

Nr 95

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående alternativa anslagsäskanden från myndigheterna.

(5:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Ewerlöf m. fl.* (I: 123) och den andra inom andra kammaren av herr *Hjalmarson m. fl.* (II: 142), har hemställts, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t med beaktande av vad i motionerna anförts ville anmana underställda myndigheter att framlägga alternativa förslag till sin verksamhets ordnande, varvid det lägre alternativet för var myndighet skall resultera i sammanlagda anslagsäskanden som med skälig differentiering understiger anslagen för budgetåret 1959/60 med i genomsnitt ca fem procent.

Till stöd för ifrågavarande förslag anför motionärerna följande.

Av textbilagan till regeringens mycket preliminära statsfinansiella kalkyler för budgetåret 1959/60 synes framgå att myndigheter och förvaltningar planerat sin löpande verksamhet på ett sätt, som sammanlagt skulle ha medfört i kostnadsökningar på driftbudgeten för statsverket någonting mellan 1 500 och 2 000 miljoner kronor, att de därutöver förutsatt utvidgade statliga investeringar, vilka skulle ha höjt statens kapitalutgifter med mer än 500 miljoner kronor.

Den statliga verksamhetens omfattning skulle alltså vid bifall till de ansvariga myndigheternas förslag därom ha föranlett ett behov av nyupplåning i storleksordningen 4 000 miljoner kronor på ett år, varav ej mindre än ca 2 500 miljoner kronor för att täcka mellan två budgetår förutsatta merutgifter. Nyupplåningen under ett år skulle motsvara 20 procent av den totala statsskulden. Den skulle belägga ett belopp, som är ungefär dubbelt så stort som det, vilket under år 1958 fann placerare på den svenska obligationsmarknaden.

Numera sedvanlig anmaning till myndigheterna att iakttaga återhållsamhet i sina framställningar hade utgått från finansdepartementet. Dessa hade uppmanats att ej blott försöka hålla igen i fråga om nya och ökade utgifter utan även att undersöka möjligheterna att begränsa redan etablerade utgiftsanspråk. Det kan antagas att centralmyndigheterna, innan de vidarebefordrat underställda instansers förslag, sållat och prutat bland dessa.

Det torde icke kunna påstås, att svenska myndigheter är benägna för slöseri eller onödiga utgifter. Vår förvaltningstradition, som trots allt har ett grepp över arbetet och planeringen vilket ej bör underskattas, är inställd på sparsamhet, icke minst i detaljerna. I det senare avseendet får den utom-

stående någon gång det intrycket, att sådan vikt fästes vid småsparandet att möjligheterna till mer betydelsefulla resultat i stort motverkas.

Den icke ur någon synpunkt godtagbara utvidgning av statsverksamheten — av närmast explosionsartad karaktär — som förvaltningsorganen planerat och aktualiserat, kräver all uppmärksamhet från de politiskt ansvarigas sida. Den är ett symptom. Erfarenheten visar, att anspråk på nya och vidgade möjligheter att göra utgifter kommer igen, icke sällan med sådan intensitet att de efter några år föranleder bifall.

Det kan och kommer möjligen att hävdas, att det i det svenska samhället skulle finnas en sådan anhopning av eftersatta ändamål, vilka endast skulle kunna lösas genom statsingripanden, att ett genomslag ungefär av den nu anmälda omfattningen i myndigheternas förslag till ordnande av sin verksamhet skulle vara ofrånkomligt. De föreslagna utgiftsökningarna skulle — enligt detta betraktelsesätt — egentligen bara vara automatiska reflexer av en grundläggande samhällsutveckling, som varken kunde eller borde hejdas. De skulle vara konkreta utslag av en fortgående omdaningsprocess, som man endast skulle ha att notera.

