

Nr 1.

Av herr **Palmstierna**, om skrivelse till Kungl. Maj:t angående förlänande av större planmässighet och enhetlighet åt statsregleringsarbetet.

Under senare år ha Kungl. Maj:t och riksdagen ägnat ökad omsorg åt riksstatens uppställning och budgetens allmänna anordning. Man har strävat efter att bereda mer överskådlighet åt statsregleringsarbetet och att bibringa riksbudgeten större fullständighet och fasthet, samt att till densamma hänföra uteslutande de medel och anslag, som anvisats för det år, riksstaten avser, men att, så vitt möjligt, häri upptaga dem alla. Jag erinrar om 1907 års beslut om den direkta skattens omläggning på det sätt, att till grund för taxeringen till såväl bevillning som inkomstskatt skall läggas nästföregående års inkomst, att taxering och uppbörd skall äga rum under ett och samma år och att för finansåret den skatt upptages, som inflyter under detta år. Jag erinrar vidare om 1911 års stora budgetsreform, varigenom bl. a. åstadkoms, att den s. k. fonden för reserverade medel avskaffades och i stället en statsverkets kassafond upplades. Härmed intog man principiellt den ståndpunkten, att i riksstaten icke skola upptagas såsom tillgångar några bidrag från överskott av föregående statsreglering, men att riksstatens inkomster och utgifter så nära, som möjligt, böra anslutas till verkligheten.

Dessa beslut förutsätta emellertid betydande anspråk på sättet för statsregleringsarbetets bedrivande och de måste givetvis medföra, att hädanefter större uppmärksamhet, än tillförne, ägnas detsamma. När överskotten icke längre kunna anlitas vid budgetens uppgörande, utan blott årets medel få upptagas, är det av större vikt än tidigare, att dessa medels storlek noggrant beräknas; då man ej heller numer har möjlighet

att vid utgifters beslutande förlita sig på att medel alltid kunna anskaffas på något sätt till deras täckande, utan har vissa fixerade belopp att hålla sig till, så måste detta leda därhän, att utgifterna icke beslutas, utan att man *vet* om inkomster för ändamålet äro eller bliva tillgängliga för samma riksstat, i vilken anslaget skall utgå. Det är också naturligt, att såväl påläggandet av nya som avlyftandet av äldre skatter måste ske med iakttagande av större planmässighet och försiktighet, när man erfar, att om större skatter än behövt uttagas, så bli dessa *fonderade* i kassafonden och tillgripas för den händelse i framtiden någon brist i staten skulle uppstå, samt att, om utan samband med den allmänna budgetsbehandlingen skatter ryckvis borttagas, hela statsregleringsarbetet, som har begränsade inkomster att röra sig med, kan komma i svårigheter.

Undersöker man nu, om vårt statsregleringsarbete motsvarar de anspråk, man under nuvarande omständigheter bör ställa på detsamma, torde rätt många vara benägna att härpå svara nekande. Jag tillät mig även att vid föredragningen av bevillningsutskottets betänkande angående beräkningen av bevillningarna för år 1915 fästa uppmärksamheten vid en del brister i vår budgetsbehandling och framhöll önskvärdenheten av att åtgärder vidtoges i syfte att riksdagen måtte kunna på ett mer rationellt sätt än för närvarande utföra sitt maktpåliggande arbete med riksstatens reglering.

Det tillvägagångsätt, som nu användes, är föga ändamålsenligt och särskilt i kristider, då det är mer angeläget än någonsin, att sköta statsregleringen med stor omsikt, visar det sig, hur bristfällig riksdagens behandling av budgeten är. I själva verket tar riksdagen in plenum knappt någon reel del i statsregleringen, utan överlåter detta bestyr åt stats- och bevillningsutskotten ensamma. Den behandling deras betänkanden undergå i kamrarna är väsentligen av formell art. Riksdagens ledamöter ge också sin mening härom tillkänna genom att i stort flertal resa hem, innan bevillningarna skola beslutas och riksstaten fastställas. Ett ringa fåtal deltagar i dessa ärendens behandling och föga uppmärksamhet fästes härvid. Ehuru världskrisen i övrigt satte sin prägel på den förra riksdagens arbete, märktes detta icke vid föredragningen av nämnda bevillningsutskotts utlåtande. Det skulle likväl då beslutas, om, med hänsyn till påfrestningarna å statsfinanserna, det vore lämpligt att omedelbart öka beskattningen eller ej. Endast cirka 25 ledamöter torde ha närvarit i andra kammaren den 22 september. Redan förkänslan av att så få skulle

