

Nr 13.

Ankom till riksdagens kansli den 11 maj 1915 kl. 4 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av särskilda motioner om skrivelse till Kungl. Maj:t angående förlänande av större planmässighet och enhetlighet åt statsregleringsarbetet.

Närvarande: Herrar Edén, Clason, Hellberg, Bellinder*, K. J. Ekman, Mannheimer*, von Geijer*, von Mentzer, Olof Olsson, von Bahr*, von Zweigbergk, Larsson i Västerås, Magnusson i Tumhult, Räf, Waldén, Hallén, Hildebrand, Janson i Bråten, Sterne och Hallendorff.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Till utskottet hava hänvisats motionen i andra kammaren, nr 1, av herr *Palmstierna*, ävensom den i anslutning till nämnda motion i första kammaren väckta motionen, nr 26, av herr *K. J. Ekman*.

I motionen nr 1 har herr *Palmstierna* hemställt, »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.»

I motionen nr 26 har herr *K. J. Ekman* hemställt, »att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t låta verk-

Bihang till riksdagens protokoll 1915. 5 saml. 12 häft. (Nr 13.)

ställa utredning, huruvida icke, till vinnande av större planmässighet och enhetlighet vid statsregleringsarbetet och därmed sammanhängande ärendens behandling, må kunna i grundlagsenlig ordning stadgas, att enskilda motionärers framställningar om nya eller ökade skatter eller om utgifter, som icke hänföra sig till något visst i statsverkspropositionen upptaget anslagsäskande, skola, där ej särskilda förhållanden påkalla undantag, i vederbörande utskott till slutlig behandling företagas samt i riksdagens kamrar föredragas först efter det de i statsverkspropositionen gjorda anslagsäskanden samt därmed omedelbart sammanhängande motioner slutligen prövats, ävensom för riksdagen framlägga de förslag vartill denna utredning må föranleda.»

Till stöd för sin hemställan har herr *Palmstierna* anført följande:

Motiveringen
till herr
Palmstiernas
motion.

»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 önskvärdheten 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 tillvägagångssätt, 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 skatteför-

höjning 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.

Tyvärre 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 förtrycka 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 rikstaten utan kännedom om hur rikstaten 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 erfara, 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 framställning 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» memorialets *första* del måste förutsätta, att vad statsutskottets majoritet förordat i dess *senare* del blir av riksdagen bifallet, ty eljest 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. Härei 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 överbägande. 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 budgetsuggörande 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 tydligt mer angeläget nu, än när allt gick lätt och obehindrat, att ha en verklig sakkännedom om marknads 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 förvärvat, 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 mot 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. Dessförrinnan 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 motsatsförhållanden 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 ovan 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 erfara, 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 oakat 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 blivit en helt annan. Stämpelskatten hade visat sig vara obehöflig, 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 motionstiden 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 lärer 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 av 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 tvivel-

aktigt, 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 försvärats 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 hvad 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 övervägande 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 nämnvärt 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 beredas 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 förlidet 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 så-

ledes 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 tvänne 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 skrifvelse 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 bevillningsutskottets betänkande nr 35, som undertecknad inledde den 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.»

Motiveringen
till herr K. J.
Ekmans
motion.

Till stöd för sin hemställan har herr *K. J. Ekman* anfört följande:
»Uti eu inom andra kammaren väckt motion, nr 1, har herr friherre Palmstierna hemställt, 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.

Det torde icke kunna förnekas, att sättet för statsregleringens uppgörande och ordningen för fattande av beslut i därmed sammanhängande ärenden lämna åtskilligt övrigt att önska. Särskilt torde svårigheter kunna uppstå därigenom, att förslag från enskilda motionärer om kanske mycket betydande statsutgifter upptagas och behandlas, innan ännu klarhet vunnits rörande riksdagens ställning till de av Kungl. Maj:t i statsverkspropositionen äskade anslagen i deras helhet. Statsverkspropositionen måste nämligen förutsättas vara uttrycket för en enhetlig och genomförd finansplan med anlitande av de tillgångar, som stå till buds, och med största möjliga hänsyn till skattetryckets begränsning. Denna plan bör givetvis icke utan synnerliga skäl från riksdagens sida rubbas eller sönderbrytas genom inskjutande av för densamma helt och hållet främmande utgiftsposter, som måhända taga betydande tillgångar i anspråk. I varje fall borde icke en sådan åtgärd ske, innan klar insikt vunnits i vad mån regeringens budgetsförslag av riksdagen gillas. Först därefter borde komma i betraktande, huruvida anslag till nya ändamål kunna medgivas antingen med anlitande av medel, som kunna påräknas i följd därav att något av regeringen äskat belopp icke av riksdagen beviljats, eller, om den från riksdagshåll föreslagna utgiften utan avseende härå befinnes oundgängligen nödig, med anlitande av lån eller ökade skatter.

Friherre Palmstierna har, för vinnande av en klar överblick över och en mera enhetlig behandling av hithörande ärenden, framfört tanken på bland annat, *dels* att förslag, vilka nämnvärt inverka på statsregleringen, skulle kunna efter sin förberedande utredning bliva föremål för allenast provisoriska beslut i kamrarna, under det att de definitiva besluten skulle fattas först i samband med riksstatens fastställande, och *dels* att en fastare samverkan mellan regeringen och riksdagen borde anordnas därigenom, att regeringen skulle äga rätt att låta sig representera inför utskotten och där delgiva sin uppfattning och meddela upplysningar.

Bägge de sålunda föreslagna anordningarna stå emellertid, enligt min uppfattning, så fjärran från andan i vårt gällande statsskick, att de icke gärna kunna tänkas komma till utförande. Däremot skulle kunna ifrågasättas, huruvida icke arbetet inom riksdagen borde kunna ordnas

på sådant sätt, att statsverkspropositionens anslagsyrkanden och därmed omedelbart sammanhängande motioner i första rummet bereddades en fullständig, visserligen successivt fortskridande men dock enhetlig och sammanhängande behandling, och att först därefter utskotten och kamrarna till slutlig behandling företoge enskilda motionärers förslag om nya eller ökade skatter eller om utgifter, som icke hänförde sig till något visst i statsverkspropositionen upptaget anslagsyrkande, så framt icke särskilda förhållanden undantagsvis påkallade en tidigare behandling.

För ytterligare underlättande av den nödvändiga översikten över de enskilda förslagens ställning till regeringens finansplan och riksdagens behandling av densamma skulle kunna tänkas, att dylika på enskilt initiativ väckta anslagsfrågor skulle, sedan de behandlats inom vederbörande utskott, kunna hänskjutas till sammansatt stats-, respektive jordbruks- eller banko-, samt bevillningsutskott för yttrande däröver i budgets-hänseende, vilket yttrande borde åtfölja vederbörande utskotts betänkande till kamrarna.»

Utskottets yttrande.

*Jämförelse
med utländ-
ska förhållan-
den.*

De säregna förutsättningar för representationens budgetarbete eller statsreglerande verksamhet, som i Sverige skapas av hela vårt stats- och riksdagsskickets egenart, framträda bäst vid en jämförelse med motsvarande förhållanden utomlands.

Enligt främmande statsförfattningar gäller såsom regel, dels att budgeten behandlas i de allmänna former, som gälla för lagfrågor — »finanslag» — varav redan följer, att densamma måste sammanhållas såsom ett helt vid handläggningen, dels att denna handläggning för hela budgeten sker först inom den ena av representationens avdelningar, andra kammaren eller underhuset, innan den över huvud taget blir föremål för första kammarens eller överhusets prövning. Behandlingen tillgår i allmänhet så, att det av regeringen framlagda budgetförslaget av den nedre kammaren i dess helhet remitteras till ett enda inom kammaren valt utskott, dock att i England underhuset självt, under särskilt vald ordförande och i mera tvångsfria former än de för offentliga sammanträden gällande, fungerar såsom utskott. Budgetutskottet upptager därefter budgetens olika delar till sammanhängande prövning och avger över densamma ett enhetligt betänkande. Detta företages sedan till avgörande i kammaren, och som av naturliga skäl majoriteten inom vederbörande ut-

skott i normala fall motsvaras av kammarens majoritet, blir merendels utskottets förslag gillat av kammaren. Efter det budgeten slutbehandlats av den nedre kammaren, vidtager så överhusets eller första kammarens befattning med densamma. Där ej, såsom numera i England, överhuset saknar allt reellt inflytande i budgetfrågor, äger det ofta, såsom i Preussen, allenast rätt att in toto antaga eller förkasta budgeten. I andra fall (Frankrike, Danmark, Nordamerikas Förenta stater) har huset större eller mindre befogenhet också till detaljgranskning, varvid för vinnande av ett definitivt resultat ett samarbete mellan bägge kamrarna kan bli nödigt. Även i fall av sistnämnda art omfattar dock behandlingen budgeten i dess helhet, vadan någon egentlig fara för brytande av enheten och planmässigheten knappast kan uppstå. Risken härför är så mycket mindre, som regeringen eller enskilda dess medlemmar regelmässigt deltaga i representationens finansreglerande verksamhet, ej blott i riksdagens plena, utan ock på det förberedande stadiet, d. v. s. i utskottsarbetet. Särskilt i det engelska parlamentet är den roll, vederbörande fackminister därvid spelar, av avgörande betydelse. Vad England beträffar tillkommer ytterligare den omständigheten, att parlamentet är strängt bundet vid regeringens initiativ: endast sådana budgetfrågor, som av densamma förebringas, bli till prövning upptagna.

Helt annorlunda gestaltar sig den svenska riksdagens budgetreglering. Hos oss äga i hithörande liksom i andra frågor båda kamrarna lika behörighet och myndighet. Därmed sammanhänger, att budgeten beredes i utskott, gemensamma för kamrarna och bestående av ett lika antal ledamöter från vardera av dem. Nämnda förhållande, sammanställt med den omständigheten, att majoriteten i den ena kammaren mycket ofta i budgetfrågor har en annan mening än majoriteten i medkammaren, medför bland annat, att den majoritet, som är i stånd att diktera utskottsbeslutet, ingalunda alltid motsvaras av majoritet inom representationens olika delar var för sig eller ens städse av majoritet bland riksdagens samtliga ledamöter — räknade såsom en enhet — vilka det i sista hand tillkommer att genom s. k. gemensam votering avgöra över vederbörande utskotts förslag. Någon större säkerhet för att detta sistnämnda också skall bli riksdagens beslut finnes sålunda icke. Vidare förberedas icke hos oss, såsom utomlands, budgetens skilda delar av ett och samma utskott utan äro uppdelade på ett flertal dylika och detta så, att så väl inkomstregleringen som utgiftsregleringen var för sig beredes inom mera än ett utskott. Ej heller är varje särskilt

utskotts budgetarbete ordnat på sådant sätt, att behandlingsresultat på en gång och i samlat skick förelägges kamrarna, utan vart och ett av utskotten framlägger i ett flertal separatbetänkanden de olika budgetförslag, vari det på utskottets handläggning ankommande arbetsmaterialet lämpligen kan uppdelas, varefter utlåtandena, allteftersom de inkomma på kamrarnas bord, företagas till prövning. Stanna kamrarna på ena eller andra punkten i olika beslut, sker avgörandet genom gemensam omröstning för varje särskild punkt. Till dessa för den svenska riksdagens finansreglerande verksamhet säregna kännemärken kommer ytterligare, att regeringens ledamöter sakna rätt att själva eller genom ombud deltaga i utskottsarbetet, att riksdagens enskilda medlemmar i budgetfrågor liksom i andra ämnen hava fri initiativrätt — endast inskränkt genom motionstidens begränsning — med anspråk på samma grundliga behandling av deras förslag som den, vilken kommer regeringens framställningar till del, samt att den svenska budgeten av statsrättsliga skäl är uppdelad på två i förhållande till varandra självständiga stater, statsverkets och riksgäldskontorets, av vilka det senares står under riksdagens uteslutande myndighet.

