

Nr 50.

Av herrar **Andrén** och **Öman**, *angående formerna för riksdagens budgetbehandling.*

Den svenska riksdagens budgetbehandling är normalt uppdelad på fyra ständiga utskott: statsutskottet, bankoutskottet, jordbruksutskottet och bevillningsutskottet. Därjämte kunna framställningar av partiell eller uteslutande finansiell natur handläggas av sammansatta utskott respektive — i exceptionella fall — särskilda utskott; de finansiella avgöranden, om vilka de bägge senare slagens utskott ha att yttra sig, kunna vara så mycket viktigare, som det ofta gäller nyanordningar eller reformer inneslutande stora framtida utgiftsbelopp för det allmänna.

Av de fyra nyssnämnda ständiga utskotten ha de tre förstnämnda att behandla statsutgifterna, medan i första hand bevillningsutskottet och till någon del statsutskottet och bankoutskottet ha att behandla statsinkomsterna. Denna uppdelning av budgetbehandlingen på fyra utskott har — så när som på det 1909 ur statsutskottet utbrutna jordbruksutskottet — lång historisk tradition bakom sig. Den konservatism, som utmärkt riksdagen så fort ändring av dess arbetsformer ifrågasatts, har hägnat denna splittring även sedan de tidsförhållanden, ur vilka utskotten framväxt, i hög grad förändrats. I början av 1900-talet kom statsverksamhetens ansvällning och överhuvudtaget inledandet av en statlig välfärdspolitik att ställa utgiftsanspråk på staten och skatteanspråk på medborgarna av helt andra proportioner än tillförne, och denna statsfinansiella utveckling har därefter fortgått intill nu, på sistone i allt snabbare och rastlösare tempo. Intet i den nuvarande situationen säger, att vi skulle ha nått gränsen; tvärtom tyder allt på, att vi fortfarande befinna oss mitt uppe i en social och etatistisk utveckling, vars krön och slutmål ingen ännu kan skönja.

Diskussionen om formerna för riksdagens budgetbehandling började — som man kunde vänta — på allvar först, när den statsfinansiella expansionen började få större omfattning och ställde ökade krav på riksdagens budgetutskott. Reformdebatten öppnades vid 1915 års riksdag; den blev särskilt livlig med anledning av det förslag till omläggning av utskottsarbetet, som den s. k. budgetårskommittén hösten 1920 avlämnade; på nytt behandlades frågan i det hösten 1931 avgivna betänkandet med förslag angående vissa ändringar i riksdagens arbetsformer m. m. (vi hänvisa rörande de under angivna tid framkomna reformförslagen till det sistnämnda betänkandet, sid. 59—69 och 100—106). Det enda resultatet av all debatt om arbetsformernas revidering i avseende å budgetberedningen blev beslutet vid 1932 års riksdag om införandet av budgetdelegationen och avgivandet av rapporter under riksdagen om budgetarbetets fortgång (Regl. föreskrifter för riksdagen, § 9, mom. 1). Även om denna delegation ej bör fränkännas sitt värde, icke minst

till undvikande av ett något så när jämnt tillopp av budgetärenden till kamrarna, har den dock i sak intet eller föga ändrat.

Redan vid 1915 års riksdag yttrade konstitutionsutskottet om budgetbehandlingens bristande ändamålsenlighet bland annat följande:

»Det lärer ej kunna bestridas, att den svenska riksdagens budgetbehandling, sådan densamma efter en hundraårig utveckling nu verkar, i fråga om ordning och reda, planmässighet och överskådlighet lämnar åtskilligt övrigt att önska. Detta gäller såväl behandlingens gång i allmänhet som framför allt sättet och formerna för dess avslutning.

