

Nr 147

Utlåtande i anledning av väckta motioner om utredningar syftande till besparingar samt effektivisering och rationalisering inom statsverksamheten.

(5:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Virgin m. fl.* (I: 202) och den andra inom andra kammaren av herr *Heckscher m. fl.* (II: 236), har hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa, att Kungl. Maj:t måtte tillsätta en särskild besparingsutredning, vari samtliga demokratiska partier, näringslivet och de ekonomiska vetenskaperna bör vara representerade, samt att utredningens arbetar med sådan skyndsamhet att budgetåret 1966/67 kan påverkas av utredningsresultatet.

Vidare har i två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herrar *Stefanson* och *Hilding* (I: 459) och den andra inom andra kammaren av herr *Antby m. fl.* (II: 549), hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en parlamentarisk utredning för översyn av statsutgifterna i syfte att åstadkomma effektivitetsvinster och kostnadsbesparingar.

Slutligen har i två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Harald Pettersson m. fl.* (I: 457) och den andra inom andra kammaren av herr *Antonsson m. fl.* (II: 551), hemställts, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en utredning syftande till rationalisering och effektivisering av den statliga förvaltningsapparaten enligt i motionerna angivna grunder.

Beträffande motiveringarna för de ifrågavarande yrkandena får utskottet hänvisa till motionerna II: 236, II: 549 och II: 551.

Över förevarande motioner har, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, utlåtande avgivits av *statskontoret*, som anfört följande.

I ovannämnda motioner hemställs om en utredning för att undersöka möjligheterna att åstadkomma besparingar inom den statliga förvaltningen. Som motiv för utredningen anförs bl. a. att besparingsfrågan inte tillräckligt kan beaktas vid riksdagsutskottens och kamrarnas behandling av statsverkspropositionen. Den ingående granskning av de olika utgiftsposterna på budgeten som en fortlöpande bedömning av besparingsmöjlighe-

terna förutsätter har enligt motionärerna försvårats genom den statliga verksamhetens ökade omfattning och alltmer invecklade beskaffenhet. För att riksdagen skall kunna behålla kontrollen över utgiftsutvecklingen måste därför utgifterna från tid till annan underkastas en prövning av en särskild utredning.

Vissa skiljaktigheter föreligger mellan motionärernas förslag beträffande utredningens såväl inriktning som sammansättning. Enligt motion II: 551 (I: 457) skall besparingar uppnås genom en rationalisering och effektivisering av den statliga förvaltningsapparaten. Motionärerna understryker vikten av att eliminera vissa effektivitetshämmande faktorer som t. ex. den höga personalomsättning som förekommer inom förvaltningen och de otillräckliga möjligheterna till kostnadskontroll. Besparingsarbetet skulle också enligt de övriga motionerna inriktas på att öka effektiviteten inom den statliga sektorn. Utredningen skulle emellertid därtill ha till uppgift att pröva om besparingar kan uppnås genom inskränkningar av statens nuvarande verksamhetsområde. I motion II: 549 (I: 459) föreslås sålunda en översyn av statsutgifterna för att pröva om äldre utgiftsåtaganden anpassats till efter utvecklingen ändrade förhållanden och i motion II: 236 (I: 202) en principiell prövning av utgifterna och hela den statliga verksamheten oberoende av tidigare fattade beslut. I den sistnämnda motionen påpekas vidare att det kan vara ändamålsenligt att det allmänna i ökad utsträckning direkt tar betalt för gjorda tjänster. Marknadshushållningens fördelar skulle härigenom bättre kunna utnyttjas också på förvaltningsområdet.

När det gäller utredningens sammansättning skiljer sig motionerna så till vida att en av dessa (I: 459/II: 549) avser en rent parlamentarisk utredning och de övriga en utredning i vilken också näringslivet och de ekonomiska vetenskaperna är representerade.

En omprövning av statsutgifterna kommer att beröra själva målsättningen för den statliga verksamheten, dvs. vilka slag av verksamheter som bör utövas av statliga organ och vilka resultat som skall nås. Yrkandena om en effektivisering utgår däremot som regel från en given målsättning och frågan gäller här hur kostnaderna för att realisera denna skall kunna pressas. Det är då fråga om ett långsiktigt effektiviseringsarbete som i motsats till en besparingsaktion inte kan få någon omedelbar och mer påtaglig verkan på det totala skattebehovet. Statskontoret kommer att i den följande granskningen av motionerna behandla effektivitets- och besparingsaspekten var för sig.

