Nr 31

Finansutskottets betänkande i anledning av motion (1971:1630) rörande redovisningen av statliga byggnadsobjekt, väckt i anledning av Kungl. Maj:ts proposition 1971:145.

Motionen

I den vid 1971 års riksdag väckta motionen 1971:1630 av herr Larsson i Staffanstorp m. fl. (c) hemställs att riksdagen vid behandlingen av propositionen 1971:145 måtte uppdra åt finansutskottet att pröva i motionen anförda grunder för förslagsredovisning i fråga om statliga byggnadsobjekt samt, på grundval därav, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om att i fortsättningen en sådan förslagsredovisning tillämpas att riksdagen får ett säkrare underlag för bedömning av byggnadsförslagens innebörd och konsekvenser.

Motionärerna anför att regeringen enligt vad som föreskrivs i regeringsformen, § 58, skall "årligen för riksdagen uppvisa statsverkets tillstånd i alla dess delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder". Med den omfattning som den statliga verksamheten nu måste ha bör detta inte tolkas som ett krav på långtgående detaljredovisningar av olika förslag som inverkar på statsbudgeten. Förslagsredovisningen bör dock vara så utförlig att riksdagen vid sitt beslut kan ha en klar uppfattning om såväl behovet av åtgärden som konsekvenserna av den. Det har enligt motionärerna i olika sammanhang kunnat uppmärksammas att förslagsredovisningen inför riksdagen från angivna utgångspunkter inte varit helt tillfredsställande. Detta har inte minst gällt medelsanvisningen för statliga byggnadsföretag. Motionärerna belyser detta med exempel ur propositionen 1971:145. Man finner det anmärkningsvärt att de olika byggnadsprojekten där redovisats synnerligen knapphändigt för riksdagen. Även om man kan förutsätta att de olika objekten är förankrade i tidigare principbeslut av riksdagen bör de byggnadsprogram som upprättats i sina huvuddrag rimligtvis redovisas för riksdagen när riksdagen anmodas att fatta ett avgörande finansieringsbeslut.

Enligt motionärernas mening bör en proposition, som föreläggs riksdagen, ge en sådan redovisning att förslagets huvudlinjer och konsekvenser klart framgår. Behovet av åtgärden, sättet för dess genomförande och dess position i förhållande till tidigare riksdagsbeslut bör till sina huvuddrag vara preciserade. Detta är en förutsättning för ett tillfredsställande tillgodoseende av riksdagsledamöternas granskning- och förslagsrätt samt av en noggrann utskottsprövning. Särskild vikt måste härvid enligt motionärerna fästas vid finansutskottets möjligheter till beredning och bedömning av statsregleringen.

Handläggning av statliga byggnadsärenden

Riksdagen har i skilda sammanhang tagit ställning till principerna för handläggning av ärenden rörande den statliga byggnadsverksamheten (prop. 1960:1, bil. 2, SU 14, rskr 14; prop. 1966:1, bil. 2, SU 14, rskr 14). Enligt denna handläggningsordning prövas byggnadsförslag av Kungl. Maj:t normalt i två omgångar. Dels sker detta då byggnadsprogrammet utarbetats, dvs. då utredningen om behovet av byggnaden, storleken, den ungefärliga kostnaden och de allmänna förutsättningarna för densamma föreligger, dels ånyo när projekteringen fortskridit så långt att huvudhandlingar är klara, dvs. huvudritningar utförts och en noggrann kostnadsberäkning verkställts. Först därefter begärs i normalfallet medel för byggnadsobjektets utförande av riksdagen. Dessa principer syftar till att statsmakternas ställningstagande skall kunna grunda sig på såväl en ingående prövning av lokalbehovet som en hållbar kostnadsberäkning.

Föredragande departementschefen anförde i prop. 1966:1 (bil. 2: Gemensamma frågor) att medel för byggnadsobjektens påbörjande i viss omfattning kunde komma att begäras tidigare än vad som förut varit fallet, dvs. redan när byggnadsprogram utarbetats eller sedan förslagshandlingar upprättats. I första hand skulle detta gälla enklare objekt eller objekt som med hänsyn till sin standardiserade eller beprövade utformning kan kostnadsberäknas med godtagbar säkerhet utan att huvudhandlingar föreligger. Såsom tidigare skett, främst inom universitets- och högskolesektorn, borde i undantagsfall medel också kunna begäras på det tidigare stadiet i de fall då förseningar medförande betydande olägenheter eljest skulle uppstå. Riksdagen hade ingen erinran mot vad departementschefen anförde (SU 14, rskr 14).

