

Nr 86.

Av herr **Kristensson m. fl.**, om viss ändring i reglementet för riksgäldskontoret.

Det har väckt en stor uppmärksamhet, att Kungl. Maj:t den 26 mars 1915 anbefallt riksgäldsfullmäktige att som kassaförstärkning åt statskontoret utbetala den stora summan av intill 50,000,000 kronor. Statsrevisorerna ha också funnit sig böra bringa denna sak till riksdagens kännedom. Regeringen har först i årets statsverksproposition med ett par raders motivering officiellt till riksdagen lämnat några antydningar om förhållandet. Utan att djupare ingå på den rent konstitutionella sidan torde man kunna ifrågasätta, om Kungl. Maj:ts åtgärd — även med ett mer eller mindre tveksamt medgivande av en rent formell befogenhet — står i god överensstämmelse med grundlagens anda om svenska folkets rätt att sig självt beskatta eller med riksdagens grundlagsenliga ställning som den anslagsbeviljande myndigheten. Icke endast det förhållandet, att vid tiden för det kungliga brevets utfärdande den svenska riksdagen var samlad, och att regeringen sålunda kunde, om den velat, hänvända sig till riksdagen med begäran om erforderliga medel, har uppmärksamats, utan även såväl summans storlek som dess förmodade användning.

Vad hindrar en regering att mitt under exempelvis innevarande riksdag begära fyrdubbla summan — det belopp som begärdes förra året av riksgäldskontoret var ofantligt större än vad som någonsin förut ifrågakommit som ren kassaförstärkning — eller vad hindrar en regering att på detta sätt skaffa sig medel för hela krigsmaktens ställande på krigsfot, då man nu, tack vare riksgäldskontorets försträckningar, under året kunnat vidtaga omfattande mobiliseringsåtgärder. Grundlagen och även riksgäldskontoret ha sina stadganden angående vad som bör företagas för anskaffande av medel åt regeringen vid krig eller krigsfara. För det ändamålet finnas kreditiven. Det s. k. lilla kreditivet utgör 15,000,000 kronor.

Det andra kreditivet får ej lyftas förrän bl. a. riksdagskallelse blivit utfärdad. Ställer man det kungl. brevet i parallell med dessa regeringsformens bestämmelser i § 63, så framstår i bjärt belysning vad som verkligen ägt rum och vilka konsekvenser ett fortsatt insläende på en sålunda redan beträdd väg kan leda till. I detta sammanhang bör kanske också erinras om att det ena kreditivet å 15,000,000 kronor lyftes två, säger 2, dagar före förra riksdagens början.

Slutligen må även påpekas, att medlens användande utom statsregleringen förskjuter riksdagens prövningsrätt. I normala fall prövar riksdagen först, huruvida den vill för det eller det ändamålet bevilja det eller det beloppet; genom en i oroväckande grad tilltagande praxis beslutar regeringen den eller den åtgärden, vars kostnader förskotteras av tillgängliga medel, och sedan anmälas förskotten för riksdagen, som har att lämna ersättning för de förskottrade medlen. I samma mån ett sådant system utvidgas minskas riksdagens inflytande icke blott på det område, som grundlagen alldeles särskilt hänvisat åt riksdagen och åt den allena, utan även i allmänhet.

Då 12 § mom. 4 i gällande reglemente för riksgäldskontoret i sin nuvarande formulering icke tyckes lämna garanti mot framtida bruk på ett sätt, varom näppeligen någon kunnat tänka sig, synes det, som om en ändring av denna paragraf vore av behovet påkallad.

Ursprungligen torde den vara avsedd för att lämna kassaförsträckning åt statskontoret, om detta på grund av felkalkylering i statsregleringen eller av andra orsaker tillfälligtvis vore i saknad av nödig kassa att ombesörja de i riksstaten upptagna utgifterna. Å andra sidan åligger det statskontoret att vid stark flod i egen kassa överlämna de medel, som det för tillfället ej har bruk för, åt riksgäldskontoret för att av detta verk göras för staten räntebärande.

