

Nr 118.

Ankom till riksdagens kansli den 3 maj 1946 kl. 4 e. m.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om utredning rörande behovet av vissa anslag, som beviljats under krigsåren men ännu icke tagits i anspråk.

(4:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Wistrand* (I: 142) och den andra inom andra kammaren av herr *Wiberg m. fl.* (II: 198) har hemställts, att riksdagen måtte *dels* vid behandlingen av Kungl. Maj:ts proposition nr 1 taga hänsyn till de reservationer å driftbudgeten samt de outnyttjade anslag å kapitalbudgeten vilka kunna väntas kvarstå vid utgången av budgetåret 1945/46, *dels ock* hos Kungl. Maj:t begära att en skyndsam utredning måtte verkställas rörande behovet av de anslag, som beviljats under krigsåren men ännu icke tagits i anspråk, samt att resultatet av sådan utredning föreläggas riksdagen i så god tid att hänsyn därtill kan tagas vid statsregleringen för budgetåret 1946/47.

Till stöd för sina förslag ha motionärerna anfört följande.

Riksstatens utgifter och inkomster böra vara så noggrant beräknade, att alltför stora avvikelser därifrån icke uppkomma i budgetredovisningen. Detta krav äger icke bara teoretisk betydelse. Endast i den mån det kan tillfredsställas bibehåller riksdagen sin kontroll över finanspolitikens samt över statsverksamhetens omfattning och utformning.

Av sådana skäl ha vid flera tillfällen särskilda åtgärder vidtagits, så snart av de årliga budgetredovisningarna framkommit, att uppskattningen av inkomster eller utgifter i riksstaten kontinuerligt varit felaktiga. Omedelbart efter det första världskriget gjordes flera utredningar i sådant syfte. Bland annat bidrog omläggningen av budgetåret till erforderlig sanering, och under ett tiotal år kunde riksdagen sedermera utöva en tillfredsställande kontroll över statsutgifterna för varje budgetår. I samband med den av riksdagen år 1933 beslutade lånefinansieringen av vissa krisanslag för arbetslöshetens bekämpande anmälde sig emellertid svårigheter ånyo. Som bekant kunde dessa anslag icke beredas en tillräckligt sorgfällig prövning, vilket hade till följd att nämnda anslag icke kunde förbrukas under vederbörande budgetår. Det totala beloppet av icke utbetalda anslag av lånemedel, vilket den 30 juni 1933 uppgått till 53 miljoner kronor, steg till 159 miljoner kronor den 30 juni 1934. Likväl begärde och erhöll Kungl. Maj:t nya anslag. Det totala beloppet av outnyttjade anslag steg därför avsevärt under de följande åren.

Under det andra världskriget ha förhållandena nödgat Kungl. Maj:t att begära betydande anslag å förskottsstat, vilka sedan fått regleras genom anslag å tilläggsstat. Möjligheter ha icke förelegat att med säkerhet be-

Bihang till riksdagens protokoll 1946. 6 saml. Nr 118.

räkna utgifternas storlek under det kommande budgetåret, utan det har varit nödvändigt att utrusta Kungl. Maj:t med omfattande fullmakter. I samma mån ha riksdagens kontrollmöjligheter försvårats. När det därjämte visat sig erforderligt att finansiera en avsevärd del av driftbudgetens utgifter med lån, har anslagsgranskningen understundom blivit mindre noggrann än som kanske eljest skulle ha varit fallet. En sorgfällig och effektiv prövning har för övrigt många gånger omöjliggjorts till följd av den forcering av ärendenas handläggning som präglat särskilt slutet av riksdagssessionerna. Fall inträffade, vilka redan budgetårskommittén tjugu år tidigare beskrivit; det uppstod en tendens hos Kungl. Maj:t att begära anslag i snabbare takt än som motsvarade möjligheterna för Kungl. Maj:t att under budgetåret förbruka de anvisade medlen.

Följden av denna utveckling har blivit, att mycket betydande reservationer nu redovisas i driftbudgeten samt att mycket stora belopp kvarstå utnyttjade av anslagen å kapitalbudgeten. Nedanstående tablå utvisar beloppet vid utgången av varje budgetår av dels reservationerna å anslagen i driftbudgeten »för egentliga statsutgifter» och dels »utnyttjade medel» i kapitalbudgeten, allt i miljoner kronor.

Budgetår	Driftbudgeten	Kapitalbudgeten
1940/41	571	674
1941/42	1 232	787
1942/43	1 128	935
1943/44	1 109	1 132
1944/45	1 214	2 148

Storleken av det sammanlagda beloppet av icke utnyttjade anslag uppgick följaktligen den 30 juni 1945 till icke mindre än ungefär 3 300 miljoner kronor. Vad detta innebär får sin belysning av det faktum att samtliga utgifter under budgetåret 1946/47 enligt det nu framlagda förslaget till riksstat beräknats till 3 258 miljoner kronor.