Uppenbart är, att samtliga nu berörda omständigheter — kamrarnas likställighet samt därmed sammanhängande gemensamma utskott och gemensamma voteringar, mångfalden av budgetberedande utskott, frågornas successiva behandling i utskott och plena, regeringens bristande möjlighet att deltaga i utskottsberedningen, de enskilda riksdagsmännens obegränsade initiativrätt och budgetens uppdelning på skilda stater för statsverket och riksgäldskontoret — måste, sammanställda med varandra, i hög grad försvåra ett enhetligt och planmässigt bedrivande av den svenska riksdagens statsregleringsverksamhet.

*Historisk
framställning.*

I detta avseende är emellertid att märka, att åtminstone vissa av de drag i vår budgetbehandling, som nu bidraga till dess sönderdelning och bristande sammanhang, tillkommit så småningom och icke förefunnos i det riksdagsskick, som grundades 1809—10. Tvärtom synes man då hava tänkt sig en betydligt mera samlad handläggning av budgetfrågorna än den, som sedan utvecklats. Även om grundlagstiftarens mening ej med full tydlighet framgår av regeringsformens avfattning, torde nämligen av vad vid 1809—10 års riksdag vid stats- och bevillningsutskottens tillkomst och därefter förekom få anses framgå, att avsikten varit att göra ett av riksdagens utskott, statsutskottet, till det

centrala organet för budgetregleringen. Nämnda utskott synes sålunda hava avsetts att omhänderhava den förberedande behandlingen ej blott av samtliga statsutgifter, såväl statsverkets som riksgäldskontorets, utan ock av statsverkets ordinarie inkomster, sannolikt ock av de särskilda i 60 § regeringsformen omförmälda bevillningarna (tull- och accismedlen, postmedlen, chartæ-sigillatæ-avgiften och husbehovsbrännerimedlen), vilka jämväl inflöto till statsverket — i motsats till allmänna bevillningen (»vad varje riksdag dessutom särskilt såsom bevillning sig åtager»), som då ingick till riksgäldskontoret. Bevillningsutskottets uppgift skulle allenast vara, att, sedan statsutskottet utrett stats- och riksgäldsverkens behov samt tillika uppgivit, huru stort belopp av allmän bevillning som dels till fyllnad av statsverkets behov dels för riksgäldsverket tarvades, föreslå sättet för nämnda allmänna bevillnings fördelning och utgörande, sedan utskottet dessförinnan förelagt riksständen till prövning de grunder, efter vilka samma bevillning borde utgå.

Om detta varit grundlagsstiftarens ursprungliga mening, inträdde redan år 1809 en förändring så till vida, att riksens ständer genom särskilda beslut uppdrogo åt bevillningsutskottet att med de särskilda bevillningarna taga enahanda och lika befattning som med den allmänna. Emellertid var icke heller härigenom full klarhet vunnen rörande de båda utskottens ställning till varandra. Vid 1809—10 års riksdag var det sålunda statsutskottet ensamt, som beräknade de särskilda bevillningarnas belopp, medan bevillningsutskottet allenast befattade sig med frågor rörande grunderna för och fördelningen av desamma, och ännu vid 1840—41 års riksdag fortfor statsutskottet att förslagsvis göra en verklig beräkning av ifrågavarande bevillningar, låt vara att utskottet då utgick från de grunder därför, som sedan senaste riksdag voro gällande, varemot den definitiva beräkningen, efter det de nya grunderna blivit fastställda, ansågs tillkomma bevillningsutskottet. Så småningom stadgade sig dock den praxis, som därefter genom en efter beslut av 1853—54 års riksdag vidtagen ändring av 70 § regeringsformen och 31 § riksdagsordningen lagfästes, att all befattning med bevillningarna, sålunda jämväl *beräkningen* av de särskilda bevillningarna, tillhörde uteslutande bevillningsutskottet. På nu nämnda väg och med den allt större betydelse i statsfinansiellt hänseende, som bevillningarna på grund av den faktiska utvecklingen erhållit, har tyngdpunkten i det budgetberedande arbetet vad budgetens inkomstsida beträffar överflyttats från statsutskottet till bevillningsutskottet. Härtill

har ock bidragit den omständigheten, att, medan de ordinarie statsinkomsterna, vilkas beräkning alltjämt ankommer på statsutskottet, äro av fastare natur samt grunderna för deras utgående helt eller delvis bero av Kungl. Maj:t, så påverkas bevillingarna, som bestämmas av riksdagen allena, av mera växlande faktorer, vilka därjämte ofta bliva föremål för skarpa politiska och ekonomiska meningsmotsättningar.

Vad angår utgiftsbudgeten bibehölls denna under statsutskottets utslutande handläggning ända till år 1909. Först genom de nämnda år vidtagna ändringarna i grundlagens bestämmelser om utskottens organisation och verksamhet uppgavs enheten jämväl på detta område, i det att vissa delar av utgiftsstaten utbrötos från statsutskottets handläggning och överfördes dels till banko-, dels till det nybildade jordbruksutskottet. Dock stannade uppgiften att slutligen sammanfatta utgiftsregleringen alltjämt hos statsutskottet, som fortfarande skulle hava att upprätta förslag till riksstat.

Även i andra avseenden har utvecklingen gått i riktning emot enhetlighetens försvagande. På sätt den såsom bilaga till utskottets utlåtande följade historiska undersökningen giver vid handen, sökte under de närmaste årtiondena efter år 1809 statsutskottet att i görligaste mån i ett sammanhang behandla statsverkets utgiftsstat och att i samlat skick förelägga riksständerna dithörande förslag till avgörande. Vid 1809—10 års riksdag framlade statsutskottet sålunda nära nog samtidigt så gott som fullständigt både utgifts- och inkomststaten. Vid 1823 års riksdag insände utskottet på en gång ej mindre sina betänkanden rörande riksstatens olika huvudtitlar än även särskilda utlåtanden i de ämnen, som ägde ett närmare samband med dessa. Enahanda tendens till samtidighet framträder ock vid 1840—41 års riksdag. Bland andra åtgärder, varigenom man sökte bidraga till planmässighet och överskådlighet, förekom vid 1815, 1823 och 1840—41 årens riksdagar, att statsutskottet på ett tämligen tidigt stadium av riksdagens arbete till ständerna överlämnade memorial med förslagsberäkning av det belopp, på vilket statsverkets utgifter och inkomster sannolikt komme att balansera, och som förty borde genom allmän bevilling täckas. På liknande sätt strävade bevillningsutskottet att sammanhålla åtminstone varje enskild bevillningsgrupp, tullärenden för sig, stämpelfrågor för sig, etc. Först sedan utskottet genom ovanberörda vid 1853—54 års riksdag beslutade grundlagsändring befriats från den skyldighet, som förut ansetts åligga detsamma, att vid varje riksdag, även om några ändringsförslag ej blivit väckta, uppgiva grun-

derna för samtliga bevilningar och utarbeta förslag till deras utgörande, upphörde utskottet så småningom att avlämna särskilda utlåtanden för var och en av de olika bevilningsgrupperna.

Vad vidkommer sättet för budgetarbetets avslutande skulle enligt grundlagstiftarens mening, sedan statsverkets behov fastställts, det belopp, varmed utgifterna överstego inkomsterna, den s. k. statsbristen, fyllas genom erforderligt tillskott av allmän bevilning, därifrån jämväl riksgäldsverkets behov skulle täckas. Allmänna bevilningen borde följaktligen kunna efter förefallande behov ökas eller minskas och utgjorde således statsregleringens rörliga regulator. Såsom sådan användes den ock vid flera riksdagar — minskning därav förekom exempelvis vid 1823 och 1840—41 årens riksdagar — och betraktades så ännu på 1850-talet. Så småningom skedde emellertid även på detta område en förskjutning, i det att allmänna bevilningen miste sin rörlighet och faktiskt fixerades. Orsaken härtill torde närmast vara att söka däri, att allmänna bevilningen genom 1862 års kommunalförfattningar lades till grund för den kommunala beskattningen och därmed indirekt för första kammarens sammansättning. Då vid olika tillfällen under den följande tiden behov av den direkta beskattningens ökande ansågs föreligga, tillgrip man utvägen med en s. k. tilläggsbevilning, vilken skulle, »utan sammanblandning med bevilningen av fast egendom samt av inkomst» (d. v. s. allmänna bevilningen), utgå med viss procent på grund av bevilningstaxeringen. Sådan tilläggsbevilning beslutades åren 1871, 1879—1881, 1892—1896 samt 1901. Däremot har någon minskning av allmänna bevilningen på senare tider ej ägt rum. Efter införandet år 1902 av den s. k. inkomstskatten har tilläggsbevilning icke förekommit. De svårigheter med hänsyn till sättet för budgetregleringens avslutande, som allmänna bevilningens fixering medfört, skola nedan närmare beröras.

Så som den successiva behandlingsmetoden av budgetfrågorna numera tillämpas, innebär densamma, att stats- och bevilningsutskotten, efter 1909 även banko- och jordbruksutskotten, avgiva sina betänkanden utan något inbördes sammanhang. Sålunda föreläggas kamrarna än en huvudtitel, än ett tullärende, än en utbruten mer betydande anslagsfråga, än en stämpelskatt o. s. v. När på detta sätt fortgått under större delen av riksdagens samvaro, därunder beslutats om en mångfald utgifter och inkomster utan någon egentlig systematiserande behandlingsordning och utan att några sammanfattande översikter över arbetets fort-

Senaste årens praxis, särskilt med hänsyn till sättet för budgetarbetets avslutande.

skridande av vederbörande utskott avgivits till kamrarna, samt alltså de flesta budgetfrågor bragts till avgörande — understundom genom gemensam votering — är tidpunkten kommen för sammanställande av de uppnådda resultaten och åstadkommande av slutlig jämvikt mellan utgifts- och inkomstsidorna i budgeten.