Sedan under förra hälften av 19:de århundradet, då riksgäldskontoret hade hand om själva kärnan av statens finansförvaltning och statskontoret endast en begränsad del, ålåg det riksgäldskontoret att fylla eventuella brister i statsverkets inkomster, varjämte såväl överskott i statsverkets inkomster som ock de besparingar, som ej reserverats för särskilda behov, skulle av statskontoret överlämnas till riksgäldskontoret. Så vidtogs stegvis reformer i syfte att överflytta delar av finansförvaltningen från riksgäldsfullmäktige till statskontoret. Vid 1876 års riksdag förelåg sålunda ett förslag om ett i viss mån förändrat sätt för riksstatens uppställning och innehåll. I statsutskottets memorial angående statsregleringen och riksgäldskontorets reglemente föreslås, att under rubrik »Med statsregleringen

gemenskap ägande utgifter» i riksgäldskontoret införa nedanstående paragraf:

»I händelse under löpande året skulle visa sig, att statskontorets inkomster äro otillräckliga för bestridande av dess utgifter, åligger det riksgäldskontoret att, sedan Kungl. Maj:t uppå statskontorets underdåniga anmälan prövat behovet, för dess fyllande tillhandahålla statskontoret det belopp, Kungl. Maj:t för sådant ändamål finner för gott bestämma; dock med förbindelse för statskontoret att, så snart dess tillgångar det medgiva, återgälda vad riksgäldskontoret sålunda förskjutit.»

I motiveringen framhålles å ena sidan att vissa föreslagna ändringar i riksstaten icke i någon mån inneburo ett underkännande av den hos oss härdvunna grundsatsen, att riksdagen ensam handhade vården om rikets gäld, och ej heller minskade riksgäldskontorets självständiga ställning såsom en av riksdagen utsedd länedeputation, och å andra sidan att »icke heller behövde genom denna nya uppställning av siffrorna någon rubbning ske i det förhållande, som hittills ägt rum mellan statskontoret och riksgäldskontoret i avseende å behandlingen av kassatillgången. Liksom hittills behövde statskontoret rätt, att om kassabrist genom statsinkomsternas felslående uppstode, hos riksgäldskontoret begära nödiga medel för statsutgifternas bestridande; liksom hittills borde också statskontoret vara anvisat att, om plötsligt stegrade statsinkomster skulle över hövan fylla dess kassa, då till riksgäldskontorets förfogande ställa dessa medel, i den mån de ej för statskontorets egna utgifter vore behövliga, även om de skulle mer eller mindre överskjuta den summa, som enligt riksstat skulle till riksgäldskontoret utgå.»

Som fallet brukar vara, antogs memorialet i båda kamrarna utan debatt — och förmodligen även med de flesta av riksdagens ledamöter hemresta.

Den här nämnda paragrafen kvarstod sedan oförändrad år efter år i reglementet ända till år 1913, då reglementet omändrades till överensstämmelse med 1911 års nya uppställning av riksstaten. Under rubriken »Riksgäldskontorets lånerörelse» intogs i 12 § 4 mom. följande stadgande:

»För beredande av tillgång till kassaförstärkning åt statsverket, då sådan enligt Kungl. Maj:ts beslut påkallas, äga fullmäktige i mån av behov upplåna medel mot vare sig riksgäldskontorets skuldförbindelser eller obligationer i svenskt mynt, ställda till inlösen antingen efter viss förfallotid eller efter föregången, av riksgäldskontoret verkställd uppsägning, och må fullmäktige, jämväl i avseende å denna upplåning, såväl bestämma räntevillkoren som fastställa betalningsterminerna.»

I vad mån stadgandet såväl av 1876 års formulering som ock av 1913 års kommit till användning framgår av nedanstående tablå.

År	Av riksgäldskontoret till statskontoret under året lämnad kassa- förstärkning.	Av statskontoret till riksgäldskontoret återbetalad kassaförstärkning.
1876	0	0
1877	0	0
1878	14,500,000	2,500,000
1879	6,500,000	2,000,000
1880	0	3,500,000
1881	1,500,000	5,500,000
1882	0	6,000,000
1883	0	3,000,000
1884	0	0
1885	0	0
1886	0	0
1887	0	0
1888	5,000,000	3,000,000
1889	1,000,000	3,000,000
1890	0	0
1891	0	0
1892	2,500,000	0
1893	5,500,000	0
1894	0	1,500,000
1895	0	6,500,000
1896	0	0
1897	0	0
1898	0	0
1899	0	0
1900	0	0
1901	0	0
1902	0	0
1903	0	0
1904	5,000,000	5,000,000
1905	0	0
1906	0	0
1907	0	0
1908	0	0
1909	30,000,000	15,000,000
1910	15,000,000	30,000,000

