliga användandet av förslagsanslag och reservationsanslag, vilket delvis nödvändiggöres genom uppsplittringen, att osäkerheten om budgetutfallet på utgiftssidan likafullt är betydande. Om man upphör med att som nu anvisa ett stort antal mindre anslag i själva budgeten och i stället uppdrager åt Kungl. Maj:t att vid lämpligt tillfälle, antingen vid budgetårets början eller efter hand därefter, anvisa ifrågavarande medel, skulle enligt motionärerna icke obetydliga fördelar stå att vinna. I detta sammanhang diskuteras i motionerna även frågan om riksdagens inflytande på statsverksamheten, bl. a. mot bakgrunden av de möjligheter som under nuvarande förhållanden föreligger för riksdagen att utöva en verklig detaljgranskning av vissa anslag.

Enligt utskottets mening har i motionerna anförts vissa synpunkter som är värda beaktande. Det lär inte kunna förnekas att den nuvarande statsbudgeten i viss utsträckning upptar anslag eller anslagsposter, som måste anses väl detaljerade och beträffande vilka riksdagens granskning i praktiken framstår såsom övervägande formell. Det föreligger därför skäl att underkasta den i motionerna väckta frågan om ett sammanförande av vissa anslag för särskilda ändamål till större klumpanslag en närmare undersökning, med beaktande av de omständigheter som kan åberopas såväl för som emot ett dylikt sammanförande och dess avgränsning. Utskottet vill i detta sammanhang allenast erinra om den utveckling av ifrågavarande slag som beträffande kapitalbudgeten förevarit i fråga om kommunikationsverken.

Utskottet är emellertid inte berett att tillstyrka de i motionerna framställda yrkandena. Dessa innebär att riksdagen redan nu, alltså med verkan fr. o. m. den 1 juli 1958, skulle ur budgeten avföra ett stort antal anslag, som skulle i form av klumpanslag ställas till Kungl. Maj:ts förfogande. En dylik genomgripande åtgärd kan utskottet inte förorda på grundval av det framställda motionsyrkandet, bl. a. med hänsyn till den fördröjande inverkan densamma skulle få på det f. n. inom vederbörande

utskott pågående budgetarbetet för nästa budgetår. Härtill kommer att yrkandet i motionerna inte allenast innefattar ett tekniskt sammanförande av de berörda anslagen till ett fåtal klumpanslag utan även innebär en nedräkning av anslagens totalbelopp med 20 procent. Till ett yrkande av sådan innebörd kan utskottet inte ta ställning utan närmare utredning.

Med hänsyn till det anförda har utskottet likväl inte något att erinra mot att den i motionerna väckta frågan göres till föremål för en närmare undersökning genom Kungl. Maj:ts försorg. Utan att närmare ingå på frågan om formen för en dylik undersökning vill utskottet endast erinra om den under fjolåret tillsatta budgetkommittén, vilken har att utreda frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete.

Under återopande av det anförda hemställer utskottet,

- 1) att motionerna I: 291 och II: 377, såvitt nu är ifråga, icke må av riksdagen bifallas;
- 2) att riksdagen må i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till känna vad utskottet i anledning av motionerna anfört.

Stockholm den 12 februari 1958

På statsutskottets vägnar:

EMIL NÄSSTRÖM

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet ha närvarit

från första kammaren: herrar Näsström, Gustaf Andersson, Ivar Johansson, Einar Persson, fröken Andersson, herrar Birger Andersson, Thun, Pålsson, Bergman, Holmqvist, Söderberg, Axel Johannes Andersson, Mårtensson, Sunne och Jacobsson; samt

från andra kammaren: herrar Åkerström, Malmborg, Petterson i Degerfors, Jansson i Kalix, Persson i Växjö, Staxäng, fröken Elmén, herrar Rubbestad, Gustafsson i Stockholm, Karlsson i Olofström, Nihlfors, fröken Karlsson, herrar Gustafsson i Skellefteå, Gerhard Nilsson i Gävle och Lassinantti.