Fråga uppstår nu, vilka konsekvenserna skulle bli, därest de av riksdagen beslutade, ehuru av Kungl. Maj:t ännu icke utnyttjade anslagen tagas i anspråk. Detta stora medelsbehov finge naturligtvis i det väsentliga täckas genom ytterligare upplåning. Denna skulle komma att äga rum under en tid, då det finns anledning att förmoda att lånemarknaden överhuvud taget blir utsatt för långt gående anspråk även från näringslivets sida i samband med den nödvändiga kompletteringen och utbyggnaden av maskinell utrustning samt av varulagren. Man får i detta sammanhang inte bortse ifrån de krav som komma att resas i fråga om trafikapparatusens förbättrande, byggnadsverksamhet och bostadsförsörjning. Kapitalmarknaden skulle bli föremål för en stark press med de ekonomiska konsekvenser som därav följa.

Ur riksdagens synpunkt måste det vara angeläget att åter bringa den statliga utgiftspolitiken under sin kontroll. Detta är emellertid icke möjligt så länge de nu nämnda betydande anslagsreservationerna kvarstå. De innebära i själva verket ett bemyndigande för Kungl. Maj:t, som med hänsyn till den nu återställda freden icke längre är erforderligt eller lämpligt. Då riksdagen nu är samlad under mycket lång del av året och Kungl. Maj:t enligt vedertagen praxis anses oförhindrad att avlämna propositioner t. o. m. under höstsession, synas vägande skäl tala för att riksdagen kan kräva en betydligt mera noggrann specifikation av anslagsändamålen och medelsbehovet än som varit vanligt under krigsåren.

Till slut må framhållas, att den konjunkturpolitiska uppgift, som man numera vill tillerkänna finanspolitiken, kräver, att riksstaten följes med största noggrannhet. Vare sig budgeten utformas i konjunkturstimulerande eller konjunkturdämpande syfte måste den i budgeten uttryckta samhälls-ekonomiska finansplaneringen förverkligas under avsedd tidrymd, såvida det åsyftade resultatet skall uppnås. Om så icke sker, kan det visa sig, att ökningar eller minskningar av budgetens utgifter eller inkomster äro irrationella och att skadan därav är lika stor som nyttan skulle ha varit vid ett planerligt förverkligande av riksdagsbesluten.

En revision beträffande de nu förefintliga outnyttjade anslagen å riksstaten kan icke ske utan en genomgående utredning och prövning av anslagens ändamål och möjligheterna ur olika synpunkter att fullfölja dem. Därför är det angeläget att en sådan utredning kommer till stånd i så god tid, att riksdagen kan taga hänsyn till dess resultat då riksdagen går att slutligt behandla förslaget om riksstat för budgetåret 1946/47.

Såsom motionärerna framhållit uppgick den 30 juni 1945 beloppet av icke utnyttjade anslag till omkring 3 300 miljoner kronor. Till belysande av beloppets fördelning å olika huvudtitlar och ändamål får utskottet hänvisa till följande, genom finansdepartementets försorg upprättade sammanställning.

Utskottet.

Reservationer på driftbudgeten per den 30/6 1945.

	mkr i runda ta
IV ht Materielanskaffningsanslag, anvisade på riksstat, inklusive kvotanslag	475
Täckningsanslag för förskottsstatsutgifter för materielanskaffning	340
V ht Arbetsmarknadsreglerande åtgärder	30
Bostadsbyggnadssubventioner	43
VI ht Väganslagen	70
VII ht Internationellt återuppbyggnadsarbete	74
IX ht Anslag till jordbruksregleringen	87
Övriga reservationer på driftbudgeten	96
	1 215

Outnyttjade belopp på kapitalbudgeten per den 30/6 1945.

	mkr
Statens affärsverksfonder	162
Luftfartsfonden	14
Statens allmänna fastighetsfond	24
Försvarets fonder	140
Statens utlåningsfonder	92
Fonden för låneunderstöd	408
Fonden för förlag till statsverket	1 301
Diverse kapitalfonder	8
	2 149.

Beträffande vissa av de större posterna har utskottet från finansdepartementet och riksräkenskapsverket inhämtat följande.