I den mån föreställningar av den arten inverkar på förvaltningens dispositioner förvandlas de från en egentligen politisk värdering till för hela den faktiska utvecklingen bestämmande, »objektiva» faktorer. Vi får en expansivt grundinställd verkställande makt. Effekten härav blir desto starkare, som det torde ligga i de flesta effektiva tjänstemäns ambitioner att vidga sitt och sitt verks arbetsområde och intensifiera dess arbetsinsatser. I vedertaget språkbruk avser man närmast med »duglig tjänsteman» och »framtidsmän» en medarbetare, som tar initiativ till nya ting, som är mottaglig för friska uppslag, varmed i regel avses ej tidigare fixerade åligganden.

Att det allmänna ger medborgarna bättre och mer omfattande service, oupphörligt tar på sig nya uppgifter, som anses tjäna dem, är bara ena sidan av problemet. Den andra är att detta ofrånkomligen ställer anspråk på medborgarna — i form av skatter och avgifter, i form av för medborgarna oundvikliga utgifter. Att vidga statens verksamhet är att vidga det område, där medborgarens valfrihet icke existerar. Han är obligatoriskt förpliktad måhända icke att mottaga tjänster men att betala för dem.

Man bör enligt vår uppfattning icke ytterligare begränsa utan stärka, sprida och utöka den personliga valfriheten. I ett samhälle med förhållandevis jämn inkomstfördelning är detta möjligt, för framsteg i en på fri konkurrens byggd ekonomi är det nödvändigt. Otvivelaktigt innebär denna målsättning för det politiska arbetet en politisk värdering och är som sådan kontroversiell. Den är emellertid på samma gång ett uttryck för den övertygelsen — som om alla faktorer tas med i bilden förefaller väl grundad och realistisk — att problemet om statsverksamhetens omfång icke är automatiskt, en gång för alla bestämt av omständigheter över vilka ingen råder, utan en fråga om en serie avvägningar, i vilka det stora antalet medborgare måste direkt engageras och om vilkas förutsättningar de måste löpande informeras.

Alldeles oavsett motsatta politiska värderingar föreligger just nu, och med all säkerhet för den framtid som nu kan överblickas, omständigheter vilka med sådan kraft talar för nödvändigheten av en återhållsamhet med statsutgifter, att några delade meningar icke *kan* råda om det ofrånkomliga i en koncentration på besparingsarbetet. Det är förenat med så stora samhällsekonomiska risker — för pris- och kostnadshöjningar, för bestående

sysselsättningshinder — att bara registrera 10—15 procents årlig stegring i statens löpande utgifter, att bred parlamentarisk samling borde vara möjlig kring olika effektiva metoder att bringa denna utveckling under kontroll.

Statens behov av delaktighet i medborgarnas arbetsförtjänster bestäms när statens löpande utgifter bestäms. Det slutliga avgörandet vilar i riksdagen och hos regeringen. Det skulle emellertid vara en formalism utöver vad verkligheten medger, om man i sammanhanget bortsåge från det faktiska inflytande själva förvaltningen har, från den alldeles avgörande betydelse för statsutgifternas utveckling både på kort och lång sikt som dess dispositioner har.

Ett besparingsarbete, som skall ha utsikt att ge resultat av sådan storleksordning, att de stora avvägningsspörsmålen kan påverkas, måste alltså engagera förvaltningsapparaten i alla dess förgreningar, ut till sista instans på arbetsfältet. Det räcker därvidlag icke med ett lojalt accepterande av angivna målsättningar, vilket man utan vidare kan förutsätta. Människorna i förvaltningen måste — oavsett den innehavda befattningens art — vinnas för positiv medverkan i en strävan efter lägre utgifter.

Det bör göras klart att väl genomtänkta och underbyggda förslag till mindre utgifter i en viss verksamhet är »befordringsgrund», att utsiktorna till framgång i yrket icke är beroende av att de arbetsuppgifter med vilka man sysslar sväller i omfång, att en central funktion för varje statstjänsteman är att bevaka intressen som i sista hand är skattebetalarnas. Rörligheten mellan olika grenar av den civila förvaltningen måste — ur tjänstemannasynpunkt — ökas, chefsbefattningarnas löneplacering göras mer oberoende av antalet underställda medarbetare, mer beroende av den grad av koncentration till det väsentliga som vederbörande åstadkommer och av verksamhetens rationalitet och betydelse ur allmän synpunkt.

