

## Nr 94

*Utlåtande i anledning av väckta motioner om redovisning i statsverkspropositionen för visst år jämväl av beräknade utgifter under kommande två budgetår.*

(5:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Ewerlöf m. fl.* (I: 122) och den andra inom andra kammaren av herr *Hjalmarson m. fl.* (II: 141) har hemställts, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att fr. o. m. statsverkspropositionen för budgetåret 1960/61 måtte för varje anslag upptagas jämväl uppgift om det ungefärliga belopp, som kan beräknas bli erforderligt för motsvarande ändamål under de två närmast därefter följande budgetåren.

Till stöd för ifrågavarande förslag anför motionärerna följande.

En grundläggande princip i svensk statsrätt är att riksdagen icke kan fatta beslut, vilka inskränker beslutanderätten för kommande riksdagar. Varje riksdag har sålunda full frihet att ånyo ta ställning till tidigare behandlade frågor och att därvid komma till ett förändrat resultat. I själva verket är denna rörelsefrihet emellertid i många hänseenden endast formell. På en rad områden inträffar det, att riksdagen anser sig åtminstone moraliskt bunden av tidigare fattade beslut. Ej minst när det gäller budgeten känner man sig ofta skyldig att genom beviljande av samma eller ökat anslag som föregående budgetår fullfölja den verksamhet, som påbörjats på grundval av tidigare riksdagars beslut. I många fall blir läget då det, att det en gång fattade beslutet, vilket inneburit beviljande av anslag för ett visst ändamål, under kommande år medför behov av väsentligt större anslagsposter. En utveckling av detta slag försvårar i hög grad riksdagens arbete när det gäller att bedöma de mera långsiktiga ekonomiska verkningarna av föreliggande förslag.

Dessa svårigheter uppkommer emellertid ej blott när det gäller mera djupgående reformer eller eljest nya ändamål och åtgärder. Även i avseende på utgiftsändamål som sedan länge varit upptagna i driftbudgeten inträffar avsevärda automatiska utgiftsökningar. Då dessa behov skall tillgodoses, inträffar en ökning av den totala utgiftsramen, varmed följer att budgetläget i stort blir svårt eller omöjligt att överblicka. Särskilt under det senaste årtiondet har detta i påfallande stor utsträckning varit fallet.

När det gäller att söka övervinna dessa svårigheter, finner man att en bidragande omständighet ofta är att riksdagen vid sitt ställningstagande till föreliggande förslag icke har tillgång till någon uppskattning av vilka förändringar som kan väntas inträda under de olika utgiftsposterna, icke ens i vad gäller det allra närmaste budgetåret efter det varom fråga är. Givetvis kan det icke bli fråga om att härvidlag fatta bindande beslut, men

i flertalet fall torde det likväl vara möjligt för Kungl. Maj:t att på grundval av verkens och myndigheternas anslagsframställningar bedöma hur utgifterna kan väntas utveckla sig under den närmaste framtiden.

I utlandet förekommer det att en sådan redovisning av beräknade utgifter under kommande budgetår infordras i samband med budgetarbetet och ställes åtminstone till finansministeriets förfogande. Att detta måste vara av stort värde för planläggningen på längre sikt synes uppenbart. Trots att dessa beräkningar aldrig kan vara bindande, ger de likväl värdefulla upplysningar om de tendenser som föreligger och framtingar dessutom systematiska överbäganden av vilka kostnader som på längre sikt kan följa med en gång fattade beslut. Den svenska budgetproceduren, byggd på anslagsäskanden från en rad självständiga och sakkunniga myndigheter, borde vara i hög grad ägnad att möjliggöra en vidsträckt tillämpning av detta förfarande. Budgetmakten ligger i Sverige i princip hos riksdagen. Det kan därför icke vara tillfredsställande att de upplysningar i förevarande hänseende som står eller kan ställas till förfogande för Kungl. Maj:t icke även står till förfogande för riksdagen och dess olika budgetutskott. Tvärtom är det i hög grad önskvärt att riksdagens budgetarbete skall kunna grundas på en mera långsiktig bedömning av anslagsbehoven även i framtiden. Dessa borde regelmässigt kunna redovisas av Kungl. Maj:t i statsverkspropositionen i anslutning till varje särskild budgetpost, åtminstone i vad gäller de två budgetåren närmast efter det statsverkspropositionen avser. Några beslut av riksdagen med avseende på kommande budgetår kan självfallet icke komma i fråga, men vid bedömning av det allmänna budgetläget och av de olika anslagsändamålens karaktär och betydelse måste upplysningar av detta slag likväl kunna få högst väsentlig betydelse.