Effektivisering av myndigheternas verksamhet

Inom statsförvaltningen pågår en kontinuerlig rationaliseringsprocess. I likhet med enskilda företaget och andra ekonomiska organisationer strävar myndigheterna efter att genom rationaliseringsåtgärder av skilda slag förbilliga framställningen av de tjänster som de ålagts att utföra. Den tendens som föreligger att förstärka myndigheterna med egen rationaliseringspersonal kommer att påskynda denna process. Det bör i detta sammanhang även understrykas vikten av att erforderliga resurser ställs till myndigheternas förfogande för den långsiktiga planeringen av verksamheten. Denna fråga är f. n. under prövning i annat sammanhang.

Vid sidan av myndigheternas egna rationaliseringsansträngningar bedriver statskontoret en omfattande rationaliseringsverksamhet. Vid utgången av budgetåret 1963/64 pågick vid kontoret ett 80-tal rationaliseringsundersökningar företagna på enskilda myndigheters begäran eller på Kungl.

Maj:ts eller statskontorets initiativ. Genom bl. a. upplysningsverksamhet och rådgivning medverkar statskontoret även i övrigt till förenklingar och kostnadsbesparingar inom statsverksamheten.

Avsikten med statskontorets ombildning 1961 till centralt statligt rationaliseringsorgan var att genom samverkan inom en och samma organisation mellan organisatorisk expertis och administrativ sakkunskap ge djupare innebörd och större kraft åt rationaliseringsarbetet. Detta skulle sålunda inte enbart syfta till att genomföra systeminriktade och tekniska rationaliseringar inom en bestående verksamhetsram, utan arbetet skulle i ökad omfattning även innefatta realprövning i besparingssyfte av myndigheternas verksamhet. Ännu ett steg i denna riktning togs 1963 då matematikmaskinnämnden införlivades med verket. Möjligheterna att använda elektronisk databehandling i administrativt arbete har nämligen skapat helt nya förutsättningar för rationaliseringsarbetet i den statliga förvaltningen och ADB-tekniken har där ännu endast hunnit utnyttjas i mindre skala. I en nyligen framlagd proposition (nr 42/1965) föreslås en rad åtgärder för att ytterligare öka statskontorets kapacitet. Bland annat åsyftas en betydande kvalitativ förstärkning av de personella resurserna. Avsikten är även att enskilda konsultföretag skall kunna anlitas i större omfattning än hittills och medlen härför föreslås förstärkta. Av stor betydelse är också förstärkningen av statskontorets resurser för utbildning av rationaliseringspersonal för statsförvaltningens behov. Tyngdpunkten i statskontorets verksamhet kommer vidare att förskjutas med större rationaliseringsundersökningar avseende problem som är gemensamma för ett antal myndigheter. Rationaliseringsvinsterna per given resursinsats blir på detta sätt flerdubblade.

Det är givetvis ytterst angeläget att de förhållanden som kan antas ha en allmänt effektivitetshämmande verkan i största möjliga utsträckning elimineras. Till dessa måste som motionärerna framhåller utan tvekan räknas svårigheterna att vid nuvarande redovisningssystem få en klar bild av de prestationer som myndigheterna utför och kostnaderna för dessa. Inom näringslivet har i synnerhet större företag sedan länge förfogat över utvecklade kostnadsredovisningssystem som gjort det möjligt att fortlöpande kontrollera effektivitetsutvecklingen på olika stadier i produktionsprocessen och att företa snabba ingripanden då så erfordras.

Redan kostnadsredovisningen som sådan kan bidra till att höja effektiviteten bl. a. genom att stimulera till ett ökat prestationstänkande. Möjligheterna till en effektiv kostnadskontroll innebär i regel även att underordnade chefer kan ges ökade befogenheter. Det kunnande och de erfarenheter som finns representerade på olika nivåer kan på detta sätt bättre utnyttjas för att ge de vid varje tidpunkt till buds stående resurserna rationellaste möjliga användning. Det må erinras om att den s. k. programbudgetutredningen inom statskontoret bl. a. har till uppgift att undersöka möjligheterna att finna sådana mått på de prestationer som myndigheterna utför att effektivitetsutvecklingen kan överblickas. Utredningen skall enligt Kungl. Maj:ts direktiv den 13/12 1963 utifrån nya utgångspunkter göra en översyn av hela det system som tillämpas i fråga om myndigheternas redovisnings- och rapportsystem och budgetering. Direktiv av likartat innehåll har utfärdats för den samtidigt tillsatta försvarskostnadsutredningen.

