

Nr 142

Av herr Hjalmarson m. fl., *angående alternativa anslagsäskanden från myndigheterna.*

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 % av den totala statskulden. 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 utomstående 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 verk-

samhet 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 intensivifiera 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 förpliktigad 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 avvägningsfrågorna 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 utsikterna 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 tjänstemannasympunkt — 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 ryggstöd 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 mer preciserade viljeytringar från riksdag och regering. Denna viljeytring 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 närmaste åren, kommer att stiga med minst tusen miljoner kronor om året. Statens inkomster kan icke beräknas gå upp med mer än hälften av detta be-

lopp. 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 arbetsuppgifterna 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 densammas genomförande föreligger säkerligen icke, men att ett intimt samband existerar torde vara odiskutabelt.

Vi åberopar det anförda och hemställer,

att riksdagen måtte besluta, att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t med beaktande av vad i denna motion 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.

Stockholm den 27 januari 1959

Leif Cassel

Gunnar Heckscher

Ernst V. Staxäng

Tage Magnusson

T. G. von Seth

Karin Wetterström

Jarl Hjalmarson

Einar Hægglöf

Martin Skoglund

Carl Östlund