deltaga hade icke heller kunnat undgå att påverka bevillningsutskottet. Dess majoritet torde också ha fattat sitt beslut om att ingen skatteförhöjning borde ske under intryck av hur olämpligt det vore att låta en synnerligen fåtalig församling besluta om en så betydelsefull angelägenhet, och reservanterna, som likväl påyrkat densamma inom utskottet, funno sig icke kunna i plenum göra framställning därom till följd av denna anledning. Nu må man ha vilken uppfattning som helst angående det önskvärda eller ej att under den givna situationen vidtaga skatteförändringen, men därom torde man dock kunna vara ense, att ett statsregleringsarbete av angivna beskaffenhet icke på rätt sätt fyller sin uppgift.

Tyvärr kan man icke mot det nu anförda erinra, att alldeles särskilda förhållanden voro rådande förra året, vilka förklara riksdagens fåtalighet. De, vilka under någon följd av år deltagit i riksdagsarbetet, känna väl till, att även under vanliga omständigheter det är mycket få riksdagsmän, som närvara vid riksstatens uppgörande sent fram på våren, flertalet är borta och de kvarvarande diskutera icke utskottsmajoriteternas förslag.

Redan dessa för den svenska riksdagen säregna förhållanden ange, att några *tekniska* fel måste vidlåda vår budgetsbehandling och styrka dess behöriga gång. Intrycket härav förstärkes, när man uppmärksammar den ordning efter vilken riksdagen fattar sina beslut rörande riksstaten. Det sker icke enhetligt och i ett sammanhang, utan splittrat på ett sätt, som omöjliggör, att den överskådlighet, man lyckats vinna i fråga om riksstatens uppställning, också kan tillgodogöras vid det förberedande arbetet på riksstatens uppgörande.

På riksdagens bord inkommer först ett betänkande från bevillningsutskottet jämlikt 40 § i riksdagsordningen angående beräkningen av de särskilda bevillningarna för resp. år. I detta sammanhang är det förslag om »bevillningens ökande» eller dess »minskande, om sådant kan äga rum», plägar framläggas. Men vid detta laget äro »statsverkets behov» icke »utredda och bestämda». Riksdagen beslutar om skatternas storlek i riksstaten utan kännedom om hur riksstaten i övrigt skall se ut. Man kan tycka att detta är en bakvänd ordning. Rikets kommuner förfara i varje fall på motsatt sätt och besluta allra sist om storleken av det skattebelopp, som behöves för att täcka beslutade och kända utgifter, vilka ej på annat sätt kunna bestridas. Först efter några dagar framlägges statsutskottets memorial och nu får riksdagen er-

fara, hur statsverkets inkomster efter statsutskottets granskning av Kungl. Maj:ts förslag anses kunna ställa sig för budgetsåret och i detta sammanhang framför utskottet sina yrkanden om inkomsternas beräkning och användandet av lånemedel för olika ändamål m. m.

Riksdagen beslutar nu om dessa olika punkter, men memorialet är så uppställt, att inkomsterna fastställas, innan hela utgiftssidan är klar. Under rubriken »Statsverkets utgifter» får riksdagen nämligen senare och med anledning av yrkanden i samma memorial besluta om en hel del oavgjorda ärenden, innefattande icke endast riksdags- och revisionskostnader och räntor samt avbetalning å statsskulden, utan även framställningar såväl av Kungl. Maj:t som enskilda motionärer, vilka av någon anledning blivit bordlagda eller i varje fall icke tidigare blivit behandlade. Stundom är det i dessa fall fråga om högst betydande belopp, vilka kunna avsevärt inverka på budgetens utseende. Följden av detta förfaringssätt är, att riksdagen vid beslutet om »Statsverkets inkomster» i memorialets första del måste förutsätta, att vad statsutskottets majoritet förordat i dess senare del blir av riksdagen bifallet, ty eljes går inkomstberäkningen sönder och, som nämnt, äro ett par dagar tidigare skatteinkomsterna bestämda. Vid 1913 års riksdag beslöts t. ex. en så viktig sak som att 1,4 mill. kr. utöver vad Kungl. Maj:t föreslagit, skulle täckas av lånemedel, i syfte att budgeten därigenom måtte lättas, men detta skedde, innan utgiftssidan var klar, och när riksdagen fattade beslutet, visste den i själva verket icke, att anledningen var den nu nämnda. Endast stats- och bevillningsutskottens medlemmar torde ha ägt kännedom därom. I memorialet stod endast att »enligt utskottets uppfattning» en viss del, »lämpligen» 1,4 mill. kr. av det till utförande av nya byggnader och anläggningar vid statens trafikerade järnvägar anvisade beloppet, borde täckas av lånemedel. Närmare skäl angåvos icke, men riksdagen kunde i den givna situationen icke gärna besluta annat än vad utskottet förordat.

