

Nr 334.

Godkänd av första kammaren den 15 juni 1921.

Godkänd av andra kammaren den 15 juni 1921.

Riksdagens skrivelse till Konungen i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående omläggning av budgetåret.

(Statsutskottets utlåtande nr 184.)

Till Konungen.

I en till riksdagen avlåten, den 11 mars 1921 dagtecknad proposition (nr 201), har Eders Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bifogat utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för samma dag, föreslagit riksdagen besluta, att budgetåret skall från och med den 1 juli 1923 omläggas till tiden 1 juli—30 juni.

Under det att i flertalet andra länder budgeten fastställs omedelbart före eller i vissa fall även så sent som efter ingången av det finansår, för vilket densamma är avsedd att gälla, tillämpas för närvarande inom vårt land sådana grunder för riksstatens uppgörande och fastställande, att en avsevärd tidrymd mellan fattandet av de riksdagsbeslut, å vilka budgeten är uppbyggd, och dessas genomförande måste förflyta. Så komma exempelvis de riksstatsärenden, som äro föremål för innevarande års riksdags behandling, att bringas till verkställighet först efter ingången av år 1922. Den förberedande utredningen rör

Bihang till riksdagens protokoll 1921. 14 saml. Nr 334.

rande dessa ärenden utfördes inom respektive ämbetsverk redan under sommaren och hösten 1920 vid en tidpunkt, då rikshuvudboken för år 1919 ännu icke förelåg avslutad. I de icke sällan förekommande fall då ledning för beräkningen av ett anslag, avsett att uppföras å förslaget till 1922 års riksstat, bort sökas i belastningen av motsvarande anslag för ett tidigare år, har alltså i regel inga andra riksboksslutsuppgifter funnits tillgängliga än de för år 1918. Först efter det sedermera de olika myndigheterna till departementen inkommit med sina anslagsäskanden för år 1922 blevo riksbokslutssiffrorna för år 1919 tillgängliga, och utgjorde 1919 års riksbokslut med däri förekommande budgetredovisning det sista, som kunde tjäna till ledning vid utarbetandet inom de olika departementen av 1922 års statsverksproposition.

Enligt nu tillämpade grunder måste således riksstaten uppbyggas på högst ovissa förutsättningar, och det torde få anses uppenbart, att det nuvarande systemet är i hög grad otillfredsställande och i behov av omläggning och förbättring. De sålunda på detta område föreliggande högst väsentliga missförhållandena, vilka under de senast förflutna åren varit särskilt framträdande — varom det stora antalet tilläggsstatsärenden bär vittne — skulle genom det nu framlagda förslaget visserligen icke helt undanröjas, men såsom ett sista led i de åtgärder, som under den senaste tiden vidtagits för att bringa reda i svenska statens budget- och räkenskapsväsen, torde ifrågavarande reform bliva av stor betydelse.

Den föreliggande utredningen har tillkommit på riksdagens eget initiativ. Vid uppgörandet av inkomstberäkningarna i de finansplaner, som förelagts senaste riksdagen till prövning, har också hänsyn tagits till en förestående omläggning av budgetåret. Det nu i sådant syfte framlagda förslaget, som vid 1920 och 1921 års riksdagar föregåtts av beslut om vissa grundlagsändringar, har utarbetats av särskilt för ändamålet tillkallade sakkunniga och har jämväl i huvudsak tillstyrkts av så gott som samtliga centrala förvaltningsmyndigheter och länsstyrelser. Även riksdagen har efter verkställd granskning av förslaget och efter övervägande av de konsekvenser, detsamma på olika områden och särskilt med avseende å riksdagens arbete kan tänkas komma att medföra, ansett sig kunna ansluta sig till detsamma, sådant det i propositionen framlagts.

En bland de väsentligaste fördelarna av den nu föreslagna omläggningen av budgetåret synes vara, att inkomst- och utgiftsberäkningen skulle bliva mera tillförlitlig än hittills varit fallet. Utöver vad tidigare härutinnan anförts, vill riksdagen särskilt framhålla, att, därest

budgetredovisningarna hädanefter kunna bringas till fullbordan inom den jämförelsevis korta tidrymd, varom tillkomsten av riksräkenskapsverket bör kunna ingiva grundade förhoppningar, till grund för de anslagsberäkningar, som ingå såsom en betydelsefull del av förarbetena för det förslag till riksstat, som förelägges ett visst års riksdag, torde kunna läggas de i senast avgivna budgetredovisning framkomna siffrorna rörande belastningen av olika anslag för det budgetår, som närmast före dessa förarbeten tilländalupit. Till grund för anslagsberäkningen för ett tänkt budgetår 1 juli 1925—30 juni 1926 kan alltså läggas budgetredovisningen för året 1 juli 1923—30 juni 1924. I jämförelse med de nuvarande förhållandena innebär detta en avsevärd förkortning av ifrågavarande mellantid.