Denna sammanfattning av statsregleringen, som alltjämt åligger stats- och bevillningsutskotten, sker numera i *dels* bevillningsutskottets betänkande angående beräkning av bevillningarna för kommande år, *dels* statsutskottets memorial angående statsregleringen för samma år (det s. k. finansbetänkandet). Det förra upptager från och med år 1910 en beräkning av bevillningarnas, även allmänna bevillningens, sannolika belopp. Det senare innehåller från och med år 1911 tvenne avdelningar. Under avdelning I verkställs en beräkning av samtliga statsinkomster med undantag av bevillningarna och föreslås, att vissa anslag skola bestridas av låne-medel (dock att lånemedlen före år 1914 i stället fördes under avdelning II). Under avdelning II avgivas förslag och yttranden rörande åtskilliga dessförinnan ej behandlade ärenden, såsom angående riksdags- och revisionskostnader, räntor och avbetalning å statsskulden, avsättningar till vissa fonder m. m., varefter följer en sammanfattande översikt av statsverkets samtliga inkomster och utgifter; slutligen framställer utskottet förslag angående Kungl. Maj:ts rätt till disposition av besparingarna å huvudtitlarna.

Före 1911 plägade statsutskottet, innan finansbetänkandet överlämnades, avgiva särskilt utlåtande med beräkning av statsverkets ordinarie inkomster. Denna praxis bröts emellertid sagda år samtidigt med genomförandet av riksstatsens förändrade uppställning, varigenom den förut använda ordningen med sammanförande av statsverkets inkomster i två huvudgrupper, ordinarie inkomster och extra ordinarie inkomster eller bevillningar, övergavs och ersattes med en uppdelning efter andra grunder.

Intill år 1910 innehöll finansbetänkandet även en hemställan till riksdagen att såsom allmän bevillning åtaga sig visst belopp till utgörande, motsvarande den summa, varmed statsutgifterna, efter vad förut i finansbetänkandet påvisats, överstego det sammanlagda beloppet av ordinarie inkomster och särskilda bevillningar. Såsom slutakt i statsregleringen följde så bevillningsutskottets betänkande med förslag till den av riksdagen fastställda bevillningssummans (d. v. s. allmänna bevillningens) utgörande. Genom denna ordning för budgetarbetets avslutande uppehölls till formen föreskriften i 40 § riksdagsordningen, enligt vilken det åligger bevillningsutskottet »att, sedan statsverkets behov

blivit utredda och bestämda, opåmint föreslå sättet för bevillingens ökande, om det erfordras, eller dess minskande, om sådant kan äga rum».

I verkligheten hade dock redan långt före nämnda tidpunkt anförda stadgande mist sin från början avsedda innebörd. Sedan nämligen allmänna bevillingen, på sätt ovan utvecklats, förlorat sin förutvarande rörlighet, kunde den givetvis ej längre tjänstgöra som finansregleringens utjämnare, (varemot förutberörda tilläggsbevilling kan sägas hava i viss mån fungerat såsom sådan under de år, densamma utgick). Man nödgades alltså tillgripa andra medel för att bringa debet och kredit i jämvikt. Den faktiska avvägningen förlades därvid till ett något tidigare stadium av budgetbehandlingen, nämligen till bevillningsutskottets ovan berörda utlåtande angående beräkningen av vissa bevillningar och statsutskottets finansbetänkande. De utvägar, som i dessa betänkanden kunde anlitas, bestodo antingen i av- eller tillstyrkanden av vissa större anslag av mindre trängande art, vilkas prövning uppskjutits till riksdagens senaste tid, eller i jämkningar av beräkningen över vissa inkomstitlar eller slutligen i överflyttningar av beviljade anslag från skatte- till lånemedel eller tvärtom. Genom de anordningar, som sålunda uti ifrågavarande båda betänkanden vidtogos, åstadkoms, att differensen mellan utgifter och inkomster blev just det belopp, som allmänna bevillingen med tillämpning av förut gällande grunder (en procents skattesats) kunde beräknas lämna. Det var detta belopp, som statsutskottet därefter i finansbetänkandet föreslog riksdagen att såsom allmän bevilling åtaga sig.

Slutligen förlorade allmänna bevillingen år 1910 även sin dittills bibehållna betydelse såsom statsinkomst, då den jämte den sedan 1902 utgående inkomstskatten ersattes av inkomst- och förmögenhetsskatten samt bevillingen nedsattes till en tiondedel av sitt förutvarande belopp och den summa, som genom densamma beräknades inflyta, anslogs till fördelning mellan landstingen. Därav följde, att allmänna bevillingen ej längre ens till formen kunde kvarstå såsom budgetens regulator. Den förändring i ordningen för budgetens sammanfattning, som på grund härav blev nödvändig, verkställdes sålunda, att dels bevillningsutskottet upphörde att avgiva särskilt betänkande över allmänna bevillingen, vars beräknade belopp i stället, såsom ovan nämnts, upptogs i betänkandet angående bevillningarna i allmänhet, dels statsutskottet avslutade sin i finansbetänkandet utförda sammanfattning av statsverkets inkomster och utgifter med ett konstaterande av att de senare uppginge till enahanda belopp som de förra.

Det nuvarande systemets brister.

Det lär ej kunna bestridas, att den svenska riksdagens budgetbehandling, sådan densamma efter en hundraårig utveckling nu verkar, i fråga om ordning och reda, planmässighet och överskådlighet lämnar åtskilligt övrigt att önska. Detta gäller såväl behandlingens gång i allmänhet som framför allt sättet och formerna för dess avslutning.

Visserligen får riksdagen numera och särskilt efter 1911 års reform i fråga om riksstatens uppställning en fullständig finansplan för det kommande året sig förelagd genom Kungl. Maj:ts vid riksdagens öppnande avlåtna proposition angående statsverkets tillstånd och behov med ty åtföljande förslag till riksstat och erhåller därmed en fast och tillförlitlig utgångspunkt för sin finanspolitiska verksamhet. Men enhetligheten brytes omedelbart genom budgetfrågornas splittring på ett flertal, självständigt arbetande utskott samt deras successiva behandling inom utskotten och i kamrarna. Svårigheter uppstå därigenom såväl för de budgetberedande utskotten själva som ock för riksdagens ledamöter utom dessa utskott. Givetvis måste det lända till osäkerhet för de utskott, som handlägga utgiftsfrågorna, och framför allt för det viktigaste av dem, statsutskottet, att sakna tillförlitlig överblick av ställningen på inkomstsidan, vars beredning till den väsentligaste delen, bevillningarna, ankommer på ett annat utskott, bevillningsutskottet, och av liknande skäl måste det inverka menligt för sistnämnda utskott, att utskottet vid sitt ställningstagande till skilda förslag saknar säkra utgångspunkter för bedömande av frågan, huru stora de sannolika behov äro, vilkas tillgodoseende kräves. I än mer besvärande grad måste ovissheten göra sig kännbar för de ledamöter av riksdagens kamrar, som ej medverka på det förberedande stadiet av budgetregleringen, men vilka det dock tillhör att deltaga i budgetfrågornas avgörande i plenum. Överhuvud taget är det under nuvarande förhållanden för den enskilde riksdagsmannen hart när omöjligt att kunna i detalj följa statsregleringsverksamhetens fortgång och att på varje punkt av riksdagens arbete äga den översikt över den finansiella ställningen, som mången gång kunde vara av stor betydelse för hans bedömande av föreliggande detaljfrågor. Att den fria och självständiga prövningen av de olika ärendena härigenom försvåras, torde ej kunna förnekas.

Erfarenheten lär ock hava givit vid handen, att den av mer eller mindre tillfälliga anledningar bestämda ordningsföljden för olika budgetärendens och särskilt skattefrågors företagande till avgörande ingalunda saknar reell betydelse. Motionären herr Palmstierna har såsom

exempel anført bland annat handläggningen av frågorna om växelskattens återinförande och kaffetullens höjning vid 1909 och 1910 årens riksdagar, och utskottet kan i huvudsak hänvisa till hans framställning av de egendomliga vändningar, vartill dessa ärendens behandling föranellede.

Särskilt i ögonen fallande äro de brister, som vidlåda sättet för statsregleringens avslutande. Det förefaller uppenbart, att med en behandlingsmetod av den kasuistiska natur, som utmärker den svenska riksdagens statsregleringsarbete, en särskild vikt och betydelse borde tillkomma den procedur, varigenom, sedan de många under riksdagens lopp fattade besluten i budgetfrågor slutligen sammanställts med varandra, den uppkomna skillnaden mellan utgifts- och inkomstsidornas slutsummor bringas till utjämning. Icke desto mindre har denna definitiva uppgörelse hos oss numera nedsjunkit till en formalitet. En huvudorsak härtill torde ligga i den ovannämnda fullständiga förändring, som skett i fråga om allmänna bevillningens betydelse för statsregleringen, i det att denna bevillning icke blott sedan länge förlorat sin ursprungliga och i grundlagarna uttryckligen förutsatta elasticitet, utan också — genom beloppets reduktion och anslående till fördelning på landsingen — alldeles upphört att spela någon roll i statsregleringen. Den rörliga fyllnadsskatt, vartill allmänna bevillningen direkt avses av våra grundlagar, finnes alltså faktiskt icke längre till. Ej heller är i dess ställe någon annan planmässig metod skapad för statsregleringens slutliga balansering, utan man har i praxis haft att tillgripa ett flertal sinsemellan olikartade åtgärder, olika vid olika tillfällen, vilka bundits samman inom den yttre ramen av stats- och bevillningsutskottens slutbetänkanden. På grund härav har det blivit praktiskt taget omöjligt att vidtaga ändring på någon enda punkt i dessa utan att samtidigt bringa hela räkneoperationen i oordning. Följden har ock blivit, att vid nämnda betänkandens föredragning i plenum någon realbehandling icke förekommer, utan att kamrarna såsom en självfallen sak godkänna utskottens förslag. Också inträffar merendels, att, då ifrågavarande angelägenhet företages till avgörande, riksdagens ledamöter redan till större delen lämnat riksdagsorten. Budgetens fastställande har därmed i verkligheten övergått till en ren expeditionsfråga.

Men härvid bör dessutom märkas, att numera, såsom ovan påpekats, statsutskottet i finansbetänkandet inrycker till bedömande även frågor, som av någon anledning ännu återstå oavgjorda, ehuru de ej hava något

direkt samband med budgetens avslutning. Därmed undandragas dessa frågor den sakliga prövning, som deras vikt i och för sig borde tillförsäkra dem. Sålunda avgöres regelmässigt det betydelsefulla spörsmålet om lånebeloppets avvägande på detta sätt. Men även med utgiftsfrågor kan förfarandet bliva det samma. Såsom exempel därpå kan från senaste tid anföras, att vid 1914 års andra riksdag statsutskottet först i finansbetänkandet upptog till behandling — och avstyrkte — såväl Kungl. Maj:ts förslag om avsättande av 5,000,000 kronor till en särskild fond för inlandsbanans fortsättande som ock enskilda motionärens framställningar om höjning av nämnda summa. Då i samma betänkande budgetregleringen verkställdes och därvid förutsattes, att ifrågasvarande anslag komme att av riksdagen avslås, samt förty några medel till täckande av det i händelse av ett bifall erforderliga beloppet ej kunde påräknas, var kamrarnas prövningsrätt i verkligheten upphävd.

