

Nr 14.

Ankom till riksdagens kansli den 27 januari 1939 kl. 2 e. m.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts framställningar under rubriken Utgifter å driftbudgeten, För flera huvudtitlar gemensamma frågor beträffande ändring av tillämpningsområdet för olika anslagstyper.

(4:e avd.)

I statsverkspropositionen för budgetåret 1939/40 under rubriken Utgifter å driftbudgeten, För flera huvudtitlar gemensamma frågor, hava under punkt 2 berörts vissa frågor om ändring av tillämpningsområdet för olika anslagstyper, vilka frågor äro gemensamma för driftbudgeten i dess helhet (jämför statsrådsprotokollet över finansärenden den 4 januari 1939, bilaga till statsverkspropositionen sid. 8—12).

Inledningsvis har chefen för finansdepartementet erinrat om riksstatens uppgift att utgöra en hushållningsplan för ett visst budgetår, varav följer, att de å staten upptagna anslagen böra såvitt möjligt motsvara de utgifter som väntas under året. Denna princip genombrytes i viss utsträckning för den svenska budgetens del genom införandet av reservationsanslag, alltså anslag vilka i motsats till övriga anslagstyper — obetecknade anslag och förslagsanslag — normalt stå till förfogande även budgetåren närmast efter det då anslaget uppförts å riksstaten.

Vidare har departementschefen anført, att den för det svenska budgetsyste- met typiska anslagsformen reservationsanslag erbjuder obestridliga fördelar *dels* vid finansieringen av större engångsutgifter fördelade över ett flertal år, under förutsättning att hela kostnadssumman lämpligen kan täckas genom en enda anslagsanvisning, *dels* vid engångsanvisningar av medel till bidrag och dylikt, när tidpunkten för utbetalningen framstår såsom oviss, *dels slutligen* vid fortlöpande medelsanvisning till materielanskaffning m. m., när skäl föreligga att lämna en viss frihet vid utgifternas tidsfördelning. I övrigt skulle obetecknade anslag respektive förslagsanslag i regel med lika fullt fog kunna ifrågakomma. Reservationsanslag ha emellertid i svensk budgetpraxis vunnit en mycket vidare användning än den som ur här angivna synpunkter framstår såsom motiverad. Då därtill en tendens till fortgående ökning av utestående reservationer framträtt, har under det nu avslutade budgetarbetet ansetts motiverat att taga tillämpningsområdet för de olika anslagsformerna under omprövning i syfte att vinna en bättre anpassning av anslagen efter de faktiska utgifterna.

Vid en granskning av de nuvarande reservationsanslagen har det i åtskilliga fall ansetts möjligt och lämpligt att övergå till *obetecknade anslag*. En viss ledning har därvid utvecklingen av utbetalningarna från anslagen givit. En förändring i angiven riktning har sålunda ansetts motiverad, om de hittillsvarade reservationsanslagen brukat lyftas till hela eller nästan hela sitt belopp under den ifrågavarande statsregleringsperioden. De föreslagna omläggningarna ha med denna utgångspunkt fått prövas från fall till fall. I stort sett har dock en viss enhetlighet kunnat upprätthållas inom såväl som mellan de olika huvudtitlarna.

Beträffande den omfattning i vilken en omläggning till obetecknade anslag förordats må här nämnas följande. Stipendie- och resestipendieanslagen hava i viss utsträckning kunnat förändras till obetecknade anslag, så även anslag till kurser samt till understöd och bidrag åt föreningar eller enskilda för diverse olika ändamål. Anslag till bokbindning och dylikt hava upptagits såsom obetecknade anslag. Stundom anvisas avlönings- eller arvodesmedel å reservationsanslag. I dessa fall föreslås i regel omläggning till obetecknade anslag. Anslag till underhåll och ökande av samlingar ha däremot fått bibehålla sin karaktär av reservationsanslag; likaså de anslag som rubriceras materiel. Omläggningen har avsett ett sjuttiofemtal anslag, huvudsakligen å åttonde och nionde huvudtitlarna.

Departementschefen har ansett det icke vara osannolikt, att en förändring av reservationsanslag till obetecknade anslag kunde från tidigare angivna utgångspunkter genomföras i större utsträckning; vid den verkställda översynen har exempelvis övervägts att omvandla reservationsanslagen för bokinköp till obetecknade anslag. I vissa fall har emellertid en närmare undersökning rörande möjligheten att omvandla reservationsanslag till obetecknade anslag icke nu kunnat slutföras men av vederbörande anslagsdisponerande myndighet ställts i utsikt till ett kommande budgetår. I andra fall har erfarenheten av de förordade omläggningarna syntes lämpligen böra avvaktas innan dessa fullföljas. Försiktighet har ansetts motiverad av bland annat följande skäl.

Departementschefen har anfört bland annat följande.

