

Förslag

1982/83: 8

Riksdagens revisorers förslag angående besparingsåtgärder i statsförvaltningen

1982-11-11

*Till riksdagen***1 Inledning**

I de anvisningar för statsmyndigheternas anslagsframställningar som utfärdats under senare år har behovet av besparingar och omprioriteringar inom statsverksamheten starkt betonats. Sedan år 1978 har myndigheterna ålagts att som ett huvudförslag redovisa ett besparingsalternativ, motsvarande en 2-procentig real nedskärning av anslaget för närmast föregående budgetår. Vissa myndigheter har avkrävts förslag till större nedskärningar.

På initiativ av riksdagens finansutskott har riksdagens revisorer genomfört en granskning rörande resultatet av dessa besparingsåtgärder. Undersökningen har främst avsett budgetåren 1979/80 och 1980/81 samt har omfattat ett begränsat antal myndigheter. Därvid har vi sökt klarlägga i vilken utsträckning besparingar på myndighetsanslagen faktiskt har genomförts, på vilket sätt så har skett och vilka sakliga effekter vidtagna åtgärder har fått. För att få ett vidare perspektiv på besparings- och rationaliseringsarbetet har vi i ärendet inhämtat upplysningar om rationaliseringsverksamhet inom näringslivet.

Revisorerna förordar

dels

att nuvarande generella besparingsmetod ersätts av ett system med selektiva besparingsåtgärder i kombination med klara politiska ställningstaganden i prioriteringsfrågor,

dels ock

att som vägledning för myndigheterna en sammanställning görs av erfarenheterna av de senaste årens besparingsarbete,

att SIPU får i uppdrag att rapportera om myndigheternas svårigheter att leva upp till statsmakternas krav på anslagsframställningarna,

att i budgetpropositionen redovisas myndigheternas huvudförslag liksom föredragandens motiv för och bedömda effekter av vald anslagsnivå,

att reglerna för prisomräkning av anslag ej utnyttjas för reala resursnedskärningar. Myndigheterna ålagda besparingar bör redovisas öppet och ingå i planeringsförutsättningarna,

att hinder i besparingsarbetet som beror på att myndigheter tvingas subventionera artskild verksamhet undanröjs.

att verksamhet av permanent karaktär ej finansieras med upprepade engångsanvisningar samt att extraordinär verksamhet av mer långvarig art inordnas i den ordinarie budgetprocessen. Där så inte är lämpligt bör engångsanvisningarna och den extraordinära verksamheten klart redovisas.

att myndigheterna uppmanas att i sina anslagsframställningar i större utsträckning än hittills rapportera de samverkansproblem och hinder för en rationell ärendehandläggning som uppmärksammas inom den samhällssektor där myndigheten är verksam.

att i budgetpropositionen en redogörelse lämnas för sådana av myndigheterna aktualiserade större besparingsförslag som ej legat till grund för anslagsberäkningen.

att i budgetpropositionen en kortfattad redovisning ges av myndigheternas långtidsbedömningar avseende besparingsverksamheten.

att riksdagen delger regeringen vad revisorerna i övrigt anfört om besparingsarbetet.

Som ett led i granskningen har upprättats en rapport med titeln Effekter av vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen (1981/82:5). Yttranden över rapporten har avgetts av tio remissinstanser. En sammanfattning av rapporten och remissvaren är som bilaga fogad till denna skrivelse.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Allmänt

Det växande budgetunderskottet och obalansen i den svenska ekonomin har under de senaste åren föranlett statsmakterna att vidta kraftiga besparingsinsatser i syfte att begränsa statsutgifterna. Genom vidtagna besparingsåtgärder har de offentliga utgifternas tillväxt dämpats.

För myndigheternas förvaltningskostnader har besparingssträvandena alltsedan år 1978 främst kommit till uttryck i generella anvisningar om årliga 2-procentiga reala nedskärningar. I 1982 års anvisningar för myndigheternas budgetarbete aviseras nedskärningar om totalt 10 procent för kommande femårsperiod.

En konsekvent tillämpning av 2-procentbesparingarna över hela myndighetssektorn skulle enligt beräkningar i 1982 års långtidsbudget inte medföra större besparingar för statsverket än 300 à 400 milj.kr. per år i fasta priser. I förhållande till det statliga budgetunderskottets storlek ger nedskärningarna i förvaltningen således statsfinansiellt endast marginella besparingseffekter. Det har likväl ansetts nödvändigt att ta till vara alla möjligheter att anpassa statsutgifterna till en ökningstakt som är förenlig med samhällsekonomisk balans.

Besparingarna om 2 procent förutsätts myndigheterna kunna klara genom fortlöpande produktivitetsförbättringar så att verksamheten kan bedrivas med i huvudsak oförändrad ambitionsnivå.

Revisorerna har hos sex myndigheter inom handelsdepartementets verksamhetsområde, nämligen kommerskollegium, tullverket, patent- och registreringsverket, näringsfrihetsombudsmannen, statens pris- och kartellnämnd och konsumentverket, ingående studerat anslagsyrkanden, budgetbehandling och budgetutfall för de två första budgetåren med generella besparingskrav, 1979/80 och 1980/81. Härav har bl. a. framgått att ålagda besparingar kunnat genomföras hos vissa myndigheter med i stort sett oförändrad ambitionsnivå och hos andra med varierande grad av ambitionsnivåsänkningar.

Granskningen har vidare visat att det är svårt för myndigheterna att i fortsättningen möta generella nedskärningar med rationaliseringar och omprioriteringar. Statsmakterna måste i ökad utsträckning ta ställning till de avvägningsfrågor som besparingskraven aktualiserar. Detta har med skärpa framhållits inte bara av de i granskningen ingående myndigheterna utan även från myndigheter med vilka revisorerna kommit i kontakt under länsresor och vid särskilda föredragningar. Nedskärningar av verksamheter kan i vissa fall ge sådana effekter att de ej är samhällsekonomiskt lönsamma, vilket enligt revisorernas mening är något som man hittills försummat att tillräckligt beakta. Vi anser att detta är ett förhållande som fordrar ökad uppmärksamhet.

Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm (EFI) har på revisorernas uppdrag gjort en undersökning rörande besparings- och rationaliseringsarbetet inom näringslivet. EFI har därvid funnit att arbetet inriktats på följande fyra huvudområden, nämligen åtgärder för strukturering av verksamheter på ansvarsområden, åtgärder för resultat- och kostnadsuppföljning, utveckling av chefskap och effektivisering av administrativa rutiner. Revisorernas granskning har gett vid handen att dessa angreppssätt används också inom den offentliga sektorn.

De överväganden och förslag som vår granskning gett anledning till kommer i det följande att behandlas under tre huvudrubriker:

Resultat av och erfarenheter från besparingsarbetet

Övergripande besparingsfrågor

Åtgärder för att förbättra riksdagens beslutsunderlag i budgetprocessen.

2.2 Resultat av och erfarenheter från besparingsarbetet

I samband med de senaste årens besparingsarbete har myndigheterna ställts inför ökade krav på rationaliseringar, analyser och långsiktigt omprioriterings- och planeringsarbete. Samtidigt har riksrevisionsverkets och statskontorets verksamhet i allt högre grad inriktats på övergripande utredningar. Möjligheterna till individuellt stöd för den enskilda myndigheten

har härigenom minskat. De utvärderingar och handledningar som getts ut är mestadels av principiell och föga konkret natur.

Mot bakgrunden härav har i rapporten föreslagits att erfarenheterna av de senaste årens rationaliserings- och besparingsarbete sammanfattas i någon form av *besparingshandbok*. I handboken bör enligt förslaget redovisas tillämpade angreppssätt, metoder och arbetsformer. Vidare bör handboken ge vägledning till de skrifter och utredningar i ämnet som publicerats av bl.a. statskontoret, riksrevisionsverket och statens institut för personaladministration och personalutbildning (SIPU). En beskrivning av myndigheter som genomfört större och principiellt intressanta rationaliseringsprojekt bör också ingå.

Förslaget om en besparingshandbok tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Länsstyrelsen i Västernorrlands län har inga sakliga invändningar men anser att den föreslagna handboken eller annan dokumentation inte kan kompensera resursbristen vid de administrativa enheterna. Statskontoret är tveksamt till förslaget. Besparingsproblemen är enligt kontoret så mångfacetterade att de knappast på ett meningsfullt och pedagogiskt riktigt sätt kan fångas i en enda handbok. Det är därför bättre att bryta ner problemen i avgränsbara delar och behandla varje del för sig.