De under fjärde huvudtiteln redovisade reservationerna å 475 miljoner kronor vore huvudsakligen att hänföra till anslag, anvisade för genomförande av ett på förhand uppgjort anskaffningsprogram under den av 1942 års försvarsbeslut omfattande femårsperioden 1942/47. Reservationerna måste ses mot bakgrunden dels av att anslagen anvisats i form av s. k. kvotanslag — d. v. s. anslag utmäta icke efter behovet av medel under visst budgetår utan i utjämningsssyfte inom femårsramen bestämda till i allmänhet femtedelen av det för materielanskaffning avsedda beloppet — dels ock av det förhållandet att reservationerna motsvarades av genom utlagda beställningar bundna kommande likvider. Reservationerna å 340 miljoner kronor åter vore hänförliga till anslag för täckning av Kungl. Maj:ts anvisningar för materielanskaffning av engångsnatur för beredskapsändamål. Beloppet motsvaras sålunda av beslutade och i stor utsträckning genom beställning bundna utgifter.

Av de under femte huvudtiteln redovisade reservationerna måste reservationen å 30 miljoner kronor å anslag till arbetsmarknadsreglerande åtgärder ses mot bakgrunden av svårigheten att med hänsyn till det labila arbetsmarknadsläget åstadkomma en på förhand hållbar anslagsberäkning. Reservationen å 43 miljoner kronor å anslag till bostadssubventioner motsvarades icke av någon verklig besparing utan sammanhängande med att vederbörande låntagare vore skyldig att innan beviljat lån utbetalades fullgöra vissa prestationer.

I fråga om reservationen under nionde huvudtiteln å anslag till jordbruksregleringen vore att märka, att förefintligheten av reservation medfört att anslag till vissa ändamål av denna art icke behövt äskas för budgetåren 1945/46 och 1946/47.

Av beloppet övriga reservationer, 96 miljoner kronor, märktes omkring 20 miljoner å underhållsanslag och 20 miljoner kronor å anslag för skyddsrumsanläggningar.

Vad åter angår de å kapitalbudgeten redovisade outnyttjade beloppen har — bortsett från beloppet om 1 301 miljoner kronor, vilket såsom hänförande sig till internationell kreditgivning intoge en särställning — framhållits följande. Beloppen 92 och 408 miljoner kronor avsåge huvudsakligen anslag för krediter för bostadsbyggnadsverksamhet.

När det gäller att bedöma den föreliggande situationen, har det synts utskottet angeläget att närmare söka utröna anledningarna till de betydande reservationerna. Utskottet vill härutinnan framhålla följande.

I fråga om de till beloppet mest betydande anslagsreservationerna under driftbudgeten — de under fjärde huvudtiteln — torde dessa till en del vara orsakade av konstruktionen med inom femårsramen av budgettekniska skäl jämnt fördelade kvotanslag. Vidare torde de avsevärda reservationerna å

till täckning av engångsutgifterna för materielanskaffning anvisade anslag sammanhånga med att anslagen anvisas först sent under riksdagens vårsession och följaktligen icke hinna disponeras före budgetårets utgång. Härjämte må framhållas, att svårigheter ha förelegat att till följd av knapphet på materiel och arbetskraft inom förutsatta tider få utlagda beställningar effektuerade. Vad åter angår de å kapitalbudgeten redovisade, icke utnyttjade beloppen måste jämväl här bemärkas den eftersläpning, som med hänsyn till brist å materiel och arbetskraft uppkommit.

En orsak till de betydande reservationerna synes vara, att anslag å tilläggsstat — även i andra fall än då fråga är om anslag för täckning av till förskottsstat hänförliga utgifter — äskas och beviljas å så sent stadium av budgetåret, att deras utnyttjande icke kan ifrågakomma före budgetårsskiftet. En annan anledning torde vara att söka i det förhållandet, att anslag för visst ändamål stundom äskas å den ordinarie riksstaten till hela det för ändamålet erforderliga beloppet, ehuru anslaget icke beräknas kunna förbrukas under det aktuella budgetåret.

Enligt utskottets mening är för ett uppnående av det av motionärerna åsyftade målet — reservationernas nedbringande — olika vägar möjliga. Å ena sidan kan en förnyad prövning av behovet att tillgodose de med redan beviljade anslag avsedda ändamålen företagas. Å andra sidan kunna eftersträvas sådana åtgärder, som äro ägnade att för framtiden förebygga uppkomsten av reservationer av nuvarande storleksordning. Enligt utskottets mening böra båda vägnas framkomlighet noggrant prövas.

Motionärerna ha hemställt, dels att vid behandlingen av anslagsäskandena för budgetåret 1946/47 vederbörlig hänsyn måtte tagas till de reservationer som väntas kvarstå vid utgången av innevarande budgetår, dels ock att en utredning måtte verkställas rörande behovet av fortsatt disposition av de reservationer, som förefinnas å de under krigsåren beviljade anslagen.