»Omläggningen av vissa reservationsanslag till obetecknade anslag bygger i det stora hela på det antagandet, att de nya obetecknade anslagen uttagas under det budgetår för vilket de anvisats. Vinsten av en förändring av ett reservationsanslag till obetecknat anslag skulle givetvis vara ringa, om därav skulle följa, att en disponerad men under riksstatsåret icke utbetalad del av anslaget redovisades längre tid såsom utgiftsrest i stället för såsom reservation i budgetredovisningen. Emellertid föreligger i synnerhet vid själva övergången en viss risk för redovisningssvårigheter i anledning av ojämnheter i anslagsbelastningen. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att besluta om de bokföringsåtgärder som av sådan anledning må visa sig påkallade. Innan den nu förordade omläggningen genomföres i vidare utsträckning, böra emellertid meddelas regler för användningen av kontot för utgiftsrester.»

I samband med sistberörda fråga borde enligt departementschefen jämväl övervägas att vid disposition av ett obetecknat anslag eller reservationsanslag föreskriva viss tid inom vilken tillerkänt belopp skall vara lyftat.

Med hänsyn till de synpunkter som legat till grund för den föreslagna förändringen av vissa reservationsanslag till obetecknade anslag har vid övergången befintlig reservation ansetts böra tillgodoräknas vid bestämmande av det nya anslaget. Departementschefen har hemställt, att av omläggningen påkallade särskilda dispositionsbestämmelser m. m. skulle få meddelas av Kungl. Maj:t.

En annan linje för avskaffande av reservationsanslag, som jämväl prövats, har anknutit till den anordning som redan vunnit tillämpning bland annat beträffande bidrag till torrlägningsföretag. Riksdagen medgiver här årligen, att under det kommande budgetåret må beviljas bidrag från statens avdikningsanslag å tillhopa högst visst belopp, samt anvisar för varje budgetår statens avdikningsanslag såsom *förslagsanslag*. Denna ordning syntes departementschefen hava innefattat bestämda fördelar gentemot den förut tillämpade, då avdikningsanslaget var uppfört såsom ett reservationsanslag.

Därest reservationsanslag omvandlas till förslagsanslag av angiven typ, har särskild vikt ansetts böra tillmätas bestämmandet av ifrågakommande verksamhets omfattning, enär en utvidgning kommer att för efterföljande budgetår, då utfästelserna om utgifterna skola infrias, nödvändigöra uppförandet på riksstaten av i motsvarande grad förhöjda anslagsbelopp.

En omläggning av ifrågavarande slag har närmast syntts böra komma i fråga beträffande vissa reservationsanslag under nionde huvudtiteln. Vid den granskning, som under budgetarbetet medhunnits, har man emellertid stannat vid att föreslå, att för närvarande ytterligare endast två reservationsanslag, nämligen anslagen till byggande av nybyggesvägar och statens skogsutdikningsanslag, omvandlas till förslagsanslag, maximerade genom att riksdagen bestämmer de belopp till vilka bidrag från anslagen må utlämnas under budgetåret.

Ur statsfinansiell synpunkt har en övergång till förslagsanslag vid anvisandet av årskvoter av beslutade större engångsutgifter ansetts otvivelaktigt utgöra en betydelsefullare modifikation av nuvarande anslagsteknik än de ovan angivna förändringarna. Det är i dessa fall som det nu tillämpade förfaringssättet medför den starkaste spänningen mellan anslagsanvisningarna och de på olika budgetår faktiskt belöpande utbetalningarna. En omläggning i angiven riktning har departementschefen emellertid ansett böra genomföras först efter en närmare utredning i samarbete med i ämnet sakkunniga myndigheter, till vilken tillfälle under höstens budgetarbete ej erbjudit sig.

I ett fall utan principiell räckvidd har det dock ansetts möjligt och lämpligt att i riksstatsförslaget frångå äldre praxis vid anvisandet av årskvoter av engångsutgifter. Såsom närmare utvecklats av chefen för försvarsde-

partementet, har behov ansetts föreligga av viss ytterligare materielanskaffning av engångsnatur för försvarsväsendet till ett sammanlagt belopp av 20 miljoner kronor. Denna materiel borde beställas inom en nära framtid, men sannolikt komma leveranserna att fördela sig över de närmaste två budgetåren. Då möjlighet likväl ansetts föreligga, att mer än halva kostnaden för ifrågavarande materielanskaffning kan falla på det första året, måste ett reservationsanslag för ändamålet beräknas med hänsyn därtill och alltså eventuellt upptagas till ett belopp som omedelbart bereder full täckning för hela den föreslagna beställningen. Ett förslagsanslag åter borde lämpligen upptagas med blott halva den beräknade totalkostnaden; full täckning erhålles då genom att ett andra förslagsanslag av samma storlek anvisas under det senare av de båda berörda budgetåren. Till undvikande av onödig anhopning av reserverade medel har det erforderliga anslaget i förevarande fall ansetts böra äskas enligt sistnämnda alternativ.