Revisorerna för sin del anser att den föreslagna handledningen visserligen inte kan ersätta bristen på utredningsresurser vid myndigheterna eller de statliga rationaliseringsorganen men att den ändå kan fylla en viktig funktion som förmedlare av sådana angreppssätt, metoder och arbetsformer som visat sig lyckosamma i besparingsarbetet. Enligt vår mening bör handledningen kunna öka erfarenhetsutbytet mellan myndigheterna och ge uppslag till nya besparingsprojekt.

Vi föreslår därför att, som vägledning för myndigheternas rationaliseringsarbete, en sammanställning görs av erfarenheterna från de senaste årens besparingsarbete i enlighet med vad som förordats i rapporten. Särskilt vill revisorerna betona den föreslagna sammanställningens funktion som idégivare på ett konkret och praktiskt plan.

I anvisningarna för 1983/84 års anslagsframställningar konstateras, som framgår av granskningsrapporten, en rad brister i många anslagsframställningar. Dessa ger ofta en oklar bild av myndighetens verksamhet, dess ambitioner, resultat m. m. Den allmänna översikten är ofta för allmänt hållen. Den ekonomiska översikten ger inte någon överblick över hela myndighetens verksamhet. Resultatanalysen redovisar inte alltid vad som har åstadkommit och hur detta stämmer med uppställda mål. Huvudförslaget, slutligen, saknar ofta en plan för hur det skall genomföras och vilka konsekvenserna blir för personal och verksamhet.

I samma anvisningar begärs att myndigheterna i petita för 1983/84 också skall redovisa besparingsförslag för vissa s. k. sakanslag. Redovisningen skall bl.a. innefatta myndighetens bedömning av de administrativa, juridis-

ka, tekniska m. fl. förutsättningar som finns för att genomföra besparingen, en analys av besparingens fördelningspolitiska effekter, eventuella förändringar på statsbudgetens inkomstsida samt en bedömning av konsekvenserna för annat anslag/område, t. ex. kommunerna och socialförsäkringssektorn.

Revisorerna vill, i likhet med vad som uttalas i granskningsrapporten, ifrågasätta om myndigheternas administrativa enheter med ofta små resurser kan leva upp till de *ökade krav i bl.a. redovisningshänseende* som ställs av statsmakterna. En av de granskade myndigheterna, tullverket, liksom en av remissinstanserna, socialstyrelsen, betvivlar att resultatet blivit en sådan förbättring av beslutsunderlaget som svarar mot arbetsinsatsen. Socialstyrelsen efterlyser det meningsfulla i att myndigheterna utarbetar noggranna planer och alternativ när regering och riksdag inte tar ställning till dessa och inte heller besvarar de i underlaget angivna frågorna. Också de två länsstyrelserna som yttrat sig över granskningsrapporten klagar över de hårda redovisningskraven i förhållande till de krympande administrativa resurserna.

Nu behandlade fråga bör enligt vår mening ställas under närmare belysning. Därför föreslås att SIPU – som genom sin utbildnings- och konsultationsverksamhet erhåller stor förtrogenhet med besparings- och rationaliseringsproblematiken – redovisar de hinder myndigheterna anser finnas när det gäller att efterleva alla de krav som statsmakterna ställer på besparingsutredningar, resultatanalyser, långsiktigt omprioriterings- och planeringsarbete samt andra former av analyser och redovisningar. Redovisningen bör grundas främst på vad som framkommer i samband med den nya chefsutbildningen. Även viktigare erfarenheter som vinnas från SIPU:s övriga verksamhet bör kunna förmedlas.

I budgetdepartementets promemoria *Uttömning av regleringsbrev*, daterad 1982-03-22, sägs att budgetpropositionen visserligen primärt är avsedd för riksdagen men att den i praktiken också innehåller mycken information som är antingen avsedd för internt bruk inom regeringskansliet eller direkt riktad till myndigheterna. *En utförlig budgetproposition*, framhålls det vidare, underlättar myndigheternas planering. Eftersom regleringsbrev inte kan utfärdas förrän riksdagens beslut föreligger är myndigheterna för sin verksamhetsplanering hänvisade till det underlag som budgetpropositionen ger.

Uppfattningen att budgetpropositionen är – eller bör vara – ett viktigt planeringsinstrument för myndigheterna bekräftas av revisorernas granskning. En av de granskade myndigheterna, kommerskollegium, pekar på de planeringssvårigheter som följer av att regleringsbrev ofta inte expedieras förrän i slutet av juni månad. Som tidigare nämnts ifrågasätter socialstyrelsen det meningsfulla i att myndigheterna utarbetar noggranna planer och alternativ när reaktionen från regeringens sida uteblir.

I likhet med vad som konstaterats i granskningsrapporten finner reviso-

erna att det i budgetpropositionen ofta saknas en korrespondens mellan återgivna myndighetsyrkanden och regeringens bedömningar i motsvarande delar. Föredragandens inställning till yrkandena bör redovisas klarare. Likaså framgår sällan föredragandens bedömning av konsekvenserna för myndighetens verksamhet av föreslagna anslagsnivå.

Med hänvisning till det anförda föreslår vi att i budgetpropositionen regelmässigt redovisas myndigheternas huvudförslag liksom föredragandens motiv för och bedömda effekter av den valda anslagsnivån.

Revisorernas granskning har visat att det ofta råder en betydande oenighet mellan myndighet och regeringskansliet om hur inflationskompensationen, dvs. *prisomräkningen*, skall beräknas. Detta hänger samman med att departementen i vissa fall medvetet synes ha utnyttjat prisomräkningen för ytterligare resursneddragningar. Den i granskningsrapporten framförda uppfattningen, att prisomräkningens uppgift bör strikt begränsas till att kompensera myndigheterna för externt betingade kostnadsökningar, delas av de flesta remissinstanser som yttrat sig i ämnet. Exempelvis anser socialstyrelsen metoden med mycket för låga prisomräkningar "på gräns till otillständig".

Revisorerna instämmer i uppfattningen att prisomräkningen bör hållas klart åtskild från på politiska grunder gjorda ställningstaganden om reala resursminskningar, dvs. att myndigheterna ålagda besparingar skall redovisas öppet och ingå i planeringsförutsättningarna.

Vid revisorernas granskning har uppmärksamrats ett exempel på *oklar finansierings- och verksamhetsavgränsning*. Ett större besparingsförslag, innebärande att patent- och registreringsverket självt skulle publicera de uppgifter rörande aktiebolagsregistret som mot avgift införs i Post- och Inrikes Tidningar, kom aldrig att realiseras. Anledningen härtill var huvudsakligen att med hjälp av tidningens annonsintäkter finansieras utgivandet av Svenska akademiens ordlista.

Revisorerna anser det olyckligt att patent- och registreringsverket tvingas subventionera en verksamhet som ligger vid sidan om myndighetens ordinarie. Härigenom hindras verket från att bedriva sin egen verksamhet på ekonomiskt mest fördelaktiga sätt.

Mot bakgrunden av det anförda föreslår vi att i förekommande fall hinder i besparingsarbetet som beror på att myndigheter tvingas subventionera artskild verksamhet undanröjs.

I rapporten har konstaterats att det för närvarande är svårt att med någon säkerhet bedöma storleken av de reala besparingskrav som ålagts myndigheterna och därmed också hur stora besparingar som uppnåtts. Statskontoret pekar i detta sammanhang på betydelsen av att mätmetoder utvecklas för att belysa hur den reella resursförbrukningen vid olika myndigheter förändras över tiden. De angivna svårigheterna hänger samman med en rad förhållanden, bl.a. det tidigare behandlade problemet med "inbakade" resursnedskärningar i prisomräkningen. Andra sådana förhål-

landen är det system med årligen återkommande engångsanvisningar som uppmärksammas vid patent- och registreringsverket samt den uppdelning av verksamheten i en ordinarie och en "extraordinär" del som tillämpas vid pris- och kartellnämnden.