Av måhända än större vikt torde emellertid vara att de i sista hand ansvariga dels klart markerar myndigheternas rörelsefrihet inom i förväg kända ramar och därmed deras eget ansvar, dels för sin del tar konkret och bestämt ansvar för en i möjligaste mån fixerad målsättning. Å ena sidan måste allt som kan göras också bli gjort för att även statens anställda skall kunna känna något av den stimulans i arbetet som företagsmedvetandet skapar. Å andra sidan måste myndigheterna och de där verksamma veta att de politiskt bestämmande står bakom dem då de försöker hålla emot inför det tryck, som det blivit allt vanligare att organiserade och oorganiserade grupper utövar i sitt verkliga eller förmenta intresse. Behovet av detta ryggtöd är desto större, som det icke visat sig särskilt svårt att skapa opinion till förmån för praktiskt taget alla anspråk på statskassan. Omdömet gäller icke endast pressen, kanske inte ens i främsta rummet den.

Allmänna uttalanden om hur nödvändig bestämd återhållsamhet är räcker inte. Det visar ej minst de senaste årens erfarenheter. Därför återstår endast med preciserade viljeyttringar från riksdag och regering. Denna viljeyttring bör samtidigt vara så utformad, att myndigheterna får rörelsefrihet och möjlighet att nyttiggöra så mycket som möjligt av sin stora fond av kunskaper om statsverksamhetens skilda grenar samt ett eget intresse att göra det bästa möjliga inom en mer begränsad ekonomisk ram. Alla dessa skäl talar för att riksdagen begär alternativa underlag för budgetarbetet, självfallet via regeringen men från myndigheterna. Rent överslagsmässigt kan man räkna med statsutgifter som, om ingenting göres under de närmas-

te åren, kommer att stiga med minst tusen miljoner kronor om året. Statens inkomster kan icke beräknas gå upp med mer än hälften av detta belopp. Den brist, som framkommer redan härigenom, kan alltså uppskattas till någonting i storleksordningen femhundra miljoner kronor. Om man renodlar budgeten från utgifter, som är politiskt bundna — framför allt försvarsutgifter, folkpensionsutgifter — så torde denna brist ungefär motsvara fem procent av återstående totalbelopp. Det lägre budgetalternativet borde därför kunna bindas vid utgifter, som ligger fem procent under dem som kan komma att fixeras i riksstaten för 1959/60.

Det skall emellertid markeras, att riksdagen med ett sådant beslut ej befriat sig från sitt ansvar för besparingsarbetets effektiva gång. Utöver de resultat, som en generell besparingsaktion kan ge för kommande år, måste omedelbart verkande åtgärder genomföras, som ger utgiftsminskningar i förhållande till årets preliminära budgetkalkyl med någonting mellan femhundra och ettusen miljoner kronor.

Det lägre budgetalternativet bör direkt gälla utgifter på driftbudgeten men åtföljas av en anmaning att på kapitalbudgeten föreslå de begränsningar, som med hänsyn till konjunkturutsikterna och läget på lånemarknaden förefaller möjliga och befogade. I all synnerhet bör myndigheterna uppmanas att iakttaga stor återhållsamhet i kraven på nya förvaltningsbyggnader.

I den offentliga diskussionen överbetonas gärna storleken av de besparingar, som kan nås i de rena förvaltningsutgifterna. Resultat i detta avseende ger med all säkerhet främst ett kontinuerligt rationaliseringsarbete, lett och samordnat av effektivt arbetande, fristående rationaliseringsorgan. Den avgörande frågeställningen för myndigheterna själva måste bli hur man genom en begränsning av arbetuppgifterna kan begränsa de sammanlagda utgifter de svarar för, då självfallet också sina egna personalkostnader och övriga omkostnader. Någon direkt proportionalitet mellan en verksamhets omfattning och kostnaderna för densamma genomförande föreligger säkerligen icke, men att ett intimt samband existerar torde vara odiskutabelt.

