

Nr 24.

Av herr Ekman, Carl Gustaf, *angående statsregleringen för år 1918.*

Budgetbehandlingen inom riksdagen har upprepade gånger varit föremål för övertvägande. Den budgetreform, som genomfördes år 1911, kan vid mera ytligt skärskådande förefalla att vara av uteslutande formell natur, men vid närmare granskning skall det otvivelaktigt framgå, att den även omfattar realiteter av stor betydelse beträffande finansplanens innehåll.

Rörande den saken yttrade dåvarande statsrådet och chefen för finansdepartementet i sitt anförande till statsrådsprotokollet över finansärenden den 18 sept. 1909 bl. a. följande: »För stat liksom kommun eller annan samhällighet, vars verksamhet eller andra funktioner äro ekonomiskt beroende på skatter eller liknande från medlemmarnas sida, är det av naturliga skäl av vikt att på förhand för viss tidsperiod bestämman de utgifter, som skola göras, och beräkna de inkomster, som för sådant ändamål bliva tillgängliga eller måste genom skattebidrag eller på annat sätt anskaffas. Den finansiella tablån över utgifterna och inkomsterna bör för att fullt fylla sitt ändamål vara uttömmande och till sin uppställning klar och översiktlig.»

»Vad angår ett lands finanser, böra sålunda i budgeten upptagas alla de medel och alla de anslag, som för ett givet år anvisats, och upptagas i en systematisk, av rådande skatte- eller andra förhållanden påkallad ordning.»

De kommitterade, som utarbetade det i oktober 1910 avgivna förslaget rörande riksstatens uppställning jämte därmed sammanhängande ämnen, anslöto sitt arbete till de huvuddrag för den ifrågasatta reformen, som chefen för finansdepartementet i sitt ovanberörda yttrande angivit. De anförda i sitt principuttalande, att det gällde »att ge en sådan översikt av finansplanen, att därav så klart och lättfattligt som

Bihang till riksdagen protokoll 1917. 3 saml. 12 häft. (Nr 24.)

möjligt framgår, hur statsmakterna avsett att ordna rikets finanser under det kommande året». Efter att ha påvisat, att den dåvarande uppställningen av riksstaten lede av bristande klarhet och konsekvens samt att det torde böra tillskrivas det förhållandet, att det i vissa fall saknats fasta principer för budgetsfrågors behandling, anföra kommitterade vidare: »Tillfälliga omständigheter ha i allt för stor utsträckning fått bestämma de finansiella utvägar, som i varje särskilt fall blivit valda. En reform av vårt budgetväsen, som skall få någon betydelse för framtiden, måste med nödvändighet inskränka dessa tillfälligheters spelrum och införa vissa allmänna regler för budgetfrågors behandling. Givetvis måste statsmakterna sedan fasthålla vid dessa regler och icke åsidosätta dem för tillfälliga syften av underordnad betydelse».

Till dessa allmänna regler hörde, att budgetförslaget i det skick det förelades riksdagen skulle ge den mest överskådliga bild av statens tillgångar och behov för det kommande budgetåret; att riksstaten bleve en åtminstone i det väsentliga *fullständig* sammanställning av statens inkomster och utgifter under budgetåret; att riksstaten, som ju i väsentliga delar endast vore en approximativ beräkning av statsverkets inkomster och utgifter under ett kommande år, borde så nära som möjligt motsvara resultatet eller med andra ord fastställas så, att såväl överskott som brister i statsregleringen bleve så få som möjligt. Härvid måste naturligtvis sörjas för, att det alltid funnes medel tillgängliga för att utjämna möjligen uppkommande brist.

Den erforderliga utjämningsfonden skulle skapas genom att sammanslå »fonden för reserverade medel» med »statsverkets kassaförslagsfond» och att därefter av de sammanslagna fonderna bildades »statsverkets kassafond», till vilken för framtiden fördes alla överskott i statsregleringarna och från vilken medel toges till täckande av eventuella brister i statsregleringarna; samt att i riksstaten icke påräknades bidrag från denna fond.