I sistnämnda hänseende har i rapporten föreslagits att förekomsten av *engångsanvisningar och extraordinär verksamhet av permanent karaktär* klart redovisas i budgetpropositionen. Beträffande engångsanvisningar tillstyrks förslaget av statskontoret som dock i första hand förordar att dessa, om de återkommer år efter år, inordnas i de ordinarie anslagen.

Revisorerna ansluter sig till statskontorets bedömning och anser dessutom att synsättet bör tillämpas såväl på engångsanvisningar som på extraordinär verksamhet. Sålunda föreslås att verksamhet av permanent karaktär ej skall finansieras med upprepade engångsanvisningar samt att extraordinär verksamhet av mer långvarig art inordnas i den ordinarie budgetprocessen via befintliga eller nya anslag. Där så inte är lämpligt bör engångsanvisningarna och den extraordinära verksamheten klart redovisas.

Våra förslag om en bättre redovisning fyller också syftet att förbättra riksdagens insyn i och möjligheter att ta aktiv del i besparingsarbetet. I avsnittet 2.4 återkommer revisorerna med ytterligare förslag i samma syfte.

2.3 Övergripande besparingsfrågor

I granskningsrapporten har konstaterats att besparingsutrymmet uppenbarligen varierar starkt från myndighet till myndighet, beroende på faktorer som storlek, av omvärlden styrd volymtillväxt, tidigare återhållsam anslagstilldelning och finansieringsform. Detta förhållande har medfört olägenheter vid tillämpningen av nuvarande *schabloniserade 2-procentbesparingar*.

Så gott som samtliga remissinstanser har uttalat sig kritiskt mot generella nedskärningar som metod och har förespråkat en mera selektiv bedömning i det fortsatta besparingsarbetet. Kommerskollegium har dock i sitt yttrande pekat på en fördel med den generella metoden, nämligen att den tvingar myndigheterna att se över sin verksamhet och också framtvingar större aktivitet inom planering, budgetering och rationalisering.

Revisorerna anser för sin del att de generella besparingskraven haft den positiva effekt som kommerskollegium pekat på men att nackdelarna med hänsyn till de varierande förhållandena i statsförvaltningen varit övervägande.

Framför myndigheterna ligger nu enligt utfärdade anvisningar ett femårigt perspektiv med reala resursminskningar om i normalfallet 10 procent. De av revisorernas granskning omfattade myndigheterna har bedömt att nedskärningar av denna storlek inte kan klaras genom produktivitetshö-

jande åtgärder utan kräver mer eller mindre långtgående ingrepp i verksamhetens inriktning och omfattning liksom i organisationsstrukturen. Mot den bakgrunden har i rapporten föreslagits att diskussioner i prioriteringsfrågor tidigt börjar föras mellan myndighet och regeringskansliet inför den förestående femåriga besparingsperioden.

Behovet av en fastare styrning i prioriteringsfrågor har understrukits av remissinstanserna. Enligt socialstyrelsen innebär nuvarande ordning att myndigheterna själva måste dra politiska slutsatser av besparingsbesluten. Statskontoret anser att statsmakterna i fortsättningen tydligare än hittills och för en längre tidsperiod än ett år bör klargöra vilka verksamhetsområden som skall undantas från besparingskrav respektive utsättas för mera långtgående resursminskningar. Trafiksäkerhetsverket anser att verksamhet som påbörjats efter politiskt beslut också bör avvecklas genom sådant beslut samt anser det självklart att regeringen ger myndigheterna besked i prioriteringsfrågor.

Revisorerna vill för sin del i fråga om den fortsatta besparingen på förvaltningsanslagen anföra följande.

Även om det sannolikt ännu inom vissa myndigheter finns ett rationaliseringsutrymme torde flertalet myndigheter redan nu eller relativt snart sakna möjligheter att genom rationaliseringar möta årliga besparingskrav av den storlek som förutsätts. I en sådan situation måste en för statsförvaltningen generell besparingsmetod anses vara ett olämpligt instrument. Myndigheternas behov av politisk vägledning i prioriteringsfrågor måste tillgodoses för att inte myndigheterna, som socialstyrelsen anført, själva skall tvingas till politiska avvägningar. Med hänvisning till det anförda föreslår vi att nuvarande generella besparingsmetod ersätts av ett system med selektiva besparingsåtgärder i kombination med klara politiska ställningstaganden i prioriteringsfrågor.

I vad gäller avgiftsfinansierade verksamheter som tillhandahåller sina tjänster på en marknad där volymen styrs av efterfrågan vill revisorerna framhålla att besparingskraven inte bör drivas längre än vad som betingas av behovet av en effektiv organisation.

När det så gäller *takten i besparingsarbetet* inom statsförvaltningen finns det enligt revisorernas mening starka skäl för att arbetet inte drivs snabbare än vad som medges av naturlig personalavgång och befintliga möjligheter till alternativ sysselsättning inom statsförvaltningen eller annan sektor. Eljest finns risk för att slutresultatet blir en samhällsekonomisk merkostnad i stället för en besparing.

I besparingssyfte vidtagna förändringar i verksamheten vid en myndighet kan i vissa fall komma att medföra att arbetsbetingelserna för annan myndighet inom samma samhällssektor påverkas. *Övervältringseffekter mellan myndigheter och olika samhällssektorer* kan alltså inte uteslutas. I anledning härav föreslogs i granskningsrapporten att myndigheterna i sina anslagsframställningar i större utsträckning än hittills skulle rapportera

samverkansproblem och hinder för en rationell ärendehandläggning.

Exempel på ett dylikt problem har lämnats i trafiksäkerhetsverkets remissvar. Verket framhåller där att schablonbesparingarna vid länsstyrelsernas bil- och körkortsregister påverkar verkets centrala register så att obalans skapas i systemet som helhet. Två remissinstanser har avvisat granskningsrapportens förslag med hänvisning till att det skulle innebära ytterligare krav på utredningsverksamhet.

Revisorerna är av den mening att ett enkelt rapportförfarande angående iakttagna samverkansproblem och hinder för rationell ärendehandläggning ej kan leda till någon nämnvärt större arbetsbelastning för myndigheterna. Vi föreslår därför att en uppmaning av angiven innebörd inarbetas i de årliga budgetanvisningarna.

2.4 Åtgärder för att förbättra riksdagens beslutsunderlag i budgetprocessen

Riksdagen har vid flera tillfällen framhållit sitt eget ansvar för besparingsarbetet inom statsförvaltningen. Bl.a. har utskotten uppmanats att inventera lämpliga besparingsprojekt inom sina respektive verksamhetsområden.

I konsekvens med dessa uttalanden har i granskningsrapporten föreslagits åtgärder syftande till en förbättring av riksdagens viktigaste beslutsunderlag, budgetpropositionen. Förslagen har tillstyrkts eller lämnats utan erinran under remissbehandlingen.

Enligt revisorernas mening har den genomförda granskningen visat att i budgetpropositionen lämnad redovisning inte ger riksdagen det informationsunderlag som fordras för att riksdagen skall kunna ta sådan aktiv del i besparingsarbetet som man själv uttalat sig för. I avsnittet 2.2 ovan har vi avgett vissa förslag som, om de genomförs, inte bara bör vara en hjälp för myndigheterna och för utvärderingen av besparingsarbetet utan också bör förbättra budgetpropositionen i dess primära funktion som riksdagens viktigaste informationskälla i budgetprocessen. Härutöver vill vi förorda två åtgärder avseende budgetpropositionens utformning.

Revisorerna föreslår sålunda att en redogörelse lämnas även för sådana av myndigheterna väckta *större besparingsförslag som ej lagts till grund för anslagsberäkningen*. Motsvarande förslag i granskningsrapporten har välkomnats av bl.a. generallstyrelsen och socialstyrelsen. Förstnämnda myndighet konstaterar att fortgående nedskärningar framtvingar ändringar av sådan räckvidd att de kräver statsmakternas beslut och understryker angelägenheten av att myndigheternas förslag tas upp till prövning i slutning till budgetarbetet. Socialstyrelsen ifrågasätter – som tidigare redovisats – det meningsfulla i att myndigheterna utarbetar noggranna planer och alternativ när regering och riksdag underlåter att ta ställning.

Det är slutligen enligt revisorernas mening nödvändigt att riksdagen också hålls informerad om besparingarnas mera *långsiktiga konsekvenser*

för myndigheternas mål och hittills tillämpade ambitionsnivåer. Revisorerna anser därför att i budgetpropositionen bör lämnas en kortfattad redogörelse för myndighetens bedömningar av besparingsverksamhetens långsiktiga konsekvenser.