Varje realbehandling av budgeten in plenum blir tydligen omöjlig, så länge det tekniska förfarandet vid riksstatens uppgörande förblir som det nu är.

Men det är icke nog härmed. Själva utskottsarbetet lider av betänkliga brister. Enligt gällande grundlag är det två utskott, vilka ha det mest omfattande arbetet med riksstatens uppgörande. Härefter ligger en splittring, som kan vara skadlig, om dess olägenheter icke hävas med

tjänliga åtgärder. Ett ordnat samarbete mellan dessa utskott synes vara oundgängligt, men sådant saknas ännu. Bevillningsutskottet har sålunda ingen officiell kännedom om vad statsutskottet ämnar komma med, då det går att föreslå riksdagen, hur skattebördorna skola jämkas för att budgeten må gå väl ihop.

Denna olägenhet sökte man i någon mån avhjälpa vid förra riksdagen på det sätt, att en konferens mellan delegerade för stats- och bevillningsutskotten anordnades, vid vilken olika åtgärder, som av de båda utskotten borde föreslås, kommo under övertägande. Härunder dryftades skattefrågor av olika slag, beredandet av ökad inkomst av statens kapitalplaceringar och användandet av lånemedel i större skala m. m. Tydligt var det krisens allvarliga natur, som nödvändiggjorde denna sammankomst och väckte behovet av ett mer ordnat samarbete. Emellertid fördes inga protokoll, utan det hela fick karaktären av en förtrolig konferens, och dock var det dess resultat, som upptogs av respektive utskott och sedan blev riksdagens beslut.

Bristen på samverkan mellan de budgetsuppgörande utskotten är emellertid icke endast kännbar uti kristider, ehuru den då starkast framträder, den är även påtaglig under normala förhållanden och bidrager i sin mån till den planlöshet, varav riksdagens statsregleringsarbete lider.

Nu ingår det ju å riksstatens inkomstsida icke endast egentliga statsinkomster, inkomster av produktiva fonder, riksbanksvinsten och i anspråk tagna kapitaltillgångar, utan även *lånemedel* till betydande belopp. Denna post har naturligtvis under senare år måst tilldraga sig allt större uppmärksamhet, i den mån förut okända svårigheter att till rimligt pris erhålla lån yppat sig. Riksdagen står här inför synnerligen svåra uppgifter. Å ena sidan är det ett trängande behov att för viktiga statsutgifter anskaffa erforderligt kapital, å andra sidan håller en obestämd men allmän erfarenhet om, att marknaden icke kan absorbera stora nya lånekrav, tillbaka. För den beslutande myndigheten är det tydligen mer angeläget nu, än när allt gick lätt och obehindrat, att ha en verklig sakkännedom om marknadens beskaffenhet och de möjligheter, densamma erbjuder. Det är ingen idé att besluta kapitalplacering genom upplåning, om pengar icke kunna fås eller erhållas till pris, som riskera ändamålet med lånets upptagande; men det är ej heller värt att slå över åt motsatt håll och till följd av förmenta svårigheter rygga inför beslut, som gagna landet. Nu har riksdagen ett eget organ, vars hela uppgift och verksamhet hänvisar detsamma att noggrant följa

penningmarknadens rörelser med särskild hänsyn till möjligheten av att tillgodose vårt behov av kapital. Det förefaller likväl som om riksdagen i riksgäldskontoret såg endast en verkställande myndighet, vilken skall prompt utföra riksdagens beslut, men som icke rådfrågas, innan de fattas. Enligt min uppfattning föreligger häruti en brist. Den erfarenhet, riksgäldskontoret förvärvar, kommer därmed icke till sin rätt och blir icke tillgodogjord av riksdagen, då den väl skulle behövas, nämligen vid bestämmandet av lånebeloppen i riksstaten. Det är ett samband mellan respektive utskott och riksgäldskontoret, som fattas här, men vilket borde skapas.