Kommitterade uttalade, beträffande sist berörda spörsmål, att man i allmänhet borde fordra, att inkomsterna för ett visst år (inklusive den upplåning, som kunde anses berättigad) täckte utgifterna för samma år. Användande av statens kapitaltillgångar till fyllnad i riksstaten kunde endast anses berättigat, då det motiverades av motsvarande, särskilda utgifter till kapitalökning. Om en riksstat gjordes upp med ett beräknat tillskott från fonden för reserverade medel, så betydde det i själva verket, att riksstaten på förhand gjorts upp med ett deficit. Möjligheten att utfylla riksstaten med fonden från reserverade medel undanskymde det förhållandet, att riksstaten vore för svag och behövde

stärkas, vare sig genom besparingar eller höjningar av inkomsterna. Därigenom fördröjdes sådana åtgärder ett eller annat år. När de då till sist måste vidtagas, vore ställningen måhända ytterligare försvårad genom nödvändigheten att icke blott sörja för den löpande budgeten utan också täcka uppkommen brist. Med det av kommitterade förordade systemet genomfördes fullständigare den principen, att vart år finge sörja för sig själft och man tvingades att i enlighet härmed utan dröjsmål anpassa inkomster och utgifter efter varandra.

Riksstaten borde vidare utvisa, hur upplåningen förhölle sig till de utgifter, som representerade kapitalökning. Detta förhållande är ju i väsentlig grad avgörande för styrkan av en budget. Överstege upplåningen nämnda utgifter, så innebure det, att statens löpande, verkliga utgifter till någon del täcktes genom upplåning. Efter att hava erinrat om att ett sådant förhållande dåmera icke förekom i den svenska statsförvaltningen påpeka kommitterade vidare, att det naturligtvis vore särdeles önskvärt, att detta faktum med fullständig klarhet framträdde i riksstaten.

Om i en efter av kommitterade angivna grunder uppställd riksstat från utgifterna för kapitalökning droges de för året i anspråk tagna lånemedlen samt eventuellt beräknad tillgång av statens kapital, framginge nettobeloppet av kapitalökning, som riksstaten avsett att åstadkomma.

Riksstatens inkomster från statens produktiva fonder borde givas en särställning, så att de lätt skildes från de egentliga statsinkomsterna. Därigenom komme riksstaten att utvisa, vilket bidrag statens produktiva fonder sammanlagt lämnade, alltså vilken avkastning statsverket hade av sitt inkomstgivande kapital. Inkomster från nämnda fonder skulle vid sådant förhållande ingå med nettoinkomsten.

Med den av kommitterade föreslagna uppställningen framträdde riksstaten som en sammanfattande finansplan för statens hela verksamhet, omfattande utom den egentliga statsförvaltningen jämväl statens produktiva fonder och statsskuldförvaltningen. På sådant sätt skulle riksstaten bliva i stånd att uppvisa det finansiella sambandet mellan de nämnda huvudgrenarna av förvaltningen, på samma gång som den genom sin fullständighet fyllde det krav, som redan dess namn ställde på den, att vara en rikets stat.

Utanför den givna ramen för riksstatens uppställning borde, på av kommitterades flertal angivna skäl, statsverkets andel av riksbankens vinst bibehålla den ställning, som den för det dåvarande intoge.

Statsverkspropositionen år 1911 anslöt sig i allt väsentligt till kommitterades förslag. De avvikelser, som förekommo, rörde detaljer, ej grundsatser. Ett och annat ur föredragande departementschefens yttrande till statsrådsprotokollet rörande saken kan förtjäna att ånyo bringas i hågkomst. Sålunda säges: »Det för en riktig uppfattning av statens finansläge värdefullaste i det föreliggande förslaget torde vara den möjlighet detsamma bereder till samlad inblick i de olika inkomst- och utgiftskategoriernas relativa betydelse för budgeten ävensom den jämförelse, som genom densamma kan utan omgång verkställas mellan utgifterna för kapitalökning och de för året upplånade medlen.» Om anslagen till kapitalökning yttras, att de till sin natur borde vara sådana, att de väl under alla förhållanden till hela sitt belopp under budgetåret stode till vederbörande affärsverks eller fonds förfogande, men icke finge överskridas. De borde vara så avvägda, att de gäve ett uttryck för storleken av det belopp, som statsverket avsett som kapitalplacering under året hos det beträffande verket eller fonden.