3 Revisorernas hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer revisorerna att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna

1. att nuvarande generella besparingsmetod bör ersättas av ett system med selektiva besparingsåtgärder i kombination med klara politiska ställningstaganden i prioriteringsfrågor.
2. att som vägledning för myndigheterna en sammanställning bör göras av erfarenheterna av de senaste årens besparingsarbete.
3. att SIPU bör få i uppdrag att rapportera om myndigheternas svårigheter att leva upp till statsmakternas krav på anslagsframställningarna.
4. att i budgetpropositionen bör redovisas myndigheternas huvudförslag liksom föredragandens motiv för och bedömda effekter av vald anslagsnivå.
5. att reglerna för prisomräkning av anslag ej bör utnyttjas för reala resursnedskärningar samt att myndigheterna ålagda besparingar bör redovisas öppet och ingå i planeringsförutsättningarna.
6. att hinder i besparingsarbetet som beror på att myndigheter tvingas subventionera artskild verksamhet bör undanröjas.
7. att verksamhet av permanent karaktär ej bör finansieras med upprepade engångsanvisningar samt att extraordinär verksamhet av mer långvarig art bör inordnas i den ordinarie budgetprocessen eller där så inte är lämpligt engångsanvisningarna och den extraordinära verksamheten bör klart redovisas.
8. att myndigheterna bör uppmanas att i sina anslagsframställningar i större utsträckning än hittills rapportera de samverkansproblem och hinder för en rationell ärendehandläggning som uppmärksammas inom den samhällssektor där myndigheten är verksam.
9. att en redogörelse bör lämnas i budgetpropositionen för sådana av myndigheterna aktualiserade större besparingsförslag som ej legat till grund för anslagsberäkningen.
10. att en kortfattad redovisning bör ges i budgetpropositionen av myndigheternas långtidsbedömningar avseende besparingsverksamheten.
11. vad revisorerna i övrigt anført om besparingsarbetet.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Allan Åkerlind (m), Hagar Normark (s), Bertil Jonasson (c), Ralf Lindström (s), John Johnsson (s), Kjell Nilsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s), Arne Gadd (s), Birgitta Rydle (m), Olle Aulin (m) och Kerstin Andersson (c).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen (föredragande), avdelningsdirektören Kristina Lindegren och byrådirektören Gunnar Järnebeck.

På riksdagens revisorers vägnar

STURE PALM

Rolf Jensen

Reservation

Allan Åkerlind (m), Bertil Jonasson (c), Birgitta Rydle (m), Olle Aulin (m) och Kerstin Andersson (c) anser

dels att den att-sats på s. 1 som börjar "att nuvarande generella" och slutar "i prioriteringsfrågor" bort ha följande lydelse:

att besparingar på myndigheternas förvaltningsanslag i större utsträckning bör åstadkommas genom selektiva åtgärder i kombination med klara politiska ställningstaganden i prioriteringsfrågor.

dels att den del av revisorernas överväganden på s. 8 som börjar "Även om" och slutar "i prioriteringsfrågor" bort ha följande lydelse:

Även om det sannolikt ännu inom vissa myndigheter finns ett rationaliseringsutrymme torde flertalet myndigheter redan nu eller relativt snart ha svårt att genom rationaliseringar möta årliga generella besparingskrav av den storlek som förutsätts. Därtill kommer att myndigheternas behov av politisk vägledning i prioriteringsfrågor måste tillgodoses för att inte myndigheterna som nu, vilket socialstyrelsen påpekat, själva skall tvingas till politiska avvägningar. Som en följd av det anförda anser vi att besparingar på myndigheternas förvaltningsanslag i större utsträckning bör åstadkommas genom selektiva besparingsåtgärder i kombination med klara politiska ställningstaganden i prioriteringsfrågor och att statsmakterna således tillmäter den generella besparingsmetoden mindre betydelse.

dels att revisorernas hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. att besparingar på myndigheternas förvaltningsanslag i större utsträckning bör åstadkommas genom selektiva åtgärder i kombination med klara politiska ställningstaganden i prioriteringsfrågor.

RIKSDAGENS REVISORER

1982-11-11

Dnr 1980: 52

Sammanfattning av rapport 1981/82:5 om effekter av vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen och de remissyttranden som avgetts över den**1 Rapporten****1.1 Bakgrund och syfte m. m.**

I de anvisningar för statsmyndigheternas anslagsframställningar som utfärdats under senare år har behovet av besparingar och omprioriteringar inom statsverksamheten starkt betonats. Sedan 1978 års budgetarbete, avseende budgetåret 1979/80, har gällt att myndigheterna i sina anslagsäskanden som huvudförslag skall presentera ett besparingsalternativ. Huvudförslaget skall utgå från en anslagsnivå som ligger 2 procent under det pris- och löneomräknade myndighetsanslaget för närmast föregående budgetår. Härutöver har vissa myndigheter fått i uppdrag att i sina petita redovisa mera långtgående besparingsalternativ.

Det av revisorerna beslutade granskningsprojektet om effekter av vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen har aktualiserats av riksdagens finansutskott. Syftet med granskningen har varit att med begränsning till ett antal myndigheter söka klarlägga i vilken utsträckning förutsatta besparingar på myndighetsanslagen faktiskt har genomförts, på vilket sätt så har skett och vilka sakliga effekter vidtagna åtgärder har fått.

Granskningen har omfattat sex myndigheter inom handelsdepartementets verksamhetsområde, nämligen kommerskollegium, tullverket, patent- och registreringsverket, näringsfrihetsombudsmannen, statens pris- och kartellnämnd och konsumentverket, samt har avsett budgetåren 1979/80 och 1980/81.

För att få ett vidare perspektiv på besparings- och rationaliseringsarbetet har revisorerna i granskningsärendet inhämtat upplysningar om rationaliseringsverksamhet inom näringslivet. Undersökningen har utförts av Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm (EFI).

I rapporten lämnas bl.a. en översiktlig redogörelse för besparingssträvandena i statsförvaltningen och för av statsmakterna uppsatta sparmål. Därefter lämnas detaljerade beskrivningar av vad som framkommit under granskningen av de sex statliga myndigheterna samt sammanfattas de viktigaste resultaten i EFI-studien. Rapporten avslutas med vissa överväganden och förslag.

1.2 Myndighetsstudien

De sex ovan nämnda myndigheterna representerar såväl små, medelstora som stora myndigheter och myndigheter med budget i såväl program- som resursslagstermer.

Studien har lagts upp så att för varje myndighet redovisas för vartdera av budgetåren 1979/80 och 1980/81 myndighetens yrkanden, budgetbehandlingen och budgetutfallet. Särskilt intresse ägnas utformningen av myndighetens besparingsalternativ, det s. k. huvudförslaget, och den vidare behandlingen av förslaget i budgetprocessen. Viktigare sifferunderlag presenteras i tablåer i anslutning till texten. Vidare redovisas myndighetens egen syn – inhämtad främst genom en enkät – på hittillsvarande och kommande besparingsarbete.

Granskningen har visat att myndigheterna – med ett par undantag – presenterat det första årets huvudförslag som en schablonmässig nedskärning av resurserna med 2 procent. Påföljande års förslag har mera innehållit medvetet valda besparingsobjekt. Endast konsumentverket ålades för budgetåret 1979/80 ett besparingskrav enligt huvudförslaget, medan 1980/81 samtliga myndigheter utom näringsfrihetsombudsmannen fick vidkännas besparingar.

Enligt granskningen genomfördes de ålagda besparingarna. Vid bedömningen har i rapporten tillämpats följande operationella definition av termen "uppnådd besparing", nämligen dels att anslaget enligt regleringsbrev för ett budgetår innefattat ett besparingskrav, dels att myndigheten inte förbrukat mer än anslaget enligt regleringsbrev, med tillägg för s.k. "legala löneöverskridanden", främst på grund av nya löneavtal, och överskridanden i fråga om sådana ej begränsade poster som sjukvård och lokaler. Överskridanden enligt regeringsbrev räknades inte myndigheten "tillgodo" om de bedömdes vara ett uttryck för att myndigheten inte klarade den verksamhet som förutsattes vid anslagstilldelningen.