Över förevarande motioner har, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, utlåtanden avgivits av *statskontoret*, *riksräkenskapsverket* och *statens organisationsnämnd* (jfr *bilaga* till detta utlåtande).

*Utskottet*. Enligt det föreliggande motionsförslaget borde i kommande statsverkspropositioner för varje anslag upptagas jämväl uppgift om det ungefärliga belopp som kan beräknas bli erforderligt för motsvarande ändamål under de två närmaste budgetåren efter det som avses i anslagsäskandet. Förslaget innebär alltså att för varje anslag å budgeten skulle i statsverkspropositionen för visst år göras tre anslagsberäkningar, en exakt för det kommande budgetåret och två ungefärliga för de båda budgetåren därefter. Syftet härmed är att riksdagens budgetarbete skall kunna grundas på en mera långsiktig bedömning av anslagsbehoven.

Av de avgivna remissyttrandena framgår att frågan om den långsiktiga utvecklingen av utgifterna inom statsbudgeten ägnats betydande uppmärksamhet under senare år genom särskilda utredningar och undersökningar i övrigt. De härvid framkomna resultaten synes ha bringats till riksdagens kännedom i erforderlig utsträckning. Vad angår det just nu aktuella läget framgår av i ärendet föreliggande uppgifter, att 1958 års besparingsutredning såsom underlag för sitt arbete tillhandahållits uppgifter från de olika

departementen rörande de beräknade statliga utgiftsbehoven under de kommande budgetåren t. o. m. budgetåret 1963/64.

Enligt utskottets mening kan tillräckliga skäl inte anses föreligga att såsom en permanent anordning införa anslagsberäkningar i enlighet med motionsyrkandet. Det må framhållas att dylika beräkningar — i den mån de över huvud skulle kunna göras med någon grad av säkerhet och inte bli rent schablonmässiga — sannolikt skulle i vissa fall föranleda krav från myndigheter på särskilda personella resurser för ändamålet och sålunda medföra ökade kostnader. Utskottet, som finner att huvudsyftet med det ifrågavarande motionsyrkandet kan anses tillgodosett med hittills vidtagna åtgärder och tillämpad praxis, anser sig därför inte kunna tillstyrka motionerna.

I anslutning till vad i vissa remissyttranden anförts vill utskottet understryka angelägenheten av att i kommittébetänkanden, där förslag framställles angående nya eller utvidgade verksamhetsområden, noggranna kostnadsberäkningar görs med avseende på den framtida utvecklingen och att sådana prognoser utförligt redovisas för riksdagen i samband med framläggandet av på betänkandena grundade förslag. Utskottet föreslår att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ger till känna vad utskottet i sistnämnda hänseende anfört.

Under återopande av det anförda hemställer utskottet,

1. att motionerna I: 122 och II: 141 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd;
2. att riksdagen må i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till känna vad utskottet anfört angående kostnadsberäkningar i kommittébetänkanden.

Stockholm den 5 maj 1959

På statsutskottets vägnar:

EMIL NÄSSTRÖM

---

*Närvarande:* se under utlåtandet nr 96; dock att herr Sundelin deltagit i stället för herr Nestrup och herr Jansson i Kalix i stället för herr Lundqvist i Trollhättan.

### Reservation

av fröken *Andersson*, herrar *Staxäng*, *Nilsson* i Göingegården, *Heckscher* och *Helén*, vilka ansett

*dels* att den del av utskottets yttrande, som på s. 29 börjar med »Av de avgivna» och på s. 30 slutar med »tillstyrka motionerna», bort ha följande lydelse:

»Av de avgivna remissyttrandena framgår att frågan om den långsiktiga utvecklingen av utgifterna inom statsbudgeten ägnats uppmärksamhet under senare år i skilda sammanhang. Härutinnan må bl. a. erinras om de beräkningar som verkstälts angående utgiftsförändringarna på driftbudgeten dels för perioden 1953/54—1958/59, dels för vart och ett av budgetåren 1957/58—1961/62. Vidare har den f. n. verksamma 1958 års besparingsutredning tillhandahållits uppgifter rörande de beräknade statliga utgiftsbehoven under de kommande budgetåren t. o. m. budgetåret 1963/64. Även med beaktande härav anser utskottet emellertid angeläget att i enlighet med motionsyrkandet åtgärder vidtages i syfte att riksdagens budgetarbete skall kunna grundas på en mera långsiktig bedömning av anslagsbehoven, närmast då för de båda budgetåren efter det som avses i en viss statsverksproposition. Utskottet anser sig därför böra tillstyrka det nu ifrågavarande motionsyrkandet.»