År	Av riksgäldskontoret till statskontoret under året lämnad kassaförstärkning.	Av statskontoret till riksgäldskontoret återbetalad kassaförstärkning.
1911	20,000,000	¹⁾ 20,000,000
1912	10,000,000	²⁾ 10,000,000
1913	0	0
1914	³⁾ 50,000,000	0
1915	50,000,000	0

Siffrorna i första kolumnen avse sammanlagda summan av de medel som under ett år utbetalats till statskontoret som kassaförstärkning, och siffrorna i den andra kolumnen det sammanlagda belopp, som av statskontoret återbetalats av förut lämnad kassaförstärkning. Här beröras alltså icke statskontorets insättningar i riksgäldskontoret av statsverkets medel, för vilka statskontoret för tillfället ej haft bruk. Sådana insättningar ha förekommit under goda konjunkturår. År 1909 hade således statskontoret en fordran av riksgäldskontoret på 30,000,000 kronor, och vid krigsutbrottet utgjorde statskontorets fordran 23,000,000. Men då denna senare fråga icke står i något direkt samband med frågan om behövligheten av stadgandet i 12 § 4 mom. i riksgäldsreglementet, ha vi ej ansett oss behöva närmare ingå på densamma.

Tablån avspeglar de olika perioderna av goda eller dåliga konjunkturår, men den måste också ställas i samband med de principer för riksstatens uppställande, vilka vid olika tillfällen tillämpats. Som förut är nämnt, tillkom det riksgäldskontoret i äldre tider att fylla eventuella brister i statsverkets inkomster. På samma sätt skulle besparingar, som ej reserverats för särskilda behov, gå till riksgäldskontoret, som också hade att fylla brister i förslagsanslagen. Genom 1876 års stora budgetreform frigjordes statsverket från detta beroende av riksgäldsverket. För utjämning av statsregleringarna upplades i stället en särskild fond, den s. k. fonden för reserverade medel, vilken disponerades av riksdagen. De besparingar å riksstatens anslag, vilka fortfarande ansågos bära disponeras av Kungl.

Anm. ¹⁾ Dessutom insattes av statskontorets medel 15,000,000 kronor i riksgäldskontoret.

²⁾ I juni lyfte statskontoret de inestående 15 mill., den 10 aug. erhöll det de 10 mill. som kassaförstärkning, vilka återbetalades med 5 mill. under vardera av mån. okt. och dec. I dec. inlevererades dessutom till riksgäldskontoret 30 millioner kronor.

³⁾ Vid krigsutbrottet hade statskontoret inestående i riksgäldskontoret 23 mill., som först återfordrades. De 50 mill. i kassaförstärkning grundades på den av sommarriksdagen lämnade rikskrediten på 50,000,000 kronor.

Maj:t, behölls i statsregleringsfonden, medan övriga besparingar överfördes till fonden för reserverade medel. Denna fond hade den uppgiften att mottaga statsregleringens överskott och fylla dess brister. Emellertid förfor man vid 1876, 1877 och 1878 års riksdagar på så sätt, att överskottet i statsregleringen för det år, som närmast föregick riksdagens sammanträde, i stället för att överföras till fonden för reserverade medel förslagsvis beräknades och upptogs som tillgång i nästföljande års riksstat. Detta förfarande måste sannolikt ha haft den inverkan, som skönjes i 1878 års stora kassaförstärkning åt statskontoret. De kassaförsträckningar, som förekommo åren 1909, 1910 och 1911, torde ha sin orsak dels uti den ekonomiska kris, som landet nyligen genomgått, dels uti de principer för riksstatens uppgörande, som tillämpats före 1911, varigenom det kassaförlag, som statskontoret förfogade över, var otillräckligt. I samma mån man övergått till bättre budgettekniska principer och fonderat ett eller flera års överskott har statsverkets behov av kassaförstärkning endast mera tillfälligtvis förekommit.