Reservationer

1) av fröken Andersson, herr Staxäng, fröken Karlsson och herr Gerhard Nilsson i Gävle, vilka ansett att utskottet bort tillstyrka motionerna I: 291 och II: 377, såvitt nu är i fråga, och att därför

dels utskottets yttrande fr. o. m. det stycke, som på s. 4 börjar med »Enligt utskottets», t. o. m. det stycke, som på s. 5 slutar med »riksdagens budgetarbete», bort ersättas med text av följande lydelse:

»Utskottet delar de av motionärerna anförda synpunkterna. Det lärer inte kunna förnekas, att den nuvarande statsbudgeten i stor utsträckning upptar anslag eller anslagsposter, som måste anses väl detaljerade och beträffande vilka riksdagens prövning i praktiken blir övervägande formell. Såsom motionärerna anfört innebär även det rikliga användandet av förslagsanslag och reservationsanslag, att osäkerheten om budgetutfallet på utgiftssidan likafullt är betydande. Utskottet finner det sålunda lämpligt, att alla sakanslag och bidragsanslag under visst belopp sammanföres till större klumpanslag, inom vars ram det må ankomma på Kungl. Maj:t att tillgodose de föreliggande medelsbehoven. Dessa klumpanslag bör vara obetecknade.

Beträffande den övre gränsen för de anslag som sålunda bör sammanföras till ett klumpanslag biträder utskottet likaledes det i motionerna förordade beloppet, nämligen 500 000 kronor.

I motionerna yrkas såsom nämnts härutöver, att en nedräkning av totalbeloppet skall ske med 20 procent. Såsom motiv härför anför motionärerna bl. a., att det möter stora svårigheter att omkring ett år före den nya budgetens ikraftträdande i detalj förutsäga medelsbehovet på alla de olika poster varom här är fråga. Följden blir att verk, myndigheter och andra institutioner i sina anslagsframställningar måste räkna med marginaler för oförutsedda kostnadsökningar och att anslagsbehoven trots den företagna budgetgranskningen ofta visar sig vara oriktigt beräknade. Sannolikt förorsakas också ett visst slöseri av att de administrativa organen kan anse sig ha intresse av att »göra slut på» anslaget före budgetårets utgång, när det ändock inte får begagnas för andra ändamål inom verksamhetsområdet som kunde betraktas såsom mer nödvändiga.

Även härutinnan instämmer utskottet med motionärerna. Den av utskottet förordade förändringen möjliggör otvivelaktigt en bättre hushållning med tillgängliga medel. Med hänsyn härtill och med beaktande i övrigt av det oroande statsfinansiella läget finner utskottet det välbetänkt, att en nedskärning av de ifrågavarande anslagens totalbelopp genomföres. Utskottet beräknar att överflyttningen av medel från sak- och bidragsanslag till extra utgiftsanslag skall medgiva en total minskning av medelsbehovet med omkring 20 procent.»

dels ock utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

»att riksdagen må, i anledning av motionerna I: 291 och II: 377, såvitt nu är ifråga,

1) godkänna i motionerna förordad överflyttning av medel från sak- och bidragsanslag till extra utgiftsanslag, vilken överflyttning beräknas medgiva en total minskning av medelsbehovet med omkring 20 procent;

2) besluta att Kungl. Maj:t vid budgetårets slut skall till riksdagen lämna en redovisning för de extra utgiftsmedlens användning under det förflutna budgetåret.»

2) av herr *Rubbestad*, som ansett att utskottet bort avstyrka motionerna I: 291 och II: 377, såvitt nu är i fråga, och att därför

dels utskottets yttrande fr. o. m. det stycke, som på s. 4 börjar med »Enligt utskottets», t. o. m. det stycke, som på s. 5 slutar med »riksdagens budgetarbete», bort ersättas med text av följande lydelse:

»Utskottet anser sig inte kunna tillstyrka de i motionerna framställda yrkandena. Ett bifall till motionerna skulle innebära att riksdagen, med verkan fr. o. m. den 1 juli 1958, skulle ur budgeten avföra ett stort antal anslag, som skulle i form av klumpanslag ställas till Kungl. Maj:ts förfogande. En dylik genomgripande åtgärd kan utskottet inte förorda på grundval av det framställda motionsyrkandet, bl. a. med hänsyn till den fördröjande inverkan densamma skulle få på det f. n. inom vederbörande utskott pågående budgetarbetet för nästa budgetår. Härtill kommer att yrkandet i motionerna inte allenast innefattar ett tekniskt sammanförande av de berörda anslagen till ett fåtal klumpanslag utan även innebär en nedräkning av anslagens totalbelopp med 20 procent. Ett yrkande av sådan innebörd kan utskottet inte biträda.»

dels ock utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

»att motionerna I: 291 och II: 377, såvitt nu är ifråga, icke må av riksdagen bifallas.»