

Nr 32.

Ankom till riksdagens kansli den 18 februari 1944 kl. 2 em.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts i statsverkspropositionen gjorda framställning om kapitalbudgetens omläggning m. m.

(4:e avd.)

I propositionen nr 1 har Kungl. Maj:t, under Kapitalbudgeten, Investeringsplan (se statsrådsprotokollet över finansärenden för den 4 januari 1944), föreslagit riksdagen att, med godkännande av den föreslagna utformningen av kapitalbudgeten, bemyndiga Kungl. Maj:t att meddela de föreskrifter i de i statsrådsprotokollet berörda frågor som må befinnas erforderliga i samband med dess genomförande.

Vidare har Kungl. Maj:t under Utgifter å riksstaten, För flera huvudtitlar gemensamma frågor, 2. Anslag till anläggningsarbeten (se statsrådsprotokollet över finansärenden för den 4 januari 1944) föreslagit riksdagen att bemyndiga Kungl. Maj:t att förfoga över investeringsanslagen å kapitalbudgeten samt reservationsanslagen å riksstatens utgiftshuvudtitel för avskrivning av nya kapitalinvesteringar, därest de med investeringsanslagen avsedda arbetena påbörjats före utgången av tredje budgetåret efter det, för vilket anslagen sist blivit i riksstaten uppförda.

I överensstämmelse med vad som förordades i 1943 års statsverksproposition har Kungl. Maj:t genom beslut den 29 januari 1943 anbefallt riksräkenskapsverket att verkställa utredning angående den budgettekniska utformningen av medelsanvisningar för investeringsändamål. Med skrivelse den 12 juni 1943 har verket överlämnat den anbefallda utredningen. Över denna ha sedermera yttranden inhämtats från generalpoststyrelsen, telegrafstyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, statskontoret och fullmäktige i riksgäldskontoret. Riksräkenskapsverket har därefter avgivit förnyat utlåtande i ämnet. En närmare redogörelse för den sålunda verkställda utredningen lämnas i Bihang E till Inkomster å riksstaten.

Enligt det av riksräkenskapsverket i dess senaste utlåtande föreslagna systemet skulle en särskild *investeringsstat* upprättas för varje kapitalfond. På denna stat skulle redovisas å ena sidan ett belopp, utvisande den s a m m a n l a g d a bruttoinvesteringen i fonden enligt av riksdagen fattade beslut, och å andra sidan tillgängliga avskrivningsmedel samt övriga å fonden disponibla likvida medel. Saldot mellan dessa poster skulle utvisa det nettotillskott av

kapitalmedel, som erfordras för de beslutade investeringarnas genomförande. De i staterna framräknade nettotillskotten skulle sammanföras i en *investeringsplan*, vars slutsumma således skulle ange den nettoinvestering av kapitalmedel, som kräves för genomförandet av den av riksdagen beslutade bruttoinvesteringen. Investeringsplanen med därå uppförda saldobelopp skulle enligt riksräkenskapsverkets förslag träda i stället för den nuvarande kapitalbudgeten, och riksstaten begränsas till att avse driftbudgeten. De till planen knutna staterna skulle innefatta en fullständig inkomstspecifikation. Specifikationen av de utgifter för investeringsändamål, vilkas totalbelopp för varje fond uppföres å den för fonden upprättade statens utgiftssida, förutsättes utformad och uppställd på samma sätt som den nuvarande anslagsspecifikationen å kapitalbudgeten, vilken alltså icke i denna del skulle ändras annat än genom införandet av anslag till de arbeten som nu finansieras vid sidan av budgeten. Den föreslagna anordningen erbjöde, framhåller departementschefen, i redovisningshänseende praktiska fördelar och anslöte sig nära till nuvarande praxis i fråga om dispositionen över affärsverkens likvida medel. Den stämde också väl överens med det förfarande som är regel för driftbudgetens del. Samtidigt möjliggjorde den att i den löpande budgetredovisningen lämna en korrekt bild av investeringsverksamhetens fortgång.

Departementschefen anför vidare följande.