I sin helhet innebär det under senare år tillämpade sättet för statsregleringsarbetets avslutande, att den i 40 § riksdagsordningen givna bestämmelse, som ålägger bevillningsutskottet att, sedan statsverkets behov blivit utredda och bestämda, opåmint föreslå sättet för bevillningens ökande eller minskande, faktiskt icke längre tillämpas. Dels bliva genom den i finansbetänkandet använda uppställningen statsverkets samtliga inkomster fastställda, *innan* ännu den definitiva utgiftsregleringen är beslutad, och dels framlägger bevillningsutskottet icke längre något betänkande om bevillningens »ökande» eller »minskande». Ett sådant förhållande, att förfarandet vid statsregleringen icke längre motsvarar grundlagens föreskrift, måste i och för sig vara förtjänt av största uppmärksamhet.

**Medel till
missförhåll-
landenas
avhjälpande
Herr Palm-
stiernas för-
slag.**

Såsom botemedel för de missförhållanden, som sålunda obestriddligen förefinnas på ifrågasvarande område, framför motionären herr Palmstierna diskussionsvis åtskilliga uppslag. Vad först kamrarnas pleniärarbete beträffar, borde alla beslut, vilka nämnvärt inverka på statsregleringen, så vitt möjligt fattas definitivt i ett sammanhang. Därigenom skulle beredas nödig överblick och en erforderlig sovring av förslag och åtgärder samt en helgjuten budgetbehandling vinnas. Då det emellertid vore av vikt, att framkomna förslag underkastades en lika omsorgsfull beredning som hittills, borde förslagen göras till föremål för samma *förberedande* behandling som nu, men de beslut, som därefter i plena fattades, till en början vara provisoriska. Först senare, i samband med riks-

statens fastställande, skulle besluten definitivt konfirmeras, för den händelse icke då framträdande omständigheter gjorde en ändring önskvärd. Vidare borde en fullt ordnad samverkan mellan utskotten komma till stånd på så sätt, att delegerade från de fyra budgetbehandlande utskotten — stats-, bevillnings-, banko- och jordbruksutskotten — organiserades till ett gemensamt utskott, av motionären kallat budgetutskottet, med uppgift att utföra den enhetliga slutbehandlingen av riksstaten. Allt det första utredande utskottsarbetet och ärendenas handläggning, intill dess riksdagen fattade de provisoriska besluten, skulle fortfarande verkställas såsom för närvarande, men sedan skulle de ärenden, som provisoriskt avgjorts, remitteras till det nya budgetutskottet för att i samband med statsregleringen i dess helhet bringas på riksdagens bord till slutligt avgörande. För att för de enskilda riksdagsmännen underlätta att följa statsregleringsarbetet vore önskvärt, att budgetutskottet månatligen till kamrarna avgåve memorial, däri lämnades översikt av arbetets fortskridande. Slutligen borde en fastare samverkan åvägabringas mellan regeringen och riksdagen, i det att regeringen borde få rätt att låta representera sig inför utskotten och där delgiva sin uppfattning samt meddela upplysningar.

Vad först vidkommer förslaget om provisorisk budgetbehandling resa sig däremot så starka både konstitutionella och praktiska betänkligheter, att dess införande enligt utskottets mening ej kan ifrågasättas. Visserligen förlänar, såsom ovan påpekats, den hos oss gällande ordningen för budgetärendenas handläggning med tvenne likaberättigade kamrar och eventuella meningsskiljaktigheters avgörande i sista hand med gemensam votering åt hela budgetarbetet en oberäknelighet, som ibland kunde synas göra en jämkning och komplettering önskvärd. Men uppenbart är, att någon ändring till det bättre näppeligen vore att förvänta, därest det på berörda sätt sammanbragta budgetresultatet ånyo upplöstes i sina enskildheter för att — låt vara i ett sammanhang — undergå enahanda procedur ännu en gång. Även om det av herr Palmstierna ifrågasatta budgetutskottet — åt vilket skulle givas det säkerligen ofta ganska otacksamma uppdraget med de provisoriska beslutens sammanarbetande — skulle lyckas uppnå ett enhetligt resultat, är det därför ingalunda säkert, att detsamma ock skulle godtagas av riksdagens båda kamrar. Därest så ej bleve händelsen och särskilt i det fall att kammare stannade emot kammare, uppstode åter risken av planmässighetens brytande och nöd-

*Kritik av
förslaget om
provisorisk
budget-
behandling.*

vändigheten av ett nytt jämningsarbete för vinnande av enhetlighet. Att dessutom hela detta förfaringssätt, med dess faktiska dubbelbehandling av frågorna både i utskott och i plena, skulle vara i hög grad ägnat att bidra till förhalande av ärendenas avgörande och därmed nedtynga och förlänga riksdagsarbetet ävensom alstra ett allmänt osäkerhetstillstånd, ligger utan vidare i öppen dag.

*Förslaget om
ett budget-
utskott.*

Det av herr Palmstierna ifrågasatta budgetutskottet vilar — sådant detsamma av honom till organisation och arbetsuppgifter skisserats — helt och hållet på förutsättningen av en provisorisk budgetbehandling. Då utskottet måste bestämt motsätta sig denna senare anordning, saknar utskottet anledning att här närmare ingå på det förra spørsmålet. Frågan, huruvida ett särskilt budgetutskott kan finnas lämpligt inom ramen för nuvarande behandlingssätt, får utskottet nedan tillfälle att beröra.

*Frågan om
samverkan
mellan re-
geringen och
riksdagsut-
skotten.*

Vad angår den av herr Palmstierna framförda tanken på möjliggörande av en direkt och officiell samverkan mellan regeringen och de budgetberedande utskotten, närmast i form av en rätt för den förras ledamöter att låta sig representeras i dessa utskott, så torde det böra erkännas, att en dylik samverkan, väl avvägd och klokt ordnad, skulle vara ägnad att underhjälpa strävandena till planmässighet i statsregleringsarbetet. Den finansplan, som innehålles i statsverkspropositionen och som bildar grundvalen för riksdagens hela verksamhet på förevarande område, är ju tillkommen under finansministerns överinseende och på hans ansvar. Givetvis vore det då av stort värde för utskottens granskning av Kungl. Maj:ts budgetförslag, om finansministern med den överblick han måste förutsättas äga över den finansiella situationen kunde i mån av behov träda i förbindelse med utskotten samt meddela dem de upplysningar och anvisningar, som kunde finnas påkallade. Såsom ovan påpekats, är det i andra länder en allmänt tillämpad grundsats, att regeringen äger att deltaga i budgetutskottets arbete, och det torde få medgivas, att hos oss med den splittring, som kännetecknar vår utskottsbehandling av budgeten, en samverkan av här ifrågasatt art, som själfallet skulle omfatta samtliga budgetberedande utskott, ur enhetlighetens och planmässighetens synpunkt kunde få en särskild betydelse. Å andra sidan är det uppenbart, att frågan om ett samarbete mellan regering och representation redan på det förberedande stadiet av ärendenas behandling är ett spørsmål, som sträcker sig vida utöver budgetregle-

ringens ram och nära berör vissa hos oss sedan gammalt gällande grundsatser med avseende å regeringens och riksdagens ställning till varandra. Vid sådant förhållande och då nämnda fråga lätteligen kan bliva föremål för djupgående meningsmotsatser samt tarvar en behandling, vilken delvis måste utgå från synpunkter, som i och för sig ligga utanför förevarande ämne, har utskottet icke ansett sig böra i detta sammanhang tillstyrka riksdagen att på denna punkt göra något uttalande.

Jämväl i syfte att vinna större planmässighet i statsregleringsarbetet framför herr K. J. Ekman i sin motion tanken, att i grundlag skulle fastslås, att enskilda motionärens framställningar om nya eller ökade skatter eller om utgifter, som icke hänföra sig till något visst i statsverkspropositionen upptaget anslagsäskande, skola, där ej särskilda förhållanden påkalla undantag, i vederbörande utskott till slutlig behandling företagas samt i riksdagens kamrar föredragas först efter det de i statsverkspropositionen gjorda anslagsäskanden samt därmed omedelbart sammanhängande motioner slutligen prövats.

Herr
K. J. Ekman's
förslag.

Utskottet kan icke biträda detta förslag. Visserligen torde det mången gång vara ändamålsenligt, att sådana enskilda framställningar, som icke stå i samband med något i statsverkspropositionen berört ämne och förty så att säga falla utanför den normala hushållsplanen, behandlas på ett senare stadium av riksdagen, på vilket överblick av ställningen blivit möjlig. Givetvis ligger det även inom vederbörande utskotts befogenhet att vid behov så förfara. Att detta ock i vissa fall bör kunna ske i större utsträckning än vad för närvarande är fallet, får utskottet nedan tillfälle att påpeka. Men att i grundlag fastslå, att ett dylikt tillvägagångssätt med avseende å en del förslag av enskilda motionärer alltid eller såsom regel bör äga rum, vore tvivelsutan föga lämpligt och så mycket mindre att tillråda, som en bestämd gräns mellan sådana framställningar, som äga samband med kunglig proposition, och sådana, som sakna dylikt samband, näppeligen står att uppdraga, utan avgörandet därutinnan lär komma att allt efter omständigheterna och i viss mån efter skiftande subjektiv uppfattning utfalla olika i skilda, om ock i och för sig sinsemellan skäligen likartade fall.

