Finansutskottets betänkande

1982/83:26

om besparingsåtgärder i statsförvaltningen (förs. 1982/83:8)

I detta betänkande behandlar utskottet

riksdagens revisorers förslag (1982/83:8) angående besparingsåtgärder i statsförvaltningen och

motion 1982/83:143 av Björn Molin (fp).

Förslaget

I förslag 8 har riksdagens revisorer hemställt 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 anfört om besparingsarbetet.

I riksdagens revisorers förslag anförs att 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 finansutskottet har riksdagens revisorer genomfört en granskning rörande resultatet av dessa besparingsåtgärder.

En konsekvent tillämpning av 2-procentbesparingar 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.

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. 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. Revisorerna anser att detta är ett förhållande som fordrar ökad uppmärksamhet.

I anvisningarna för 1983/84 års anslagsframställningar begärs att myndigheterna i petita för 1983/84 skall redovisa besparingsförslag för vissa s. k. sakanslag. Redovisningen skall bl. a. innefatta myndighetens bedömning av de administrativa, juridiska, 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 ifrågasätta om myndigheternas administrativa enheter med ofta små resurser kan leva upp till de *ökade krav i bl. a. redovisningshänseende* som ställs av statsmakterna.

Revisorerna anser 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 föreslagen anslagsnivå.

Med hänvisning till detta föreslås 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.

Revisorerna anser 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.

Revisorerna konstaterar 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* .

Det finns 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 emellertid att nackdelarna med hänsyn till de varierande förhållandena i statsförvaltningen varit övervägande.

De av revisorernas granskning omfattade myndigheterna har bedömt att nedskärningar av denna storlek på sikt inte kan klaras genom produktivitetshöjande åtgärder utan kräver mer eller mindre långtgående ingrepp i verksamhetens inriktning och omfattning liksom i organisationsstrukturen.

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 själva skall tvingas till politiska

avvägningar. Med hänvisning till det anförda föreslås att nuvarande generella besparingsmetod ersätts av ett system med selektiva besparingsåtgärder i kombination med klara politiska ställningstaganden i prioriteringsfrågor.

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.

Riksdagen har vid flera tillfällen framhållit sitt eget ansvar för besparingsarbetet inom statsförvaltningen. Enligt revisorernas mening ger inte budgetpropositionen riksdagen det informationsunderlag som fordras för att riksdagen skall kunna ta sådan aktiv del i besparingsarbetet som man själv uttalat sig för.

Revisorerna föreslår därför att en redogörelse lämnas även för sådana av myndigheterna väckta *större besparingsförslag som ej lagts till grund för anslagsberäkningen* .

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.

I en *reservation* till revisorernas förslag anför företrädarna för moderata samlingspartiet och centerpartiet att 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 reservanterna 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.

Reservanterna anser att revisorernas hemställan under 1 bort lyda:

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

Motionen

I motion 143 av Björn Molin (fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om besparingsarbetets inriktning.

Motionären menar, med instämmande i den reservation som vissa av revisorerna gjort, att nuvarande generella besparingsmetod också bör kunna användas i framtiden, självfallet kompletterad med selektiva besparingsåtgärder. Det finns ingen anledning att av de svårigheter andra myndigheter redovisar dra den långtgående slutsats som revisorerna gör, nämligen att flertalet myndigheter nu torde sakna möjligheten till rationaliseringar av denna storleksordning.

Utskottet

Den granskning som riksdagens revisorer genomfört angående besparingsåtgärder i statsförvaltningen anser utskottet vara mycket värdefull. Den har visat på några av de konsekvenser som de generella besparingsåtgärderna har haft. De undersökta myndigheterna liksom de myndigheter som yttrat sig över revisorernas granskningsrapport menar att den generella nedskärningen med 2 % årligen haft vissa nackdelar som metod. Det är i och för sig inte förvånande att myndigheter som med en lång rad år med tillväxt bakom sig ser påtagliga svårigheter när de ställs inför kraven om reala resursnedskärningar. Samtidigt kan utskottet konstatera att de faktiska resursnedskärningar revisorerna studerat varit av mycket begränsad omfattning. Revisorernas studie avser endast utfallet till och med budgetåret 1980/81. Då hade av de studerade sex myndigheterna endast konsumentverket genomfört besparingar under mer än ett år. Den oro som myndigheterna gett uttryck för, framför allt i remissvar över granskningsrapporten, gäller i mycket hög grad de utsikter som man ser framför sig under de närmaste åren. Inför ett perspektiv om en 10-procentig neddragning av de reala resurserna under de närmaste fem åren måste självfallet varje verksledning ställas inför svåra avvägningsfrågor. Ett resursbortfall av den storleksordningen måste få återverkningar på verksamhetens omfattning och ambitionsnivå. Å andra sidan måste det noteras att neddragningar skall ske över en flerårsperiod. Såväl myndigheterna som samhället i övrigt genomgår varje år stora förändringar. Detta ställer krav på anpassning och handlingsberedskap hos myndigheten. Det är därför nödvändigt att myndigheten har en flexibel organisation och en administrativ kompetens för att klara dessa krav på förändringar. Kommerskollegiet konstaterar med instämmande av revisorerna och motionären i motion 143 att den generella metoden tvingar myndigheterna att se över sin verksamhet och framtvingar större aktivitet inom planering, budgetering och rationalisering. Utskottet ser det som utomordentligt värdefullt att stimulera till sådana aktiviteter på myndigheterna. Alla metoder som kan bidra till att myndigheterna kontinuerligt ser över sin verksamhet och anpassar den till de

krav som statsmakterna ställer måste självfallet tas till vara.