Beträffande särskilt kommitterades förslag att budgeten skulle uppgöras utan hänsyn till överskott eller brist å föregående statsregleringar, bemöter föredragande departementschefen en invändning, som kunde tänkas däremot, med följande uttalande: »Det skulle möjligen, vid tillämpning av detta senare system, kunna inträffa, att under en följd av goda år överskott komma att hopa sig i fonden, så att denna stiger till sådana belopp, att de icke kunna väntas erforderliga för sitt ändamål. Därigenom beredes emellertid ett lägligt tillfälle att taga de behovet överskjutande kapitaltillgångarna i anspråk för utgifter till kapitalökning, antingen så, att de placeras i de produktiva fonderna, eller användas till extra amortering av statsskulden.

Denna förändring i sättet för behandling av överskott och brister i statsregleringen kan alltså endast medföra goda resultat, i det att den komme att säkerställa statsregleringen på samma gång som den innebure en form för samlande av kapital eller nedbringande av statsskulden eller ökning av det produktiva kapitalet.»

En fördel med förändringen skulle vidare bliva att »ej heller, sedan kassafonden uppbringats till erforderlig storlek, något behov skulle förefinnas att anlita kassaförstärkning från riksgäldskontoret, vilken senare utväg under nuvarande regim med en svag kassaförlagsfond och en fond för reserverade medel, som ständigt tömts vid statsregleringarna, upprepade gånger måst tillgripas.»

Riksdagen gjorde ingen erinran mot den föreslagna budgetreformen.

År 1913 ansåg dåvarande statsrådet och chefen för finansdepartementet, att kostnader för vissa under slutet av år 1912 vidtagna extra ordinära åtgärder för stärkande av landets försvarsberedskap borde fördelas på några år. Den meningen delade emellertid ej riksdagen.

Under de senaste åren har emellertid riksdagen, tyvärr, ej tillräckligt kraftigt motsatt sig Kungl. Maj:ts strävanden att beträda vägar, som leda bort från 1911 års budgetreform.

Beträffande reformens grundsatser må först erinras, att riksstaten skulle vara *uttömmande*. Alla de medel och alla de anslag, som för ett givet år anvisades, skulle intagas i riksstaten. Anslag och anvisningar utanför riksstaten och utom huvudtitlarna skulle sålunda icke vidare förekomma, på det att översikten av budgeten ej måtte förryckas.

Om det sålunda med skäl kunde göras anmärkning mot att såsom före 1911 års budgetreform var fallet, en del av utgifterna anvisades å riksgäldskontoret utan att upptagas i riksstaten, så är det desto större skäl till erinran mot det system som sedan 1914 varit rådande, eller att Kungl. Maj:t begärt och riksdagen anvisat medel utanför både riksstaten och riksgäldskontoret. Kungl. Maj:t har begärt att av »tillgängliga medel», som frasen lyder, få, mot framtida anmälan till ersättande, förskjuta vissa belopp. År 1914 lämnade riksdagen Kungl. Maj:t dylikt bemyndigande å ett belopp av 50 miljoner kronor för neutralitets-skyddet; å $\frac{1}{2}$ miljon kronor till statens livsmedelskommission att tillhandahållas svenska lantmännens riksförbund som lån mot $4\frac{1}{2}$ % årlig ränta att högst till 1 november 1915 disponeras som rörelsekapital; och å 5 miljoner kronor till understödjande av arbetslösa.

År 1915 avböjde riksdagen i några fall regeringens hemställan om anvisande av medel utanför riksstaten. I andra åter gick riksdagen med på regeringens hemställan därom. Beträffande särskilt behöfliga medel för upprätthållandet av rikets neutralitet kan det förtjäna att uppmärksammas, att då riksdagen medgav att för statsregleringens avslutande ett belopp om 20,698,100 kr. finge tagas i anspråk från kassafonden, så hade riksdagen ej förbisett, »att kassafonden kan komma att vidkännas ytterligare belastning såväl på grund av uppstående brist i statsregleringen för 1915 som ock på grund därav, att de utgifter under innevarande år för upprätthållandet av rikets neutralitet, som må finnas nödvändiga, böra, intill dess riksdagen kan sättas i tillfälle att fatta beslut rörande medel för samma utgifters täckande av Eders Kungl. Maj:t förskjutas av omhänderhavande medel.» Riksdagen hade sålunda klart förutsatt, att det var kassafondens medel som för neutralitetskyd-

det skulle vara förskotterande. I verkligheten blev det, som känt är, andra medel.

