

Nr 368.

Godkänd av första kammaren den 15 juni 1917.

Godkänd av andra kammaren den 15 juni 1917.

*Riksdagens skrivelse till Konungen i anledning av väckta motioner
angående uppförande å riksstat av vissa utgifter m. m.*

(Statsutskottets utlåtande nr 201.)

Till Konungen.

I två inom riksdagen väckta motioner har hemställts, att riksdagen måtte vid uppgörande av riksstaten för år 1918 uppföra: dels å inkomstsidan samtliga de inkomster, som kunna beräknas inflyta till statsverket år 1918, dels ock å utgiftssidan under vederbörande huvudtitel alla de medel och alla de anslag som för år 1918 anvisats, varav borde följa, att anvisningar utanför riksstaten sålunda ej må ifrågakomma.

I sammanhang med förenämnda motioner har riksdagen till behandling upptagit ytterligare två inom riksdagen väckta motioner, i vilka hemställts, att Eders Kungl. Maj:ts proposition, nr 104, angående rörelsekapital vid statens verksamhet för anskaffande och tillhandahållande av livsförnödenheter måtte av riksdagen bifallas på det sätt, att å en tilläggsstat för år 1917 uppföres dels under rubriken utgifter för kapitalökning ett reservationsanslag å 115 miljoner kronor för att bilda en fond för beredande av förlagskapital vid statens verksamhet för anskaffande och tillhandahållande av livsförnödenheter, dels ock å inkomstsidan ett mot-

svarande belopp av 115 miljoner kronor under rubriken: »tillfälliga lånemedel».

Mot grundsatsen att anvisningar utanför riksstaten ej böra ifrågakomma, har riksdagen icke haft något att erinra. Att vissa avvikelser från denna grundsats ägt rum under de senaste åren, torde förklaras av den omständigheten, att utgifterna ifråga icke kunnat på förhand med någon större grad av säkerhet beräknas ävensom av det förhållandet, att vid anvisningarnas meddelande någon plan för deras täckande icke förelegat. I och med det att man beträtt utvägen att tillsvidare för täckande av de av kristiden föranledda kostnaderna anlita tillfällig upplåning, ställer sig saken annorlunda. Betänkligheterna mot att å riksstaten uppföra en utgift, om vars definitiva storlek ovisshet råder, måste nämligen minskas, därest å inkomstsidan kan upptagas en post av i viss mån rörlig karaktär. I enlighet med denna uppfattning har vid innevarande års riksdag redan beslutats att å riksstaten för år 1918 uppföra anslag till täckande av vissa beräknade neutralitetskostnader ävensom att de medel, som på grund av Eders Kungl. Maj:ts proposition om anslag till arbetslöshetens bekämpande ställts till Eders Kungl. Maj:ts förfogande, skola uppföras å riksstaten.

Vad särskilt angår frågan om uppförande å riksstat av det belopp av 115 miljoner kronor, som riksdagen i enlighet med propositionen nr 104, ställt till Eders Kungl. Maj:ts förfogande såsom rörelsekapital vid statens verksamhet för anskaffande och tillhandahållande av livsförnödenheter, vill riksdagen erinra om, att riksdagen på grund av därom i särskilda propositioner gjorda framställningar ställt till Eders Kungl. Maj:ts förfogande dels ytterligare ett belopp av 35 miljoner kronor för samma ändamål dels ett belopp av 20 miljoner kronor såsom rörelsekapital för tillämpningen av gällande förfoganderättslag i fråga om industriella råvaror och dylikt, dels ock ett belopp av högst 50,000,000 kronor att användas för 1917 års bränslekommissions vedanskaffning under innevarande år.

Samtliga nu omförmälda medelsanvisningar å sammanlagt 220,000,000 kronor, vilka av Eders Kungl. Maj:t förutsatts skola tillhandahållas av riksgäldskontoret, böra givetvis ur budgetteknisk synpunkt behandlas på likformigt sätt.

Mot det ifrågasatta uppförandet av förevarande utgifter å särskild tilläggsstat för år 1917 skulle visserligen kunna göras den anmärkningen, att riksdagen redan i stor utsträckning lämnat medgivande för Eders Kungl. Maj:t att under 1917 förskottsvis utanordna anslagsbelopp eller delar av anslag, vilka uppförts å 1918 års riksstat, vadan en till-

läggsstat för år 1917 icke kan bliva alldeles fullständig. De nu omhandlade utgifterna intaga emellertid en så säregen och skarpt avgränsad ställning, att nyssberörda förhållande ej syntes riksdagen utgöra tillräckligt skäl att avvisa tanken att uppföra samma utgifter å tilläggsstat för år 1917.

