

Nr 180.

Utlåtande i anledning av väckt motion angående Kungl. Maj:ts rätt att ingå förbindelser, som ej kunna infrias med anlåtande av anvisade anslag.

(4:e avd.)

I en inom första kammaren av herr *Herlitz* väckt motion (I:103) har hemställts att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla om förslag till bestämmelser som klargöra, under vilka förutsättningar förbindelser må ingås, som ej kunna infrias med anlåtande av anvisade anslag.

Motionären har inledningsvis erinrat om att det för svensk budgetträtt är en väsentlig princip, att regeringen och myndigheterna icke utan riksdagens samtycke få sluta avtal eller ingå andra förbindelser med mindre medel anvisats för infriande av sålunda uppkommen betalningsskyldighet. Att förbindelser ingås utöver vad som kan täckas av anvisade anslag är emellertid, framhålles vidare, i många lägen en uppenbar nödvändighet; samtycke därtill lämnar riksdagen ock i mångahanda olika former. I avslutning härtill har motionären anfört följande.

I åtskilliga fall eftersöker man emellertid förgäves ett uttalande, som kan anses giva uttryck åt ett riksdagens samtycke, ehuru det icke kan undgås, att förbindelser ingås som belasta jämväl blivande anslag. Det har också antagits, att myndigheterna äro berättigade att »räkna med att deras verksamhet skall fortbestå» och i följd därav under vissa förutsättningar belasta även ännu ej anvisade anslag (jfr t. ex. SOU 1952:45 s. 43, 136). Det är emellertid ytterligt osäkert under vilka förutsättningar och i vilken omfattning Kungl. Maj:t och myndigheterna äga förfara på detta sätt. Denna osäkerhet är betänkelig. Den kan föranleda myndigheter, som besinna det ansvar en olaglig förbindelse kan draga med sig, till en långt driven försiktighet, som är till förfång för en rationell förvaltning. Å andra sidan kan det inträffa, att myndigheter, i vetskap om att förbindelser utan stöd av riksdagsbeslut i viss utsträckning måste tolereras, föranledas att tillägga sig en alltför vittgående frihet i detta hänseende.

Det synes med hänsyn härtill angeläget att det göres något så när klart huru långt myndigheterna i ifrågavarande hänseende äga gå. Vid sådant klargörande måste man utgå ifrån huvudregeln: den bör vara, att förbindelser för vilkas infriande medel ej anvisats ej få ingås utan riksdagens samtycke. Vad som bör fastslås genom beslut av riksdagen är sålunda endast de undantag från huvudregeln som skola gälla; riksdagen bör med andra ord giva sitt samtycke till sådana transaktioner som äro erforderliga. Det gäller härvid att taga fasta på de fall, där det är rationellt, om ej rent av nödvändigt, att avtal ingås, innan erforderlig medelsanvisning ägt rum. Bestämmelser i ämnet böra kunna meddelas i omedelbar anknytning till beslut om anvisande av särskilda anslag. Men de kunna också givas en generellare utformning; måhända kan det t. ex. vara ändamålsenligt att

allmänna regler givas rörande belastning av kommande års omkostnadsanslag till verken. Givetvis hör det under inga förhållanden bliva fråga om obegränsade bemyndiganden. Hur den erforderliga begränsningen skall göras, skall emellertid här ej diskuteras. Man kan t. ex. tänka sig bemyndigandet begränsat till att avse bestämda behov, bestämda belopp; vissa slags beslut kunna göras beroende av Kungl. Maj:ts medgivande o. s. v. Det torde böra framhållas, att de beslut av riksdagen, som åsyftas, icke få karaktären av statsregleringsbeslut och därför ej behöva varje år förnyas.

Beträffande en speciell fråga, som kan tjäna till belysning av det i motionen behandlade spørsmålet, är jag beredd att, om så önskas, lämna upplysningar till vederbörande avdelning av statsutskottet.

Över motionen ha, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, yttranden avgivits av statskontoret, riksräkenskapsverket och 1950 års budgeträttskommitté.