Byggnadsstyrelsen har i sin framställan rörande förvaltningskostnader m. m. för budgetåret 1973/74 gjort en preliminär redovisning av en modifierad handläggningsordning. Denna ordning som tillämpas i fråga om de projekt som avser utlokalisering av statlig verksamhet från Stockholm innebär likaledes en redovisning i två steg till Kungl. Maj:t. Redovisningen sker emellertid härvid i betydligt tidigare skeden, nämligen första gången gällande tomtvals- och vissa grundläggande dimensioneringsfrågor samt andra gången med byggnadsprogram där olika tekniska systemlösningar presenterats så att en säker kostnadsbedömning kunnat göras. Byggnadsstyrelsen anser att det finns betydande effektivitetsvinster att göra om en på detta sätt modifierad handläggningsordning tillämpas på flera projektgrupper, t. ex. inom sektorerna förvaltning, polis- och åklagarväsende samt högre utbildning och forskning. Styrelsen avser att återkomma med en mer utvecklad beskrivning av denna handläggningsmodell.

En vidgad tillämpning av den modifierade handläggningsordningen kan antas påverka det underlag riksdagen föreläggs vid begäran om medel.

Utskottet

I prop. 1971:145 angående medel på tilläggsstat för budgetåret 1971/72 begärde Kungl. Maj:t nya och ändrade kostnadsramar för ett antal byggnadsobjekt inom universitetssektorn. Motionärerna fann att objekten inte var redovisade på ett konkret och åskådligt sätt och hävdar att detta är exempel på en företeelse som riksdagen har anledning uppmärksamma. De hemställer därför att finansutskottet skall få i uppdrag att pröva i motionen anförda grunder för förslagsredovisning.

Den av motionärerna väckta frågan torde beröra såväl tidpunkten för som utförligheten i Kungl. Maj:ts redovisning av ett byggnadsobjekt, då förslag föreläggs riksdagen om ny eller ändrad kostnadsram.

Tidpunkten då medel begärs av riksdagen bör avvägas med hänsyn till att begäran om medel bör förankras i en tillförlitlig kostnadsberäkning, och till att riksdagen bör få ta ställning till projektet på ett tillräckligt tidigt stadium. Vidare måste beaktas bl. a. den önskvärda tidpunkten för byggnadsarbetenas påbörjande.

Av föredragande statsrådets redovisning av de aktuella objekten i prop. 1971:145 framgick att prövning av vissa frågor återstod, varför de beräknade kostnadsramarna var preliminära i avvaktan på en närmare redovisning av byggnadsobjekten och en definitiv kostnadsberäkning. De föreslogs likväl upptagna i investeringsplanen för budgetåret 1971/72, då det var angeläget att i rådande sysselsättningsläge påbörja byggnadsarbetena snarast möjligt. En utförligare redovisning har sedermera lämnats riksdagen (prop. 1972:28).

Utskottet har mot bakgrunden av de särskilda omständigheterna inte anledning uppfatta de av motionärerna åberopade redovisningarna som ett frångående av den behandling av byggnadsärenden som godtagits av riksdagen. I sammanhanget bör beaktas den i det föregående refererade utvecklingen mot en modifierad handläggningsordning, varvid inom flera projektgrupper en redovisning och begäran om medel med godtagbar säkerhet skulle kunna ske redan på grundval av byggnadsprogram. Byggnadsstyrelsen har inför utskottet anfört att betydande effektivitetsvinster kan göras om en sådan handläggningsordning tillämpas. Utskottet uppfattar det av styrelsen anförda så, att möjligheterna successivt förbättras att inom vissa projektgrupper kunna anvisa medel på ett tidigt stadium utan att tillförlitligheten i kostnadsberäkningarna rubbas.

Vad beträffar utförligheten i Kungl. Maj:ts redovisning bör uppmärksammas att ett byggärende – vilket motionärerna själva anför vara fallet i de aktuella ärendena – normalt varit föremål för riksdagens principiella ställningstagande i samband med att ändamålet med byggobjektet prövats. I den mångfald av byggobjekt som årligen underställs riksdagens prövning synes det utskottet angeläget att överskådligheten inte går förlorad genom en mångfald av detaljer. Vederbörande utskott torde i de sammanhang en mer detaljerad redovisning av ett byggobjekt bedöms erforderlig ha möjlighet att begära eller ta del av projektredovisningar och ytterligare information från byggnadsstyrelsen eller annan ansvarig myndighet.

För att få frågan allsidigt belyst har finansutskottet berett justitie-, utbildnings- och jordbruksutskotten tillfälle att yttra sig över motionen 1971:1630. Samtliga utskott har emellertid avstått från att avge yttranden. Det bör i sammanhanget också noteras att Kungl. Maj:ts hemställan i anslutning till samtliga de projekt som berörs i motionen tillstyrktes av enhälliga utskott och bifölls av en enhällig riksdag.

Utskottet finner med hänsyn till det anförda inte skäl tillstyrka motionärernas yrkande. Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1971:1630.

Stockholm den 7 november 1972

På finansutskottets vägnar

SVEN EKSTRÖM

Närvarande: herrar Ekström (s), Löfgren (fp), Kristiansson i Harplinge (c), Knut Johansson i Stockholm (s), Franzén (s), Burenstam Linder (m), Larsson i Karlskoga (s), Åsling (c), Jansson (s), Wirtén (fp), Josefsson i Halmstad (s), Brundin (m), Gadd (s), Pettersson i Kvänum (c) och Lindahl (s).

Göteborgs Offsettryckeri AB 72 1801 S Stockholm 1972