Visserligen får riksdagen numera och särskilt efter 1911 års reform i fråga om riksstatens uppställning en fullständig finansplan för det kommande året sig förelagd genom Kungl. Maj:ts vid riksdagens öppnande avlätna proposition angående statsverkets tillstånd och behov med ty åtföljande förslag till riksstat och erhåller därmed en fast och tillförlitlig utgångspunkt för sin finanspolitiska verksamhet. Men enhetligheten brytes omedelbart genom budgetfrågornas splittring på ett flertal självständigt arbetande utskott samt deras successiva behandling inom utskotten och i kamrarna. Svårigheter uppstå därigenom såväl för de budgetberedande utskotten själva som ock för riksdagens ledamöter utom dessa utskott. Givetvis måste det lända till osäkerhet för de utskott, som handlägga utgiftsfrågorna, och framför allt för det viktigaste av dem, statsutskottet, att sakna tillförlitlig överblick av ställningen på inkomstsidan, vars beredning till den väsentligaste delen, bevillningarna, ankommer på ett annat utskott, bevillningsutskottet, och av liknande skäl måste det inverka menligt för sistnämnda utskott, att utskottet vid sitt ställningstagande till skilda förslag saknar säkra utgångspunkter för bedömande av frågan, huru stora de sannolika behov äro, vilkas tillgodoseende krävas. I än mer besvärande grad måste ovissheten göra sig kännbar för de ledamöter av riksdagens kamrar, som ej medverka på det förberedande stadiet av budgetregleringen, men vilka det dock tillhör att deltaga i budgetfrågornas avgörande i plenum. Överhuvudtaget är det under nuvarande förhållanden för den enskilde riksdagsmannen hart när omöjligt att kunna i detalj följa statsregleringsverksamhetens fortgång och att på varje punkt av riksdagens arbete äga den översikt över den finansiella ställningen, som mången gång kunde vara av stor betydelse för hans bedömande av föreliggande detaljfrågor. Att den fria och självständiga prövningen av de olika ärendena härigenom försvåras, torde ej kunna förnekas.

Erfarenheten lärer ock hava givit vid handen, att den av mer eller mindre tillfälliga anledningar bestämda ordningsföljden för olika budgetärendens och särskilt skattefrågors företagande till avgörande ingalunda saknar reell betydelse — — —

Särskilt i ögonen fallande äro de brister, som vidlåda sättet för statsregleringens avslutande. Det förefaller uppenbart, att med en behandlingsmetod av den kasuistiska natur, som utmärker den svenska riksdagens statsregleringsarbete, en särskild vikt och betydelse borde tillkomma den procedur, varigenom, sedan de många under riksdagens lopp fattade besluten i budgetfrågor slutligen sammanställts med varandra, den uppkomna skillnaden mellan utgifts- och inkomstsidornas slutsummor bringas till utjämning. Icke desto mindre har denna definitiva uppgörelse hos oss numera nedsjunkit till en formalitet. — — — Ej heller är — — — någon planmässig metod skapad för statsregleringens slutliga balansering, utan man har i praxis haft att tillgripa ett flertal sinsemellan olikartade åtgärder, olika vid olika tillfällen, vilka bundits samman inom den yttre ramen av stats- och bevillningsutskottens slutbetänkanden. På grund härav har det blivit praktiskt taget omöjligt att vidtaga ändring

på någon enda punkt i dessa utan att samtidigt bringa hela räkneoperationen i oordning. Följden har också blivit, att vid nämnda betänkandens föredragning i plenum någon realbehandling icke förekommer, utan att kamrarna såsom en självfallen sak godkänna utskottens förslag. Också inträffar merendels, att, då ifrågavarande angelägenhet företages till avgörande, riksdagens ledamöter redan till större delen lämnat riksdagsorten. Budgetens fastställande har därmed i verkligheten övergått till en ren expeditiönsfråga.»

Ungefär liknande principiella och kritiska synpunkter gävo 1931 års sakkunniga rörande riksdagens arbetsformer uttryck åt. (se anförda betänkande, sid. 100.)