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. Det i de föreliggande motionerna framförda förslaget avser att myndigheterna skulle anmodas att framlägga alternativa förslag till sin verksamhets ordnande. Härvid skulle det lägre alternativet för varje myndighet resultera i anslagsäskanden som med i genomsnitt 5 procent skulle understiga anslagen för budgetåret 1959/60.

Såsom i de avgivna remissyttrandena framhållits är det statsmakternas avgöranden som är det i första hand grundläggande för statsförvaltningens arbete. Myndigheterna har att fullgöra dem instruktionsenligt åvilande arbetsuppgifter, och en nedskärning av myndigheternas anslag torde i regel förutsätta en begränsning av deras verksamhet. Detta har även motionärerna räknat med.

Enligt utskottets mening ger vad i ärendet förekommit stöd för uppfatt-

ningen, att tidpunkten inte nu kan anses lämplig för en framställning till Kungl. Maj:t från riksdagens sida i enlighet med motionsyrkandet. Det synes utskottet nämligen erforderligt att man först avvaktar de förslag som inom kort torde vara att vänta från 1958 års besparingsutredning, ävensom de framställningar till riksdagen från Kungl. Maj:t som kan komma att föräntledas därav. I enlighet härmed finner sig utskottet — under beaktande jämväl av vad i de avgivna remissyttrandena anförts — böra avstyrka det förevarande motionsyrkandet.

Under återopande av det anförda hemställer utskottet,

att motionerna I:123 och II:142 icke må föräntleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 5 maj 1959

På statsutskottets vägnar:

EMIL NÄSSTRÖM

Närvarande: se under utlåtandet nr 96.

Reservation

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

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 38 börjar med »Såsom i» och på s. 39 slutar med »förevarande motionsyrkandet», bort ha följande lydelse:

»Enligt utskottets mening har i den utförliga motivering, som i de föreliggande motionerna anförts, sådana skäl återopats att tillräcklig anledning föreligger att förverkliga den i motionerna framförda tanken på alternativa förslag från myndigheternas sida till deras verksamhets ordnande. Härvid skulle det lägre alternativet resultera i anslagsäskanden som enligt motionernas hemställan med skälig differentiering tillsammansantagna understiger det högre alternativet med fem procent. Den slutliga prövningen av framlagda alternativ ankommer givetvis på Kungl. Maj:t och riksdagen, vilka därvid har att taga hänsyn till alla förekommande omständigheter. Utskottet finner sig därför böra tillstyrka ifrågavarande förslag.

I sitt i ärendet avgivna yttrande har statskontoret framhållit som en nackdel att man tillämpat ett system med endast tillfälliga utredningar och att besparingsaktionerna därför hittills erhållit endast temporär betydelse och ifrågasatt, om inte önskemålet att åstadkomma erforderliga besparingar å

statsbudgeten borde tillgodoses genom insatser av ett härför lämpligt, permanent organ. Utskottet vill i anslutning härtill uttala, att detta uppslag synes förtjänt av att i lämpligt sammanhang upptagas till närmare övervägande.”

dels ock att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

»att riksdagen må, med bifall till motionerna I:123 och II:142, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t med beaktande av vad i motionerna anförts ville anmana underställda myndigheter att framlägga alternativa förslag till sin verksamhets ordnande, varvid det lägre alternativet för var myndighet skall resultera i sammanlagda anslagsäskanden som med skälig differentiering understiger anslagen för budgetåret 1959/60 med i genomsnitt ca fem procent.»

Bilaga

Remissyttranden över motionerna I:123 och II:142

Statskontoret (1/4 1959)

Statskontoret vill inledningsvis erinra, att i den årligen inom finansdepartementet upprättade promemorian med direktiv för petitaarbetet för det kommande budgetåret starka krav på en restriktiv utgiftsram regelmässigt uppställts. Såsom motionärerna anför, framhölls i direktiven för nu närmast följande budgetårs anslagsäskanden nödvändigheten av att tillvarata alla möjligheter till besparingar. Besparingssträvandena borde enligt promemorian icke begränsas till nya eller ökade anslagsbehov utan myndigheterna borde i lika hög grad undersöka förutsättningarna för nedskärningar av redan utgående anslagsbelopp.