Utskottet.

Såsom departementschefen framhållit är riksstatens uppgift att utgöra en hushållningsplan för visst budgetår, och böra i följd härav de i staten upptagna anslagen i möjligaste mån motsvara under året väntade utgifter. Denna princip kan dock icke för den svenska budgetens del i full utsträckning genomföras, enär reservationsanslagen normalt stå till förfogande även budgetåren närmast efter det, då anslaget uppförts å riksstaten. Reservationsanslagens användningsområde är i den svenska riksstaten relativt vidsträckt och anslagsformen torde vara lämplig, när det är fråga om särskilda arter av anslag eller vid anvisande av medel i anslutning till engångsbeslut. Där emot synes denna anslagsform ej fullt tillfredsställande i åtskilliga hänseenden, då det gäller fortlöpande verksamhet och under en följd av år anslag för detta ändamål ställas till förfogande. I vissa fall lära emellertid, särskilt då det gäller anslag till materielanskaffning under begränsad tidrymd, de obetecknade anslagen kunna ersätta reservationsanslagen, medan åter vid anvisandet av andra engångsutgifter, exempelvis där verksamheten till sin totalkostnad och art i förväg bestämts och då en utvidgning eljest måste nödvändiggöra uppförande å riksstaten av förhöjda anslagsbelopp, reservationsanslagen möjligen kunna ersättas med förslagsanslag. Departementschefen har meddelat, att vissa omläggningar enligt nyss angivna utgångspunkter föreslagits samt att ytterligare sådana förändringar komma att föreslås, ehuru utredningen på området ännu icke hunnit avslutas. Av vikt har även ansetts vara, att onödig anhopning av reserverade medel, något som nu i åtskilliga fall äger rum, för framtiden i möjligaste mån undvikas.

Utskottet har vid behandlingen av ifrågavarande spörsmål icke kunnat undgå att känna en viss tveksamhet, huru de föreslagna reformerna på olika områden — närmast beträffande vidgad användning av förslagsanslag — komma att i praktiken verka. Självfallet måste det bliva lättare att pröva dessa frågor i samband med behandlingen av de särskilda anslag, där en omläggning föreslagits eller kommer att föreslås. Vid en eventuell omlägg-

ning av ett reservationsanslag till förslagsanslag är det emellertid av vikt att anslagsberäkningen från myndigheternas sida sker med största noggrannhet så att anslaget så nära som möjligt ansluter sig till det verkliga behovet. I sak synas vissa skäl tala för de av departementschefen framförda synpunkterna, och otvivelaktigt är att såsom budgettekniken numera utvecklats sig en större smidighet kan vinnas genom en tillämpning av nämnda synpunkter beträffande användningen av olika anslagstyper. Utskottet är av den uppfattningen, att det med hänsyn till riksdagens ställning såsom anslagsbeviljande myndighet är önskvärt, att, framför allt då det gäller engångsutgifter av betydande storlek, särskild uppmärksamhet ägnas fördelningen i avseende å ändamål och belopp av den beräknade engångskostnaden på de år, under vilka den avses att utgå. Av skilda orsaker har så emellertid under senare år icke alltid kommit att bliva fallet. Utan att vilja närmare ingå på anledningarna härtill finner sig utskottet dock böra framhålla, att svårigheter i vissa fall möta att någorlunda exakt i förväg verkställa en dylik fördelning och att vid sådant förhållande departementschefens förslag, då det gäller vissa i förväg närmare angivna engångskostnader enligt viss plan, kan medföra fördelar i praktiskt hänseende. Dock vill utskottet hava uttalat, att stor försiktighet härvid bör iakttagas och att riksdagen själfallet kommer att alltjämt vid beviljande av anslag vidtaga de jämkningar, vartill den kan finna anledning med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet.

I anslutning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen må i skrivelse till Kungl. Maj:t tillkännagiva här ovan angivna uppfattning beträffande ifrågasatt ändring av tillämpningsområdet för olika anslagstyper.

Stockholm den 27 januari 1939.

På statsutskottets vägnar:

ANDERS RÅSTOCK.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit

från första kammaren: herrar *Oscar Olsson, Asplund, Pauli, Ström* i Lidköping, *Andrén, Nilsson* i Fredriksfält, *Larsson* i Varberg, *Bäcklund, von Heland, Nisser, Bergman* och *Domö*; samt

från andra kammaren: herrar *Råstock, Jansson* i Falun, *Magnusson* i Skövde, *Törnkvist, Svensson* i Grönvik, *Eriksson* i Stockholm, *Persson* i Falla, *Jonsson* i Eskilstuna, *Närlinge, Ward, Lindberg* i Umeå och *Bergvall*.