För vår del vilja vi korteligen sammanfatta de bristfälligheter, som präglade den svenska riksdagens budgetbehandling, i följande punkter:

1) Svårigheter uppkomma redan därigenom att utgifterna behandlas av ett utskott, medan täckandet av desamma överlämnats åt ett annat. Trots riksdagsordningens maning till stats- och jordbruksutskotten att iakttaga »nödiga indragningar och besparingar» erbjuder den nuvarande arbetsuppdelningen icke de önskvärda garantierna för att utgifterna vägas mot tillgångarna. Bevilningsutskottet har i huvudsak fått till uppgift att till varje pris täcka, vad utgiftsutskotten föreslagit och kamrarna bifallit, utan att under den förberedande (och enligt svensk riksdagspraxis i regel avgörande) behandlingen av utgiftsärendena ha haft tillfälle att framlägga sin mening om den statsfinansiella situationen och de förhandenvarande beskattningsmöjligheterna.

2) Fördelningen av utgiftsärendenas beredning på trenne utskott — av vilka de bägge ur utgiftssynpunkt viktigaste dessutom arbeta på avdelningar — erbjuder icke full garanti för att anslagen beviljas efter enhetliga normer eller att deras behövlighet och storlek på beredningsstadiet tillräckligt vägas mot varandra. Att skapa enhetligheten och göra avvägningen har överlämnats åt kamrarna, som dock ej kunna vara lämpliga eller riktiga organ för ett värv, vilket måste fordra den mest ingående specialsakkunskap och förutsätta största grundlighet i prövningen. Endast i ringa mån kunna svårigheterna övervinnas genom tillsättandet av sammansatta utskott. Ett exempel på splittningen, när den drives längst, var i fjol beredskapsstatens uppdelning på stats- och jordbruksutskotten; genom underhandsförhandlingar och tack vare nu rådande parlamentariska förhållanden kunde de bägge utskotten visserligen framlägga i princip samstämmiga betänkanden rörande beredskapsstatens principer, men oformligheten av klyvningen av propositionen och motionerna framstår klart, om man gör det tankeexperimentet att utskotten vid sin prövning kommit till stridiga resultat, ja om kamrarna fattat olika beslut.

3) Det nuvarande systemet kännetecknas av en ibland rent av oeffterättlig anhopning av budgetfrågor vid riksdagens uppbrott, vilket, såsom exempel visat, kunnat förrycka prövningen särskilt av skattefrågorna och i realiteten sätta riksdagen ur stånd att med nödig omsorg och handlingsfrihet behandla dessa. Även om det obestriddligen kan vara till fördel för *utskottens* prövning att viktiga frågor av natur att påverka budgeten och skatteregleringen

uppskjutas till en sådan tidpunkt, då budgetläget klart kan överblickas, är det lika obestridligt en nackdel för *kamrarna och deras ledamöter* att i sista stund överväldigas av viktiga betänkanden utan möjlighet att nöjaktigt hinna genomtränga dem. Emellertid beror denna oformlighet vid budgetbehandlingen icke på utskottsorganisationen utan på utskottens arbetspraxis och — kanske än mer — på det alltför sena avlämnandet av viktiga propositioner berörande budgeten.

4) Det nuvarande systemet ger egentligen aldrig tillfällen till en prövning i kamrarna av anslagen ej blott med hänsyn till deras behövlighet och ändamålsenlighet utan också till deras statsfinansiella konsekvenser för budgetåret eller för framtiden. Naturligtvis är en ledamot av kamrarna oförhindrad att vid föredragningen av varje utskottsutlåtande, eller varje huvudtitel, öppna en finansdebatt, men han saknar det underlag härför, som ärendets beredning även ur så att säga bevillningsutskottssynpunkt skulle ha skänkt honom; han har dessutom ingen garanti för att finansministern svarar eller ens är närvarande, och vad huvudtitlarna beträffar äro dessa under nuvarande arbetspraxis föga lämpliga som plattform för en budgetdebatt, så länge alla nya och omstridda frågor i regel uteslutits ur utlåtandena, vilka till mesta delen blott innefatta gamla och »bundna» anslag.