Vid 1911 års riksdag sammanslogos i samband med den nya uppställningen av riksstaten statsverkets kassaförlagsfond och fonden för reserverade medel till en statsverkets kassafond. Denna fond fick den dubbla uppgiften att verka dels som kassaförlag, dels som regulator för statsregleringarnas genomförande. Dåvarande departementschefen ansåg även den senare uppgiften »i realiteten intet annat än att vara ett kassaförlag». »Och om», fortsätter departementschefen, »den ganska osannolika eventualiteten skulle inträffa, att under en följd av år upprepade brister i statsregleringarna så starkt medtog denna fond, att dess kapital löpte fara att nedgå under den nuvarande kassaförlagsfondens belopp, 15,000,000 kronor, måste detta givetvis föranleda finansledningen att vidtaga åtgärder för fondens återställande till sagda belopp. Dessa åtgärder, som naturligen skulle bestå i uppförande å riksstaten av erforderligt anslag till fondens förstärkning, torde emellertid, såsom redan är antytt, om hittills vunnen erfarenhet lägges till grund för ett omdöme om huru förhållandena kunna komma att gestalta sig under den nya regimen, näppeligen någonsin behöva att påkallas, likasom ej heller, sedan kassafonden uppbringats till erforderlig storlek, något behov skulle förefinnas att anlita kassaförsträckning från riksgäldskontoret, vilken senare utväg däremot under nuvarande regim med en svag kassaförlagsfond och en fond för reserverade medel, som ständigt tömts vid statsregleringarna, upprepade gånger måst tillgripas.»

Som man finner, ansåg 1911 års finansminister, att med den reform, som han genomförde, skulle statsverket ej framdeles ha något behov av

kassaförstärkning från riksgäldskontoret. Och detta, ehuru han näppeligen torde ha föreställt sig, att kassafonden skulle svälla till de belopp, som den visade sig stiga till under de närmast följande åren. Men han hade nog ej heller drömt sig en regering med sådan tilltro som den nuvarande till sin egen rättighet att besluta om utgifter, som likvideras med kassaförstärkningar utom riksstaten och utan riksdagens hörande.

Den berörda bestämmelsen i 12 § 4 mom. synes genom sin blotta tillvaro kunna inleda en finansminister i frestelse att dels skjuta undan dagens plåga genom större skattande av kassafonden, än som kan vara förenligt med god finansiering, dels släppa slussarna öppna för kollegernas penningförbrukning. Pengarna får riksgäldskontoret förskottera, hur de skola täckas blir sedan riksdagens sak.

Då emellertid genom inrättandet av kassafonden och med tillämpning av de principer för statsregleringarna, som lågo till grund för 1911 års reform, statsverket skulle vara försett med tillräckligt kassaförlag, och då 12 § 4 mom. lämnar en regering möjlighet att med förbigående av riksdagen skaffa sig stora penningmedel, synes det oss, som om denna paragraf saklöst kunde utgå. Det får bli finansledningens och riksdagens plikt att tillse, att statsverket har tillräckligt kassaförlag. Skulle tillkomma mera betydande extra utgifter, som ej kunnat förutses vid riksstatens uppställande, och som äro av den storlek och beskaffenhet, att de ej kunna förskottas genom det lilla kreditivet, så må då landets regering förskaffa sig medel på det av Sverges grundlag kända sättet, nämligen av Sverges riksdag. Vi kunna sålunda ej inse, att det numera finnes tillräckligt bärande skäl för ett bibehållande av den gamla bestämmelsen om kassaförstärkning från riksgäldsverket. Denna bestämmelse har haft sin tid, men med de reformer på finansförvaltningens område, som nu vidtagits, tjänar den näppeligen något annat ändamål än att ge en regering möjligheter, som icke stå i överensstämmelse med god tillämpning av den mångåriga bevillningspraxis, som vi ägt i Sverge, eller med riksdagens ställning som anslagsbeviljande myndighet.

På grund av det anförda få vi hemställa,

dels att ur nu gällande reglemente för riksgäldskontoret måtte utgå det där befintliga fjärde momentet i 12 paragrafen och att denna ändring genast måtte träda i kraft;

dels ock att i nästkommande reglemente för
nämnda kontor samma stadgande måtte utgå.

Stockholm den 27 jan. 1916.

Emil Kristensson.

Hj. Branting.

Herm. Lindqvist.

Viktor Larsson.

Bernh. Eriksson.

F. W. Thorsson.

Värner Rydén.

Nils Persson.

Erik Palmstierna.

Rick. Sandler.