För att emellertid erhålla material till bedömande av frågan, i vad mån enskilda motioner och särskilt sådana, som kunna anses vara utan samband med kungl. proposition, inverkat på budgeten, har utskottet låtit verkställa en undersökning rörande dylika framställningar i budgetärenden vid 1913

års riksdag och vid 1914 års senare riksdag*. Det har därvid visat sig, å ena sidan att motionsrätten i avsevärd omfattning begagnats, men å andra sidan att det inflytande, motionerna utövat på budgeten, åtminstone vad utgiftssidan beträffar, under dessa riksdagar varit ganska ringa, i det att framställningarna endast undantagsvis vunnit riksdagens bifall. Vidkommande motioner om nya eller förhöjda anslag, utgjorde den äskade totalsumman av sådana anslag vid 1913 års riksdag 14,431,445 kronor, därvid belopp å sammanlagt 11,237,500 kronor avsågo ändamål, som kunde anses stå i samband med anslagspost i kungl. proposition, medan belopp å tillhoppa 3,193,945 kronor saknade dylikt samband. Inom den förra kategorien biföllos anslagsäskanden å inalles 120,300 kronor, inom den senare å inalles 34,395 kronor. Vid 1914 års riksdag var totalsumman av de enskilt begärda anslagsbeloppen 25,553,315 kronor, som med respektive 1,047,250 kronor och 24,506,065 kronor fördelade sig på framställningar med och framställningar utan samband med proposition. Riksdagen biföll tillhoppa 2,250 kronor av den förra och 44,315 kronor av den senare gruppen. — Vad motioner om minskade anslag beträffar, hava sådana endast i mindre utsträckning förekommit, och hava desamma i samtliga vid ifrågavarande riksdagar inträffade fall av riksdagen avslagits. — Vidkommande slutligen enskilda framställningar, som haft avseende å budgetens inkomstsida, det vill praktiskt taget säga, som inneburit förslag om bevilningarnas ökande eller minskande, har riksdagen i flera fall — sex vid 1913 års och två vid 1914 års riksdag — på enskilt initiativ beslutat upphävande eller sänkande av vissa tullar. Att i siffror angiva den betydelse, detta haft för budgeten, låter sig ej göra.

*Synpunkter
för en
utredning.*

Om en förbättring i riksdagens budgetbehandling i riktning emot ökad planmässighet och överskådlighet skall kunna vinnas, synes det utskottet att strävandena böra begränsas till att så långt möjligt neutralisera de olägenheter, som orsakas dels av den bestående splittringen i den förberedande handläggningen, dels av den gällande successiva behandlingsordningen. Att helt upphäva vare sig den ena eller den andra kan enligt utskottets mening ej ifrågasättas. Bådadera äro nämligen nära förknippade med själva grunderna för hela vårt riksdagsskick och med

* Vid bedömande av undersökningens resultat torde iakttagas, att vad anslagsäskandena angår hänsyn ej kunnat tagas till andra dylika än sådana, som gått ut på visst fixerat belopp, att, då ett anslag avsetts att fördelas å två eller flera år, endast det på nästföljande budgetår belöpande beloppet upptagits, att anslagsäskanden från riksbanks- och riksgäldsfullmäktige ej medräknats, samt att det mången gång varit förenat med svårighet att avgöra, huruvida ett anslagsyrkande kan anses äga samband med kungl. proposition eller ej.

dess grundsats om en ingående detaljgranskning av varje särskild fråga, densamma må vara förebragt av Kungl. Maj:t eller av enskild motionär. Ett dylikt system förutsätter, om icke arbetet skall i alltför hög grad nedtyngas och till tiden utsträckas, med nödvändighet en genomförd arbetsfördelning, och det är just principen härom, som, framdriven av omständigheternas egen makt, tagit sig uttryck uti ifrågavarande två för vårt riksdagsskick utmärkande grundsatser.

Men även om dessa grundsatser i stort sett bibehållas, synas i vissa avseenden jämkning och reglering kunna äga rum.

Sålunda skulle möjligen något vara att vinna för ökad översikt och bättre sammanhang genom en konsekvent strävan från utskottens sida att icke i andra fall, än där sådant av starka skäl påkallas, utbryta enstaka frågor till särskild behandling och att så långt möjligt förelägga ärenden av sammanhörande eller närbesläktad art i ett sammanhang. Likaledes är av vikt, att sådana ärenden, som å ena sidan mer avsevärt inverka på budgetens ställning, men samtidigt icke äro av natur att kräva ett tidigt avgörande, få anstå till ett stadium av riksdagsarbetet, då en vidare överblick av läget och därmed bättre tillfälle till de olika behovens avvägande emot varandra står att erhålla. Särskildt betydelsefullt skulle det vara, om frågor angående nya eller förhöjda skatter kunde behandlas först när tillförlitlig kännedom kunnat vinnas angående den ungefärliga storleken av de nya eller ökade behov, som det gäller att fylla. Därest sådana frågor uppskjutas till riksdagens sista tid och då prövas i ett sammanhang, finge riksdagen också tillfälle att verkligen välja emellan olika till buds stående utvägar. Härvid förbises naturligtvis icke, att åtskilliga skatteärenden, exempelvis tullfrågor, kunna vara av den beskaffenhet, att de kräva ett snabbt avgörande, ävensom att beträffande vissa nya och stora anslagskrav de statsfinansiella synpunkterna stå tillbaka för hänsyn av annan art, som kunna föranleda, att dessa ärenden böra behandlas fristående.

En anordning, som säkerligen skulle väsentligt medverka till att åt riksdagens ledamöter i allmänhet bereda möjlighet att sätta sig in uti och bedöma de till statsregleringen hörande spörsmålen, beröres i herr Palmstiernas förslag, att med vissa mellanrum översiktliga memorial över statsregleringsverksamhetens fortskridande måtte avlätas av vederbörande utskott. Enligt vad utskottet erfarit, utarbetas redan nu dylika översikter inom statsutskottet. Dessa äro hitintills närmast avsedda för utskottets egna medlemmar, men det torde vara i hög grad önskligt att åt desamma må kunna givas sådan form och sådant innehåll, att de

kunna erhålla officiell karaktär och sålunda komma riksdagens samtliga ledamöter till godo.

Särskild uppmärksamhet synes böra ägnas frågan om budgetarbetets avslutning. På denna punkt framtråda svagheter i den nuvarande ordningen mest direkt och oförtydligt, och här låter sig den tillämpade ordningen, såsom ovan framhållits, icke väl förena med gällande föreskrift i 40 § riksdagsordningen. Det bör undersökas, huruvida icke den tanke, som i nämnda grundlagsbestämmelse fått ett uttryck, nämligen att någon regulator för statsregleringen bör finnas, genom vilken inkomster och utgifter slutligt balanseras, må kunna anpassas efter numera utvecklade statsfinansiella förhållanden och den slutliga balanseringen av inkomster och utgifter alltså ske med vissa garantier i själva behandlingssättet för ett gott resultat. Huruvida därvid förfarandet bör ordnas så, att någon eller några skattetitlar utmärkas såsom lämpade att behandlas på det sätt, som ursprungligen avsågs och länge skedde med allmänna bevillningen, torde kunna avgöras först efter en närmare utredning.

Vid ett mera rationellt ordnande av sättet för budgetarbetets avslutande skulle givetvis iakttagas, att sådana frågor, som ej äga nödvändigt samband därmed, bleve tidigare upptagna till prövning, samt att förty ur statsutskottets finansbetänkande utrensades de ärenden, som icke vidkomma den slutliga och sammanfattande statsregleringen. Särskilt skulle på sådant sätt möjliggöras en realbehandling av frågan om lånebudgetens avvägning. Överhuvud taget bör den ledande grundsatsen för en reform på nu omhandlade område vara, att budgetens slutjustering icke behandlas såsom en övervägande formell angelägenhet, utan att densamma såväl inom utskotten som därefter i kamrarna kan handläggas efter reella synpunkter.

En omläggning av budgetarbetet till vinnande av ökad planmässighet och överskådlighet lär emellertid näppeligen bliva fullt effektiv, utan att samtidigt ett ordnat samarbete på något sätt åstadkommes mellan de budgetberedande utskotten och närmast mellan de viktigaste av dem, stats- och bevillningsutskotten. Uppenbart är, att redan den för närvarande tillämpade ordningen för budgetarbetets avslutande påkallar en viss samverkan. Hitintills har denna samverkan försiggått under fria och icke officiella former. Den möjlighet, som 47 § riksdagsordningen lämnar, att i vissa fall bilda s. k. sammansatt utskott, har, såvitt för konstitutionsutskottet är känt, icke för ifrågavarande ändamål kommit till användning. Utskottet håller emellertid före, att den frågan bör upptagas till övervägande, huruvida icke, därest formen av sammansatt

utskott, såsom erfarenheten synes hava visat, för föreliggande fall ej är lämplig, någon annan form kunde utfinnas, som gäve den nämnda samverkan mellan utskotten en officiell gestaltning. Även detta spørsmåls prövning torde få ankomma på en närmare utredning. Utskottet vill i det hänseendet endast anmärka, att ett särskilt budgetutskott med den ungefärliga organisation, som herr Palmstierna antytt, knappast synes utskottet innebära en riktig lösning, då ett dylikt utskott både i och för sig och genom den dubbla sakbehandling, som det förutsätter, torde få anses som en alltför tung apparat. I varje fall bör vid utredningen av nu ifrågasatta samverkan mellan utskotten uppmärksammas, huruvida möjligen denna samverkan i större eller mindre mån kunde förekomma icke blott vid den slutliga sammanfattande statsregleringen, utan även på vissa viktigare stadier av såväl statsinkomsternas som statsutgifternas detaljbehandling.

I sin motion frambäller herr Palmstierna, att på riksstatens inkomst-sida lånemedel till betydande belopp pläga förekomma, samt uttalar i sammanhang därmed önskvärdheten av att riksdagen vid lånefrågors behandling mer än vad nu sker måtte tillgodogöra sig den sakkännedom på området, som hos riksgäldsfullmäktige är till finnandes. Det synes utskottet, att en riktig tanke ligger häri, och att det förty bör ifrågasättas, om icke i vissa fall, såsom före besluts fattande om större utgifter, avsedda att bestridas med lånemedel, fullmäktiges mening rörande penningmarknadens läge eller andra på beslutet inverkan omständigheter bör kunna inhämtas.

Givetvis kunna åtskilliga av de förbättringar i budgetarbetet, som ovan ifrågasatts, genomföras inom ramen av gällande grundlagsstadganden. Att å andra sidan i vissa fall ändringar i grundlagarna kunna påkallas, synes utskottet sannolikt. Särskilt gäller detta frågorna om samarbete mellan de budgetberedande utskotten och om formerna i övrigt för statsregleringsarbetets sammanjämkande och avslutning. Vid sådant förhållande har konstitutionsutskottet ansett det falla inom utskottets verksamhetsområde att söka bringa hela det spørsmål, varom här är fråga, under en allsidig utredning, och förmenar utskottet, att denna utredning lämpligen bör ske genom Kungl. Maj:ts föranstaltande.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

- a) att riksdagen, i anledning av herr Palmstiernas motion, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla,

att Kungl. Maj:t ville låta verkställa en allsidig utredning angående de åtgärder, som kunna påkallas till vinnande av ökad planmässighet och enhetlighet i riksdagens statsregleringsarbete, samt för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen kan föranleda;

b) att herr K. J. Ekmans motion, i vad den icke kan anses genom utskottets under a) här ovan gjorda hemställan besvarad, icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 11 maj 1915.

På konstitutionsutskottets vägnar:

NILS EDÉN.