Att mera exakt bestämma storleken av genomförda besparingar är emellertid svårt. Detta hänger samman bl.a. med följande uppmärksammade förhållanden.

Av myndighetsstudien framgår att det ofta råder en betydande oenighet mellan myndighet och regeringskansliet om hur inflationskompensationen, dvs. *prisomräkningen*, skall beräknas. Orsaken synes främst vara att departementens prisomräkning inte strikt kompenserar myndigheterna för kostnadsökningar utan att däri ligger en viss medveten resursnedskärning.

Av myndighetsstudien framgår vidare att det på grund av nya avtal faktiskt gjorda överskridandet av anslagsposten för *löner* oftast är lägre än den av myndigheten beräknade bruttokostnaden för ingångna avtal. Orsaken härtill kan vara att avtalskostnaden blivit för högt beräknad och/eller att vid budgetårets ingång anvisade lönemedel, efter schablonmässig omräkning, varit för stora. Då lönerna är den helt dominerande kostnadsposten vid flertalet myndigheter är metoderna för beräkning av lönekompen-

sation av stort intresse. Det har noterats att regeringens kansliet i budgetarbetet inför 1982/83 genom statens arbetsgivarverk haft tillgång till ett mer detaljerat underlag, varför kostnadseffekterna av löneavtalen kunnat beräknas utifrån myndigheternas faktiska löneprofil.

Vid en av de studerade myndigheterna, patent- och registreringsverket, tillämpas ett system av årligen återkommande *engångsanvisningar* som tillsammans kan utgöra upp till en dryg tiondel av totalanslaget. I sådana fall kan det vara svårt att fastställa om myndigheten klarat ett uppställt besparingskrav då detta endast har avseende på grundanslaget.

Ett förhållande av delvis besläktad art har iakttagits vid studiet av statens pris- och kartellnämnd. Sedan flera år är verksamheten vid myndigheten uppdelad i en ordinarie och en "extraordinär" del. Sistnämnda del engagerar omkring 30 tjänstemän och tar omkring 15 procent av totalbudgeten. Finansieringen sker via av regeringen medgivna anslagsöverskridanden och utanför den normala budgetprocessen. I budgetpropositionen anges endast det antal personer som är sysselsatta i den "extraordinära" verksamheten. Någon upplysning om det närmare innehållet i denna verksamhet eller om kostnaderna för den lämnas inte.

Principen om *det slutna budgetåret*, dvs. att outnyttjade medel under förslagsanslag i regel inte får disponeras efter budgetårets slut, kan ge anledning till "köprusher" i juni månad. Dessa kan antingen vara ett uttryck för att anslaget beräknats för högt eller tyda på en strävan hos myndigheten att iakta sparsamhet i början av budgetåret för att senare klara ett uppdämt köpbehov. Under tiden för granskningen har kammarkollegiets revisionskontor riktat anmärkning mot en myndighet i undersökningen för att denna använt outnyttjade medel för utgifter hänförliga till kommande budgetår. Ett sådant förfarande, som står i strid med bokföringsförordningen, försvårar en bedömning av besparingsmöjligheterna.

Granskningen har visat att besparingarna kunnat genomföras hos vissa myndigheter med i stort sett oförändrad ambitionsnivå och hos andra med varierande grad av ambitionsnivåsänkningar.

I fråga om konsekvenserna av kommande besparingar om totalt 10 procent i ett femårigt perspektiv förutspår samtliga sex myndigheter ambitionsnivåsänkningar. Bl.a. statens pris- och kartellnämnd och konsumentverket anser det nödvändigt att statsmakterna tar förnyad ställning till verksamhetens omfattning och inriktning. Av andra åtgärder som kan bli aktuella nämner konsumentverket, liksom för övrigt tullverket, organisationsöversyner. Näringsfrihetsombudsmannen hävdar att en 10-procentig nedskärning skulle "slå sönder" nuvarande organisation. Tullverket upprepar tidigare framförda krav på ändringar och förenklingar i det regelsystemet har att tillämpa. Patent- och registreringsverket betonar att en 10-procentig minskning kommer att öka balanserna på ett för kunderna helt oacceptabelt sätt.

De förutsebara nedskärningarna under en femårsperiod beräknas vidare

få till följd avsevärda personalminskningar. Endast kommerskollegium och tullverket bedömer att dessa kan klaras genom naturlig avgång. Personalindragningarna torde resultera i ett överskott av lokaler. Lokalkostnaderna har för de två granskade budgetåren av myndigheterna betraktats som en budgetmässigt närmast "fri" resurs. Åtgärder vidtas dock för närvarande i syfte att reellt inkludera lokalkostnaderna i budgetprövningen och att öka utbyttbarheten mellan lokalkostnader och andra förvaltningskostnader. Därmed ökar myndigheternas intresse av att avhända sig icke använda lokaler.

Under granskningen har särskilt uppmärksamats vikten av att beräknade personalindragningar och därmed uppkommande överskott på lokaler i god tid inrapporteras till statens arbetsmarknadsnämnd och byggnadsstyrelsen. I de nya årliga anvisningarna för petitaarbetet avseende budgetåret 1983/84 har dessa frågor åtgärdats genom föreskrifter om rapport- och samrådsskyldighet.

De årligen upprepade besparingskraven har för flera av de granskade myndigheterna inneburit att den myndighetsinterna budgetprocessen intensifierats. Också kraven i budgethandboken och de årliga anvisningarna på bl. a. analyser av verksamheten har gjort budgetarbetet mer omfattande. En av myndigheterna, tullverket, ifrågasätter om resultatet blivit en sådan förbättring av beslutsunderlaget som svarar mot arbetsinsatsen. Myndigheternas svårigheter att leva upp till de krav som ställs på anslagsframställningarna framgår av de ovannämnda årliga anvisningarna för petitaarbetet.

Från myndigheter i studien har uttalats att besparingskrav utan bestämd fördelning på budgetår vore att föredra. Detta behov har i viss mån tillgodosetts i de nya årliga anvisningarna för budgetåret 1983/84. Här sägs att myndigheterna som ett tilläggsalternativ och enligt viss bestämd plan kan presentera ett förslag om ojämnt fördelade besparingar under en femårsperiod, förutsatt att den sammanlagda effekten under perioden är 10 procent.

Granskningen har gett ett bestämt intryck av att besparingsutrymmet varierar från myndighet till myndighet, bl. a. beroende på storlek och tidigare "sparsamhet". Vid en av de undersökta myndigheterna – näringsfrihetsombudsmannen – synes besparingskapaciteten vara synnerligen begränsad, bl. a. därför att myndigheten är liten och dessutom redan tidigare varit omvitnat återhållsam med bl. a. expensmedel.

I rapporten framhålls att det över huvud taget kan diskuteras om alla myndigheter urskiljningslöst skall omfattas av samma besparingskrav. Vissa samhällsverksamheter synes med nödvändighet behöva prioriteras.

För myndigheter vars tjänster – liksom patent- och registreringsverkets – finansieras helt genom avgifter bör besparingskraven endast syfta till en effektivisering av verksamheten. Längre gående krav måste resultera i försämrade möjligheter för dessa myndigheter att fylla sina uppgifter utan att för den skull besparingen kommer statsverket till godo.

Vid granskningen har gjorts vissa iakttagelser som avser riksdagens insyn i och möjlighet att påverka besparingsverksamheten. Brister i budgetpropositionens information till riksdagen har konstaterats i vad gäller redovisningen av huvudförslaget, föredragande statsråds beräkning av prisomräkningens storlek, föredragandens inställning till myndighetens yrkanden samt förekomsten och storleken av engångsanvisningar och andra extraordinära finansieringsformer. Vidare har uppmärksamats att av myndigheterna aktualiserade större besparingsförslag inte alltid förts fram till riksdagens kännedom på ett sådant sätt att riksdagen haft möjlighet att ta självständig ställning. Föredragandens bedömning av konsekvenserna för myndighetens verksamhet av föreslagen anslagsnivå framgår sällan. Slutligen saknas i budgetpropositionen en redovisning av myndigheternas långtidsbedömningar avseende besparingsverksamheten under den närmaste femårsperioden.

