

Nr 24

Utlåtande i anledning av väckta motioner om ändrad ordning för vissa anslags uppförande i statsbudgeten.

(5:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Ewerlöf m. fl.* (I: 120) och den andra inom andra kammaren av herr *Hjalmarson m. fl.* (II: 139), 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 finnes upptagna i vid motionerna fogad bilaga; *dels* att anslagen till diverse utgifter måtte beräknas till i motionerna angivna belopp under andra—åttonde samt tionde—tolfte huvudtitlarna; *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 diverse utgifter; *dels ock* att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t hemställa, att vid varje budgetårs slut till riksdagen lämnas en redovisning för användningen under förflutna budgetår av anslagen till diverse utgifter.

Till stöd för motionsyrkandena har i motionen II: 139 anförts följande (den vid motionen fogade bilagan är här utesluten).

Frågan om den statliga driftbudgetens utformning har under lång tid uppmärksamats i Sverige. Medan man under 1800-talets första del hade en mycket enkel och föga specificerad budget, varigenom riksdagens inflytande i hög grad begränsades, lyckades riksdagen under senare delen av 1800-talet vinna ökat inflytande över de statliga utgifterna. Detta skedde genom en fortgående specificering av anslagsändamålen, så att riksdagen via budgeten kunde utöva ett växande inflytande över statsverksamhetens utformning och karaktär. Fortfarande var emellertid antalet anslag så pass begränsat, att varje särskild post kunde bli föremål för relativt ingående prövning. Detta sammanhänge med själva beskaffenheten hos den dåtida statsverksamheten, vilken var inskränkt till ett fåtal områden och icke inom något område upptog tillnärmelsevis samma antal växlande åtgärder som i dag. Under innevarande århundrade, och särskilt efter det första världskriget, har situationen därvidlag radikalt förändrats. Medan riksdagens befogenheter i princip förblivit desamma och anslagsspecifikationen snarast ökats, har statsverksamhetens växande omfattning fört till en mycket stor ökning av antalet på driftbudgeten upptagna anslag. De torde för närvarande utgöra omkring 1 500, varjämte icke blott större utan i många fall även mindre anslag specificeras i anslagsposter, vilka åtminstone till någon del blir föremål för riksdagens prövning.

Den tilltagande mängden av anslag har gjort det allt svårare för riksdagens olika budgetutskott att bedöma de olika utgiftsbehoven och väga dessa mot varandra. Samtidigt har det också blivit allt svårare att bedöma i vad mån ett utgiftsbeslut medför automatiska utgiftsstegringar. Denna utveckling, vilken medfört att riksdagen icke i samma grad som tidigare kunnat hålla utgifterna under kontroll, har fortgått under en period då behovet av utgiftsbegränsningar blivit alltmera påtagligt. Åtskilligt talar för att själva budgettekniken bör anpassa sig efter de krav som det nya läget uppställt. Givetvis är budgetens syfte att så nära som möjligt ansluta de statliga utgifterna till aktuella behov, men den långt drivna specificeringen av framförallt smärre sakanslag innebär i realiteten ett försvårande av den nödvändiga kontrollen.

Samtidigt härmed kan man konstatera, att riksdagens skrivelser till Kungl. Maj:t i budgetfrågor röner allt mindre uppmärksamhet i kanslihuset. I åtskilliga fall torde man kunna tala om att riksdagens uttalade åsikter helt enkelt negligeras under regeringens budgetarbete.

De uppkommande problemen står i påtagligt sammanhang med själva budgetarbetets gång både i statsdepartementen och i riksdagen. I statsdepartementen äger budgetgranskningen som bekant rum under ungefär 2 1/2 månad på hösten. Den bygger på från olika verk och myndigheter inkomna petita, vilka fingranskas, först i vederbörande fackdepartement, sedan i finansdepartementet och under förhandlingar mellan representanter för detta departement och för fackdepartementet. Tyngdpunkten har under senare år i allt högre grad kommit att ligga på finansdepartementets budgetgranskning, vilken emellertid till följd av arbetsbelastningen i stor utsträckning måst anförtros tjänstemän som innehar sina befattningar under relativt kort tid och aldrig hinner förvärva tillräcklig erfarenhet av de olika förvaltningsgrenarnas behov och inbördes betydelse. Härmed följer emellertid också en viss ojämnhet i granskningen och betydande svårigheter att vidmakthålla full konsekvens mellan de olika huvudtitlarna. Att detta förhållande sammanhänger med budgetens detaljerade uppställning torde knappast kunna bestridas.