Genom den utredning, som verkstälts av den s. k. kassaförlagskommittén läser få anses tillfyllest ådagalagt, att inga vare sig reella eller formella hinder möta mot att införa tilläggsstater såsom ett bestående led i vårt budgetväsen. Genom utredningen ifråga har ock påvisats, att stora praktiska fördelar skulle vara att vinna genom en sådan anordning. Under sådana förhållanden och då det syntes riksdagen angeläget, att de till stora belopp uppgående kassaförsträckningar, som statskontoret erhållit från riksgäldskontoret, med det snaraste avvecklas, har riksdagen ansett, att nu ifrågavarande utgifter böra uppföras å en tilläggsstat för år 1917.

I de sistberörda båda motionerna har gjorts gällande, att de förevarande kreditivmedlen borde sammanföras i en fond, ställd omedelbart under riksgäldskontorets förvaltning. Att anslagen ifråga böra behandlas såsom »utgift för kapitalökning» har riksdagen väl funnit uppenbart, om än man måste förutse, att en måhända avsevärd del av medlen icke komma att till statsverket återgå. Den förlust, som på grund härav förr eller senare kommer att belasta statsverket, bör emellertid först då vederbörande affärsrörelse avslutats samt de behållna medlen »såsom i anspråk tagna kapitaltillgångar» använts till avbetalning å statsskulden komma till synes i riksstaten såsom verklig utgift.

Tillräcklig anledning att låta de ifrågavarande fonderna förvaltas av riksgäldskontoret har riksdagen icke funnit föreligga. Den omständigheten, att upplånta medel måst tagas i anspråk för uppläggande av fonderna, kan härvidlag icke äga någon betydelse, då ju statens utlåningsfonder, vilka till huvudsaklig del åstadkommits genom upplåning, i allmänhet förvaltas av statskontoret. De särskilda omständigheter — av historisk och praktisk art —, som gjort att riksgäldskontoret fått omhänder förvaltningen av järnvägs- och byggnadslänefonderna, sakna i förevarande fall motsvarighet. Då handhavandet av nu ifrågavarande fondförvaltning står närmare den allmänna uppgift, som tillkommer statskontoret än den verksamhet, som åligger riksgäldskontoret, har riksdagen därför ansett, att statskontoret bör handhava fondförvaltningsverksamheten ifråga, ehuruval medlen böra i första hand tillhandahållas av riksgäldskontoret.

I särskild skrivelse kommer riksdagen att anmäla sitt beslut be-

träffande de inkomst- och utgiftsposter, som böra i tilläggsstaten för år 1917 upptagas.

Förfarandet med upprättandet av en särskild tilläggsstat bör givetvis tillämpas under nästkommande och följande år. Riksdagen får fördenskull hos Eders Kungl. Maj:t anhålla om framläggande för 1918 års riksdag av tilläggsstat upptagande samtliga de utgifter, vilka äskas att utgå under samma år.

Genom upprättandet av tilläggsstater samt vidtagande av vissa andra av kassaförlagskommittén förordade anordningar, såsom uppförande å riksstat av fastighetsförsäljningsmedel och på sådana inkomster anvisade utgifter ävensom av anslag för oförutsedda utgifter i samband med ökning av anslagen till extra utgifter, skulle de i de först berörda motionerna framförda önskemålen angående inskränkande av förskotts- väsendet bliva tillgodosedda.

Riksdagen har emellertid i detta sammanhang även velat peka på den av kassaförlagskommittén anvisade utvägen till inskränkning av förskott å anslag i det påföljande årets riksstat, som ligger i en omläggning av budgetåret. I detta avseende hava nämnda kommitterade bland annat anfört följande:

»Undersöker man närmare anledningen till att förskott av nu ifrågavarande slag äro så vanliga, skall man finna, att denna sammanhänger med det förhållandet, att enligt nuvarande ordning riksstaten måste uppgöras mycket långt innan den skall tillämpas. Sålunda påbörjades exempelvis de förberedande arbetena i avseende å 1917 års riksstat redan under hösten 1915. Förslaget till riksstat förelades sedermera den i januari 1916 sammanträdande riksdagen och fastställdes därefter av riksdagen i juni månad samma år.

Nu förhåller det sig emellertid så, att vissa behov, som icke kunde förutses vid fastställandet av 1916 års riksstat eller under förra hälften av år 1915 och vilka således då icke kunde tillgodoses i nyssnämnda stat, sedermera framträtt och visat sig vara av brådskande natur. Det har då icke varit tillfyllest att utan vidare i 1917 års stat uppföra anslag för ändamålet utan har det tillika ansetts vara nödvändigt att medgiva utgiftens bestridande förskottsvis antingen till hela beloppet eller till viss del redan under senare hälften av år 1916.