Statskontoret har erinrat om att det i motionen avhandlade spørsmålet tidigare berörts i en vid 1943 års riksdag väckt motion och vidare anfört följande.

Sedan 1943 års riksdag genom skrivelse nr 322 hemställt om den med sagda motion åsyftade utredningen, hava enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 28 april 1950 särskilda sakkunniga (1950 års budgeträttskommitté) tillkallats för att utreda frågan om en revision av grundlagarnas bestämmelser rörande budgeten och därmed sammanhängande spørsmål. Vid fullgörandet av sitt uppdrag, som uppenbarligen måste omfatta jämväl den i nu föreliggande motion behandlade frågan, hava de sakkunniga enligt meddelade direktiv att bland annat undersöka, i vilken omfattning hithörande bestämmelser böra intagas i regeringsformen eller i en budgetstadga.

Då sålunda syftet med den nu föreliggande motionen, vilket i och för sig synes statskontoret angeläget, redan torde hava blivit tillgodosett genom tillkallandet av nyssnämnda kommitté, lärer enligt ämbetsverkets mening motionen icke böra föranleda någon riksdagens åtgärd.

Riksräkenskapsverket har framhållit följande.

Några verkliga undantag från regeln att förbindelser, för vilkas infriande medel icke anvisats, ej få ingås utan riksdagens uttryckliga bemyndigande förekomma icke för närvarande, och sådana undantag böra enligt riksräkenskapsverkets mening icke heller medgivas i fortsättningen.

En sådan allmän bestämmelse om rätt att i viss utsträckning belasta kommande års anslag för statliga verk och myndigheter, som motionären tänkt sig, torde icke kunna ges en så klar och otvetydig utformning, att tveksamhet icke skulle behöva uppstå beträffande dess tillämpning. En dylik bestämmelse skulle dessutom kunna komma att medföra alltför vittgående avsteg från principen, att riksstaten skall utgöra en hushållningsplan för det budgetår, för vilket den fastställs. För de anslag, för vilka en bestämmelse med denna allmänna innebörd av motionären närmast avsetts, nämligen verkens och myndigheternas omkostnadsanslag, erfordras icke heller några särskilda bemyndiganden från riksdagens sida. Dessa anslag ha nämligen praktiskt taget undantagslöst karaktären av förslags-

anslag. Även om Kungl. Maj:t i fråga om ett sådant anslag ställer ett begränsat belopp till vederbörande myndighets förfogande, måste Kungl. Maj:t därför, i den mån myndigheten — i strid mot gällande grunder för dispositionen av anslagen å riksstaten — under det budgetår, för vilket anslaget beviljats, beslutar att belasta motsvarande anslag för ett kommande budgetår med utgifter, anses ha möjlighet att anvisa medel till täckande av dessa utgifter genom att lämna medgivande till överskridande i motsvarande grad av Kungl. Maj:ts medelsanvisning för det budgetår, under vilket utgifterna beslutats. Ett dylikt medgivande i efterhand till anslagsöverskridande sker i den formen, att Kungl. Maj:t låter vid det gjorda överskridandet bero.

I den mån reglering icke skulle ske genom generell utformade bestämmelser om rätt att belasta kommande års anslag, synes motionären icke ha tänkt sig något undantag från den av riksräkenskapsverket inledningsvis angivna regeln utan ha förutsatt, att ingående av förbindelser, för vilkas infriande medel ej anvisats, skall få ske endast efter riksdagens bemyndigande i varje särskilt fall. Riksräkenskapsverket har emellertid inhämtat, att den speciella fråga, som motionären funnit kunna tjäna till belysning av det i motionen behandlade spörsmålet, rör sig om behovet av ett sådant bemyndigande i fråga om det under justitiedepartementets huvudtitel uppförda reservationsanslaget till bidrag till utgivande av författningskommentarer m. m. Riksräkenskapsverket vill i anledning härav framhålla, att det enligt riksräkenskapsverkets mening beträffande detta anslag lika litet som i fråga om flertalet andra reservationsanslag bör komma i fråga att utverka riksdagens bemyndigande att ingå förbindelser, som ej täckas med disponibla anslagsmedel.