Med hänsyn särskilt till nödvändigheten av att för varje räkenskapsår fullt avslutade riksräkenskaper och fullständigt utarbetad rikshuvudbok — vars färdigställande hittills i regel dragit en tid av över 9 månader — skola kunna föreläggas riksdagens revisorer till granskning, skulle enligt Eders Kungl. Maj:ts förevarande förslag kalenderåret bibehållas såsom räkenskapsår. Budgetredovisningen åter — vilken till och med år 1919 ingick såsom en del av rikshuvudboken, men som numera framlägges i särskild ordning — skulle givetvis avse själva budgetåret. Riksdagen har ansett sig även i denna del kunna giva sin anslutning till propositionen. Det bör uppmärksammas, hurusom rikshuvudboken och budgetredovisningen fylla två från varandra skilda huvuduppgifter. Medan rikshuvudboken innefattar eller åtminstone bör innefatta en redovisning av hela statskapitalet ävensom storleken av de värdeförändringar, som detsamma under vederbörande räkenskapsår undergått, utgör budgetredovisningen en räkenskapsmässig uppställning, utvisande utfallet av ett visst års budget i jämförelse med de i riksstaten beräknade olika inkomst- och utgiftsposterna. Enligt riksdagens mening synes något principiellt eller praktiskt hinder icke föreligga för att de tidsperioder, för vilka rikshuvudboken och budgetredovisningen uppgöras, icke sammanfalla. Tvärtom synas vissa fördelar därigenom stå att vinna. På detta sätt kunna de affärsdrivande verkens huvudböcker, vilka äro eller åtminstone under normala förhållanden böra kunna vara grundläggande för bestämmande av storleken av den nettobehållning, som skall tillföras budgeten, hinna föreligga avslutade i så god tid, att denna behållning kan, som sig bör, helt tillföras statskassan inom det budgetår, för vars utgifter den är avsedd att tagas i anspråk.

Ett missförhållande, som genom den ifrågasatta reformens genomförande skulle komma att undanröjas, är, att inkomstskatten, vilken

som bekant uppbäres först under november och december månader, icke såsom för närvarande är fallet skulle inflyta alldeles mot slutet av det budgetår, vars utgifter den till stor del är avsedd att täcka. Det bör uppmärksammas, att den enda utvägen för vinnande av rättelse i detta enligt riksdagens mening synnerligen betänkligen missförhållande, vars ofördelaktiga verkningar tack vare det under krigstiden inträffade opåräknade rikliga tillflödet till kassafonden blivit mindre framträdande, synes vara en omläggning av budgetåret. Något tillbakaflyttande i avsevärdare grad av tidpunkten för inkomstskattens inflytande torde väl näppeligen låta sig genomföra. Bestämmande härför är nämligen det förhållandet, att de inkomster från enskilda och andra, varpå denna skatt grundas, böra beräknas för kalenderår; den tid, som därefter åtgår för deklarationers avgivande, deras granskning, skatteuppbörd, redovisning m. m. och som för närvarande uppgår till nära ett år, torde icke i någon avsevärdare grad låta sig förkortas. — Genom den nu föreslagna budgetformen skulle inkomstskatten komma att stå till förfogande redan innan halva budgetåret förflutit.

Med avseende å själva riksdagsbehandlingen av budgetfrågorna medför icke ifrågavarande förslag några mera genomgripande förändringar. Den omständigheten, att budgeten skall träda i tillämpning redan den 1 juli samma år den beslutas och icke såsom nu först den nästföljande 1 januari, nödvändiggör en redan ur synpunkten av arbetets behöriga gång inom riksdagen önskvärd successiv och skyndsamt behandling av de olika budgetärendena med därefter omedelbart skeende expedition av dessa. Verkställigheten av riksdagens beslut rörande ifrågavarande ärenden kräver nämligen en del förberedande åtgärder från Eders Kungl. Maj:ts och jämväl från vederbörande verks sida. Dessa åtgärder måste i regel verkställas före det nya finansårets ingång, och till undvikande av anhopning av arbetet i departementen och ämbetsverken måste därför riksdagsbesluten i de olika ärendena så tidigt som möjligt under riksdagen och snarast möjligt efter beslutens fattande komma Eders Kungl. Maj:t till del.