Det torde knappast kunna förnekas, att det är förenat med vissa olägenheter att så långt före budgetårets början, som nu är fallet, uppgöra förslaget till riksstat. Detta har också i de flesta andra länder lett därhän, att man sökt anpassa budgetåret efter tiden för budgetens fastställande, så att budgetåret flyttats så nära som möjligt intill nyss-

nämnda tidpunkt. Sålunda är i Norge, där den stortingssession, varunder budgeten fastställes, begynner i januari månad, budgetåret bestämt till den 1 juli—30 juni; och i Danmark, där budgeten framlägges för riksdagen i början av oktober det ena året för att slutbehandlas i mars månad påföljande år, löper finansåret från den 1 april—31 mars.

Därest budgetåret även hos oss flyttades närmare tiden för riksstatsens fastställande, exempelvis förlades till den 1 juli—30 juni, bleve naturligen följden den, att några förskott för utgifter efter den 1 juli det löpande året icke längre behöfde ifrågakomma, då de redan uppförts i den riksstat, som toge sin början sistnämnda dag.

Kommittén vill i detta sammanhang erinra, hurusom redan 1910 års riksstatssakkunniga i sitt utlåtande berört detta spörsmål och bland annat framhållit, att uppgiften att få budgetens beräkning så nära som möjligt att överensstämma med bokslutets resultat i hög grad skulle underlättas genom att budgetåret flyttades närmare intill tiden för riksstatsens fastställande av riksdagen. De sakkunniga hade emellertid ansett en sådan förändring ligga utanför ramen av deras uppdrag, varjämte den förutsatte en särskild undersökning, som de sakkunniga icke medhunnit; och hade de därför icke ansett sig kunna därom framställa förslag.

Icke heller kommittén har funnit sig böra framlägga något förslag i berörda syfte, då en dylik förändring med alla därav uppkommande konsekvenser måste kräva en ganska grundlig undersökning av hithörande förhållanden, och då det för övrigt kan ifrågasättas, huruvida det ens kan anses ingå i kommitténs uppgift att upptaga en så vittutseende fråga, vars utredande i varje fall måste betydligt försena framläggandet av kommitténs betänkande.

Då det likväl, med hänsyn till frågans oförnekliga sammanhang med spörsmålet om nu ifrågavarande förskott, ansetts önskligt, att förutsättningarna för en eventuell omläggning av budgetåret bleve belysta i den mån sådant kunde utan fördröjande av kommitténs arbete i övrigt äga rum, har kommittén anmodat en av sina tillkallade sakkunniga, professorn Cassel, att göra ett uttalande i denna fråga.»

I den, uti kommittébetänkandet återgivna promemoria i ämnet, som av nämnde sakkunnige avgivits, har — förutom de av kommittémedlemmarna själva angivna fördelar ur kassaförskottssynpunkt, som skulle följa av en omläggning av budgetåret till tiden 1 juli—30 juni — påpekats, att en sådan omläggning är önskvärd jämväl ur andra synpunkter. Härutinnan innehåller promemorian följande:

»Särskilt torde böra framhållas, att Kungl. Maj:t, om han hade att uppgöra riksstatsförslag för ett finansår, som började 1 juli, vid detta

arbete bättre än nu skulle kunna tillgodogöra sig erfarenheten av avslutade statsregleringar.

I början av oktober 1916 är riksbokslutet för 1915 gjort. Detta är det sista räkenskapsmässigt färdiga material man har att bygga på, då man går att göra upp förslag till riksstat för 1918. I denna mening kan alltså sägas, att riksstaten för ett visst år göres upp på grundval av bokslutet för det tredje året förut. Det säger sig självt att ett sådant förhållande måste medföra en stor osäkerhet i alla beräkningar.

Med ett finansår från 1 juli till 30 juni skulle i detta hänseende en väsentlig förbättring kunna vinnas. Det gamla finansåret skulle då i ovan valda exempel vara avslutat den 30 juni 1916. När den pågående statsbokföringsreformen når sin fullbordan, skall bokslutet för ett den 30 juni avslutat finansår kunna föreligga i god tid till den 1 oktober. Budgetarbetet, som enligt det nya systemet skulle avse det finansår, som går till ända den 30 juni 1918, skulle således stödja sig på nämnda bokslut, alltså på bokslutet för det andra finansåret förut. I detta ingalunda oviktiga hänseende skulle man alltså genom den här ifrågasatta omläggningen av finansåret kunna vinna ett helt år. När riksdagen ginge att fatta sitt beslut om den nya riksstaten, skulle för övrigt också resultatet av det löpande finansåret, som ju då snart skulle gå till ända, tämligen väl kunna överblickas, förutsatt naturligtvis att statsbokföringsreformen bragts till avslutning och det system av månatliga kassareporter, som den innebär, genomförts på det sätt som är avsett.