Reservationer:

av herrar *Clason, Bellinder, K. J. Ekman, von Geijer, von Mentzer, von Bahr, Räf och Hallendorff*;

av herr *Hildebrand*, som anför:

»Enligt min mening är friherre Palmstiernas kritik av statsregleringsarbetet i flera punkter fullt befogad, och jag är med honom ense därom, att ändringar äro önskvärda. Under frågans behandling har det emellertid visat sig, att meningarna skarpt gå i sär icke allenast om reformers behövlighet, utan även om lämpliga förbättringar; motionären synes mig ej heller ha i stort sett lyckats påvisa riktlinjerna för en ny utveckling. Då en riksdagsbegäran om utredning genom Kungl. Maj:ts försorg näppeligen synes mig kunna leda till ett gott resultat, försåvitt ej riksdagen, vars inre arbete det här gäller att ordna, kan ge åtminstone något tydligare anvisningar eller framhålla bestämdare önskemål, än vad utskottet gjort, har jag denna gång förenat mig med dem, som inom utskottet röstat för avslag å motionen. Jag vill tillägga, att motionärens uppslag enligt min mening kan göra och säkerligen redan gjort nytta, även om riksdagen ej skulle gå med på hans yrkande, och jag hyser den förhoppningen, att frågan må återkomma i bättre genomarbetat skick.»

av herr *Magnusson* i Tumhult, som förklarar sig i huvudsak instämma med herr *Hildebrand*.

Bilagor.

Då det för bedömande av de frågor, som i herrar Palmstiernas och K. J. Ekmans motioner förelagts riksdagen, syntes vara av intresse att följa den historiska utvecklingen av statsregleringsarbetets allmänna gång efter 1809, hava i sådant syfte en del undersökningar verkställt inom utskottets kansli.

I bilaga A meddelas undersökningarnas resultat rörande riksdagarna 1809—10, 1815, 1823, 1840—41 och 1850—51, ävensom, ehuru mera summariskt, beträffande riksdagarna 1853—54, 1856—58, 1859—60, 1862—63 och 1865—66. Emellertid gör framställningen icke heller i fråga om förstnämnda årens riksdagar anspråk på fullständighet. På grund av materialets vidlyftighet har undersökningen sålunda ej kunnat fullföljas till riksstadens behandling av budgetregleringen, utan inskränkt till de budgetberedande utskottens, stats- och bevillningsutskottens, verksamhet. Vidare har beträffande utgiftsregleringen dels avseende blivt fäst allenast å den ordinarie staten, dels i regel ej anförts statsutskottets utlåtanden angående riksgäldskontorets tillstånd och behov, varjämte i allmänhet ej medtagits de under denna tid ofta synnerligen talrika återremisserna till vederbörande utskott.

För tiden från och med representationsreformen 1866, då behandlingssättet i stort sett redan synes hava stadgat sig, har det ansetts tillräckligt att anteckna och i tabellform angiva tidpunkterna för dateringen av stats- och bevillningsutskottens sammanfattande budgetbetänkanden. Den häröver upprättade tabellen, däri ock upptagits riksdagarna från och med 1853—54 till och med 1865—66, återfinnes under bilaga B.

Bilaga A.

Budgetbehandlingen vid åtskilliga riksdagar från och med 1809 intill representationsreformen 1866.

Strax efter det regeringsformen antagits, avgav Kungl. Maj:t den 9 juni 1809 proposition till ständernas redan förut valda statsutskott angående banken, statsverket och riksgäldskontoret med redogörelse för rikets skuld och finansiella ställning. Vad särskilt statsverket beträffar, anbefalldes Kungl. Maj:t därefter i skrivelse den 21 juni statskontoret att uppgiva statsverkets tillstånd, varefter Kungl. Maj:t

*1809—10
drs riksdag.*

med överlämnande av statskontorets utredning den 5 juli avlät ny proposition i berörda hänseende.

Statsutskottet företog därpå statsregleringen till behandling i ett sammanhang. Endast i en del mer brådskande frågor såsom angående anslag åt den nye konungens hovhållning och avlöning för de genom regeringsformen nyinrättade ämbetena, statsråd m. m., ävensom angående åtskilliga ärenden utom den ordinarie staten, avgav utskottet särskilda utlåtanden. I övrigt sammanförde det resultatet av sin budgetreglerande verksamhet i tre memorial: rörande riksgäldsverkets tillstånd, förvaltning och behov, dagtecknat den 15 november, rörande statsverkets tillstånd, förvaltning och behov, dagtecknat den 16 november, samt rörande rikets skuld och det årliga bevillningsbeloppet (finansbetänkandet), dagtecknat den 23 november. — Redan före avgivandet av dessa betänkanden hade utskottet emellertid den 12 augusti »till utdelning bland de respektive riksständens ledamöter» överlämnat en »generaltablå över statsverkets närvarande tillstånd i avseende på dess inkomst och utgift, fordringar och skulder.»

I memorialet angående statsverkets tillstånd, förvaltning och behov behandlades under rubriken »statsverkets tillstånd och behov» dels dess inkomster, dels dess utgifter. Vad de förra angår upptog och *beräknade* utskottet ej blott statsverkets ordinarie inkomster utan ock de särskilda i 60 § regeringsformen omförmälda bevillningarna. Sedan inkomsterna och utgifterna sålunda uppskattats, gjorde utskottet, genom att draga summan av de förra från summan av de senare, ett överslag av statsverkets brist, den s. k. statsbristen, som komme att av »bevillningssumman» (d. v. s. allmänna bevillningen) utgå. — I finansbetänkandet utreddes rikets skuld och dess beskaffenhet samt uppgavs det belopp, som av allmänna bevillningen erfordrades för fyllande av stats- och riksgäldverkens behov.

Redan innan statsutskottet avgivit ovannämnda betänkanden, hade bevillningsutskottet den 25 september inkommit »med förslag till grunderna för bevillningens utgörande.» Memorialet var åtföljt av »projekt till bevillningsförordning», dock ej fullständigt utarbetat, enär utskottet ansåg, att vissa angivna delar »icke lämpligen kunnat författas, innan grunderna till bevillningens utgörande varda beslutade och fastställda.»

Vid memorialets behandling hos riksstånden väcktes opposition inom ridderskapet och adeln, enär det skulle strida mot 70 § regeringsformen att upptaga frågan om grunderna för den allmänna bevillningen, innan ännu staten vore i hela dess vidd reglerad och den erforderliga bevillningssumman till sitt belopp fastställd. Efter en livlig debatt beslöt emellertid ståndet att godkänna de av utskottet föreslagna grunderna men att »i avseende å själva tillämpningen» återremittera förslaget till utskottets vidare handläggning.

Sedan jämväl de övriga stånden gillat de föreslagna grunderna för allmänna bevillningen, utarbetade bevillningsutskottet och förelade ständerna med memorial av den 31 december fullständigt »projekt till bevillningsförordning». Efter det stånden i vissa punkter stannat i olika beslut, avgav bevillningsutskottet i mars 1810 sitt slutliga förslag i ämnet.

Vad de särskilda i 60 § regeringsformen omförmälda bevillningarna angår, så rådde vid 1809 års riksdag till en början tveksamhet, vilketdera av stats- och

bevillningsutskotten skulle äga att handlägga dylika ärenden. Sedan frågan härom genom särskilda framställningar dragits under riksståndens prövning, beslöto dessa (dagarna omkring den 1 septenber), att bevillningsutskottet skulle taga lika och enahanda befattning med de särskilda bevillningarna som med den allmänna. Emellertid synes bevillningsutskottet vid ifrågavarande riksdag icke hava ansett, att det ingick i dess uppgift att beräkna de särskilda bevillningarnas belopp, utan verkställdes beräkningen därav, såsom ovan påpekats, av statsutskottet.

Den 1 mars 1815 är Kungl. Maj:ts proposition angående statsverkets tillstånd och behov dagteknad. Sedan statsutskottet den 26 maj inkommit med utlåtanden rörande statsverkspropositionens utgiftsförslag med undantag av tredje huvudtiteln, innefattande försvarsverket till lands och sjöss, följde den 9 juni utskottets »betänkande angående statsverkets inkomster och deras beräkning i riksstaten». I sistnämnda utlåtande upptog utskottet både de ordinarie inkomsterna och de extra ordinarie (d. v. s. de särskilda bevillningarna), men iaktogs den olikheten i deras behandling, att utskottet företog en verklig beräkning endast av de förra, medan de senare angåvos till samma belopp som enligt förut gällande stat, enär utskottet då ännu ej kunde bestämma, huruvida någon ändring i beräkningen av dessa inkomsttitlar kunde äga rum, »emedan sådant huvudsakligen beror på de författningar, som i denna väg vid närvarande riksdag kunna bliva vidtagna».

1815 års riksdag.

Redan den 17 juni överlämnade statsutskottet »betänkande angående den summa, som för stats- och riksgäldsverkens behov erfordras att genom allmän bevillning utgöras». Däruti anmärkte utskottet, att beräkningen av det belopp, som utav allmän bevillning erfordrades, vanligen av utskottet uppskjutits, till dess alla specialregleringar inom utskottet föregått, då vad som efter en sådan granskning av detaljerna blivit fastställt ovillkorligen skolat anskaffas, men att utskottet nu funnit det riktigare att först utstaka grunderna för det hela, varefter det speciella finge därefter lämpas. Genom att redan på detta stadium företaga ifrågavarande beräkning vunnas även den fördelen, att tiden bleve »mera tillräcklig för upprättande av förslaget till bevillingens fördelning, än den vanligen varit för detta maktpåliggande arbete». Resultatet av utskottets beräkning blev, att en årlig allmän bevilling av 2,500,000 riksdaler ansågs behöfvig, därav 1,150,000 riksdaler för statsverket, 600,000 riksdaler för riksgäldskontoret och 750,000 riksdaler för banken. Emellertid påpekade utskottet tillika, under hänvisning till sitt den 9 juni avgivna betänkande angående statsverkets inkomster, att de särskilda bevillningarna därstädes beräknats till det belopp, vartill de tillföre varit upptagna, att desamma icke enligt gällande grunder kunde kalkyleras högre, men att, om någon ändring i författningarna rörande berörda avgifter komme att vidtagas, varigenom ifrågavarande statsverkets extra ordinarie inkomst ökades eller minskades, sådant borde av bevillningsutskottet vid beräkningen och fördelningen av totala beloppet av bevillningarna iakttagas.

Den 1 juli avlämnade bevillningsutskottet memorial angående allmänna bevillingen, innehållande ej blott de grunder, efter vilka densamma syntes böra utgå, utan tillika ett fullständigt förslag till bevillningsstadga.

Statsutskottet avgav därefter den 13 juli betänkande över tredje huvudtiteln i statsverkspropositionen. Däruti anförde utskottet bland annat, att det ej förut

kunnat upptaga denna huvudtitel, enär först måst avvaktas resultatet av inkomstregleringen, då därav berodde vad tillgång som för anslagen under tredje huvudtiteln kunde bli att uppgiva.