Enligt riksräkenskapsverkets förslag skulle de å investeringsplanen uppförda nettoinvesteringsbeloppen betecknas såsom investeringsanslag. Med hänsyn därtill har verket förordat, att de nuvarande investeringsanslagen i stället skulle betecknas såsom investeringsbemyndiganden. De å investeringsplanen uppförda tillskotten av kapitalmedel komma visserligen att av riksgäldskontoret behandlas såsom anslag, på vilka de lyftade beloppen i vanlig ordning avföras. De äro dock till sin natur närmast att betrakta såsom av riksdagen till förfogande ställda lånemedelsanvisningar, avsedda att tagas i anspråk blott i den mån övriga medel icke förslå för de beslutade investeringarnas genomförande, och böra i enlighet därmed uppföras såsom saldoposter med förslagsvis angivna belopp. Om någon särskild beteckning för dessa posters vidkommande anses erforderlig, synes den under dessa förhållanden lämpligen kunna bli *investeringsbemyndigande*. Anledning saknas under dessa omständigheter att frångå den gängse terminologien med avseende på de direkta medelsanvisningarna för olika investeringsändamål, vilka alltså böra bibehålla beteckningen *investeringsanslag*. Såsom sammanfattande benämning på investeringsplanen, investeringsstaterna och specifikationen av investeringsanslagen torde även efter den föreslagna omläggningen kunna användas termen *kapitalbudgeten*. Den till driftbudgeten begränsade riksstaten samt kapitalbudgeten torde tillsammans böra betecknas *statsbudgeten*.

Investeringsanslagen böra tydligen vid tillämpning av det förordade systemet jämväl i fortsättningen äskas av cheferna för fackdepartementen. På finansdepartementets föredragning skall ankomma att i stället för inkomstberäkningen å kapitalbudgeten anmäla investeringsplan och investeringsstater.

En förutsättning för den här förordade omläggningen av kapitalbudgeten är, att frågan om förnyelsefundsredovisningen vinner sin lösning. På denna punkt har riksräkenskapsverket framlagt ett förslag, till vilket myndigheterna i stort sett anslutit sig. Förslaget innebär, att förnyelsefonderna ombildas till

egentliga värdeminskningsskonton, varjämte samtidigt en reglering av det bokförda tillgångsvärdet och värdeminskningsskontots belopp skall vidtagas i syfte att undanröja de felaktigheter, som framkommit vid tillämpningen av hitillsvarande system. Då förslaget innebär en ändamålsenlig anpassning av den statliga förnyelsefondsredovisningen till moderna affärsmässiga bokföringsprinciper och då vidare dess genomförande kommer att medföra en ökad tillförlitlighet vid redovisningen av statens kapitaltillgångar och affärsverkens vinstberäkningar, ansluter jag mig till de av riksräkenskapsverket förordade åtgärderna. Det nu bestående sambandet mellan förnyelsefondsavsättningarna och de fondförvaltande myndigheternas rörelsekapital synes ha starkt bidragit till de konstaterade bristerna i affärsverkens redovisning och bör därför hävas. Till vinnande av enhetlighet torde vid omläggningens genomförande nu förefintliga behållningar av likvida medel, som i samband med förnyelsefondsavsättningen insatts hos riksgäldskontoret, böra salderas mot fondernas bokförda kapital. Särskilt avsatta pensionsmedel böra underkastas samma regler som förnyelsefondsmedel. Konsekvenserna av de nu förordade åtgärderna synas mig aktualisera frågan om postverkets ställning i budgetärt hänseende, som därför torde böra upptagas till närmare utredning. Jag är icke beredd att i detta sammanhang taga ställning till förslaget, att nuvarande medelsdisposition för avsättning till pensionsfonderna vid affärsverken skulle försvinna.

Då den ändrade redovisningen på kapitalbudgeten enligt förslaget skall kombineras med en strängare redovisningsskyldighet för myndigheterna beträffande användningen av kapitalmedlen än som nu tillämpas i praxis, borde enligt departementschefens mening *dispositionsrätten över investerings- och avskrivningsanslag* utsträckas på sätt riksräkenskapsverket föreslagit. Kungl. Maj:t borde sålunda äga befogenhet att disponera över nämnda anslag, under förutsättning att den beslutade investeringen påbörjats inom tredje budgetåret efter det budgetår, för vilket investeringsanslaget anvisats. I anslutning härtill anföres vidare följande.

Riksräkenskapsverket har framhållit, att det hittills ansetts tveksamt om de regler, som gällt angående den tid under vilken reservationsanslag må disponeras, varit tillämpliga med avseende å lyftade, icke förbrukade medel. I vart fall ha de icke tillämpats med avseende å sådana medel. Följaktligen torde vid övergången till nu förordade redovisningsregler hos vissa affärsverk förefinnas behållningar å lyftade anslag som, därest de kvarstått å anslagen, icke utan riksdagens särskilda medgivande kunnat vidare disponeras. Dessa behållningar, vilka endast kunna avse mindre belopp, bli nu åter föremål för anslagsmässig redovisning. Av praktiska skäl synes det lämpligt, att Kungl. Maj:t kan utan riksdagens hörande i varje särskilt fall meddela beslut angående dispositionsrätten till dylika anslagsbehållningar. Detta står även i överensstämmelse med de nu föreslagna nya reglerna för dispositionsrätten till investeringsanslag.