Grundvalen för riksdagens statsregleringsarbete är statsverkspropositionen, som *dels* innehåller Kungl. Maj:ts äskanden i fråga om utgifterna, *dels* angivande av beräkningsgrunden för hur mycket, som kan inflyta såsom statsinkomster, *dels* också på vad sätt budgeten i övrigt skall balanseras för året. Men sedan Kungl. Maj:t till riksdagen överlämnat prop. nr 1 upphör förbindelsen mellan regering och riksdag i fråga om riksstatens uppgörande. Något egentligt officiellt samarbete dem emellan förekommer ej längre. Riksdagen är hänvisad till sig själv och till de upplysningar, som på dess begäran lämnas vid det fortsatta statsregleringsarbetet. Först vid det slutliga avgörandet i kamrarna framträder departementschefen, om så kräves, och i så fall äga hans uttalanden i regel karaktären av ett försvar för regeringens ståndpunkt emot den uppfattning av annat slag, som eventuellt gjort sig gällande inom utskottet eller eljes kommer till synes i kamrarna. »I Sverige har regeringen», yttrar *Varenius*, »sedan dess proposition väl är avlåten, icke förrän vid den slutliga debatten i kamrarna något tillfälle att genom sin sakkunskap, sin personliga auktoritet, påverka frågans lösning. Dessförinnan har förslaget emellertid undergått den förberedande behandling i utskottet, som i de flesta fall avgör dess öde. För ett ministrarnas deltagande i denna från offentlighetens kontroll undandragna beredning känner den svenska riksdagsordningen icke blott icke någon form, den reser ett bestämt hinder däremot genom förbudet för statsrådsledamot att sitta i utskott.» (§ 44 R. O.)

Det kan ifrågasättas, om denna arbetsmetod, som snarare tyder på ett konstitutivt motsatsförhållande mellan Kungl. Maj:t och riksdagen än på befintligheten av ett välordnat samarbete, är gagnelig för ett planmässigt bedrivande av den ekonomiska politiken och statsregleringsarbetet. Man

får nämligen förutsätta, att en regering vid sin finansförvaltning, vid sitt hushållande med landets fiskaliska resurser och ordnandet av sitt ekonomiska arbete i övrigt följer ett visst program för någon tid framåt. Den låter utföra en del förberedande arbeten med hänsyn härtill, och framställer utarbetade förslag, allt med beräkning av befintliga och påräkneliga tillgångar. Liksom de större kommunerna numer sträva efter att för någon kortare överskådlig tid följa en uppgjord finansplan, på samma sätt förutsättes, att en regering går tillväga. Men sker så, kunna betänkliga streck i räkningen uppkomma till följd därav, att något egentligt samarbete under statsregleringsarbetets gång icke förefinnes mellan Kungl. Maj:t och riksdagen, och denna olägenhet blir så mycket större, i den mån riksdagen själv begagnar sig av sin initiativrätt i ekonomiska angelägenheter och fattar viktiga beslut på framställning av enskilda motionärer rörande frågor, vilka samhöra med budgeten. De planer, regeringen hyser, kunna oavsiktligt korsas endast till följd av bristfällig kontakt mellan regeringen och riksdagen. Det torde finnas åtskilliga exempel härpå, och stundom har en regering sökt utfylla den angivna bristen genom att förmå enskilda riksdagsmän att framlägga motioner, vilka äro ägnade att främja regeringens syften.