En praktisk fördel av mera speciell art skulle vinnas genom att finansåret räknades från 1 juli, nämligen därutinnan, att inkomst- och förmögenhetsskatten komme att inflyta före mitten av finansåret, medan den nu icke inflyter förr än nära dess slut. Då denna skatt numera börjar bli statens förnämsta inkomstkälla, måste uppenbarligen allt större vikt fästas vid att statsregleringen kan påräkna detta bidrag i något så när god tid. Saken har särskild betydelse ur synpunkten av önskvärdheten av att något så när kunna överskåda statsverkets behov av kassaförslag.»

I promemorian har även berörts frågorna om reformens förhållande till gällande grundlagsbestämmelser, om revisionens lämpliga anordning efter finansårets omläggning samt om övergångsförhållandena, särskilt ur budgetteknisk synpunkt.

Kommittén har slutligen för egen del anført, att ehuru kommittén icke ansett sig böra närmare ingå i prövning av alla de spörsmål, som i promemorian berörts, och särskilt icke velat inlåta sig på frågan, i vad mån grundlagsändringar skulle av den ifrågasatta reformen betingas,

kommittén dock ansett sig kunna ansluta sig till de i promemorian gjorda uttalandena om förslagets fördelar såväl ur den synpunkt, kommittén haft att särskilt uppmärksamma, som ock i övrigt. Vidare har kommittén angivit sig dela den i promemorian uttalade mening, att någon närmare utredning rörande de med övergången till ett nytt finansår förknippade förhållanden knappast synes böra komma till stånd, förr än riksdagen i princip uttalat sig för en reform i angiven riktning.

I det avseende, som närmast sammanhängt med kommitténs föreliggande undersökningar, har kommittén emellertid velat betona hurusom åtgärden att flytta budgetåret till den 1 juli—30 juni icke skulle vara fullständigt tillräcklig för att undanröja behovet av förskott av nu ifrågavarande art, utan att i allt fall för vissa utgifter, nämligen sådana, som måste bestridas redan före det nya budgetårets ingång, en tilläggsstat kunde bliva erforderlig. Men detta torde dock, yttrar kommittén, blott mera undantagsvis bliva fallet, om det nya budgetåret kan börja så tidigt som den 1 juli.

Såsom slutresultat av kommitténs utredning i nu förevarande avseende har kommittén uttalat, att, därest framdeles budgetåret varder förlagt närmare tiden för riksstatens fastställande, behovet av att anlita tilläggsstat för det löpande året i väsentlig mån förminskas, samt att frågan om budgetårets omläggning enligt kommitténs mening bör snarast möjligt upptagas till närmare behandling.

Enligt riksdagens uppfattning kan väl frågan om budgetårets omläggning icke anses vara så klarlagd, att riksdagen nu kan i princip uttala sig för en reform i denna riktning. Den redan åvägabragta utredningen i ärendet synes emellertid riksdagen klart giva vid handen, att frågan är av så stor betydelse, att densamma bör göras till föremål för den grundliga undersökning, som tydligen erfordras, innan definitiv ståndpunkt till reformen kan intagas. Med hänsyn till den avsevärda tidsutdräkt, som utredningen kan förväntas medföra, och då för reformens genomförande sannolikt torde erfordras ändring i grundlag, har riksdagen redan nu ansett sig böra hos Eders Kungl. Maj:t anhålla om fullständig utredning i ämnet.

I enlighet med vad sålunda blivit anfört, får riksdagen *dels* anmäla, att riksdagen beslutat, att de av innevarande riksdag till Eders Kungl. Maj:ts förfogande ställda medel, vilka avsetts att användas såsom rörelsekapital för av kristiden föranledd statsverksamhet skola uppföras å tilläggsstat till riksstaten för år 1917;

dels anhålla, att Eders Kungl. Maj:t ville för 1918 års riksdag framlägga förslag till tilläggsstat till riksstaten för samma år, upptagande

samtliga de anslagsbelopp, vilka komma att äskas att utgå under nämnda år;

dels ock anhålla, att Eders Kungl. Maj:t ville låta verkställa fullständig utredning angående frågan om omläggning av budgetåret till tiden 1 juli—30 juni eller annan i förhållande till tiden för riksdagens normala avslutande lämplig tidsperiod ävensom för riksdagen framlägga de förslag, vartill sagda utredning må kunna föranleda.

Stockholm den 15 juni 1917.

Med undersåtlig vördnad.