En tillämpning av anordningen med särskilda vid sidan av riksstaten lämnade utgiftsbemyndiganden annat än i rena undantagsfall skulle medföra en allvarlig försämring av möjligheterna för såväl Kungl. Maj:t som riksdagen att överblicka och kontrollera den reella budgetutvecklingen samt dessutom göra det avsevärt svårare att utöva en effektiv budgetkontroll. Anordningen bör därför endast komma till användning i de fall, där alldeles särskilda skäl tala härför. I enlighet härmed har också anordningens tillämpningsområde för driftbudgetens del hittills i stort sett begränsats till vissa för försvaret avsedda materielanskaffningsanslag, beträffande vilka avsteget från i allmänhet tillämpade principer motiveras av att bemyndiganden måste lämnas att på en gång utlägga beställningar enligt anskaffningsplaner, som omfatta flera år och därför redan av utrymmesskäl icke kunna i sin helhet täckas in på riksstaten för det budgetår, för vilket bemyndigandena lämnas. Riksräkenskapsverket vill också erinra om att framställningar om utsträckning av anordningens tillämpning till anslaget till bidrag till anläggningar för vattenförsörjning och avlopp och till anslaget till bidrag för jordbrukets rationalisering av ovan angivna skäl avstyrkts av riksräkenskapsverket och på grund härav också ansetts icke böra ifrågakomma.

1950 års budgeträttskommitté har bl. a. uttalat följande.

Kommittén vill i likhet med motionären understryka vikten av att upprätthålla den för svensk budgeträtt väsentliga principen att avtal eller andra förbindelser icke utan riksdagens samtycke få ingås, med mindre medel anvisats för infriande av sålunda uppkommen betalningsskyldighet.

I vissa fall har såsom i motionen anförts samtycke till att ingå förbindelser utöver vad som kan täckas av anvisade anslag ansetts nödvändigt och därför lämnats av riksdagen. Att såsom i motionen föreslagits ytterligare utvidga anordningen med särskilda vid sidan av riksstaten lämnade utgiftsbemyndiganden, i vissa fall med en generellare utformning, finner sig emellertid kommittén böra bestämt avstyrka.

Utskottet. Motionärens förslag om ett närmare klarläggande av de förutsättningar, under vilka statsmyndigheterna få sluta avtal eller ingå andra förbindelser, då medel för infriande av sålunda uppkommen betalningskyldighet icke anvisats, har avstyrkts av såväl riksräkenskapsverket som 1950 års budgeträttskommitté. Riksräkenskapsverket har för sin del uttalat, att en sådan allmän bestämmelse om rätt att i viss utsträckning belasta kommande års anslag icke torde kunna ges en så klar och otvetydig utformning, att tveksamhet icke skulle behöva uppstå beträffande dess tillämpning. Enligt ämbetsverkets mening skulle en dylik bestämmelse dessutom kunna komma att medföra alltför vittgående avsteg från principen, att riksstaten skall utgöra en hushållningsplan för det budgetår för vilket den fastställs. Ämbetsverket har även understrukt angelägenheten av att det endast i särskilda undantagsfall bör komma i fråga att utverka riksdagens bemyndigande att ingå förbindelser som ej täckas med disponibla anslagsmedel, när en sådan anordning skulle medföra en allvarlig försämring av möjligheterna att överblicka och kontrollera den reella budgetutvecklingen samt dessutom göra det avsevärt svårare att utöva en effektiv budgetkontroll.

De betänkligheter inför motionärens förslag, åt vilka riksräkenskapsverket sålunda givit uttryck, delas av utskottet. Med hänsyn härtill och då, såsom statskontoret erinrat, frågan om en revision av grundlagarnas bestämmelser rörande budgeten och därmed sammanhängande spörsmål f. n. äro föremål för särskild utredning, har utskottet icke ansett sig kunna tillstyrka bifall till förevarande motion.

Utskottet hemställer,

att motionen I: 103 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 19 november 1953.

På statsutskottets vägnar:

MARTIN SKOGLUND.

Närvarande: se under utlåtandet nr 178.