*dels ock* att utskottets hemställan under 1. bort ha följande lydelse:

»1. att riksdagen må, med bifall till motionerna I:122 och II: 141, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att från och med statsverkspropositionen för budgetåret 1960/61 måtte för varje anslag upptagas jämväl uppgift om det ungefärliga belopp, som kan beräknas bli erforderligt för motsvarande ändamål under de två närmast därefter följande budgetåren;»

**Remissyttranden över motionerna I:122 och II:141****Statskontoret (1/4 1959)**

Statskontoret får erinra, att de automatiska utgiftsförändringarna inom statsverksamheten ägnats åtskillig uppmärksamhet under de senaste åren. Sålunda avgav f. d. överståthållaren T. Nothin den 31 augusti 1953 i egenkap av tillkallad utredningsman betänkande i ämnet. Ett sammandrag av utredningens resultat redovisades för riksdagen i 1954 års statsverksproposition (bilaga 2 sid. 1—12). Syftet med undersökningen var att fastslå omfattningen av de utav statsmakterna redan gjorda utgiftsåtagandena på längre sikt. Undersökningen utgick från riksstaten för budgetåret 1953/54 och avsåg i första hand utgiftsförändringarna på driftsbudgeten under perioden 1953/54—1958/59. Förutom beräkningar av de rent automatiska utgiftsförändringarna gjordes även en översiktlig inventering av andra utgiftsbehov, som av olika skäl kunde väntas bli aktualiserade i framtiden. I detta sammanhang berördes även utgifterna på kapitalbudgeten. I anslutning till Nothins utredning ha sedermera fortsatta undersökningar på området verkställts. Huvudresultatet av dessa framlades i en den 12 april 1956 av dåvarande budgetsekreteraren i finansdepartementet K. G. Ringström avgiven redogörelse, vilken fogades såsom bilaga till propositionen nr 175 till 1956 års riksdag (bilaga D sid. 1—32). De verkställda beräkningarna avsågo vart och ett av budgetåren 1957/58—1961/62 och begränsades i princip till anslag på driftbudgeten.

Vid sidan av sådana tid efter annan företagna kartläggningar av de automatiska utgiftsförändringarna på längre sikt lämnas årligen i statsverkspropositionen (bilaga 1) en summarisk redogörelse för de mera betydande ökningarna av hithörande slag på riksstatsens utgiftssida, som äro att förvänta under det närmast kommande budgetåret.

I detta sammanhang förtjänar även uppmärksammas de utredningar rörande den svenska samhällsekonomiens utvecklingstendenser och utvecklingsmöjligheter, som med jämna mellanrum företagits under efterkrigstiden. Den senaste översikten utarbetades åren 1955—56 av 1955 års långtidsutredning och avsåg ett långtidsprogram för senare hälften av 1950-talet. I det av utredningen avgivna betänkandet om balanserad expansion (SOU 1956: 53), vilket anmäldes för 1957 års riksdag, inventerades bl. a. behoven på olika områden inom den offentliga sektorn av framtida investeringar (t. ex. i fråga om bostäder, skolor, sjukhus, vägar m. m.). Vidare behandla-

des frågan om omfattningen av och avvägningen mellan konsumtion och investeringar för den aktuella perioden. Tilläggas bör att en mera kortsiktig bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen årligen göres i den i statsverkspropositionen intagna finansplanen och nationalbudgeten.

Till grund för mera omfattande reformer eller anslag till nya ändamål ha i allmänhet legat betänkanden eller andra särskilda utredningar. I dessa torde som regel kostnadssidan ha belysts även på längre sikt. Statskontoret vill dock med de erfarenheter av utredningsväsendet ämbetsverket vunnit i sin remissverksamhet icke underlåta att som sin mening uttala, att kostnaderna för framlagda projekt icke alltid utretts med tillbörlig omsorg, varigenom möjligheterna att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen starkt försvårats.