Riksdagen anser sig i detta sammanhang icke böra helt förbigå ett spörsmål, som på den senaste tiden med dess hastiga förändringar i den allmänna ekonomiska situationen framträtt, nämligen huruvida icke till vinnande av större överblick över budgeten och ett bättre anpassande av densamma efter för tillfället rådande statsfinansiella läge den definitiva behandlingen inom riksdagen av de olika delarna av budgeten kunde företagas på en gång, sedan dessa tidigare provisoriskt genomgått. Genom ett antagande av det nu föreliggande förslaget, vilket

såsom ovan nämnts förutsätter en successiv handläggning av de olika budgetärendena, torde ett genomförande av ovan antydda tillvägagångssätt för beslutandet av statsregleringen bliva uteslutet. Utan att i övrigt uttala sig om genomförbarheten av ett dylikt projekt, vill riksdagen framhålla, att den allmänna finansplan, vilken bör ligga till grund för riksdagsbehandlingen av budgeten, redan förefinnes i statsverkspropositionen. Riksdagen har också ansett sig böra uppmärksamma, att ett uppgörande av fortlöpande planer för budgetens genomförande icke torde vara möjligt utan ett allvarligt försenande av riksdagsarbetet, åtminstone icke med de organ som för närvarande härför stå riksdagen till buds. Och då härtill kommer att en dylik omläggning av sättet för budgetbehandlingen inom riksdagen icke torde kunna genomföras utan verkställandet av omfattande förarbeten och vidtagandet av vissa grundlagsändringar, har riksdagen ansett, att den omständigheten, att den reform med avseende på budgetårets omläggning, varom här är fråga, skulle kunna föregripa genomförandet av ett eventuellt projekt i ovan antydd riktning, icke bör utgöra hinder för ett bifall till det nu behandlade förslaget.

Såsom riksdagen ovan anfört, förutsätter ifrågavarande förslag, att budgetärendena inom riksdagen behandlas utan dröjsmål. Ett oeftergivligt villkor för införandet av ett budgetår 1 juli—30 juni har departementschefen ansett vara, att riksdagens beslut rörande statsregleringen i regel komme Eders Kungl. Maj:t tillhanda beträffande försvaret senast den 15 maj och i övrigt före den 1 juni. I anledning härav vill riksdagen erinra, att med riksdagsarbetets nuvarande omfattning det i vissa fall torde komma att inträffa att riksdagens beslut i vissa budgetfrågor först efter ovan angivna tidpunkter kunna från riksdagen expedieras. Emellertid håller riksdagen före, att de svårigheter, som härav kunde tänkas uppkomma för arbetets bedrivande inom respektive områden av statsförvaltningen, med iakttagande av nödig förtänksamhet skola kunna låta sig undanröjas. I varje fall torde ifrågavarande olägenheter icke kunna sägas vara av sådan art, att av denna anledning hela reformens genomförande bör få äventyras. Riksdagen vill i detta sammanhang framhålla vikten av dels att statsverkspropositionen i möjligaste mån innefattar alla de budgetfrågor, som äro avsedda att föreläggas riksdagen till omprövning, dels ock att de olika ärendena framkomma till riksdagen i ett genomarbetat och fullständigt skick, så att tidsödande kompletterande utredningar under ärendenas förberedande behandling inom riksdagens vederbörande utskott kunna undvikas.

Riksdagen vill emellertid i detta sammanhang öfverföra, att under

ärendets förberedande behandling inom riksdagen varit under övervägande, huruvida icke, till vinnande av något längre mellanrum mellan tiden för avslutandet av riksdagen och det nya budgetårets inträde, än som skulle uppkomma, om detta toge sin början den 1 juli, detsammans förläggande till tiden 1 augusti—31 juli vore att föredraga. Med hänsyn till de betänkligheter, som från olika av riksdagens vederbörande utskott hörda sakkunniga personer anförts mot en dylik förskjutning av tiden för budgetårets början, har riksdagen icke ansett sig kunna för sin del besluta om en dylik jämkning i Eders Kungl. Maj:ts förslag. Det torde böra framhållas, att även om det måste framstå såsom ett viktigt önskemål, att riksstat för det nya budgetåret föreligger tillgänglig vid dettas inträde den 1 juli, det förhållandet, att riksstatens färdigsställande fördröjes något utöver nämnda tidpunkt visserligen komme att medföra vissa svårigheter med avseende å medels utanordnande, men att dessa svårigheter genom tillfälliga föreskrifter dock synas kunna låta sig övervinnas.