1.3 EFI-studien

Den av Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm (EFI) på revisorernas uppdrag gjorda undersökningen har avsett att belysa sådana synsätt, strategier och metoder för besparingar och rationaliseringar som utvecklats inom näringslivet och som kan tänkas vara användbara även inom offentlig förvaltning. EFI-studien bygger på ett antal konkreta företagsexempel hämtade från Stal-Laval Turbin AB, ASEA, Scania-Bilar i Örebro AB, Volvo Olofströmsverken, Gränges Nyby AB och Svenska AB Philips.

Studiet av de sex företagen visade att rationaliseringsarbetet med hänsyn till dess inriktning kunde hänföras till ett eller flera av fyra huvudområden, nämligen strukturering av områden för ansvar och befogenheter, åtgärder för resultat- och kostnadsuppföljning, utveckling av chefskap och effektivisering av administrativa rutiner.

I revisorernas egen granskning har ett försök gjorts att belysa i vad mån näringslivets bärande rationaliseringstankar återfinns också inom statlig förvaltning. Granskningen visar att många angreppssätt är gemensamma.

1.4 Överväganden och förslag

I granskningsrapporten gjorda överväganden och framförda förslag kan sammanfattningsvis redovisas på följande sätt.

1.4.1 Metoder för besparingar och rationaliseringar

Erfarenheterna av de senaste årens rationaliserings- och besparingsarbete bör sammanfattas i någon form av handbok. Tillämpade angreppssätt, metoder och arbetsformer bör översiktligt redovisas. Handboken bör ge vägledning till de skrifter och utredningar i ämnet som finns publicerade av

bl.a. statskontoret, riksrevisionsverket (RRV) och statens institut för personaladministration och personalutbildning (SIPU). Det kan även vara lämpligt att redovisa de myndigheter som genomfört större och principiellt intressanta rationaliseringsprojekt. Ett ökat erfarenhetsutbyte möjliggörs härigenom.

SIPU bör få i uppdrag att – i samband med den nya utbildningen av chefer på olika nivåer – sammanställa och till budgetdepartementet vidarebefordra information om hinder och svårigheter för myndigheterna att efterleva alla de olika krav på besparingar, analyser och långsiktigt omprioriterings- och planeringsarbete som ställs av statsmakterna.

1.4.2 Det långsiktiga besparingsarbetet och budgetdialogen

Prioriteringsdiskussioner bör tidigt komma i gång mellan myndighet och departement inför den förestående femåriga besparingsperioden.

I det kommande besparingsarbetet bör uppmärksammas de speciella problem som är förknippade med ett enhetligt besparingskrav för alla myndigheter.

Myndigheterna bör uppmanas att i sina anslagsframställningar i större utsträckning än hittills identifiera och rapportera de samverkansproblem och hinder för en rationell ärendehandläggning som kan finnas inom den samhällssektor där myndigheten är verksam.

1.4.3 Åtgärder för att förbättra riksdagens beslutsunderlag i budgetprocessen

Värdet av informationen i budgetpropositionen förbättras genom att myndighetens huvudförslag beloppsmässigt anges och att föredragandens motiveringar för sitt ställningstagande till myndighetens yrkanden, inklusive prisomräkningen, klargörs.

att förekomsten av och kostnaderna för engångsanvisningar och extraordinär verksamhet klart redovisas,

att en redogörelse lämnas för myndigheternas större besparingsförslag,

att föredragandens bedömning av effekterna av de besparingskrav som åläggs en myndighet redovisas,

att en redovisning ges av myndigheternas långtidsbedömningar avseende besparingsverksamheten.

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten 1981/82:5 Effekter av vissa besparingsåtgärder i statsförvaltningen har lämnats av socialstyrelsen, statskontoret, kommerskollegium, generaltullstyrelsen, patent- och registreringsverket, statens vägverk, trafiksäkerhetsverket, statens institut för personaladministration och personalutbildning (SIPU), länsstyrelsen i Jönköpings län och

länsstyrelsen i Västernorrlands län. Till sistnämnda remissvar har fogats yttranden från länsstyrelsens SACO/SR-förening och ST-Länsstyrelse, avdelning 115.

2.1 Allmänna synpunkter på rapporten

Rapporten har rönt ett i stort sett positivt mottagande bland remissinstanserna. Sålunda finner t. ex. *socialstyrelsen* studien välavvägd och översiktlig. *Kommerskollegium* anser att rapporten ger en i huvudsak korrekt bild av besparingsarbetet vid kollegiet. *Generaltullstyrelsen* framhåller värdet av den genomförda EFI-studien, som enligt styrelsen bör bli känd inom en vidare krets av myndigheter. *Patent- och registreringsverket* anser att rapporten ger värdefull inblick i de svårigheter som orsakas av schablonnedskärningar utan klar politisk styrning från statsmakternas sida. *Trafiksäkerhetsverket* finner det värdefullt att en utvärdering kommit till stånd och anser att liknande studier bör göras om några år. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser undersökningen vara av stort intresse och att en ny studie så småningom bör göras, förslagsvis med budgetåret 1982/83 som utgångspunkt. Liknande synpunkter framför *länsstyrelsen i Västernorrlands län*.

2.2 Synpunkter på framlagda förslag

2.2.1 Inledning

Socialstyrelsen och *vägverket* biträder samtliga i rapporten framlagda förslag. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* har inte några invändningar i sak mot förslagen men anser dem otillräckliga på sätt som framgår av den följande redovisningen.

2.2.2 Förslaget om utarbetande av en besparingshandbok

I den föreslagna handboken bör enligt granskningsrapporten redovisas dels översiktligt angreppssätt, metoder och arbetsformer rörande de senaste årens rationaliseringsarbete, dels de myndigheter som genomfört större och principiellt intressanta rationaliseringsprojekt. Härutöver bör handboken ge vägledning till de skrifter och utredningar i ämnet som publicerats av bl. a. statskontoret, RRV och SIPU.

Av de remissinstanser som kommenterat detta förslag är alla utom en positiva. En sådan handbok skulle enligt *patent- och registreringsverket* kunna öka erfarenhetsutbytet mellan olika myndigheter och även kunna ge uppslag till nya projekt. *Trafiksäkerhetsverket* har inget att erinra mot förslaget. För att handboken skall bli hanterlig är det enligt myndigheten emellertid viktigt att den i första hand ger en allmän översikt och att den därutöver ger en god vägledning till andra skrifter. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, vilken myndighet som nämnts inte har några sakliga invänd-

ningar mot detta eller övriga förslag men finner dem otillräckliga, nämner som exempel att resursbristen vid de administrativa enheterna inte kan kompenseras med en handbok eller annan dokumentation.

SIPU:s erfarenheter av handboksutgivning visar på betydelsen av att man klargör syftet med handboken och hur den skall användas samt av att den ges rätt pedagogisk utformning och att utgivningen stöds genom konsultation, utbildning, seminarier och konferenser. Med tanke på att det ständigt sker en metodutveckling i fråga om besparings- och rationaliseringsarbete är det vidare enligt *SIPU* viktigt att ta ställning till frågan om en handbok skall ges ett mera allmänt innehåll, som kan gälla under längre tid, eller om den skall vara en speciellt ämnesinriktad skrift som ges ut med viss periodicitet. *SIPU* förklarar sig slutligen berett att lämna förslag till innehåll och utformning m. m.

Statskontoret uttrycker tveksamhet inför förslaget. Kontorets erfarenhet är att ju mer konkretiserade och specifika handledningar är, desto mindre generell räckvidd får de. Vidare anføres att besparingsproblemen är så mångfacetterade att de knappast på ett meningsfullt och pedagogiskt riktigt sätt kan fångas i en enda handbok. Enligt kontorets mening är det därför bättre att bryta ner problemen i avgränsbara delar och behandla varje del för sig.

2.2.3 Förslaget om uppdrag till *SIPU* att vidarebefordra information om hinder och svårigheter att efterleva krav på besparingar m. m.