Det är självfallet, att verk, myndigheter och statsunderstödda institutioner måste utbygga sina anslagsäskanden med detaljerade behovsredovisningar, liksom att dessa måste bli föremål för granskning såväl i fackdepartementen som finansdepartementet. Men trots det arbete som departementens tjänstemän nedlägger på sina granskningsuppgifter är det knappast möjligt att totalresultatet, sådant det framträder i statsverkspropositionen, skall bli präglad av en verklig konsekvent avvägning av de olika anslagskravens angelägenhetsgrad. Full rättvisa kan icke uppnås, utan de olika huvudtitlarna bär i stället understundom snarast spår av de olika departementschefernas förmåga att finna gehör för sina önskemål.

Budgetarbetet i riksdagen ger inga större möjligheter att härvidlag åstadkomma någon någon korrigerig. Det är i realiteten fördelat på dels jordbruksutskottet, dels statsutskottets fem avdelningar, vilka som bekant kommit att arbeta alltmera självständigt. Det blir därför i riksdagen ännu svårare än i finansdepartementet att utarbeta ett utgiftsförslag, där de olika behoven fullt riktigt avväges mot varandra. Å andra sidan är fördelningen icke heller tillräcklig för att alla detaljer i budgetförslaget skall kunna bli föremål för ingående granskning. Härtill är utskottens tid alltför begränsad i förhållande till antalet förekommande anslag. Även de större anslagen kan ofta behandlas endast relativt summariskt, och detta gäller i än högre grad om de mindre anslagen. Även härvidlag torde kunna sägas, att den alltför långt drivna specialiseringen är en väsentlig orsak till arbetets svårigheter och ar-

betsresultatets brister. Under sådana omständigheter har det ökade inflytandet på statsregleringen, som riksdagen under 1800-talet undan för undan lyckats förvärva, allteftersom överblicken försvårats kommit att bli i icke oväntad grad formellt och illusoriskt snarare än verkligt. Det reella budgetarbetet äger rum innan statsverkspropositionen förelägges riksdagen. Att det i sista hand är riksdagen som fattar beslut ändrar föga i detta förhållande; här kommer också parlamentarismen, vilken upphävt den ursprungliga latent motståndningen mellan första och andra statsmakten, in i bilden. På dessa grunder är det knappast någon överdrift att säga, att riksdagens verkliga inflytande i fråga om i synnerhet sådana anslag som icke tilldrar sig något speciellt intresse är avsevärt mindre än vad de formella anordningarna synes ge vid handen.

Mot den långt drivna specialiseringen av diverse anslag kan också invändas, att både Kungl. Maj:t och vederbörande ämbetsverk därigenom bindes i medelsdispositionen på ett sätt som icke alltid är praktiskt och ändamålsenligt. Systemet med detaljerade behovsredovisningar får betalas med det tvång, som följer av att man vid medelsdispositionen i princip måste hålla sig inom de olika detaljposterna. Men det förflyter lång tid mellan anslagsäskandenas utarbetande och det ifrågavarande budgetårets slut. Under den tiden inträffar ej sällan nya omständigheter, vilka rubbar grunden för beräkningarna antingen uppåt eller nedåt. Ett tecken därpå är systemet med tilläggsstater. Å andra sidan är det naturligt, om verk och myndigheter är angelägna att förbruka beviljade anslag på de olika posterna, särskilt som det icke sällan torde inträffa att en tillfällig minskning av anslagsbelastningen kan medföra anslagssänkning kommande år då behovet måhända åter är större.