Genom tillsättandet av dessa utredningar finner statskontoret motionärernas önskemål om att åtgärder blir vidtagna på de här nämnda, för förvaltningens effektivisering synnerligen betydelsefulla områdena tillgodosed-

da och ställer sig därför avvisande till förslaget om att tillsätta en ytterligare utredning med i stort sett samma arbetsuppgifter som de pågående.

Omprövning av olika utgiftsposter

Efter vilka grunder den omprövning av statsutgifterna som påyrkas i motionerna II: 236 (I: 202) och II: 549 (I: 459) bör företas utvecklas inte närmare. Om en parlamentarisk utredning skall ha utsikt att kunna enas om några mer väsentliga besparingar torde det emellertid vara nödvändigt att man utgår från en gemensam grundsyn i fråga om önskvärdheten av en begränsning av den offentliga sektorn eller att mer preciserade riktlinjer dras upp för arbetet än som anges i motionerna. Sådana riktlinjer kan avse såväl metoderna för besparingsarbetet som bestämda utgiftsområden där besparingar skulle sökas. Inte minst erfarenheterna från tidigare besparingsutredningar bestyrker önskvärdheten av att arbetet kan grundas sig på ett konkret program som riktar sig mot bestämda mål.

Eftersom det i stort sett råder enighet om vilka funktioner i samhället staten skall svara för kan det inte förväntas att en omprövning av utgiftsposterna på statsbudgeten skulle kunna påverka budgetens totala omfattning i någon mera betydande utsträckning. Möjligheterna att frigöra ekonomiska resurser i större skala begränsas självfallet också av s. k. automatiska utgiftsökningar som är en följd av de beslut riksdagen fattat. Statskontoret delar emellertid uppfattningen att det tid efter annan bör vidtas en samlad översyn av hela den statliga verksamheten i besparingssyfte. Om förutsättningar f. n. föreligger att uppnå enighet om riktlinjer för en sådan översyn undandrar sig statskontorets bedömande. I varje fall synes resultatet av den pågående långtidsutredningen angående den offentliga sektorn böra avvaktas.

I motion II: 236 (I: 202) framhålls att en ökad användning av avgiftsfinansiering skulle ge bättre möjligheter att väga behoven av olika statliga tjänster mot varandra och mot andra behov i samhället. Detta skulle i sin tur bidra till en förbättrad hushållning med tillgängliga resurser. Ett särskilt skäl till avgifter såsom ett medel att begränsa efterfrågan på offentliga tjänster utgör den tilltagande brist på arbetskraft som är att förvänta under kommande år och som inte minst inom statsförvaltningen kommer att ställa ökade krav på rationell användning av resurserna. Statskontoret vill erinra om att principen om full kostnadstäckning numera tillämpas på ett stort antal områden där inte sociala eller andra skäl särskilt motiverar avgiftsfrihet. Statskontoret har inte något att invända mot motionärernas förslag att undersöka möjligheten att tillämpa avgiftsfinansiering på ytterligare områden inom statsförvaltningen där så befinner lämpligt.

I motion II: 236 (I: 202) motiveras förslaget om en besparingsutredning också med riksdagens behov av närmare kontakt med förvaltningsarbetet. Detta behov av insyn är dock enligt statskontorets uppfattning svårt att tillgodose genom en tillfällig utredning. Den naturliga vägen synes vara att eftersträva ett förbättrat informationsunderlag angående myndigheternas kostnader och prestationer och att eventuellt ta upp till omprövning formerna för den av riksdagen bedrivna revisionen av myndigheternas verksamhet. Den kostnadsredovisning som bl. a. programbudgetutredningens arbete siktar till att ge torde avsevärt öka riksdagens möjligheter att direkt följa och kontrollera användningen av anslagna medel och därmed att aktivt bedriva ett besparingsarbete i enlighet med motionärernas syften.