Genom den sålunda föreslagna omläggningen av budgetåret till tiden 1 juli—30 juni kommer otvivelaktigt behovet av anslags anvisande på tilläggsstat att avsevärt förminska. För alla ändamål, vilka icke äro av mera brådskande natur än att utbetalningen av medel för deras tillgodoseende kan anstå till efter juli månads ingång, böra nämligen anslag beredas å det då inträdande budgetårets riksstat. En ytterligare utväg att undgå användningen av tilläggsstatssystemet, om vilkens förefintlighet riksdagen nu vill erinra, föreligger jämväl. Såsom i vissa enstaka undantagsfall redan tidigare av riksdagen ägt rum, står nämligen också den möjligheten till buds, att medgivande lämnas av riksdagen att till täckande av utgifterna för visst angivet brådskande ändamål erforderligt belopp må utbetalas från det till bestridande av oförutsedda utgifter under samma tid å riksstaten uppförda och till Eders Kungl. Maj:ts disposition ställda anslag. Med utgångspunkt från vad riksräkenskapsverket i detta hänseende anført, får riksdagen — utan att i övrigt ingå på ett bedömande av de uppslag, som i detta hänseende från riksräkenskapsverket framkommit — därför uttala, att det enligt riksdagens mening synes böra tagas under övervägande, huruvida icke utgifter, vilkas företagande före den 1 juli anses av behovet påkallat, kunna i större utsträckning än hittills förekommit, efter medgivande av riksdagen i varje särskilt fall, bestridas från anslaget för oförutsedda utgifter eller annat särskilt för ändamålet uppfört liknande anslag.

Något förslag till närmare bestämmelser med avseende å själva sättet för omläggningen av budgetåret föreligger icke ännu, utan skulle

dessa komma att utarbetas först i sammanhang med reformens genomförande. I anledning av vad i propositionen anförts rörande behovet av att därvid en komplettering i visst avseende av instruktionen för riksdagens revisorer äger rum, får riksdagen uttala, att riksdagen förut-sätter, att även i detta hänseende förslag utarbetas genom Eders Kungl. Maj:ts försorg.

Själva övergången till det nya budgetsystemet skulle ske genom införande av en övergångsbudget för tiden 1 januari—30 juni 1923, varefter ett budgetår 1 juli 1923—30 juni 1924 skulle följa. Mot ett sådant förfaringssätt synes intet vara att invända. Beträffande finansieringen av övergångshalvåret möter en svårighet, som enligt riksdagens mening dock endast är skenbar, därigenom, att för genomförandet av budgeten under detta halvår inkomst- och förmögenhetsskatten icke står till förfogande. Inkomst- och förmögenhetsskatten för år 1923, vilken med nuvarande system skulle kunna anlitas för bestridande av utgifterna å samma kalenderårs riksstat, skulle nämligen i stället komma att avses för täckandet av utgifterna för budgetåret 1 juli 1923—30 juni 1924. På grund härav bleve det nödvändigt att vid uppställandet av övergångsbudgeten i betydande utsträckning räkna med kassafonden.

Riksdagen vill emellertid erinra, att en omläggning av budgetåret i verkligheten icke medför att kassafonden behöver anlitas i större utsträckning än som eljest bleve fallet. Skiljaktigheten består endast däri, att med det nya systemet det ingrepp, som i allt fall under första halvåret 1923 måste göras i kassafonden, kommer till synes i övergångsbudgeten, under det att med bibehållande av kalenderåret såsom budgetår detta ingrepp komme att utanför budgeten balanseras för att sedermera täckas med de mot slutet av år 1923 inflytande inkomstskattemedlen. Den föreliggande svårigheten är, såsom av statskontoret framhållits, endast en svårighet på papperet och icke någon svårighet med avseende å anskaffning av medel. Tvärtom skulle genom en omläggning av budgetåret en åtminstone tillfällig lättnad i fråga om bestridande av statens utgifter komma att inträda. Verkställandet av vissa utgifter, som hittills bestritts under förra hälften av kalenderåret (exempelvis utbetalandet av statsbidrag för olika ändamål), skulle nämligen i icke ringa utsträckning, utan äventyrande av de intressen, för vilkas befrämjande vederbörande anslag tillkommit, kunna uppskjutas till senare halvåret och alltså framdeles komma att upptagas i en budget, som trädde i kraft och för vars realiserande inkomster i stort sett behövde anskaffas först ett halvt år senare än som med nuvarande förhållanden är fallet.

Riksdagen vill slutligen framhålla, att då riksdagen ansett sig kunna

bifalla förevarande förslag, detta skett under den bestämda förutsättningen, att en verkställd omläggning av budgetåret icke må föranleda några anspråk på utökning av personalen inom olika delar av statsförvaltningen med därav följande ökade krav på den särskilt i detta hänseende redan nu hårt ansträngda budgeten.

Under åberopande av vad riksdagen sålunda anført, får riksdagen anmäla, att riksdagen beslutat, att budgetåret skall från och med den 1 juli 1923 omläggas till tiden 1 juli—30 juni.

Stockholm den 15 juni 1921.

Med undersåtlig vördnad.