Även vad som här anförts synes tala för att de sakanslag, vilkas betydelse är ringa i förhållande till budgeten som helhet och vilkas beskaffenhet i övrigt är sådan att de icke står i rimligt förhållande till det arbete en grundlig riksdagsprövning skulle kräva, sammanföres under varje huvudtitel och ställs till vederbörandes disposition. En dylik anordning utesluter icke precisering av anslagsvillkoren och utgiftsändamålen men möjliggör en mera ändamålsenlig anpassning av utgifterna till förekommande behov och andra omständigheter.

En ändring av budgetförfarandet, varigenom de små sakanslagen under varje huvudtitel sammanföres till ett större klumpanslag, skulle sålunda medföra avsevärda praktiska fördelar. Riksdagens olika budgetutskott och deras avdelningar, liksom kamrarna själva, skulle befrias från åtskilligt detaljarbete och få möjlighet att i högre grad än nu koncentrera sig på verkligt viktiga spörsmål. I Kungl. Maj:ts kansli skulle arbetet med utarbetandet av statsverkspropositionen likaledes kunna koncentreras till att i huvudsak avse större, mera betydelsefulla spörsmål, medan arbetet på en närmare fördelning av de till klumpanslag för varje departement sammanförda småposterna skulle kunna fördelas över hela året. Hos verk, myndigheter och statsunderstödda institutioner skulle man lättare kunna sörja för att verksamheten inom resp. arbetsområde blir så rationell som möjligt. Såväl departementscheferna som verkscheferna finge därigenom tillfälle att i högre grad än nu skaffa sig överblick och att fungera som verkliga administratörer och organisatörer. Man torde nämligen kunna förutsätta, att den ifrågasatta förändringen i den av riksdagen beslutade driftbudgetens struktur finge motsvarande konsekvenser även för de på Kungl. Maj:t ankommande medelsdispositionerna. Verk och myndigheter skulle på ett annat sätt än nu få möjlighet och skyldighet att inom en fastställd ekonomisk ram hushålla med lillgångarna och ansvara för deras användning. Av allt att döma skulle

detta leda till att verkscheferna kunde koncentrera sig på verkets egentliga arbete i stället för att bindas i tidsödande förhandlingar om ej sällan ytterst detaljerade bindningar i Kungl. Maj:ts beslut och anvisningar. Ett förändrat budgetsystem skulle ge dem både större frihet och större ansvar än de har under nu rådande omständigheter. Och slutligen — det icke minst viktiga — skulle såväl Kungl. Maj:t som ämbetsverken tvingas att hela tiden koncentrera sig på frågan om vilka utgifter som skall tillerkännas prioritet framför andra. Alla dessa omständigheter skulle möjliggöra en på en gång effektivare och mindre kostnadskrävande förvaltning. Det är ingen överdrift att förutsätta, att de besparingar som härigenom möjliggöres vid iakttagande av sträng sparsamhet skulle uppgå till åtminstone 1/5 av de berörda anslagen.

Detta innebär självfallet icke, att nedsättningen skall ske likformigt på alla anslag. Vissa anslag bör även i fortsättningen utgå med oförändrade belopp. Andra måste i rådande statsfinansiella läge helt bortfalla, under det att i andra fall en större eller mindre nedskärning är möjlig och måste genomföras, för att den angivna ramen skall hållas.

Det är icke möjligt att inom motionstiden genomföra de undersökningar, som är nödvändiga för en fullständig redovisning i dessa hänseenden. Några exempel torde emellertid klarlägga principens innebörd. Bland de anslag som enligt motionärernas mening bör kvarstå helt oförändrade kan sålunda nämnas femte huvudtitelns anslag till inventarier vid ungdomsvårdsskolor (110 000 kronor) och till vårdavdelningen i Fagersta för vissa alkoholmissbrukare (267 300), bidrag till Länkrörelsen (100 000), De blindas förening (445 000), De vanföras riksförbund (25 000) och Hörselfrämjandets rehabiliteringscentral (50 000). På sjätte huvudtiteln bör detsamma gälla om exempelvis anslaget för vetenskaplig trafiksäkerhetsforskning (450 000), och bland motsvarande anslag på åttonde huvudtiteln hänvisas exempelvis till bidragen till framställning av blindskrifter och talböcker för blinda (70 000), till kulturell verksamhet bland döva (10 000), till Hörselfrämjandets (64 000) och stipendier för framstående litterära författare (100 000) liksom understödet till författaren E. H. Thörnberg (7 000).