5) På grund av ökningen av riksdagsfrågornas och särskilt anslagsfrågornas antal ha åtminstone i statsutskottet avdelningarna fått en allt större betydelse, samtidigt som plenararbetet i utskottet, utom i speciella fall, mest blivit en överrevision och en uppsikt över enhetligheten vid utskottets behandling av likartade frågor. Om denna förskjutning av tyngdpunkten vid utskottsberedningen från utskottsplenum till utskottsavdelningen är intet i och för sig att säga; tilläggas må dock att bevillningsutskottets utan någon preliminär granskning i avdelning ofta direkt handlägger de viktigaste ärendena i sitt plenum. Emellertid måste det anses vara en oformlighet att — vi tala här om statsutskottet — avdelningarna trots sin växande betydelse ej alltid ens inrymma representanter för vart och ett av de fyra största partierna; nog borde riksdagsarbetet uteslutande ha gagn av att de viktiga försvars-, skol-, social- och trafikfrågorna vid avdelningarnas detaljgranskning bereddes under tillfälle för alla de nämnda partierna att åtminstone genom någon representant — bland cirka 370 medlemmar! — få framföra sina synpunkter.

Givetvis förbise vi icke det för budgeten sammanhållande arbete, som åvilar regeringen och som alltid måste vara av grundläggande betydelse för riksdagen. Ansvaret för att utgifter och inkomster, reformer och skattebärkraft korrespondera mot varandra bär regeringen ej blott vid framläggandet av statsverkspropositionen utan även under riksdagens fortgång, vare sig kamrarna skulle göra viktiga korrigeringar eller det finansiella läget skulle förändras. Men detta ansvar tillkommer ej regeringen ensam. Det åvilar i lika hög grad riksdagen, så länge — såsom det heter i regeringsformen — »svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena» och så länge makten över anslagen uteslutande är lagd i riksdagens hand. Ett parlamentariskt system kan givetvis ålägga riksdagen en viss återhållsamhet

vid utövandet av dess statsfinansiella makt, men det skulle strida mot all svensk parlamentarisk tradition att reducera ansvaret i en sådan utsträckning, som om detta icke funnes och förnams. I verkligheten är dock riksdagen till följd av budgetarbetets uppsplittrande på flera utskott icke organisatoriskt lika väl rustad som regeringen att fullgöra och fullfölja sin del av budgetarbetet; riksdagen saknar med andra ord ett utskottsorgan, som enhetligt och allsidigt prövar och sammanhåller budgetärendena. Om denna brist ej förr botats, har det uppenbarligen ej kunnat bero på, att icke ett sådant enhetligt organ skulle ha betraktats som det i och för sig rationellaste, men denna brist kunde icke bli så i ögonen fallande under en tid, då de parlamentariska förhållandena merendels försatte regeringen i en mindre stark ställning vid budgetarbetet i riksdagen.

Vi äro de sista att förbise den styrka, som vår riksdag äger i sin organisatoriska traditionsrikedom och traditionsbundenhet. Vi vilja ej i och för sig tillråda att dessa hävdvunna former överges till förmån för organisationsformer, vartill förebilder kunna hämtas ur främmande demokratiska europeiska länders parlament. Ej heller förbise vid den grundlighet, som utmärker svenskt utskottsarbete i jämförelse med förhållandena flerstädes utomlands. Likväl kunna vi ej undgå att fästa uppmärksamheten på att praktiskt taget alla med vårt jämförliga parlament i Europa eftersträvat att skapa en enhetlig behandling av budgetärendena. Hänvisning kan härvid göras till den redogörelse, vilken såsom bilaga åtföljer det ovan nämnda sakkunnighetsbetänkandet från år 1931. Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Norge, Schweiz och Weimarrepublikens Tyskland ha (eller hade) antingen ett enda finansutskott eller ha skapat ett överorgan för sammanhållande av budgetarbetet — i länder med tvåkammersystem finnes ett dylikt utskott för varje kammare, eftersom i motsats till i vårt land utskotten utomlands ej äro gemensamma för kammarna. Ej heller i England är budgetarbetet splittrat, utan förbehållet hela huset, konstituerat rent fiktivt som utskott; å andra sidan har den engelska budgetbehandlingen, ställd helt under ledning av ministären och dessutom allt annat än systematisk eller grundlig, föga av intresse för oss i Sverige.