Samma dag är ock statsutskottets »betänkande angående statsregleringen i allmänhet samt med projekt till riksstat» daterat. Under erinran att utskottet nu till ständerna avgivit utlåtanden över ej mindre Kungl. Maj:ts propositioner rörande statsverket än de ifrån riksständerna remitterade motioner i samma ämne samt övriga med statsregleringen gemenskap ägande ärenden framställde utskottet uti förevarande betänkande »en generell åsikt över hela statsregleringen, i vad den rör statsverkets i den projekterade riksstaten upptagna både inkomster och utgifter». Beträffande de särskilda bevillningarna konstaterade utskottet, att ständerna ej ändrat den beräkning, enligt vilken desamma uppgivits till samma belopp som uti 1812 års riksstat, vadan de ock nu av utskottet upptogs till enahanda belopp i den nya riksstaten. Tillika anmärkte utskottet, att ständerna till fyllande av statsverkets brist anslagit 1,150,000 riksdaler av allmänna bevillningen, och upptogs förty jämväl detta belopp i riksstaten såsom en statsverkets inkomst.

Bevillningsutskottet inkom den 16 juli med memorial över de anmärkningar, som inom ständerna framställdes emot dess »förslag till bevillningens utgörande», däri utskottet till en början förklarade sig med »verklig tillfredsställelse för dess bemödande att dela bördorna efter rättvisa och billighet» hava erfarit, att tre av ständerna godkänt »själva grunderna för bevillningen». Gentemot en framställd anmärkning, att, då det avlämnade förslaget endast vore att såsom provisoriskt anse, detsamma bort tidigare än som skett avgivas för att sätta ständerna i tillfälle att pröva även andra möjligheter, anförde utskottet bland annat, att utskottet »icke ansett dess åtgärd kunna såsom provisorisk betraktas, annorledes än så vida det från höglovliga statsutskottet yrkade anslag skolat såsom provisoriskt vara att betrakta». I öfrigt upptog ifrågavarande memorial till behandling de detaljanmärkningar, som inom ständerna riktats mot utskottets förslag till bevillningsstadga.

Den 18 juli avlämnade statsutskottet »ytterligare betänkande angående den summa, som för stats- och riksgäldsverkens behov erfordras att genom allmän bevillning utgöras». Däri anförde utskottet, att den summa av 2,500,000 riksdaler, som utskottet i dess den 17 juni i samma ämne avgivna utlåtande uppgivit såsom av allmän bevillning erforderlig för stats- och riksgäldsverkens behov, numera befunnits kunna minskas med 150,000 riksdaler till 2,350,000 riksdaler. Utskottet upprepade emellertid, att, för den händelse uti de författningar, efter vilka de särskilda bevillningarna uttaxerades, någon sådan förändring komme att vidtagas, varigenom de under berörda titlar påräknade summor minskades, statsbristen komme att i proportion därtill förhöjas samt förty allmänna bevillningen av sådan orsak att ökas, »vilket av riksens höglovliga ständers bevillningsutskottet läser iakttagas».

Påföljande dag den 19 juli, lämnade bevillningsutskottet i ett då till ständerna ingivet memorial »en allmän översikt av den beskattning, som under namn av bevillning uppå diverse titlar efter utskottets förslag utgå bör.» Utskottet, som förut under riksdagen ej företagit någon beräkning av de olika bevillningarna, upptog i detta memorial de särskilda bevillningarna till de förut av statsutskottet uppgivna belopp (d. v. s. i enlighet med 1812 års riksstat). Beträffande allmänna be-

villningen anförde utskottet, att densamma, enligt den antagna bevillningsstadgan, kunde beräknas inbringa 2,620,000 riksdaler. Då emellertid enligt statsutskottets uppgift för statsbehovet ej fordrades mer än 2,350,000 riksdaler, och sålunda ett överskott förefanns å 270,000 riksdaler, föreslog utskottet, att två förut såsom särskild bevillning utgående — och alltså direkt till statsverket inflytande — avgifter (brännvinskonsumtionsavgiften och lanttullersättningen), vilka beräknades skola tillhopa lämna 270,000 riksdaler, måtte indragas och statsverket i stället gottgöras med ett motsvarande belopp av allmänna bevillningen, varigenom den sistnämndas hela beräknade belopp bleve taget i anspråk.

Vid 1823 års riksdag avgavs Kungl. Maj:ts proposition om statsverkets tillstånd och behov den 25 januari. Den 12 april inkom statsutskottet med »memorial angående beräkningen av statsverkets inkomster». Däri upptogs och beräknades såväl de ordinarie inkomsterna som ock de särskilda bevillningarna, varvid utskottet, vid uppskattningen av de sistnämnda, utgick från de grunder, som sedan senaste riksdag voro bestämda för deras utgående.

Den 28 april överlämnade bevillningsutskottet »betänkande angående grunderna för den blivande bevillningen» (d. v. s. allmänna bevillningen). Betänkandet innehöll allenast hemställanden rörande de allmänna principer (»grunder»), efter vilka utskottet ansåg, att bevillningen borde utgå, däremot icke något utarbetat förslag till bevillningsförordning. Betecknande för utskottets egen uppfattning av sin grundlagsenliga uppgift är dess i betänkandet gjorda uttalande, att sådana till utskottet remitterade framställningar, däri klagats över den tryckande skattebördan och yrkats lindring i bevillningen, låge utom gränsen för utskottets verksamhet, då det endast tillkomme detsamma att uppgöra billiga och säkra grunder för den blivande bevillningen och sedermera jämnt och rättvist fördela den bevillningssumma, som riksens ständer (uppå statsutskottets förslag) prövade skäligen åtaga sig.

På grundvalen av statsverkspropositionen och senare avlätna remisser ävensom särskilda till utskottet hänvisade motioner företog statsutskottet alla de frågor, vilka rörde regleringen av riksstatsens huvudtitlar till behandling i ett sammanhang samt insände den 27 juni på en gång betänkanden rörande de olika huvudtitlarna, varjämte samtidigt avgåvos särskilda utlåtanden i de ämnen, som därmed ägde ett närmare samband. I det memorial, med vilket samtliga dessa framställningar hänkötos till ständernas prövning, lämnade utskottet tillika såtillvida en förslagsberäkning av det belopp, som sannolikt komme att såsom allmän bevillning erfordras, att utskottet anmälde, det utskottet beräknat, att högre belopp ej bleve behöfligt än vad förut därav varit anslaget.

Definitiv uppgift i detta hänseende lämnade statsutskottet i sitt den 2 oktober avlätna »utlåtande angående den summa, som för stats- och riksgäldsverkens behov erfordras att genom allmänna bevillningen utgöras». Sedan utskottet mot slutet av betänkandet påpekat, att i den ovanför uppgivna bevillningssumman statsverkets extra ordinarie inkomster (d. v. s. de särskilda bevillningarna) ej vore inbegripna, anförde utskottet, att, därest i de författningar, efter vilka sistnämnda bevillningar utginge, någon sådan förändring vidtoges, varigenom det beräknade

1823 års
riksdag

beloppet därav antingen minskades eller ökades, borde den erforderliga summan av allmänna beivllningen därefter lämpas.

Efter det i anledning av beivllningsutskottets förutnämnda betänkande grunderna för den allmänna beivllningen blivit av ständerna fastslagna, avgav beivllningsutskottet, som dessutom i ett flertal utlåtanden yttrat sig över de särskilda beivllningarna, den 15 oktober sitt med ledning av sagda grunder utarbetade »förslag till en blivande beivllningsförordning». Då, såsom av statsutskottets sistberörda utlåtande hade framgått, det för följande år behöfliga beloppet av allmänna beivllningen kunde minskas i jämförelse med vad förut därav utgått, hemställde beivllningsutskottet nu, att den i allmänna beivllningen ingående personella avgiften måtte i däremot svarande grad nedsättas.

Sedan ständerna avgjort alla de frågor, som i avseende å statsregleringen förekommit, avgav statsutskottet den 30 oktober slutligt »utlåtande angående statsregleringen i allmänhet samt med förslag till riksstat», innefattande definitiva uppgifter dels å statsverkets inkomster, ordinarie och extra ordinarie, dels å dess utgifter.

Efter det ständerna bifallit beivllningsutskottets förslag till beivllningsförordning, överlämnade nämnda utskott, som dessförinnan under riksdagen ej verkställt någon uppskattning av de olika beivllningarnas påräkneliga belopp, i ett den 15 december dagtecknat memorial »beräkning över hela beivllningen för år 1824 och följande åren, för att såmedelst sätta riksens höglöfliga ständer i tillfälle att på en gång överse den beskattning, som under denna benämning utgår», därvid utskottet förklarade sig så mycket mindre förmoda »någon brist skola å någon av de däri upptagna titlar uppstå, som detsamma på förra årens erfarenhet grundat sina kalkyler».

1840—41 års
riksdag.

Sedan vid 1840—41 års riksmöte statsutskottet under tiden från och med den 24 mars till och med den 15 april av förstnämnda år avgivit förslag rörande riksstatens samtliga huvudtitlar, ävensom allmänna indragningssaten, överlämnade utskottet den 23 april *dels* »utlåtande angående beräkningen av statsverkets inkomster», *dels* »memorial med summariskt förslag över statsregleringen».

I det förra betänkandet verkställde utskottet först en beräkning av statsverkets ordinarie inkomster, varefter utskottet om statsverkets extra ordinarie inkomster (d. v. s. de särskilda beivllningarna) yttrade, att det väl tillkomme beivllningsutskottet att uppgöra förslaget till dessa inkomstitlars beräkning, men att statsutskottet dock ansett sig »på vanligt sätt» i sammanhang med beräkningen av övriga statsinkomster jämväl böra uppgiva de extra ordinarie inkomster, som, i händelse rikets ständer icke förändrade grunderna för nämnda inkomsters utgörande, kunde vara att paräkna.

I det senare betänkandet återfinnes först ett sammandrag av de utav utskottet under huvudtitlarna tillstyrkta utgifter, från vilkas totalsumma drogs det belopp, vartill statsverkets inkomster av utskottet beräknats, därav framgick den sannolika statsbristsumman, som av allmänna beivllningen borde fyllas.

Efter det de flesta till statsregleringen hörande ärenden blivit av riksständerna avgjorda, inkom statsutskottet den 4 mars 1841 med »memorial med framställning angående resultatet av statsregleringen samt beräkning av statsfyllnadssumman

jämte därmed sammanhang ägande frågor». Memorialet återremitterades av tre bland standen, bland annat på den grund, att, »då åtskilliga uti memorialet uppgivna anslag ännu icke vore av rikets ständer definitivt prövade, utskottet, först sedan en dylik prövning ägt rum, bort resultatet av statsregleringen anmäla», varefter utskottet den 29 maj inkom med nytt memorial »angående statsbristsumman».

Sedan ständerna — efter bevillningsutskottets förslag i ett flertal betänkanden, olika för envar av de särskilda bevillingarna — fastställt grunderna för samma bevillingars utgörande, avlämnade nämnda utskott den 11 maj 1841 betänkande angående beräkning av de särskilda bevillingarnas belopp.