Ställer man också den fordran på statsstyrelsen, att dess åtgärder skola vara uttryck för samverkan mellan regeringen och dess parlamentariska underlag, böra nödvändigtvis de tekniska möjligheterna för utbildandet av ett dylikt samarbete åvägbringas. Det kan emellertid icke vara tillfredsställande att det endast är på *partimöten*, programförklaringar rörande riksstaten lämnas eller enskildheter i densamma vid behov förklaras. Därigenom kunde riksstyrelsen lätt förfalla till att bli en ren partistyreelse. För dem, vilka tilläventyrs med oro se en utveckling i sådan riktning, är det fördenskull önskvärt att åstadkomma *officiella* former för samverkan mellan regering och riksdag under det förberedande statsregleringsarbetet. Det är vid riksdagens utskott denna samverkan synes böra anknytas.

Ingen torde önska någon inskränkning av den initiativrätt, riksdagen äger uti ekonomiska angelägenheter, eller i dess makt att besluta om skattetungan eller vilja begränsa enskilda riksdagsmäns frihet att motionsledes göra framställningar i dessa ärenden. Det skulle säkerligen bli till ogagn för statslivet, om ändringar i sådant syfte beslötes. Men det bör samtidigt starkt betonas, att ordning och reda, full planmässighet

och enhetlighet måste prägla den verksamhet, riksdagen bedriver på detta område. Besluten böra framstå såsom klokt avvägda åtgärder, vilkas inbördes sammanhang och innebörd av att utgöra led uti ett systematiskt utfört reformarbete är uppenbar.

Granskar man nu, hur det stundom tillgår inom riksdagen, finner man snart, att arbetet behöver organiseras på ett bättre sätt. Vål torde man kunna erkänna, att de olika förslagen i regel underkastas en noggrann och omsorgsfull prövning, innan de komma till avgörande på riksdagens bord, men de äro vanligen alldeles lösryckta ur sitt naturliga sammanhang och behandlas fristående. Den ene motionären föreslår t. ex. ökning av viss beskattning eller införande av någon ny skatteform, den andre yrkar däremot på lindring av somliga skattebördor, och varje framställning blir föremål för vederbörlig behandling, men sällan undersökes vad inverkan ett beslut i den ena eller andra riktningen kan ha på riksstatsens uppgörande — besluten fattas kanske några månader innan den skall fastställas — och inte heller skönjes att en övertvägd och målmedveten plan ligger bakom det hela, och likväl är detta kanske mer nödvändigt, när det gäller finanspolitik, än eljes. Man får det intrycket, att riksdagen utför ett samvetsgrant detaljarbete på var sak, men försummar sammanhanget och planmässigheten i totalarbetet.

Särskilt angeläget är det, att beslut, vilka angå statsregleringen, *definitivt* fattas på en gång, så att en fullständig överblick av läget förefinnes i det ögonblick, då avgörandet skall ske. En åtgärd kan i och för sig vara berättigad, men ställd i samband med övriga visa sig vara mindre nödvändig, än dessa, och därför böra undanskjutas eller också kunna viktigare hänsyn än de, vilka under arbetet på detaljer voro utslagsgivande, kunna, när sambandet med hela statsregleringen och dess systematiska planerande under närmaste tid ådagaläggas, motivera andra åtgärder, än man till en början tänkt sig.

Det torde vara av intresse, att med några få exempel, tagna från skattepolitiken, belysa det, som ofvan anförts.

Vid 1909 års riksdag förelåg en kungl. proposition om återinförande av *stämpelbeskattning bl. a. å inrikes växlar*. Såsom skäl härför angavs de »alltjämt växande skattekraven från statens sida» och nödvändigheten av att täcka »beräknad brist i statsverkets inkomster». Ärendet förekom i kamrarna i medio av april, och denna beskattningsform, som vållat så mycket missnöje och emot vilken goda skäl kunna anföras, blev beslutad.

När riksdagen emellertid senare behandlade riksstaten och utskotten framlagt sina betänkanden, fick man erfaras, att den föregifna bristen icke längre fanns. Tvärtom kunde man beräkna överskott och såväl stats- som bevillningsutskotten gjorde justeringar. Statsutskottet ökade järnvägsmedlen med en halv million kronor, ehuru minskningen i pensionsbidraget — till följd av riksdagens avslag å Kungl. Maj:ts proposition i denna angelägenhet — endast skulle ha motiverat en höjning med 150,000 kr. Bevillningsutskottet nedskruvade tullmedlen en hel million och det oaktat såväl statskontoret som Kungl. Maj:t varit synnerligen försiktiga, och brännvinsmedlen minskades tillika med en halv million kr. På detta sätt fick man plats för stämpelskattens 1.8 mill. kr. Det verkliga överskottet på 1910 års statsreglering visade sig senare vara *11 mill. kr.*