Denna nästan överallt genomförda princip om budgetarbetets enhetlighet hyllades även på sin tid av den förutnämnda budgetårskommittén. Det kan vara av intresse att erinra om den skiss till lösning av problemet, som utgjorde innehållet i en av kommittén utarbetad promemoria, vid vars utarbetande ett av huvudmotiven dock var att ernå en snabbare budgetbehandling.

I promemorian skisserades ett förslag av innebörd, att statsutskottet i sin nuvarande form skulle avskaffas och ersättas med ett flertal utskott. I princip skulle detta ske på sådant sätt, att för varje statsdepartement inrättades ett utskott vilket behandlade departementets huvudtitel, dock att utrikes- och handelsdepartementens huvudtitlar kunde sammanföras till behandling i ett utskott. Jordbruksutskottet skulle omvandlas till ett dylikt utskott. Pensions- och indragningsstaterna skulle överflyttas från bankoutskottet och behandlas av ett av de nya utskotten, lämpligen det som handlade finansdepartementets budget. Bevillningsutskottet borde uppdelas i sina avdelningar och sålunda bilda ett utskott med tullfrågor som centralt verksamhetsområde och ett utskott med den direkta beskattningen såsom huvuduppgift.

Då en del av de nya utskotten kunde väntas få mycket ringa arbetsbörla, borde till dessa utskott hänvisas frågor, som nu handlades av tillfälliga utskott, fördelade efter ärendenas materiella samhörighet med de frågor, vilka skulle handläggas i de olika utskotten. Även vissa lagstiftningsfrågor, t. ex. rörande värnplikt och pensionsförsäkring, skulle kunna behandlas i budgetutskott. Genom den föreslagna anordningen skulle vinnas, att budgetärendenas behandling kunde snabbt utföras. För sammanhållande av budgetarbetet måste emellertid ett särskilt organ inrättas. I detta avseende ifrågasattes, att samtliga utskottsfrågor i budgetärenden skulle underställas en allmän finansdelegation, som lämpligen kunde övertaga statsutskottets namn och som skulle bestå av ordförandena och vice ordförandena i de särskilda budgetutskotten, eventuellt med förstärkning av representanter för det utskott, som förberett vederbörande ärende. Det nya statsutskottet borde upprätta själva riksstaten och avgiva finansbetänkande samt dessutom avgiva förslag om anlitande av lånemedel, uppsätta memorial för gemensamma omröstningar, expediera riksdagsskrivelser i budgetfrågor ävensom upprätta förlöpande sammanställningar rörande statsregleringsarbetets läge till tjänst för kamrarnas ledamöter. Antalet ledamöter i de särskilda budgetutskotten föreslogs till 8 å 10.

Den utomordentliga vikt, som de statsfinansiella frågorna under riksstatens oavbrutna stegring redan fått och framdeles i oförminskad omfattning torde få, gör det enligt vår mening påkallat att en utredning om riksdagens budgetbehandling företages i syfte att ernå större ändamålsenlighet, planmässighet och enhetlighet i ärendenas beredning. Olika uppslag ha tidigare framkommit, som nu ha ett större aktualitetsvärde än när de framställdes och därför åter kunna prövas. De nordiska grannländerna och kanske även andra demokratiska länders utskottsorganisationer förtjäna härvid också visst beaktande; särskilt torde detta gälla om Norge, där man år 1927 skapade ett sammanhållande organ för de — såsom hos oss — på olika utskott utportionerade budgetärendena. Utan att vilja binda oss vid något visst uppslag — tvärtom anse vi att utredningen när det gäller att finna lämpligaste former bör ske förutsättningslöst — skulle vi för vår del vara mest böjda för att bygga vidare på den år 1933 införda budgetdelegationen och utan att behöva rubba vår traditionsbundna utskottsorganisation utrusta nämnda delegation med större befogenheter.