Redan för närvarande ställes sålunda mycket stora anspråk på myndigheterna i besparings- och rationaliseringshänseende. Framhållas må, att myndigheterna ha att fullgöra dem instruktionsenligt åvilande arbetsuppgifter. Inom ramen för gällande instruktioner lära, såvitt statskontoret kan finna, endast begränsade möjligheter föreligga för en reducering av de löpande utgifterna för myndigheternas verksamhet. Vad förvaltningspersonalen angår bör särskilt uppmärksammas, att även vid mera betydande utvidgningar av myndigheternas verksamhet en förstärkning av denna personal

mera sällan förekommit under senare år. Relativt sett torde därför förvaltningspersonalen under denna tid ha minskat.

En nedskärning av myndigheternas anslag torde — såsom även motionärerna förutsett — i regel nödvändiggöra en begränsning av deras verksamhet. Vidtagandet av en dylik åtgärd är emellertid ej enbart en fråga av ekonomisk eller organisatorisk art utan är i första hand ett spörsmål av politisk natur. En inskränkning av verksamheten kan komma att innebära minskad kontroll, sämre service åt allmänheten eller annan sänkning av standarden. Över ställningstagandet till sådana spörsmål öva förvaltningsmyndigheterna ej något avgörande inflytande utan statsverksamhetens omfattning bestämmes ytterst av statsmakterna. Av bl. a. detta skäl synes i allmänhet icke lämpligt att åt myndigheterna uppdraga att själva överväga och framlägga förslag till begränsning av deras verksamhet. Vidkommande den av motionärerna föreslagna procentuella nedskärningen förtjänar även uppmärksammas, att en sådan reduktion kan komma att drabba myndigheterna olika hårt, beroende bl. a. på den förda personalpolitiken och den utsträckning, i vilken arbetet redan förut är rationaliserat.

Alltjämt torde besparings- och rationaliseringsmöjligheter föreligga inom statsförvaltningen. Av avgörande betydelse för statsutgifternas omfattning äro emellertid icke myndigheternas förvaltningskostnader utan de stora utgiftsposter, där det politiska bedömandet är särskilt framträdande.

De under det senaste årtiondet starkt ökande statsutgifterna ha i olika sammanhang föranlett krav på översyn av utgifterna i syfte att åstadkomma besparingar. En dylik översyn verkställdes också i början på 1950-talet av 1950 års besparingsutredning. En redogörelse för utredningens resultat lämnades i statsverkspropositionen till 1951 års riksdag (Bil. 2). I sin skrivelse den 10 oktober 1950 konstaterade utredningen bl. a., att vid den ifrågasatta allmänna besparingsaktionen en begränsning av kostnaderna för den reguljära statsverksamheten ej kunde undvikas. I sådant syfte förordades en allmän nedskärning med fem procent av avlöningsanslagen och vissa slag av utgifter under omkostnadsanslagen i förhållande till motsvarande anslag under budgetåret 1950/51. Förslaget föranledde bl. a. en generell beskränning under budgetåret 1951/52 av avlöningsanslagen med omkring tre procent. Härvid undantogs dock vissa myndigheter och institutioner med socialt och samhälleligt viktiga uppgifter.

Den statsfinansiella utvecklingen har vidare medfört tillkallande av en ny utredning — 1958 års besparingsutredning — med uppgift att verkställa undersökningar rörande möjligheterna att göra besparingar inom statsverksamheten. Enär sålunda för närvarande utredning pågår i syfte att begränsa statsutgifterna och då statskontoret förutsätter, att på utredningens resultat grundade förslag så snart ske kan framläggas för riksdagen, anser sig ämbetsverket icke kunna förorda bifall till förevarande motioner.