Man kan emellertid vara förvissad om, att ifall frågan om stämpelavgiftens införande skulle ha kommit till definitivt avgörande i samband med den egentliga statsregleringen, så hade utgången blifvit en helt annan. Stämpelskatten hade visat sig vara obehöfvig, och ehuru utskottet tidigare ansett det vara »klart» att utöver den extra inkomstskatten »ytterligare medel måste anskaffas till täckande av statsverkets utgifter», skulle då några statsfinansiella skäl icke vidare kunnat anföras till stöd för skattens återinförande och vi hade sluppit denna skatteform. De upprepade ansträngningarna under en rad följande år att få densamma avskaffad, hade man också kunnat slippa.

Det bör vara angenämt för skattedragare, vilka betungas med växelstämpelavgifter, att veta, att deras pålaga egentligen kom till av ett misstag, som förorsakats av de tekniska felen i riksdagens statsregleringsarbete och vilka åstadkomma att skatter beslutas, innan man har möjlighet att skaffa sig full visshet om deras absoluta nödvändighet.

Till 1910 års riksdag hade Kungl. Maj:t framlagt förslag om höjning av *kaffetullen*. Propositionen tillstyrktes av bevillningsutskottet och man hade all anledning förmoda, att riksdagen skulle bifalla framställningen, när ärendet föredrogs i början av februari. Emellertid funno ett par motståndare till kaffetullens höjning — det var f. ö. hr Thorsson och undertecknad — en utväg att vinna tid och eventuellt avslag senare genom att med stöd av riksdagens beslut om motionstidens begränsning framhålla det formellt oegentliga uti att i kamrarna avgöra ärendet, innan den stadgade motionstiden var utgången. Då förklarade också några kammarledamöter, att de ville begagna sig av den återstående motions-tiden och yrkandet om återremiss bifölls.

Senare fick man icke höra något om höjning av kaffetullen. Den kungl. propositionen försvann genom den fallucka, bevillningsutskottet manövrerar genom förändringar å statsinkomstberäkningen. Man ökade tullinkomstbeloppet i 1911 års riksstat från 59 mill. kr. (Kungl. Maj:ts prop.) till 60 mill. kr. och fick därigenom möjlighet att undvara den högre kaffetullen. Bevillningsutskottet förklarar: »Då emellertid, enligt vad numera visat sig, det vid uppgörande av nästa års statsreglering icke lär vara erforderligt att anlita berörda utväg, har utskottet, som under sådana omständigheter saknar anledning att vidhålla förordandet av höjd tull å rått kaffe, ansett sig böra avstyrka Kungl. Maj:ts förslag i detta hänseende». Det erkännes således, att *den* omständigheten, att propositionens behandling framflyttades till dess, att bevillningsutskottet under sitt arbete med statsregleringen vunnit överblick av finansläget, medförde, att den ökade beskattningen visade sig vara obehövlig.

Det är emellertid egendomligt att konstatera, att något dylikt som att ett par riksdagsmän komma på den tanken att försöka få ett utskotts-betänkande av formella skäl återremitterat, kan åstadkomma sådan verkan, att svenska folkets kaffe icke fördyras.

Jag vill så taga ett exempel från år 1913. Då väcktes en motion avseende väsentlig ökning av *stämpelavgiften vid köp och byte af fondpapper*. Bevillningsutskottet kom till den bestämda övertygelsen, att näringspolitiska skäl talade emot motionärens förslag, men föreslog själv en ökning av skattesatsen i överensstämmelse med Kungl. Maj:ts proposition till 1908 års riksdag, som då icke oförändrad bifölls, i det att riksdagen reducerade skattesatserna. Utskottets betänkande är daterat den 15 april och »huvudsyftet med utskottets förslag »anges vara »att skaffa statsverket ökade inkomster». Det kan då frågas, huruvida denna ökning verkligen var oundgängligen behövlig och om utskottet självt kunde vara fullt förvissat härom? Svaret ges uti ett senare bevillningsutskotts betänkande (nr 64). Det visar sig där, att ökningen av statens inkomster i 1914 års stat med en halv million kronor, vilket stämpelförhöjningen ansågs kunna inbringa, när budgeten uppgöres, nedpressas till 300,000 kr., men dessa motsvara icke någon ökning av utgifterna, därför föreslås en minskning av tullinkomsterna utöver det, som erfordras med hänsyn till slopandet av tullen å oskalat ris. »Utskottet har ansett, att ytterligare någon jämkning nedåt» är påkallad, heter det. Den 1 1/2 månader tidigare beslutade ökningen av stämpelavgiften var alldeles obehövlig. »Huvudsyftet» saknade reel grund och detta hade man