Såsom tänkbart förfarande kan följande skiss göras. Budgetdelegationen, som borde förstärkas i medlemstal, finge till uppgift att underkasta varje anslags- och utgiftsärende en förnyad prövning sedan detta behandlats av vederbörande ständiga utskott; budgetdelegationens prövning borde även inbegripa budgetfrågor från sammansatta utskott, möjligen ehuru mera tveksamt budgetfrågor även från särskilda utskott. Budgetdelegationens prövning borde ta sikte på att väga dels utgifter mot utgifter, dels utgifter mot inkomster eller tillgångar; vidare skulle det tillkomma delegationen att övervaka att enhetliga anslagsprinciper tillämpades på likartade ärenden, beredda av olika utskott.

Däremot borde den tekniska prövningen av ärendena, liksom deras prövning ur lämplighets- och skälighetssynpunkt tillkomma de hittillsvarande utskotten. Hur förhållandet mellan utskottsplenum och utskottsavdelningar skulle gestaltas, därest ytterligare en instans inlades i beredningsproceduren,

är svårare att exakt förutsäga, alldenstund detta främst måste sammanhånga med arten och noggrannheten av den prövning, som budgetdelegationen skulle verkställa. Utskottens plena komme dock förvisso att bibehålla vissa väsentliga funktioner, även om man förutsätter såsom det naturliga och riktiga, att utvecklingen än mer särskilt i statsutskottet skulle understryka avdelningarnas betydelse och därmed vikten av att de bli mera representativt sammansatta än hittills. Detta leder till kravet att varje statsutskottsavdelning måtte ökas med ytterligare två representanter (detta innebär en ökning av vardera kammarens ordinarie kontingent med fyra ledamöter, något som väl borde vara möjligt att genomföra trots första kammarens lägre medlemstal). Själva budgetsammansättningen under riksdagens gång och den slutliga budgetregleringen borde ankomma på budgetdelegationen.

Erinras må i detta samband även om den tidigare diskuterade tanken att i »första läsningen» göra alla budgetbeslut preliminära, d. v. s. att införa en rätt att med anledning av ändrade betingelser åter uppta en redan avgjord anslags- eller skattefråga till behandling. I den mån uppdelandet av en lagtima riksdagssession på tvenne skulle visas kunna underlätta genomförandet av en enhetlig budgetbehandling, borde även detta spörsmål ånyo underkastas utredning.

Med hänsyn till att en lösning av frågan enligt den ovan skisserade linjen eller enligt andra tänkbara uppslag kräver eller kan kräva grundlagsändringar, borde utredningen — därest riksdagen skulle förena sig med oss i en hemställan till Kungl. Maj:t härom — igångsättas så snabbt och slutföras i så god tid, att vederbörliga grundlagsändringar kunna förklaras vilande redan vid 1940 års riksdag.

Slutligen vilja vi anföra, att tillkomsten av en överprövning genom budgetdelegationen av de hittillsvarande utskottens budgetutlåtanden ej borde behöva medföra att skatteregleringen fördröjdes. Såsom vi ovan inskräpvt, är tidpunkten för budgetregleringen beroende på arbetspraxis inom utskotten; om budgetfrågornas behandling något påskyndades eller de gavs viss prioritet vid de ständiga utskottens arbete, borde det vara möjligt ej blott att vinna igen de få dagar, som budgetdelegationens överprövning skulle ta i anspråk, utan även att vinna ytterligare ett par dagar för att skatteregleringen ej skulle behöva komma före i den stund, då riksdagsmännen stå resfärdiga.

Under betonande av att vårt här ovan skisserade budgetförfarande blott avser att anvisa en tänkbar utväg att lösa ett problem, som på grund av den statsfinansiella expansionen och statsfinansernas ansträngande blivit allt aktuellare, hemställa vi,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsamt, allsidig utredning om en mera planmässig och enhetlig budgetbehandling i riksdagen i anslutning till i motiveringen här ovan angivna synpunkter samt om framläggande för 1940 års riksdag av förslag i ämnet.

Stockholm den 21 januari 1939.

Georg Andrén.

Ivar Öman.