Såsom ovan anförts ha vid skilda tidpunkter särskilda utredningar tillsatts för att nedbringa statsutgifterna eller förhindra en ansvällning av dessa. Det torde emellertid vara uppenbart, att vissa olägenheter vidlåda det nuvarande systemet med tillfälliga utredningar. En avsevärd nackdel består däri, att besparingsaktionerna hittills erhållit endast temporär betydelse. Skall besparingsarbetet bedrivas effektivt fordras ingående kontinuerliga undersökningar. Det kan med hänsyn härtill ifrågasättas, om icke önskemålet att åstadkomma erforderliga besparingar å statsbudgeten bör tillgodoses genom insatser av ett härför lämpligt, permanent organ.

Riksräkenskapsverket (4/3 1959)

Riksräkenskapsverket vill inledningsvis framhålla, att ämbetsverket icke ingått i prövning av den överslagsberäkning av statsutgifter och statsinkomster, som motionen bygger på.

Av motionen framgår, att motionärerna ha den uppfattningen, att de möjligheter till besparing, som finnas inom statsförvaltningen med dess nuvarande omfattning, i allmänhet ha utnyttjats. Såsom riksräkenskapsverket anförde i sitt yttrande till riksdagens statsutskott den 9 november 1955 över motionerna I:241 och II: 375 till 1955 års riksdag, skulle också en nedpressning av anslagen till myndigheternas avlöningar och omkostnader förutsätta, att myndigheterna avlastades en del av sina nuvarande utgifter. Riksräkenskapsverket framhöll därvid även, att om man vill åvägbringa en beskärning av de civila utgifterna, måste man angripa de statliga investeringsutgifterna och utgifterna för statsbidrag för olika ändamål. Det är samma tankegång som nu framkommer i de föreliggande motionerna.

Såsom motionärerna framhåller är omfattningen av statsverksamheten en politisk fråga. För statsförvaltningens arbete blir statsmakternas avgöranden grundläggande. Det är sålunda de politiska besluten, som på lång sikt skola bli bestämmande för såväl förvaltningsmyndigheterna själva som allmänheten. Utifrån dessa allmänt vedertagna utgångspunkter finner riksräkenskapsverket det mindre lämpligt att i statsmyndigheternas händer lägga initiativet till inskränkning i en verksamhet, vars omfattning likväl är politiskt betingad. Ämbetsverket anser i stället, att möjligheterna till sådana besparingar böra prövas inom särskilt tillsatta utredningsorgan med parlamentarisk representation och tillgång på i varje enskilt fall erforderlig expertis.

Statens organisationsnämnd (2/4 1959)

Såsom motionärerna synas ha förutsatt, torde ett lägre alternativ till anslagsäskanden i regel komma att innebära förslag till begränsning av arbetsuppgifterna. Övervägande delen av myndigheternas arbetsuppgifter bestäm-

mas vanligen till sin art av lagar och författningar samt till sitt omfång av ärendeantal och ärendenas svårighetsgrad, d. v. s. av omständigheter, som myndigheterna merendels icke själva råda över. Initiativärenden utgöra endast undantagsvis någon mera väsentlig del av arbetet. Detta förhållande medför, att på begränsning av arbetsuppgifter baserade alternativa förslag till lägre anslagsäskanden i allmänhet torde komma att förutsätta så vittgående ändringar av statsmakternas tidigare beslut, att ändringarna normalt borde föregås av ett grundligt utredningsarbete, närmast av kommitténatur. Detta lära myndigheterna i regel icke medhinna på den tid som står till buds. Det kan därför förmodas, att de lägre anslagsalternativen skulle bli grundade endast på en mera allmän uppfattning om de olika arbetsuppgifternas angelägenhetsgrad. Det kan emellertid ur besparingssynpunkt anses vara av intresse att mera ingående utredningar av ifrågavarande slag tid efter annan komma till stånd. I sådant syfte kunde varje myndighet med några års mellanrum åläggas att inom en lämpligt avvägd tidrymd företaga en översyn av sin organisation med en på förhand bestämd kostnadsminskning som mål för översynen. Resultat av sådana översyner torde i så fall komma att prövas av statsmakterna i samband med behandling av myndigheternas petita.