Behållningar komma vid övergångstillfället även att kvarstå å medel, som av Kungl. Maj:t anvisats att utgå ur vederbörande förnyelsefonder. Dessa behållningar böra vid nästa budgetårsskifte få behandlas på samma sätt som reservationer å äldre investeringsanslag och följaktligen såsom sådana överföras till motsvarande för budgetåret 1944/45 anvisade anslag.

Kungl. Maj:ts förevarande förslag utgör en komplettering till 1937 års budgetreform. Såsom departementschefen framhåller, åsyftas med förslaget

en rationalisering av den statliga kapitalbokföringen och redovisningen av investeringsverksamheten över budgeten.

Den nuvarande kapitalbudgeten är så tillvida ofullständig, att ersättningsanskaffningarna icke redovisas över riksstaten. Även åtskilliga andra investeringar finansieras vid sidan av budgeten genom användning av de olika fondernas likvida medel. Efter det den föreslagna omläggningen genomförts, kan ur budgeten utläsas investeringsverksamhetens såväl brutto- som nettovolym.

Utskottet finner önskvärt, att åtgärder vidtagas för att åstadkomma en fullständigare överblick över den statliga investeringsverksamheten. Därigenom erhåller såväl Kungl. Maj:t som riksdagen ökade möjligheter att kontrollera kapitalutvecklingen och bedöma dess konsekvenser.

För närvarande ombesörjes redovisningen mot budgeten av de för olika investeringsändamål förbrukade kapitalmedlen av riksgäldskontoret. Enligt Kungl. Maj:ts förslag skulle denna redovisning, utom i vad avser lånemedlen, äläggas de fondförvaltande myndigheterna. Att så sker synes utskottet ändamålsenligt. Det bör särskilt vara av värde att beträffande affärsverken kunna ur budgetredovisningen erhålla direkta uppgifter på de belopp, som faktiskt förbrukats för olika investeringsändamål.

Liksom departementschefen anser utskottet, att en särskild investeringsstat bör upprättas för varje kapitalfond. På denna bör redovisas å ena sidan ett belopp, utvisande den sammanlagda bruttoinvesteringen i fonden enligt av riksdagen fattade beslut, och å andra sidan tillgängliga avskrivningsmedel samt övriga å fonden disponibla likvida medel. Saldot mellan dessa poster utvisar det nettotillskott av kapitalmedel, som erfordras för de beslutade investeringarnas finansiering.

Av det anförda följer, att utskottet i sak icke har något att erinra mot den ifrågasatta omläggningen av kapitalbokföringen och redovisningen av investeringsverksamheten över budgeten. I formellt hänseende anser utskottet sig emellertid böra förorda viss jämkning av Kungl. Maj:ts förslag.

Vid den år 1937 beslutade budgetreformen infördes begreppen driftbudget och kapitalbudget. Driftbudgeten motsvarar närmast ett enskilt företags vinst- och förlusträkning. Kapitalbudgeten åter utgör en från driftbudgeten skild plan för ny kapitalinvestering i statens kapitalfonder. Riksstaten utgör den sammanfattande benämningen å drift- och kapitalbudgeterna.

Enligt Kungl. Maj:ts förslag skall upprättas en särskild investeringsplan. På denna skall för varje kapitalfond redovisas det bemyndigande att investera nya kapitalmedel (investeringsbemyndigande), som erfordras för genomförande av de av riksdagen beslutade utbetalningarna för olika investeringsändamål, vilka på vanligt sätt skola specificeras på skilda investeringsanslag. Till varje på investeringsplanen uppfört bemyndigande är knuten en investeringsstat, där storleken av det erforderliga bemyndigandet framräknas såsom saldot mellan å ena sidan summan av investeringsanslagen under fonden och å andra sidan å fonden för investeringsändamål disponibla avskrivningsmedel och övriga kapitalmedel. Enligt förslaget skall kapitalbudgeten utbrytas ur riksstaten, som alltså efter förslagets genomförande skulle omfatta endast

driftbudgeten. Såsom sammanfattande benämning för den på detta sätt begränsade riksstaten med därtill hörande inkomst- och anslagsspecifikationer samt kapitalbudgeten — omfattande investeringsplanen jämte därvid fogade investeringsstater och anslagsspecifikationer — föreslås beteckningen statsbudget.

De skäl, som i statsverkspropositionen åberopats till stöd för ett övergivande av den år 1937 beslutade terminologien, synas utskottet icke övertygande. Redan begreppen statsbudget och riksstat med ordet stat i olika bemärkelser innebära terminologiskt sett en försämring. Därtill kommer, att begreppet kapitalbudget alltjämt skulle bibehållas, ehuru av delvis annan innebörd än för närvarande. Enligt utskottets mening tala övervägande skäl för att den nuvarande terminologien med riksstaten såsom sammanfattande begrepp för driftbudgeten och kapitalbudgeten bibehålles. Om så sker, bör emellertid kapitalbudgeten såsom en av riksstatens bägge huvuddelar alltjämt omfatta en inkomstsida och en utgiftssida. Härvidlag synas vid en omläggning, som till sin sakliga innebörd överensstämmer med Kungl. Maj:ts förslag, tvenne utvägar stå till buds.