Helt utgå kan däremot enligt vår mening t. ex. anslagen till bestridande av resekostnaderna för svenska FN-stipendiater (12 500 kronor), arméhundväsendet (60 000), till levnadskostnadsundersökning (134 000) och försöksverksamhet rörande daghem (100 000), förberedelser till bostadsräkning (300 000) och kostnaden för skördeuppskattningen (150 000), bidraget till föreningen Fruktdrycker (25 000) och anslaget till kurser för fortsatt utbildning av befattningshavare i kommunal och social tjänst (45 000), liksom med hänsyn till föreliggande stora fonderingar, grundade på inkomsten av almanacksprivilegiet, bidraget till vetenskaplig verksamhet vid vetenskapsakademien (500 000). En rad anslag bör vidare kunna reduceras med långt mer än en femtedel. Detta gäller exempelvis tredje huvudtitelns anslag till utländska pressbesök (30 000) och tillfälliga representationskostnader (110 000), fjärde huvudtitelns anslag till försvarsfilm (460 000) och på åttonde huvudtiteln universitetens anslag till gästföreläsningar (70 000), anslaget till stipendier åt folkskollärare för vinnande av behörighet att undervisa i engelska (200 000) och till konstnärlig utsmyckning av statliga byggnader (200 000).

Det bör måhända än en gång understrykas, att det här rör sig endast om exempel, icke om något försök till fullständig uppräknig. Det bör ankomma på Kungl. Maj:t, som har tillgång till alla föreliggande uppgifter och personal för deras bearbetning, att inom en av riksdagen fastställd kostnadsram och under ansvarighet inför riksdagen bedöma de olika uppgifternas angelägenhetsgrad.

I förbigående bör framhållas, att en budgetomläggning av detta slag står i nära anslutning till de tendenser till en mera överskådlig budgetering, som sedan åtskillig tid gör sig gällande ej blott i Storbritannien utan även i länder som Förenta staterna och Nederländerna. Även i Sverige har man på ett område, nämligen när det gäller kommunikationsverken, redan slagit in på denna väg, och resultaten har såvitt man kan bedöma varit uteslutande positiva, åtminstone om man ser saken ur ekonomisk synpunkt.

Mot den ifrågasatta budgetomläggningen brukar framförallt invändas, att den skulle innebära en minskning av riksdagens inflytande. Man framhåller, att även små anslag kan innefatta viktiga principfrågor och att riksdagen genom ändrat budgetsystem skulle berövas möjligheten att ta ställning på punkter, där riksdagsmännens intressen kan vara särskilt engagerade. I själva verket får man emellertid icke överdriva den faktiska betydelsen av de nuvarande möjligheterna till riksdagens inflytande av detta slag. Det förekommer utomordentligt sällan, på sin höjd en eller ett par gånger om året, att riksdagen verkligen gör någon ändring i budgeten beträffande de småanslag varom här är fråga. Ändringar ifrågasättes visserligen ganska ofta och föranleder varje gång ett i förhållande till anslagens storlek oproportionerligt omfattande arbete, men det konkreta resultatet blir sällan mera än en »välvillig skrivning» i något utskottsutlåtande, vilket dessutom icke sällan lämnas obeaktat av Kungl. Maj:t vid utarbetandet av nästa års budgetförslag.