Det är utskottets uppfattning att det statsfinansiella läget under överskådlig tid kommer att ställa bestämda krav på en systematisk press på myndigheternas utgifter. Den hittillsvarande metoden om en generell nedskärning med 2 % per år har varit framgångsrik i flera avseenden. På längre sikt ser utskottet liksom revisorerna emellertid vissa svårigheter att tillämpa metoden generellt. Föredragande statsrådet anmäler också i årets budgetproposition att i höstens budgetarbete har hänsyn tagits till att en minskning med 2 % inte har varit möjlig att tillämpa fullt ut för alla myndigheter och verksamheter. I den mån nedskärningarna inte kan mötas med rationaliseringar måste omfattningen av myndigheternas verksamhet begränsas eller ambitionsnivån sänkas. Detta bör enligt utskottet inte ske utan de politiska organens ställningstagande. Avsikten med besparingsarbetet får inte vara att man inom myndigheterna tvingas till politiska ställningstaganden. Det bör enligt utskottet ankomma på regeringen att utarbeta förslag till hur en systematisk kostnadspress skall åstadkommas. Det kan som hittills ske genom att myndigheterna åläggs att spara 2 % av de reala resurserna per år eller som nu föreslås i budgetförslaget genom ett krav på minst 6 % under en treårsperiod. Det kan självfallet ske också på helt andra sätt.

Enligt utskottets mening är det viktigt att regeringen för riksdagen regelbundet redovisar hur besparingsarbetet fortskrider. Utskottet ställer sig bakom revisorernas uppfattning att det är nödvändigt att riksdagen hålls informerad hur man bedömer besparingarnas mera långsiktiga konsekvenser för myndigheternas mål och tillämpade ambitionsnivåer.

Det är också angeläget att i detta sammanhang uppmärksamma övervältringseffekterna. Om en översyn av myndighets verksamhetsområde leder till att vissa aktiviteter upphör inom myndigheten men att de i stället måste utföras av andra myndigheter har ingen rationaliseringseffekt uppnåtts. Vad utskottet nu anfört om det fortsatta besparingsarbetet bör ges regeringen till känna.

Av vad utskottet redovisat tidigare följer att utskottet delar revisorernas uppfattning att det av budgetpropositionen klart bör framgå vilken bedömning av konsekvenserna för myndighetens verksamhet som föredraganden gör av den föreslagna resurstilldelningen. För att riksdagen skall kunna ta aktiv del i besparingsarbetet och ta del av de prioriteringar som regeringen gjort kan det också i vissa fall vara av intresse att även andra av myndigheterna väckta besparingsförslag redovisas i budgetpropositionen.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet

att riksdagen med anledning av riksdagens revisorers förslag 1982/83:8 om besparingar i statsförvaltningen och motion

1982/83:143 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 17 februari 1983

På finansutskottets vägnar
ARNE GADD

Närvarande: Arne Gadd (s), Rolf Wirtén (fp), Lars Tobisson (m), Paul Jansson (s), Per-Axel Nilsson (s), Lennart Blom (m), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Rolf Rämgård (c), Torsten Karlsson (s), Bo Södersten (s), Filip Fridolfsson (m), Carl-Henrik Hermansson (vpk), Hugo Hegeland (m) och Olof Johansson (c).

Reservation

Carl-Henrik Hermansson (vpk) anser att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Det är" och slutar med "andra sätt" bort ha följande lydelse:

Det är utskottets uppfattning att det statsfinansiella läget under överskådlig tid kommer att ställa bestämda krav på en systematisk press på myndigheternas utgifter. Utskottet delar revisorernas mening att den hittillsvarande metoden med en generell nedskärning med 2 % per år visserligen tvingat myndigheterna till vissa nödvändiga åtgärder, men att nackdelen med hänsyn till de varierande förhållandena i statsförvaltningen varit övervägande. Föredragande statsrådet anmäler också i årets budgetproposition att i höstens budgetarbete har hänsyn tagits till att en minskning med 2 % inte har varit möjlig att tillämpa fullt ut för alla myndigheter och verksamheter. I den mån nedskärningarna inte kan mötas med rationaliseringar måste omfattningen av myndigheternas verksamhet begränsas eller ambitionsnivån sänkas. Detta bör enligt utskottet inte ske utan de politiska organens ställningstagande. Avsikten med besparingsarbetet får inte vara att man inom myndigheterna tvingas till politiska ställningstaganden. Utskottet ansluter sig till revisorernas uppfattning att nuvarande generella besparingsmetod bör ersättas av ett system med selektiva besparingsåtgärder i kombination med klara politiska ställningstaganden i prioriteringsfrågor. Detta bör vara vägledande för de förslag som regeringen ställer om hur en systematisk kostnadspress skall åstadkommas.

minab/gotab Stockholm 1983 73719