funnit, om den väckta motionen definitivt avgjorts i samband med den slutliga statsregleringen.

Nu finnes skatten emellertid där, men det är synnerligen tvivelaktigt, om den varit ägnad att stävja någon osund spekulation. Av allt att döma har den åstadkommit att en hel del småposter undandragits från fondhandeln, varigenom fondbörsens kursstabiliserande uppgift försvårats till nackdel för den sunda affärsrörelsen. Hade riksdagen varit i förbindelse med Kungl. Maj:t och kunnat erhålla något uttalande om att regeringen hade detta ärende under utredning i trustkommittén och måhända ämnade komma med en fondstämpelavgift, som differentieras med hänsyn till om avsluten ske utom börsen eller å densamma och skatteförhöjningen därmed gagnar ett näringspolitiskt syfte, så hade riksdagen, efter vad man kan förmoda, avvaktat Kungl. Maj:ts utredning, innan den gick att fatta ett av andra skäl onödigt beslut.

Nu kan man givetvis ha olika åsikter om på vad sätt de påpekade bristerna i statsregleringsarbetet böra avhjälpas, och det är icke lämpligt, att riksdagen i förväg gör något uttalande härom, utan bäst vore onekligen, om en förutsättningslös utredning komme till stånd och gäve vägledning till de åtgärder, vilka böra tillämpas för att åstadkomma ett bättre sakernas tillstånd. Emellertid torde det icke vara ur vägen att några tankar härom framställas, vilka äro av beskaffenhet att böra tagas under överbägande vid den ifrågasatta utredningen. De avse att samtidigt bevara den goda egenskapen i riksdagens arbetsmetod, nämligen dess omsorgsfulla detaljarbete, som större planmässighet och fastare samarbete tillika införas.

Vad då först pleniarbetet angår, är önskemålet, att alla beslut, vilka nämnvärt inverka på statsregleringen, så vitt möjligt *definitivt fattas i ett sammanhang*. Därigenom beredes nödig överblick och den erforderliga sovringen av förslag och åtgärder med hänsyn till deras relativa betydelse och möjlighet att realisera i betraktande av påräkneliga tillgångar, kan verkställas. En helgjuten budgetsbehandling vinnes härigenom. Men å andra sidan är det av vikt att olika förslag undergå samma omsorgsfulla behandling, som förut. Något hastverk till följd av anhopning på en gång av många ärenden bör icke förekomma. För att ernå båda dessa syften torde kunna ifrågasättas, huruvida icke förslag, vilka

nämnavert inverka på statsregleringen, böra efter sin förberedande utredning endast bli föremål för *provisoriska* beslut, vilka senare i samband med riksstatens fastställande definitivt konfirmeras, för den händelse icke då framträdande omständigheter göra en ändring härutinnan önskvärd.

Skulle en sådan reform vid närmare undersökning befinnas gagnelig, förutsätter den emellertid, att riksdagsmännen beredes tillfälle att utan ekonomisk uppoffring fullgöra statsregleringsarbetet ända till slutet.

Det bör också övervägas, om icke möjligheten för riksdagsmännen att följa statsregleringsarbetet skulle underlättas, för den händelse ett utskott — senare benämnt budgetsutskottet — månatligen till kamrarna avgåve *memorial*, vilka lämna en översikt av detta arbetes fortskridande. Memorialen borde redogöra kolumnvis för stat och bok under förlidit finansår, Kungl. Maj:ts förslag för det nya året och inregistrera de beslut, riksdagen undan för undan fattar med anledning av utskottens förslag.