Utskottet har under hand beretts tillfälle taga del av en genom finansdepartementets försorg verkställd undersökning rörande möjligheterna att indraga förefintliga reservationer å anslag av kriskaraktär under femte, sjätte, åttonde, nionde och tionde huvudtitlarna. Undersökningen har utvisat, att vissa i förhållande till totalbeloppet av förefintliga reservationer relativt obetydliga belopp per den 30 juni 1946 torde kunna inbesparas. Att märka är dock, att kvarstående behållning å det för budgetåret 1940/41 till statlig krigsförsäkring anvisade anslaget å 100 miljoner kronor bedömts icke behöva utnyttjas. I övrigt har framhållits, att vid nämnda tidpunkt å vissa anslag kvarstående behållningar delvis överförts till anslag, som i samband med medelsäskanden för budgetåret 1946/47 underställts riksdagens prövning, ävensom att utredning påginge rörande möjligheterna att inbespara behållningen å vissa andra anslag. Undersökningen har omfattat kvarstående behållningar å sammanlagt omkring 145 miljoner kronor.

Den företagna undersökningen har icke omfattat anslagen under fjärde

huvudtiteln. I förevarande sammanhang må emellertid framhållas, att frågan om den fortsatta dispositionen av vissa under den förstärkta försvarsberedskapen anvisade medel underställdes riksdagens prövning i proposition (nr 386) till 1945 års riksdag. Propositionen avsåg just de reservationer om cirka 340 miljoner kronor, som ovan omförmälts. I propositionen begärdes riksdagens bemyndigande till fortsatt disposition i enlighet med i propositionen angivna riktlinjer av ifrågavarande anslagsmedel. Härvid förutsattes, att av förenämnda belopp om 340 miljoner kronor 92,8 miljoner kronor icke längre skulle erfordras. Riksdagen biföll propositionen men förutsatte, att, därest möjligheter till ytterligare besparingar uppstode, dessa komme att tillvaratagas.

Den företagna undersökningen rörande möjligheterna att indraga förefintliga reservationer å anslag under riksstatens femte, sjätte, åttonde, nionde och tionde huvudtitlar ger enligt utskottets förmenande vid handen, att relativt sett några större resultat knappast stå att vinna genom en allmän omprövning av den fortsatta dispositionen av de förefintliga reservationerna. Utskottet förutsätter emellertid, att frågan av Kungl. Maj:t ägnas fortsatt uppmärksamhet och att förefintliga möjligheter — jämväl beträffande anslag under riksstatens fjärde huvudtitel — till åstadkommande av besparingar och därmed nedbringande av reservationerna iakttagas.

I anslutning till vad motionärerna anfört rörande de konsekvenser beträffande läget å den allmänna lånemarknaden, som skulle bli en följd av ett ianspråktagande av de icke utnyttjade anslagen, torde böra bringas i erinran vad chefen för finansdepartementet i årets statsverksproposition under rubriken inkomster å driftbudgeten (s. 7) anfört i fråga om beräkningarna av det verkliga budgetutfallet för innevarande budgetår. Storleken av den beräknade minskningen under budgetåret 1945/46 av anslagsreservationerna å driftbudgeten uppskattas i angivna sammanhang till 250 miljoner kronor.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att motionerna I: 142 och II: 198 ej må till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 3 maj 1946.

På statsutskottets vägnar:

J. B. JOHANSSON.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit

från första kammaren: herrar *Johan Bernhard Johansson, Oscar Olsson, Lindström, Gränebo, Larsson, Heiding, Mannerskantz, Gustaf Karlsson, Gustaf Iwar Anderson, Petersson, Hesselbom och Ragnar Bergh*; samt

från andra kammaren: herrar *Eriksson* i Stockholm, *Svensson* i Grönvik, *Bergström, Andersson* i Malmö, *Staxäng, Wallentheim, Lindholm, Åkerström, Sefve, Petersson* i Degerfors, *Boman* i Kieryd och *Onsjö*.

Reservation

av herrar *Johan Bernhard Johansson, Gränebo, Heiding, Mannerskantz, Petersson, Ragnar Bergh, Svensson* i Grönvik, *Staxäng, Sefve, Boman* i Kieryd och *Onsjö*, vilka ansett, att utskottets yttrande och hemställan bort hava följande lydelse:

»Såsom motionärerna — — — inhämtat följande

De under — — — bundna utgifter.

Av de — — — vissa prestationer.

I fråga — — — och 1946/47.

Av beloppet — — — för skyddsrumsanläggningar.