Enligt den ena, som redan 1936 års budgetsakkunniga anvisat, skulle å inkomstsidan uppföras de medel som avses skola disponeras för ny kapitalinvestering, uppdelade å avskrivningsmedel, äldre kapitalmedel och lånemedel. Å utgiftssidan åter skulle uppföras de anslag för kapitalinvestering, vilka anvisats för olika ändamål. Omsatt å Kungl. Maj:ts nu föreliggande förslag innebär denna lösning, att å inkomstsidan skulle uppföras fem titlar, nämligen avskrivningsmedel från driftbudgeten, avskrivningsmedel inom statens kapitalfonder, övriga kapitalmedel, bidrag från diversemedelsfond och lånemedel (investeringsbemyndigandena), medan å utgiftssidan skulle såsom särskilda titlar uppföras de olika kapitalfonderna.

Såsom antytts kunna ur formell synpunkt icke riktas några erinringar mot en lösning i enlighet härmed. Emellertid är denna utväg ur synpunkten av investeringsverksamhetens redovisning över budgeten behäftad med sådana olägenheter, att ett av de väsentligaste syftemålen med den föreslagna reformen skulle äventyras, nämligen överflyttningen av nämnda redovisning från riksgäldskontoret till de fondförvaltande myndigheterna. Skall detta syftemål uppnås böra med utgående från Kungl. Maj:ts föreliggande förslag å kapitalbudgetens inkomstsida uppföras de lånemedel, som erfordras för de beslutade kapitalinvesteringarna och vilka jämväl enligt Kungl. Maj:ts förslag alltjämt skulle redovisas av riksgäldskontoret. Härav följer åter att å kapitalbudgetens utgiftssida måste uppföras de belopp, som svara mot dessa lånemedel, d. v. s. summan av de beslutade kapitalinvesteringarna minskad med summan av avskrivningsmedel och övriga disponibla kapitalmedel. Kapitalbudgetens utgiftssida kommer alltså att sammanfalla med den av Kungl. Maj:t framlagda investeringsplanen.

Utskottet vill för sin del förorda en lösning i enlighet med sist angivna alternativ.

Liksom fallet är med driftbudgeten torde åtminstone de å kapitalbudgetens

utgiftssida upptagna titlarna böra redovisas under en gemensam huvudrubrik. Möjligen kan rubriken kapitalinvestering därvid komma till användning. Å Kungl. Maj:t torde emellertid få ankomma att vid utarbetandet av slutligt förslag till kapitalbudget för nästa budgetår överväga förevarande ävensom övriga vid bifall till utskottets förslag uppkommande, här icke särskilt berörda spörsmål av formell art.

Såsom specifikation till kapitalbudgeten böra även enligt utskottets förslag fogas investeringsstaterna och de av riksdagen anvisade anslagen för investeringsändamål.

Utskottet anser sig slutligen böra tillstyrka det av Kungl. Maj:t äskade bemyndigandet att i vidgad utsträckning förfoga över investeringsanslagen å kapitalbudgeten samt reservationsanslagen å driftbudgetens utgiftstitel för avskrivning av nya kapitalinvesteringar.

Under återopande av det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen må

a) godkänna av utskottet föreslagen utformning av kapitalbudgeten samt bemyndiga Kungl. Maj:t att meddela de föreskrifter, som må befinnas erforderliga i samband med dess genomförande;

b) bemyndiga Kungl. Maj:t att förfoga över investeringsanslagen å kapitalbudgeten samt reservationsanslagen å driftbudgetens utgiftstitel för avskrivning av nya kapitalinvesteringar, därest de med investeringsanslagen avsedda arbetena påbörjats före utgången av tredje budgetåret efter det, för vilket anslagen sist blivit i riksstaten uppförda.

Stockholm den 18 februari 1944.

På statsutskottets vägnar:

J. B. JOHANSSON.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit

från första kammaren: herrar *Johan Bernhard Johansson, Joh. Nilsson i Malmö, Oscar Olsson, Pauli, Gränebo, Lindström, Bernhard Nilsson, Bäckström, Bäcklund, Holmström, Karl Andersson och Ivar Persson*; samt

från andra kammaren: herrar *Skoglund i Doverstorp, Eriksson i Stockholm, Svensson i Grönvik, Andersson i Prästbol, Danielsson, Ward, Pettersson i Dahl, Andersson i Malmö, Mårtensson, Staxäng, Lindholm och Åkerström*.