Vidare torde den ansats till samarbete mellan stats- och bevillningsutskotten, som förekom vid senare riksdagen 1914, kunna utformas till en fullt ordnad utskottssamverkan. Närmast till hands ligger tanken att bilda ett sammansatt stats- och bevillningsutskott för statsregleringsarbetet varje år, men även andra utskott — jordbruks- och bankoutskotten — ha vissa delar av riksstaten om hand, och dessa kunna icke uteslutas. Det visar sig således, att ett särskilt utskott bestående av delegerade från samtliga dessa — ett *budgetutskott* — borde ordnas med uppgift att utföra den enhetliga behandlingen av riksstaten. Allt det första utredande utskottsarbetet och ärendenas handläggning, intill dess riksdagen fattar de provisoriska besluten, skulle fortfarande verkställas såsom för närvarande, men sedan remitteras de ärenden, som provisoriskt avgjorts, till det nya budgetsutskottet för att i samband med statsregleringen i sin helhet bringas på riksdagens bord till slutligt avgörande.

Den betydelse, detta utskotts verksamhet komme att tillmätas, torde emellertid medföra, att särskilda stadganden om dess arbetsuppgifter och kompetensområde måste utfärdas. En del av det arbete, som nu påvilar stats- och bevillningsutskotten vid riksdagens slut, skulle komma att överflyttas till det nya utskottet och grundlagsförändringar torde följaktligen icke kunna undvikas. Vidare bör uppmärksammas, att det

kan bli nödvändigt att låta vissa provisoriska beslut omedelbart träda i kraft, såsom t. ex. tullförhöjningar, och även därom böra föreskrifter meddelas.

Jag har antytt, att den föreslagna fastare *samverkan mellan regeringen och riksdagen* borde anknytas vid utskotten. Förslaget skulle således innebära, att regeringen ägde rätt att låta sig representera inför utskotten — ej »sitta i utskott» — och där delge sin uppfattning och meddela upplysningar. En mer intim och snabbare förbindelse än den, som § 46 utpekar, skulle således upprättas. Det är mycket möjligt, att motstånd reses mot ett sådant förslag av dem, vilka äro angelägna att bevara orubbade de former, vilka utmärka avståndet mellan Kungl. Maj:t och riksdagen. Teorin om de tvenne varandra balanserade statsmakterna går igen på detta sätt. Det kan då vara skäl uti att erinra om att ingen numera finner de farhågor berättigade, som uttalades, när de Geer, understödd av den dåtida demokratins representanter, vid det nya riksdagsskickets införande åstadkom den reformen, att statsråd, vilka icke äro ledamöter av riksdagen, må yttra sig vid dess överläggningar. Troligen komme det att gå på samma sätt, om det steg toges, som nu förordas till närmare övervägande.

En så författningstrogen man som *Rydin* yttrar i denna fråga, att när statsråden icke få deltaga i utskottsarbetet, »äro de urständsatta att vid de förberedande överläggningarna bemöta de oriktiga synpunkter eller uppgifter, som kunna ligga till grund för ett utskottsutlåtande, och det, ehuru väl man fordrar, att de skola kunna utveckla, försvara och genomdriva de förslag, regeringen för riksdagen framlägger».

Min framställning utmynnar uti förslag om en skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om en förutsättningslös och allsidig utredning i ämnet. Att en sådan begäran, om den av riksdagen beslutes, kommer att av Kungl. Maj:t villfaras, torde man ha så mycket större anledning att förutsätta, som herr finansministern under den debatt om bevilningsutskottets betänkande nr 35, som undertecknad inledde 22 september i fjol, yttrade: »jag finner det spörsmål, som han bragt på tal, väl värt beaktande, ty det lär väl ingen förneka, att åtskilligt skulle kunna uträttas genom att göra sättet för genomförande i riksdagen av den stora finansoperation, som regleringen av statens inkomster och utgifter är, till föremål för en undersökning, och troligt är, att man därvid

skulle komma underfund med att åtskilliga ändringar och förbättringar skulle kunna föreslås».

Det hemställes alltså, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla,

att Kungl. Maj:t ville låta verkställa en utredning angående på vad sätt större planmässighet och enhetlighet måtte förlänas åt statsregleringsarbetet och därmed sammanhängande ärendens behandling, samt för riksdagen framlägga de förslag, vartill denna utredning må föranleda.

Stockholm den 15 januari 1915.

Erik Palmstierna.