Vad åter — — — för bostadsbyggnadsverksamhet.

Ökningen under senare budgetår av reservationerna (icke utnyttjade anslag) måste vara ägnad att inge betänkligheter. Motionärerna ha härvidlag pekat dels på de konsekvenser som skulle följa med ett ianspråktagande under ett och samma budgetår av outnyttjade belopp, dels ock på angelägenheten att åter bringa den statliga utgiftspolitiken under riksdagens kontroll. Vidare ha motionärerna framhållit, att den konjunkturpolitiska uppgift, som man numera vill tillerkänna finanspolitiken, kräver, att riksstaten följes med största noggrannhet, i det att den i budgeten uttryckta samhällsekonomiska finansplaneringen måste förverkligas under avsedd tidrymd, om det åsyftade resultatet skall uppnås. Mot vad motionärerna sålunda anfört synes i princip icke vara något att invända, och utskottet delar motionärernas uppfattning om önskvärdheten av att reservationer av nuvarande storleksordning böra undvikas.

När det gäller att bedöma den föreliggande situationen har det synts utskottet angeläget att närmare söka utröna anledningarna till de betydande reservationerna. Utöver vad motionärerna framhållit vill utskottet härutinnan anföra följande.

I fråga — — — arbetskraft uppkommit.

En orsak — — — aktuella budgetåret.

Enligt utskottets — — — noggrant prövas.

Utskottet har under hand inhämtat upplysningar från finansdepartementet rörande möjligheterna att indraga förefintliga reservationer å anslag av kriskaraktär. En genom departementets försorg beträffande reservationerna under femte, sjätte, åttonde, nionde och tionde huvudtitlarna verkställd undersökning har utvisat, att vissa i förhållande till totalbeloppet

av förefintliga reservationer relativt obetydliga belopp per den 30 juni 1946 torde kunna inbesparas. Att märka är dock, att kvarstående behållning å det för budgetåret 1940/41 till statlig krigsförsäkring anvisade anslaget å 100 miljoner kronor bedömts icke behöva utnyttjas. I övrigt har framhållits, att vid nämnda tidpunkt å vissa anslag kvarstående behållningar delvis överförts till anslag, som i samband med medelsäskanden för budgetåret 1946/47 underställts riksdagens prövning, ävensom att utredning påginge rörande möjligheterna att inbespara behållningen å vissa andra anslag. Undersökningen har omfattat kvarstående behållningar å sammanlagt omkring 145 miljoner kronor.

Den företagna undersökningen har icke omfattat anslagen under fjärde huvudtiteln. I förevarande sammanhang må emellertid framhållas, att frågan om den fortsatta dispositionen av vissa under den förstärkta försvarsberedskapen anvisade medel underställdes riksdagens prövning i proposition (nr 386) till 1945 års riksdag. Propositionen avsåg just de reservationer om cirka 340 miljoner kronor, som ovan omförmäلتs. I propositionen begärdes riksdagens bemyndigande till fortsatt disposition i enlighet med i propositionen angivna riktlinjer av ifrågavarande anslagsmedel. Härvid förutsattes att av förenämnda belopp om 340 miljoner kronor 92,8 miljoner kronor icke längre skulle erfordras. Riksdagen biföll propositionen men förutsatte, att, därest möjligheter till ytterligare besparingar uppstode, dessa komme att tillvaratagas. Vad åter angår i det föregående angivna reservationer om 475 miljoner kronor å anslag till materielanskaffning har icke i förevarande sammanhang företetts något material, ägnat möjliggöra ett bedömande av nödvändigheten att till fullo utnyttja reserverade belopp. Det vill förefalla utskottet som om skäl föreligga att undersöka förefintliga möjligheter att ernå besparingar jämväl beträffande dessa reservationer.

Utskottet anser sig icke kunna bedöma, huruvida genom en allmän omprövning av den fortsatta dispositionen av förefintliga reservationer några mer avsevärda besparingsresultat kunna stå att vinna. Utskottet, som förutsätter att spörsmålet av Kungl. Maj:t ägnas fortsatt uppmärksamhet, anser emellertid, att en systematisk undersökning rörande förefintliga möjligheter till åstadkommande av besparingar är att förorda.

Utskottet förutsätter vidare, att frågan om de ur budgetteknisk synpunkt föreliggande möjligheterna att för framtiden förebygga uppkomsten av reservationer av nuvarande storleksordning ägnas uppmärksamhet.

Under åberopande — — — utskottet hemställa,

att riksdagen må, i anledning av motionerna I: 142 och II: 198, i skrivelse till Kungl. Maj:t giva tillkänna vad utskottet ovan anfört.»