Klart är emellertid, att man på något sätt måste skapa garantier för att riksdagens möjligheter till inflytande och kontroll icke går förlorade. Det kan därför finnas skäl att icke sammanföra de här ifrågasatta klumpanslagen med vederbörande departements anslag till extra utgifter utan i stället hänföra dem till ett särskilt anslag för diverse utgifter, försett med en huvudsaklig ändamålsbestämning. Här borde då uppräknas de ändamål vilka avses kunna bli tillgodosedda inom anslagets ram, och Kungl. Maj:t borde icke ha frihet att använda medlen till andra än de sålunda angivna ändamålen. Däremot skulle de belopp, som går till vardera av dessa, icke bindas, liksom Kungl. Maj:t ej heller skulle vara tvungen att tillgodose samtliga angivna ändamål. Här må framhållas, att i sistnämnda hänseende någon förändring icke skulle inträda i jämförelse med nuvarande förhållanden, eftersom det redan nu förekommer att Kungl. Maj:t av olika skäl avstår från att disponera ett beviljat anslag, där omständigheterna medfört att det icke längre är behövt. I den mån riksdagen vill ange ett nytt anslagsändamål utöver de i statsverkspropositionen angivna eller stryka ett där upptaget anslagsändamål skulle detta utan svårighet kunna ske. Riksdagen finge även möjlighet att i övrigt göra de uttalanden rörande angelägenhetsgraden hos olika ändamål, till vilka skäl kunde anses föreligga.

Även efterhandskontrollen bör utformas på sådant sätt, att riksdagens inflytande tillgodoses. Omedelbart vid slutet av varje budgetår borde Kungl. Maj:t lämna en redogörelse för användningen av anslagen till diverse utgifter, och denna redogörelse skulle kunna ge anledning ej blott till motioner nästa gång statsverkspropositionen föreläges till behandling utan även till interpellationer och frågor under löpande budgetår. Därutöver borde det bli en uppgift för riksdagens revisorer att fortlöpande följa användningen av dessa anslag samt att hos statsutskottet, eventuellt med syfte på anmärkning genom konstitutionsutskottet, anmäla därvid förekommande anmärkningsvärda avvikelser från riksdagens intentioner.

Ifrågasatta förändringar av budgetuppställningen skulle sålunda kunna genomföras utan någon minskning av riksdagens verkliga inflytande; snarare torde man ha anledning att förvänta att detta inflytande skulle ökas genom den nya anordningen. Dess viktigaste syfte måste emellertid vara att

möjliggöra större effektivitet både i hushållningen med statsmedel och i själva budgetarbetets teknik. Dessa syften synes vara så betydelsefulla, att förändringen bör genomföras snarast möjligt. Några hinder härför synes ej heller föreligga. Om förändringen genomföres redan under arbetet med driftbudgeten för 1959/60 kommer detta av allt att döma icke att fördröja utan tvärtom underlätta stats- och jordbruksutskottens arbete.

En svårare fråga är att bedöma vid vilken gräns anslagen skall anses så små, att de icke behöver var för sig upptagas i budgeten. En sådan gränsdragning måste alltid bli i viss mån godtycklig, men gjorda undersökningar synes ge vid handen att anslag på 500 000 kronor och därunder i regel utan svårighet kan hänföras till den angivna kategorien och att dessa anslag dessutom är så många, att den avsedda effekten bör kunna uppnås utan att man går till högre belopp. En sådan gränsdragning skulle givetvis hänföra sig till de anslag som i årets statsverksproposition upptagits till angivna belopp. Den borde icke hindra att man inom ramen för anslag till »diverse utgifter» tillfälligt för ett och samma ändamål disponerade även en något större summa än 500 000 kronor. Om däremot något hit hänförligt anslagsändamål under längre tid kräver större utgifter än 500 000 kronor, borde det givetvis utbrytas så snart det visade sig att förändringen vore av mera permanent natur. Om å andra sidan ett hittills separat uppfört större anslag kunde sänkas under 500 000 kronor, borde det i sammanhang härmed överföras till anslaget för »diverse utgifter».

Tills vidare synes det icke vara möjligt att genomföra förändringen annat än i vad gäller sakanslag, då personanslagens karaktär i viss mån är av annat slag. Vi ämnar emellertid i annat sammanhang återkomma till frågan om rationalisering även när det gäller de mindre personanslagen. Uppenbart är nämligen, att en reduktion av anslagen även här är möjlig med tillämplande av de grundsatser, vilka ovan framhållits i vad gäller sakanslagen. Att förslag härtill icke nu framställes, beror helt enkelt på att den i statsverkspropositionen lämnade redovisningen icke ger möjlighet att bedöma, i vad mån statsmakterna, när det gäller avlöningsanslag, gentemot personalen bundit sig vid åtaganden, vilka icke kan åsidosättas.