Utskottet får till en början erinra om att motioner av sakligt sett samma innebörd som de nu föreliggande tidigare vid flera tillfällen varit föremål för riksdagens prövning. Sålunda väcktes vid 1961 års riksdag två likalydande motioner, vari bl. a. hemställdes om tillsättandet av en utredning för en administrativ översyn av statsförvaltningen i syfte att nå fram till förenklingar och kostnadsbesparingar; närmast tänkte sig motionärerna en parlamentariskt sammansatt kommitté vari även skulle ingå organisations- och förvaltningsexperter. I två andra likalydande motioner vid samma riksdag framfördes förslag om tillsättande av en parlamentarisk kommitté för kontroll av den statliga verksamhetens effektivitet. I sina av riksdagen godkända utlåtanden nr 174 och 175 avstyrkte utskottet motionsyrkandena under erinran främst om att den statliga rationaliserings- och revisionsverksamheten fr. o. m. den 1 juli 1961 omorganiserats i och med tillkomsten av två till sin struktur nya ämbetsverk, statskontoret och riksrevisionsverket, varigenom den statliga verksamhetens effektivitet kunde väntas bli föremål för en fortlöpande kontroll. Utskottet ansåg för sin del att erfarenheterna av omorganisationen och den eftersträfvade effektiviseringen av de statliga besparingsorganen borde avvaktas. Vidare väcktes vid 1963 års riksdag en motion vari bl. a. hemställdes om skyndsamt utredning rörande möjligheterna att genom successiva rationaliseringsundersökningar med bistånd av utomstående organisationsexpertis främja en effektivisering och rationalisering av den statliga verksamheten. I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 181 avstyrkte utskottet motionen under erinran om 1961 års beslut angående omorganisationen av den statliga rationaliserings- och revisionsverksamheten; utskottet underströk särskilt att avsikten med omorganisationen av statskontoret varit att skapa ett starkt statligt rationaliseringsorgan, och utskottet erinrade även om att utomstående organisationsexpertis i allt högre grad konsulterades av statskontoret.

När nu frågan om tillsättandet av särskilda utredningar syftande till rationalisering och effektivisering av den statliga förvaltningsapparaten ånyo motionsvägen bragts under riksdagens prövning, kan utskottet inte finna några sådana nya omständigheter ha inträffat som f. n. kan ge anledning till ett ändrat ståndpunktstagande i denna fråga från riksdagens sida. Såsom statskontoret framhåller i sitt utlåtande över de nu föreliggande motionerna pågår inom statsförvaltningen en kontinuerlig rationaliseringsprocess. Vid sidan av myndigheternas egna ansträngningar i sådant syfte bedriver statskontoret en rationaliseringsverksamhet vars omfattning bäst belyses av att vid utgången av budgetåret 1963/64 inom ämbetsverket pågick ett 80-tal undersökningar på enskilda myndigheters begäran eller på Kungl. Maj:ts eller ämbetsverkets initiativ. Senast vid årets riksdag har beslut fattats om en betydande förstärkning av statskontorets personella resurser, varigenom tyngdpunkten i ämbetsverkets verksamhet kommer att förskjutas i riktning mot allt större rationaliseringsundersökningar. Rationaliseringsvinsterna kan förväntas bli i motsvarande mån ökade.

Motionärerna har bl. a. pekat på svårigheterna att med nuvarande redovisningssystem få en klar bild av de prestationer myndigheterna utför och kostnaderna för dessa. I anledning härav må erinras om att inom statskontoret f. n. pågår en s. k. programbudgetutredning, vilken har till uppgift just att undersöka möjligheterna att finna sådana mått på de prestationer myndigheterna utför att effektivitetsutvecklingen kan överblickas. Utredningens arbete omspannar hela det system som tillämpas i fråga om myndigheternas redovisning och budgetering. I sammanhanget kan nämnas att den nu pågående försvarskostnadsutredningen arbetar utifrån liknande förutsättningar.

Efter vilka grunder en omprövning av statsutgifterna bör företas utvecklas inte närmare i motionerna. Då enighet i stort sett råder om vilka samhällsfunktioner staten skall svara för, torde såsom statskontoret understryker en omprövning av utgiftsposterna på statsbudgeten inte kunna påverka budgetens totala omfattning i någon större utsträckning; de s. k. automatiska utgiftsökningarna är också ägnade att begränsa möjligheterna härutinnan. Självfallet hindrar inte detta att statsutgifterna tid efter annan underkastas en samlad översyn i besparingssyfte. Intill dess resultatet av den pågående långtidsutredningen angående den offentliga sektorn föreligger, synes dock i dagens läge en sådan översyn sakna omedelbar aktualitet.

Den i motionerna I: 202 och II: 236 berörda frågan om en ökad användning av avgiftsfinansiering anser utskottet inte böra komma under prövning i det sammanhang varom nu är fråga.

Mot bakgrunden av det anförda finner sig utskottet inte böra tillstyrka tillsättandet av särskild utredning i enlighet med de föreliggande motionsyrkandena.

Utskottet hemställer,

att motionerna I: 202 och II: 236, I: 459 och II: 549 samt I: 457 och II: 551 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 2 november 1965

På statsutskottets vägnar:

GÖSTA BOHMAN

Närvarande: se under utlåtandet nr 145; dock att herr Johan Olsson deltagit i stället för herr Nils Theodor Larsson.