Vad gäller möjligheterna till en långsiktig bedömning av anslagsbehoven under de nu närmast följande åren må slutligen erinras, att 1958 års besparingsutredning såsom underlag för sitt arbete från statssekreterarna i de olika departementen inhämtat uppgifter rörande de beräknade statliga utgiftsbehoven under budgetåren 1959/60—1963/64.

Det av motionärerna framlagda förslaget om treårsprognos för statsbudgeten finner statskontoret i och för sig värt beaktande, även om uppgift om det framtida utgiftsbehovet å varje särskilt anslag icke förefaller påkallad. Av det ovan anförda torde emellertid framgå, att en rad olika åtgärder redan vidtagits för att komma till rätta med de av motionärerna påtalade olägenheterna. Riksdagen synes i erforderlig utsträckning ha hållits underrättad om vad som därvid förekommit. Då syftet med motionerna härigenom får anses i huvudsak tillgodosatt, kan statskontoret icke finna tillräckliga skäl föreligga för bifall till förevarande motioner.

### **Riksräkenskapsverket (4/3 1959)**

Riksräkenskapsverket vill i anledning av vad i motionen anföres erinra om att den långsiktiga utvecklingen av statsbudgetens utgifter ägnas betydande uppmärksamhet i skilda sammanhang. Genom särskilt tillsatta utredningsmän och inom statsdepartementen ha de automatiska utgiftsförändringarna blivit föremål för undersökning under en följd av år. Vidare ha av 1955 års långtidsutredning och i nationalbudgetsarbetet ur samhällsekonomisk synpunkt omfattningen av den offentliga konsumtionen analyserats. De resultat man kommit till i dessa automatik- och nationalbudgetarbeten ha regelmässigt bringats till riksdagens kännedom i statsverkspropositionens finansplaner. Vidare ha i betänkanden och utredningar, som legat till grund för reformer och utgiftsökningar exempelvis inom försvars- och pensionsväsendet, regelmässigt kostnadsaspekterna även på lång sikt fått utförlig

redovisning. Enligt vad ämbetsverket kan finna ha sålunda för de dominerande utgiftsändamålen på budgeten de av motionärerna efterfrågade informationerna funnits tillgängliga.

Vad beträffar tanken att för varje enskilt anslag en treårsprognos skulle intagas i statsverkspropositionen, må framhållas, att en sådan anordning för det stora flertalet anslag för statsförvaltningen icke skulle fylla någon uppgift. För förvaltningar, där arbetsuppgifterna icke kan förutses skola undergå någon förändring, skulle beräkningen helt visst bli schablonartad. För statsdepartementen med redan nu pressat tidsschema skulle en prövning av utgiftsbehovet för ytterligare två budgetår medföra en betungande och i vissa fall kanske övermäktig arbetsbörda.

Ämbetsverket vill däremot gärna understryka lämpligheten av att i kommittébetänkanden med förslag till nya eller utvidgade verksamhetsområden noggranna kostnadsberäkningar göras för viss tid framåt och att dessa prognoser utförligt redovisas i de propositioner till riksdagen, där kommittébetänkandena upptagas. Det är även möjligt, att den översiktliga redovisning för kommande budgetårs utgifter som redan nu finnes i finansplanen liksom de utredningar den bygger på kunna utvidgas och systematiseras, så att bilden av den framtida utgiftsutvecklingen lättare kan skönjas.

#### Statens organisationsnämnd (2/4 1959).

Det vore utan tvivel av stort värde om anslagsberäkningar på längre sikt i enlighet med motionernas förslag kunde framläggas för statsmakterna, under förutsättning att någorlunda riktiga prognoser kunde göras till rimlig kostnad. Eftersom anslagsbehovet hos en myndighet kan påverkas av ett stort antal omständigheter, såsom resultatet av pågående kommittéutredningar både inom det egna och angränsade verksamhetsområden, av den allmänna konjunkturutvecklingen m. m., torde det emellertid i allmänhet icke vara möjligt för myndigheterna att med någon grad av säkerhet göra prognoser av detta slag, ens om de förseddes med särskilda personella resurser för ändamålet.

I fråga om helt automatiska utgiftsförändringar torde det på sätt som skett vid tidigare tillfällen vara påkallat att tid efter annan verkställa särskilda utredningar, avseende hela eller större delar av statsförvaltningen.

Vad som ovan anförts avser den civila statsförvaltningen. För försvarets del torde den långsiktiga budgetering, som numera tillämpas där, i stort sett fylla motionärernas syfte.