Den 29 i samma månad avgav bevillningsutskottet »betänkande med förslag till bevillingssummans fördelning». Utskottet konstaterade däri, att den fyllnadssumma, som för stats- och riksgäldsverken årligen erfordrades och genom allmän bevilling borde utgå, utgjorde 2,000,000 riksdaler, men att allmänna bevillingen enligt förut gällande grunder, vilka enligt utskottets tidigare under riksdagen avlätna förslag i stort sett borde bibehållas, kunde beräknas inbringa ett belopp av i runt tal 2,580,000 riksdaler. Då allmänna bevillingen förty kunde minskas, hemställde utskottet, att den däruti ingående s. k. »personliga skyddsavgiften» måtte med ett sådant belopp nedsättas, att det påräkneliga totalresultatet av den allmänna bevillingen komme att uppgå till erforderliga 2,000,000 riksdaler.

Vid 1850—51 års riksdag avlämnade statsutskottet den 14 februari sistnämnda år »utlåtande angående beräkningen av statsverkets inkomster». Däri beräknade utskottet först de ordinarie inkomsterna, men anförde beträffande de extra ordinarie, att, som deras beräkning ankomme på bevillningsutskottet, vilket emellertid än ej verkställt densamma, utskottet ej kunde för det dåvarande uppgifva deras belopp, vadan utskottet inskränkte sig till att angiva det medium därav för de fem senaste åren, som Kungl. Maj:t föreslagit till upptagande.

1850—51 års
riksdag.

Sedan bevillningsutskottet i olika till ständerna avlätna betänkanden utlätit sig dels angående grunderna för allmänna bevillingen, dels över var och en av de särskilda bevillingarna, företog utskottet i ett den 14 augusti 1851 dagtecknat betänkande beräkningen av sistnämnda bevillingars belopp.

Den 19 augusti avgav statsutskottet därefter »memorial med uppgift å statsfyllnadssumman samt det för riksgäldskontorets utgifter erforderliga belopp» (finansbetänkandet).

Slutligen följde den 25 augusti »bevillningsutskottets betänkande med förslag till bevillingssummans fördelning». Efter det utskottet erinrat, att rikets ständer, med bifall till statsutskottets nyssberörda memorial, fastställt den årliga av allmänna bevillingen utgående summan till 1,900,000 riksdaler, anförde utskottet, att enligt gällande grunder den årliga bevillingssumman kunde beräknas till ungefärligen samma belopp, samt att de förändringar i bestämmelserna angående bevillingens fördelning och övriga på bevillingens belopp omedelbart inverkan stadganden, vilka rikets ständer förut under riksdagen på utskottets hemställan förslagsvis beslutat, icke övade sådant inflytande, att någon beräknelig ändring av be-

villningssumman vore att förvänta. Härefter fortsatte utskottet, att, då det sålunda visade sig, att varken behov av vidare förhöjning eller tillgång till nedsättning eller lindring i allmänna bevillningen utöver vad rikets ständer förslagsvis beslutat vore för handen, utskottet hemställde, att förut antagna förslag måtte av ständerna definitivt fastställas.

Riksdagarna
1853—54,
1856—58,
1859—60,
1862—63 och
1865—66.

Den ordning för budgetarbetets bedrivande, som tillämpades vid 1850—51 års riksdag, återfinnes sedermera i stort sett vid följande riksdagar under ståndsrepresentationens tid.

Statsutskottet avgav sålunda på ett relativt tidigt stadium av riksdagsarbetet utlåtande med beräkning av statsverkets ordinarie inkomster, i vilket utlåtande de extra ordinarie inkomsterna (d. v. s. de särskilda bevillningarna) allenast på det sätt angåvos, att de upptogos till de av Kungl. Maj:t beräknade belopp. Mot riksdagens slut avgåvos så först bevillningsutskottets förslag till de särskilda bevillningarnas beräkning och kort därefter statsutskottets finansbetänkande, däri uppgafs det belopp, som af allmän bevillning erfordrades. (Vid 1859—60 års riksdag var dock ordningsföljden mellan sistnämnda betänkanden omkastad.) Slutligen inkom bevillningsutskottet med sitt förslag till bevillningssummans (d. v. s. allmänna bevillningens) utgörande. Att märka är, att utskottet därvid i intet fall hemställde om allmänna bevillningens höjande eller sänkande, utan — under konstaterande av att den av statsutskottet såsom behöflig uppgivna bevillningssummans belopp syntes vara att påräkna med tillämpning av förut beslutade grunder för allmänna bevillningens utgående — föreslog dessa grundens fastställande.

Bilaga B.

Uppgift å de dagar, för vilka statsutskottets »utlåtande angående beräkningen av statsverkets ordinarie inkomster», bevillningsutskottets »betänkande angående beräkning av vissa bevillningar» (de särskilda bevillningarna), statsutskottets »memorial angående statsregleringen» (finansbetänkandet) och bevillningsutskottets »betänkande med förslag till den av riksdagen fastställda bevillningssummans utgörande» (allmänna bevillningen) vid nedannämnda årens riksdagar äro daterade (med angivande av utlåtandenas nummer).

År	Statsutskottets utlåtande ang. beräkningen av statsverkets ordinarie inkomster.		Bevillningsutskottets betänkande ang. beräkning av de särskilda bevillningarna.		Statsutskottets memorial ang. statsregleringen (finansbetänkandet).		Bevillningsutskottets betänkande med förslag till den av riksdagen fastställda bevillningssummans utgörande (allmänna bevillningen.)		Dag för riksdagens officiella avslutning.
	Nr	Datum	Nr	Datum	Nr	Datum	Nr	Datum	
1853—54	64	2 mars	31	6 nov.	371	24 nov.	35	30 nov.	5 dec.
1856—58	33	19 febr.	33	20 febr.	291	2 mars	34	5 mars	10 mars
1859—60	45	19 jan.	48	23 okt.	219	22 okt.	49	23 okt.	30 okt.
1862—63	45	13 febr.	26	9 nov.	235	17 nov.	27	4 dec.	8 dec.
1865—66	22	15 jan.	20	8 juni	137	12 juni	21	18 juni	22 juni
1867	20	22 febr.	25	7 maj	98	10 maj	26	13 maj	16 maj
1868	8	10 febr.	19	2 maj	106	9 maj	21	11 maj	16 maj
1869	23	16 febr.	16	4 maj	99	11 maj	17	13 maj	15 maj
1870	7	14 febr.	14	9 maj	92	10 maj	16	12 maj	14 maj
1871	41a	28 mars	14	14 maj	89	16 maj	18	17 maj	20 maj
1872	17	24 febr.	18	7 maj	91	12 maj	19	14 maj	16 maj
1873	14	18 febr.	15	20 maj	109	22 maj	16	23 maj	26 maj
1874	22	23 febr.	15	15 maj	99	17 maj	16	19 maj	22 maj
1875	2	2 febr.	13	20 maj	90	21 maj	14	23 maj	26 maj
1876	6	4 febr.	11	10 maj	85	13 maj	12	15 maj	17 maj
1877	12	10 febr.	16	15 maj	96	19 maj	17	22 maj	25 maj
1878	15	12 febr.	13	20 maj	77	23 maj	14	24 maj	25 maj
1879	3	14 febr.	18	13 maj	65	17 maj	20	18 maj	21 maj
1880	3	12 febr.	21	10 maj	68	11 maj	23	13 maj	15 maj
1881	3	14 febr.	10	7 april	67	20 april	12	25 april	29 april
1882	6	13 febr.	16	13 maj	70	16 maj	18	17 maj	22 maj

År	Statsutskottets utlåtande ang. beräkningen av statsverkets ordinarie inkomster		Bevillningsutskottets betänkande ang. beräkning av de särskilda bevillingarna		Statsutskottets memorial ang. statsregleringen (finansbetänkandet)		Bevillningsutskottets betänkande med förslag till den av riksdagen fastställda bevillingssummans utgörande (allmänna bevillingen)		Dag för riksdagens officiella avslutning.
	Nr	Datum	Nr	Datum	Nr	Datum	Nr	Datum	
1883	55	6 juni	21	8 juni	59	10 juni	22	11 juni	14 juni
1884	64	6 maj	10	8 maj	66	10 maj	11	12 maj	15 maj
1885	58	11 maj	11	15 maj	61	18 maj	14	19 maj	22 maj
1886	60	3 maj	17	5 maj	63	10 maj	19	13 maj	18 maj
1887	52	2 juli	17	30 juni	53	5 juli	21	7 juli	9 juli
(B-riksdagen)									
1888	55	28 april	18	7 maj	67	12 maj	20	14 maj	16 maj
1889	51	9 april	15	9 maj	83	13 maj	16	15 maj	18 maj
1890	73	16 maj	15	13 maj	74	17 maj	16	19 maj	22 maj
1891	64	6 maj	22	7 maj	69	11 maj	26	13 maj	15 maj
1892	78	14 maj	22	16 maj	83	18 maj	25	18 maj	22 maj
1893	48	20 mars	22	25 april	77	3 maj	24	4 maj	10 maj
1894	69	27 april	32	7 maj	79	8 maj	33	9 maj	12 maj
1895	59	23 april	27	8 maj	93	14 maj	29	15 maj	18 maj
1896	58	30 april	30	8 maj	79	11 maj	31	13 maj	16 maj
1897	84	10 maj	26	12 maj	90	15 maj	32	18 maj	20 maj
1898	89	3 maj	31	6 maj	105	11 maj	34	13 maj	16 maj
1899	94	8 maj	29	2 maj	97	9 maj	33	9 maj	15 maj
1900	87	7 maj	37	7 maj	93	11 maj	38	12 maj	15 maj
1901	91	29 maj	36	29 maj	92	30 maj	1	31 maj	4 juni
1902	87	10 maj	38	9 maj	91	13 maj	39	12 maj	22 maj
1903	100	14 maj	62	16 maj	107	19 maj	64	20 maj	23 maj
1904	106	6 maj	44	11 maj	121	17 maj	46	11 maj	21 maj
1905	141	16 maj	38	16 maj	144	17 maj	40	19 maj	22 maj
1906	160	18 maj	27	23 maj	167	24 maj	30	26 maj	28 maj
1907	169	23 maj	38	29 maj	184	30 maj	39	29 maj	3 juni
1908	171	21 maj	31	30 maj	194	31 maj	32	1 juni	4 juni
1909	216	18 maj	37	21 maj	220	22 maj	39	23 maj	26 maj
1910	104	30 maj	40	6 juni	108	7 juni	—	—	11 juni
1911	—	—	41	26 maj	113	29 maj	—	—	1 juni
1912	—	—	48	25 maj	135	29 maj	—	—	31 maj
1913	—	—	64	29 maj	158	30 maj	—	—	2 juni
1914	—	—	35	19 sept.	113	23 sept.	—	—	17 dec.
(B-riksdagen)									