Utskottet. Det i motionerna framställda yrkandet är av samma innebörd som ett i vissa motioner till 1958 års riksdag framfört förslag. Syftet med yrkandet är att ur statsbudgeten för 1959/60 skulle avföras vissa i en särskild bilaga upptagna omkostnadsanslag och övriga sakanslag under andra—åttonde samt tionde—tolfte huvudtitlarna, samtidigt som under ett anslag till diverse utgifter under envar av nämnda huvudtitlar skulle anvisas klumpbelopp, vilka för varje huvudtitel med i stort sett omkring 20 procent understiger summan av de anslag under samma huvudtitel som skulle avföras ur budgeten.

Utskottet får i principfrågan erinra om sitt utlåtande nr 28 vid 1958 års A-riksdag. Utskottet förklarade sig i nämnda utlåtande på anförda skäl inte ha något att erinra mot att den i motionerna väckta frågan gjordes till föremål för en närmare undersökning genom Kungl. Maj:ts försorg. Utan att närmare ingå på frågan om formen för en dylik undersökning ville utskottet endast erinra om den under föregående år tillsatta budgetkommittén, vilken hade att utreda frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete. Ut-

skottets utlåtande utmynnade i en hemställan att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till känna vad utskottet i anledning av motionerna anfört. Riksdagen godkände denna hemställan.

När frågan nu återkommer finner sig utskottet kunna inskränka sig till att åberopa sitt ställningstagande i fjol, i vad avser det i motionerna behandlade principspörsmålet om en omläggning av budgeten på angivet sätt.

Vad angår motionärernas yrkande, vilket i första hand avser anslagen för budgetåret 1959/60, finner sig utskottet inte — lika litet som i fjol beträffande budgetåret 1958/59 — kunna tillstyrka detsamma. Utskottet saknar tillräckligt underlag för att kunna biträda ett i motionsväg framställt yrkande om avförande ur budgeten för nästa budgetår av ett mycket betydande antal anslag, vilka skulle ersättas med klumpanslag å lägre belopp än som motsvarar summan av de avförda anslagen. Enligt utskottets mening är det inte möjligt att ansluta sig till ett förslag av denna innebörd utan närmare utredning och utan att frågan först blivit föremål för vederbörlig prövning genom Kungl. Maj:ts försorg.

Under åberopande av det anförda hemställer utskottet,

att motionerna I: 120 och II: 139 icke må av riksdagen bifallas.

Stockholm den 6 februari 1959

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet ha närvarit

från första kammaren: herrar Gillström, Boman, Birger Andersson, fröken Andersson, herrar Sundelin, Thun, Holmqvist, Pålsson, Axel Johannes Andersson, Rikard Svensson, Söderberg, Mårtensson, fröken Ranmark och herr Sundin; samt

från andra kammaren: herrar Skoglund i Doverstorp, Åkerström, Pettersson i Degerfors, Thapper, Rubbestad, Jansson i Kalix, Gustafsson i Stockholm, fröken Elmén, herrar Nihlfors, Heckscher, Johansson i Norrköping, Gustafsson i Uddevalla, Hjalmarson och Gustafsson i Kårby.

Reservation

av fröken *Andersson*, herrar *Skoglund* i Doverstorp, *Heckscher* och *Hjalmarson*, vilka ansett

dels att den del av utskottets yttrande, som på s. 6 börjar med »Utskottet får» och på s. 7 slutar med »Kungl. Maj:ts försorg», bort ha följande lydelse:

»Under åberopande av vad i motionerna anförts samt under hänvisning jämväl till den motivering som förebragts i reservationen nr 1) till utskot-

tets utlåtande nr 28 vid 1958 års A-riksdag finner sig utskottet böra tillstyrka bifall till de nu väckta motionerna.»

dels ock att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

»att riksdagen må, i anledning av motionerna I: 120 och II: 139,

1) godkänna i motionerna förordad överflyttning av medel från sak- och bidragsanslag till diverse 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 diverseanslagens användning under det förflutna budgetåret.»