Reservationer

1) av herrarna *Boman*, *Ivar Johansson*, *Axel Andersson*, *Källqvist*, *Johan Olsson*, fröken *Elmén*, herrarna *Larsson* i Hedenäset, *Nihlfors* och *Sjönell*, vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

»Som framhålles i statskontorets yttrande över motionerna är det ytterst angeläget att de förhållanden inom den statliga verksamheten, som kan antas ha en effektivitetshämmande verkan, i största möjliga utsträckning elimineras. Statskontoret bedriver också vid sidan om myndigheternas egna rationaliseringsåtgärder undersökningar inom vissa ämbetsverk. Inom statskontoret pågår även en programbudgetutredning.

Riksdagens möjligheter att fortlöpande sakgranska de olika utgiftsposterna på budgeten har — som särskilt framhålles i motionerna I: 459 och II: 549 — i praktiken blivit försämrade genom statsbudgetens ansvallning. Vid den årliga granskning, som regering och riksdag gör, inriktas intresset av naturliga skäl mera på nya utgiftsposter än på bestående. Även om det rått betydande enighet om statsverksamhetens nuvarande omfattning bör, som även statskontoret tillstyrkt i yttrande över motionerna, en samlad översyn komma till stånd tid efter annan av den statliga verksamheten i besparings-syfte. Utskottet anser det lämpligt att en översyn nu företages genom en utredning med parlamentarisk förankring.

De synpunkter som långtidsutredningen må ha på denna problematik kan sannolikt komma utredningen till godo i dess arbete. Utskottet vill understryka att de problem, som även för statsförvaltningens del uppkommer genom den alltmer ökande arbetskraftsbristen i landet, bör ägnas den största uppmärksamhet. Utskottet vill därför uttala att de åtgärder för främjande av rationalisering och effektivisering av statsförvaltningen, som diskuteras i synnerhet i motionerna I: 457 och II: 551, förtjänar speciellt beaktande. Utredningsarbetet bör ske skyndsamt och i nära samarbete med de utredningar på området som statskontoret bedriver.

Den i motionerna I: 202 och II: 236 berörda frågan om en ökad användning av avgiftsfinansiering anser utskottet inte böra komma under prövning i det sammanhang varom nu är fråga.

Åberopande det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen må, med bifall till motionerna I: 459 och II: 549 samt I: 457 och II: 551 ävensom i anledning av motionerna I: 202 och II: 236, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en parlamentarisk utredning syftande till rationaliseringar, effektivitetsvinster och kostnadsbesparingar inom statsverksamheten.»

2) av fröken *Andersson*, herrarna *Virgin*, *Bohman* och *Björkman*, vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

»Under senare år har den offentliga sektorn successivt expanderat i en takt, som inger allvarliga farhågor. Visserligen har de offentliga utgifterna för skilda samhällsuppgifter i stor utsträckning tillkommit i relativt stor enighet mellan de politiska partierna. I nuvarande samhällsekonomiska situation och med tanke på den förutsedda utvecklingen är det emellertid angeläget att en kontinuerlig prövning sker av det totala offentliga in-
språktagandet av reala resurser. Hithörande frågor kan numera inte tillräckligt beaktas enbart under riksdagsbehandlingen, och de ordinarie granskningsmöjligheterna är till följd av statsverksamhetens expansion inte tillräckliga. Riksdagen och dess organ måste därför ha möjlighet att i sitt granskningsarbete utgå från tid efter annan utförda systematiska undersökningar innefattande en samlad översyn av den statliga verksamheten i besparingssyfte. På grund härav bör snarast tillsättas en parlamentarisk utredning, i vilken bör ingå företrädare för näringslivet och de ekonomiska vetenskaperna. Utredningen, som bör arbeta med största skyndsamhet, bör självfallet hålla nära kontakt med den inom statskontoret arbetande programbudgetutredningen. Även frågan om en ökad användning av avgiftsfinansiering bör i sammanhanget ägnas uppmärksamhet.

Utskottet biträder alltså de föreliggande motionsyrkandena, vilkas gemensamma syftemål är igångsättandet av en parlamentarisk besparingsutredning, i vilken — på sätt i motionerna I: 202 och II: 236 samt I: 457 och II: 551 uttalas — jämväl bör ingå företrädare för näringslivet och de ekonomiska vetenskaperna.

Åberopande det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen må, med bifall till motionerna I: 202 och II: 236 ävensom i anledning av motionerna I: 459 och II: 549 samt I: 457 och II: 551, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en särskild besparingsutredning, vari bör ingå företrädare för samtliga demokratiska partier, näringslivet och de ekonomiska vetenskaperna.»