En dokumentation av föreslagen art bör enligt *SIPU* inte begränsas till att enbart gälla det som behandlas i samband med den nya chefsutbildningen utan också omfatta vad som kommer fram i *SIPU:s* övriga verksamhet och som myndigheterna önskar att *SIPU* vidarebefordrar till berörda departement. En översikt av hinder, svårigheter och förslag till lösningar skulle, anför *SIPU*, kunna inrymmas i institutets verksamhet försöksvis under en treårsperiod men verksamheten måste finansieras via anslag. *SIPU* nämner i sammanhanget att man inlett ett internt projekt, benämnt "Besparingsprojektet". Inom ramen för detta har konferenser genomförts med speciell inriktning på besparingsfrågor. Konferenserna har fungerat som ett forum för utbyte av erfarenheter myndigheterna emellan. Dessutom har hinder, svårigheter och förslag till lösningar dokumenterats för att metoder, angreppssätt och arbetsformer skall kunna utvecklas och användas av andra myndigheter.

Statskontoret ifrågasätter om *SIPU* i sin utbildningsverksamhet kan fånga upp tillräckligt djupgående kunskaper och erfarenheter för att få underlag för den föreslagna sammanställningen. Om en analys av hinder och svårigheter bedöms önskvärd bör detta vara en uppgift för statskontoret.

2.2.4 Förslaget om att prioriteringsdiskussioner tidigt kommer i gång mellan myndighet och departement inför den förestående femåriga besparingsperioden

Patent- och registreringsverket anser som nämnts att rapporten ger en värdefull inblick i de svårigheter som oundvikligen uppstår för myndigheterna när dessa ställs inför schablonmässiga årliga nedskärningar utan en klar styrning från statsmakternas sida. Verket är mot den bakgrunden positivt till förslaget.

Trafiksäkerhetsverket tar i sammanhanget upp begreppet "budgetdialogen" till närmare analys. En sådan dialog är angelägen i den mån den innebär möjligheter till ömsesidig information mellan departement och myndighet. Men en vidare tillämpning är, betonar verket, varken önskvärd eller förenlig med gällande konstitutionella principer. Sålunda måste det anses helt fel att handläggare i departement och myndigheter i förväg "kommer överens" om uppläggning och prioriteringar i samband med budgetarbetet. Budgetdialogen får således inte från departementets sida innebära några styrningar eller bindningar av myndigheternas verksamhet. Erforderlig politisk styrning skall åstadkommas genom regeringsbeslut.

Enligt trafiksäkerhetsverket måste det anses otillbörligt att enskilda myndigheter för fram besparingsförslag som innebär drastiska nedskärningar av verksamhet som en gång inletts efter politiska beslut. Som princip bör gälla att verksamhet som påbörjats efter politiskt beslut också bör avvecklas genom sådant beslut. Avslutningsvis anför trafiksäkerhetsverket att myndigheterna "givetvis" skall kunna få besked från regeringen rörande den politiska prioriteringen i konkreta frågor.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser en förbättrad budgetdialog vara en viktig förutsättning för det framtida besparingsarbetet och säger sig för egen del ha efterlyst klarare ställningstaganden i prioriteringsfrågor från regeringskansliet. Länsstyrelsen ifrågasätter dock realismen i att kommundepartementet för prioriteringsdiskussioner med varje enskild länsstyrelse. Liknande synpunkter framförs av länsstyrelsen i Västernorrlands län. SACO/SR-föreningen vid sistnämnda myndighet uttalar att de politiskt ansvariga måste göra en klar prioritering av verksamhetens olika delar för att de negativa effekterna av besparingarna skall motverkas. Det är enligt föreningen inte rimligt att enskilda tjänstemän skall avgöra vilket av flera viktiga arbetsområden som skall prioriteras när resurserna inte räcker till. ST-avdelningen vid samma länsstyrelse anser att revisionsrapporten ger underlag för slutsatsen att fortsatta nedskärningar måste vara selektiva och åtföljas av klara centrala direktiv om prioritering av verksamhetsområden.

2.2.5 Förslaget om att i det kommande besparingsarbetet bör uppmärksammas de speciella problem som är förknippade med ett enhetligt besparingskrav för alla myndigheter

Enligt socialstyrelsen innebär nuvarande ordning att myndigheterna själva måste dra politiska slutsatser av besparingsbesluten. Styrelsen anser

att vid fortsatta besparingar varje myndighet måste särbehandlas. Statskontoret för i sitt yttrande ett längre resonemang om för- och nackdelar med generella respektive selektiva besparingsmetoder. Kontoret anser att riksdag och regering i fortsättningen tydligare än hittills för en längre tidsperiod än ett budgetår bör klargöra vilka verksamhetsområden som skall undantas från besparingskrav respektive inom vilka fält man avser att genomföra mer långtgående resursminskningar. En sådan modifiering av nuvarande generella metod skulle, anser statskontoret, möjliggöra en större fasthet och långsiktighet i myndigheternas planering samt ge utgångspunkter för en bättre styrning av det framtida rationaliseringsarbetet.

Kommerskollegium anser de årliga 2-procentiga besparingarna i och för sig bra eftersom de tvingar myndigheterna att se över sina verksamheter och också framtvingar större aktivitet inom planering, budgetering och rationalisering. Vad kollegiet emellertid efterlyser är en metod som på ett mer naturligt och positivt sätt motiverar myndigheterna att rationalisera och spara. Kollegiet förutsätter att framtida anslagsminskningar inte genomförs rent schablonmässigt utan med beaktande av myndighetens egna bedömningar av besparingarnas effekter.

General tullstyrelsen understryker i sitt yttrande betydelsen av att besparingskraven differentieras för olika myndigheter och verksamhetsområden. För tullverkets del är narkotikabekämpningen, åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten, miljöskyddskontrollen och kontrollen av teko-varor prioriterade områden. Vidare bör, säger generaltullstyrelsen, besparingskraven utformas med hänsyn till den tillväxt i arbetsvolymen som förekommer inom vissa myndigheter. Inom tullverket styrs arbetsvolymen av bl.a. utrikeshandelns utveckling som under perioden 1981-1985 väntas medföra en volymökning i storleksordningen 2-3 procent per år. Redan denna volymökning svarar mot det av statsmakterna fastställda effektivitetsmålet.

Patent- och registreringsverket anser att ordningen med ett enhetligt besparingskrav passar särskilt illa för myndigheter vars verksamhet avgiftsfinansieras. För sådan verksamhet bör besparingskraven ej gå utöver vad som krävs för en effektivisering av verksamheten.

Vägverket hävdar att en neddragning av verkets verksamhet kan betyda och betyder en övervältring av kostnader på vägtrafikanterna, exempelvis genom ett ökat antal olyckor, försämrad framkomlighet och ökat fordonsslitage. En satsad krona i väghållningsinvesteringar uppges ge en trafikekonomisk avkastning om en krona trettiofem öre.

Trafiksäkerhetsverket anser det självklart att besparingskraven bör tillämpas olika för olika myndigheter. En helt enhetlig tillämpning innebär ju ingen prioritering och därigenom inte heller någon medveten politisk styrning av resurserna.

Länsstyrelsen i Jönköpings län ifrågasätter om besparingskraven skall vara generellt tillämpliga för alla myndigheter. Konsekvenserna av en

sådan tillämpning kan i vissa fall bli att statsintäkterna minskar i långt högre grad än anslagen. Så kan exempelvis bli fallet när skatteadministrationen och exekutionsväsendet fr.o.m. nästa budgetår skall omfattas av besparingarna. Länsstyrelsen befarar att besparingar också inom andra delar av länsstyrelsen kan leda till kostnadsökningar på andra håll i samhället.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län är också skeptisk till den generella tillämpningen av besparingskraven. Flertalet myndigheter torde vara positiva till besparingar om kraven är rimliga och anpassade till myndigheternas möjligheter att spara utan oacceptabla kvalitetsförsämringar eller alltför kännbara personalmässiga konsekvenser. För övrigt anser länsstyrelsen det vara en självklarhet att överensstämmelse skall råda mellan statsmakternas krav på prestationer och resurstilldelning. Den otrygghet som de till synes panikartade besparingskraven skapat inom många myndigheter medverkar knappast till en effektivisering av verksamheten. anmärker länsstyrelsen.

2.2.6 Förslaget om att myndigheterna i ökad omfattning bör identifiera och rapportera samverkansproblem och hinder för en rationell ärendehantering som kan finnas inom den samhällssektor där myndigheten är verksam

Trafiksäkerhetsverket och länsstyrelsen i Västernorrlands län avvisar detta förslag med hänvisning till att det skulle innebära ytterligare krav på myndigheternas redovisning. Länsstyrelsen anser att man i en resursknapp situation måste prioritera mera offensiva åtgärder än omfattande redovisningar.

2.2.7 Förslaget om att myndighetens huvudförslag bör anges i budgetpropositionen i vilken också bör klargöras föredragandens motivering för sitt ställningstagande till myndighetens yrkanden, inklusive prisomräkningen

Socialstyrelsen anser det väsentligt att riksdagens insyn och möjligheter att påverka besparingsverksamheter förstärks. Den nuvarande metoden, där föredraganden i propositionen utan kommentar och motivering bara meddelar riksdagen att han beräknar ett anslag till ett visst belopp ger enligt styrelsen vare sig riksdagen eller myndigheterna tillräcklig information.

Vidare anser socialstyrelsen metoden att tillämpa mycket låga prisomräkningar "på gränsen till otillständig". Det finns exempel på att prisstegringen för konsulttjänster beräknats till 0 procent medan statskontoret som expertmyndighet bedömt ökningen till 15 procent. Sådana faktiska besparingar bör redovisas öppet. Sammanfattningsvis finner socialstyrelsen det mycket angeläget att regeringen i budgetpropositionen redovisar sina prisomräkningar.

Kommerskollegium delar uppfattningen att mer information bör föras in i budgetpropositionen om såväl myndighetens förslag som föredragandens ställningstaganden, bedömningar och beräkningar. Kollegiet framhåller "med skärpa" vikten av att prisomräkningens uppgift renodlas till att avse kompensation för kostnadsökningar och att den inte används som ett verktyg för dolda besparingar.

Patent- och registreringsverket anser detta och övriga förslag rörande budgetpropositionens innehåll och utformning betydelsefulla. Dock måste konsekvenserna av föreslagna förändringar, om de genomförs, följas uppmärksamt så att budgetprocessen inte blir mer tungrodd med risk för tidsnöd, ökade svårigheter i förhandlingsarbetet m.m.

Trafiksäkerhetsverket, som i sammanhanget endast berör prisomräkningsproblemet, säger sig ha fått i stort sett korrekt kompensation. Möjligentack vare det arbete som har lagts ner på beräkningsunderlaget.

SIPU framhåller i sitt svar betydelsen av att riksdagen kontinuerligt följer besparingsarbetet och att riksdagens ledamöter är väl insatta i rationaliserings- och besparingsverksamhetens metoder och möjligheter. *SIPU* säger sig i sammanhanget kunna utveckla och genomföra en utbildning anpassad till riksdagens behov efter mönster från andra parlament.

2.2.8 Förslaget om att engångsanvisningar och extraordinär verksamhet klart bör redovisas i budgetpropositionen

Statskontoret instämmer i förslaget såvitt avser engångsanvisningar, i synnerhet när dessa återkommer år efter år, men ifrågasätter samtidigt om inte sådana engångsanvisningar i första hand bör inordnas i de ordinarie anslagen.

ST-avdelningen vid länsstyrelsen i Västernorrlands län noterar i sitt yttrande att länsstyrelsen under senare år fått särskilda medel för bl.a. sysselsättningsskapande åtgärder inom planeringsavdelningen och för förstärkt revisionsverksamhet inom skatteavdelningen. Stora delar av dessa medel används för konsultupphandling, vilket uppges ha inneburit problem av både ekonomisk och personaladministrativ art. En finansiering på normalt sätt via regleringsbrev med motsvarande tilldelning av fasta tjänster vore att föredra och skulle, menar avdelningen, underlätta en mer långsiktig personalplanering.

2.2.9 Förslaget om att budgetpropositionen bör innehålla en redogörelse för myndigheternas större besparingsförslag

Enligt *statskontoret* finns skäl att "i viss mån" beakta revisorernas förslag, förutsatt att anslagsframställningarna är tillräckligt väl utformade. Samtidigt erinrar kontoret om de krav som sedan länge framförts på att budgetpropositionens totala omfång ej får bli för stort.

Generaltullstyrelsen är positiv till förslaget. De fortgående nedskärningarna nödvändiggör rationaliseringsåtgärder, ofta av en sådan räckvidd att

de kräver statsmaktsbeslut. Styrelsen anser det angeläget att myndigheternas förslag till åtgärder tas upp till prövning i anslutning till budgetarbetet.

2.2.10 Förslaget om att föredraganden i budgetpropositionen bör redovisa sin bedömning av effekterna av de besparingskrav som åläggs en myndighet

Kommerskollegium delar, som framgått av föregående redovisning, uppfattningen att mer information bör föras in i budgetpropositionen om bl. a. föredragandens bedömningar och beräkningar. Förslaget stöds också av *trafiksäkerhetsverket*. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser detta förslag "särskilt viktigt och angeläget".

2.2.11 Förslaget om att budgetpropositionen bör innefatta en redovisning av myndigheternas långtidsbedömningar avseende besparingsverksamheten

Detta förslag har inte kommenterats särskilt av någon remissinstans.

2.3 Övriga synpunkter

Under denna rubrik återges några av de synpunkter som framkommit under remissbehandlingen och som saknar direkt anknytning till i rapporten framlagda förslag.

Socialstyrelsen säger sig ha samma erfarenheter som generaltullstyrelsen rörande de krav på anslagsframställningarna som vuxit fram under senare år. Som framgår av rapporten ifrågasätter generaltullstyrelsen om resultatet blivit en sådan förbättring av beslutsunderlaget som svarar mot arbetsinsatsen. Socialstyrelsen efterlyser det meningsfulla i att myndigheterna gör noggranna planer och alternativ när regering och riksdag inte tar ställning till alternativen och inte heller besvarar de i underlaget angivna frågorna.

Statskontoret anser rapporten vara behäftad med vissa beräkningstekniska brister i vad avser frågan huruvida förutsatta besparingar inom de undersökta myndigheterna uppnåts. Kontoret kritiserar bl.a. den i rapporten använda jämförelsen av kostnadsutvecklingen inom myndigheterna med konsumentprisindex samt metoden att beräkna besparingskrav och resursförbrukning. Samtidigt som kontoret presenterar ett alternativt förslag till jämförande index konstaterar man indirekt att invändningsfria mätmetoder saknas. Rapporten har, säger kontoret, fäst uppmärksamheten på betydelsen av att lämpliga mått utvecklas för belysning av hur den reella resursförbrukningen vid olika myndigheter förändras över tiden.

Statskontoret anser vidare att granskningsrapporten ger en alltför onyanserad bild beträffande kontorets möjligheter att ge individuellt myndighetsstöd. Verket avsätter betydande resurser för att utarbeta generella metodhandledningar. Till följd av de resursminskningar som också stats-

kontoret fått vidkännas tvingas verket prioritera sina stödsatser till myndigheterna.

Kommerskollegium tar i sitt yttrande bl.a. upp frågan om besparingar på lokalkostnader. Kollegiet är inte motståndare till sådana besparingar men avvisar däremot tanken på att till byggnadsstyrelsen återlämna enstaka rum så fort de blir lediga. En sådan ordning skulle snabbt kunna leda till interna organisations-, säkerhets- och kommunikationsproblem. Bättre är då, enligt kollegiet, att återlämnandet sker stegvis med några års mellanrum.

Vidare för kommerskollegium fram önskemålet att regleringsbrev expedieras i början av juni i stället för som nu i slutet av samma månad. En sådan tidigareläggning skulle underlätta den ekonomiska planeringen.

En förenkling av det personaladministrativa regelsystemet framhålls också som önskvärd liksom någon form av ADB-system för sökning inom detta område.

Trafiksäkerhetsverket ägnar ett avsnitt av sitt yttrande åt den s. k. EFI-studien och de där redovisade fyra huvudområdena för rationalisering i näringslivet. Som en följd av omläggningen av verkets anslagskonstruktion har verket för avsikt att utarbeta en mera behovsanpassad resultatuppföljning. Man har funnit att den resultatredovisning som nuvarande redovisningssystem, system S, medger inte motsvarar användarnas krav på enkelhet och överskådlighet. I sammanhanget framförs också tanken på att myndigheterna bör reservera en del av överblivna medel från besparingar och rationaliseringar för att kunna anlita konsulter vid nya rationaliseringsprojekt. Enligt verket är det för de flesta myndigheter bättre att anlita extern rationaliseringsexpertis än att binda resurser i form av egen personal.