Även sistlidet års riksdag fortsatte med att anvisa medel utanför riksstaten och utom huvudtitlarna. Och ej det allenast, den lämnade även utan erinran regeringens förslag att låta betydande statsinkomster ställas utanför riksstaten, statsinkomster vilka inflyta på grund av en riksdagens skattelag. Jag syftar på tonnageavgiften. Skattens hela belopp skulle uteslutande användas till mildrande av de för landet i det hela uppkomna olägenheterna på grund av höga frakter å livsmedel och andra förnödenheter. Men ingalunda behövdes det att av den anledningen bryta ned en av grunderna i 1911 års budgetreform.

Den riksstat, som 1916 års riksdag fastställde, fyller sålunda icke ens på inkomstsidan och ännu mindre på utgiftssidan de krav, som uppställdes och godkändes år 1911. Före år 1911 fanns det en riksstat och utanför den en stat, som förvaltades av riksgäldskontoret. Med skäl kunde det göras erinran mot en sådan tudelning av finansförvaltningen. Nu ha vi emellertid en stat utanför riksstaten, som är alldeles oreglerad och som, i likhet med den fastställda riksstaten, förvaltas av Kungl. Maj:t. Att detta är ur finansförvaltnings- och konstitutionell synpunkt högst otillfredsställande ligger i öppen dag. Det hela hotar att bli ett kaos. Rättelse måste ofördröjligen ske.

Virrvarret ökas givetvis genom de förskotter till sammanlagt mycket högt belopp, som regeringen anvisat av »omhänderhavande medel», som det heter. Men vilka medel förstås därmed? Av 1910 års förut åberopade kommittébetänkande vill det förefalla som därmed skulle avses statsverkets kassafond. Om den visar sig otillräcklig för det avsedda ändamålet, borde den beredas förstärkning genom anslag av medel å riksstaten. Så har emellertid icke skett. Andra vägar ha beträffats, som synas vara varken goda eller lämpliga.

Beträffande regeringens tydliga strävan att på framtiden avlasta regeringen av dess betydande förskottsarrangemang kan det ur principiell synpunkt vara av intresse att anföra vad av motionärer här om fördes vid 1913 års riksdag rörande ett förslag då från regeringens sida att på några år fördela kostnader för neutralitetsskyddet under år 1912. Här om säges följande: »I detta hänseende tillåta vi oss vara av en mot finansministern fullkomligt motsatt åsikt. Det är så långt ifrån, att den omständigheten att dessa utgifter äro av alldeles extra ordinär natur, giver stöd åt tanken på dess fördelning på flere års budget, att tvärtom detta förhållande påkallar en reglering snarast möjligt. Och om någon del därav av tvingande skäl måste överflyttas på ett kommande

års budget, bör, enligt vårt förmenande, detta endast ske med stor försiktighet och efter en ingående undersökning samt icke sträcka längre än till de belopp, som utgivits för sådana ändamål, vilka under normala förhållanden skulle komma att tynga följande års budget, men genom nu gjorda utgifter från kreditivet blivit i så väsentlig mån tillgodosedda, att sistnämnda budget verkligen blir lättad i motsvarande grad. Härom saknar emellertid statsverkspropositionen varje spår av utredning. Visserligen meddelas, att en del av dessa utgifter hänföra sig till anskaffande av förråd, speciellt av kol, men uppgift saknas om det belopp, som därtill åtgått. Och även om dessa utgifter *icke* i extra ordinär utsträckning skulle återkomma ett följande år, följer därav ingalunda, att nästa års budgets normala omfång kommer att till följd av befintligheten av dessa förråd inskränkas. En sund ekonomi kräver emellertid, att varje år får bära sina utgifter, och endast under den nyss angivna, bestämda förutsättningen, att det följande årets normala budget kommer att genom de under ett föregående år gjorda utgifter minskas, skulle det kunna under trängande förhållanden försvaras, att någon del av utgifterna överfördes på det efterföljande årets riksstat. Ännu mera farlig anse vi en fördelning på en följd av år vara. Och vi förmoda, att riksdagen icke är böjd att i detta hänseende följa finansministerns anvisning.»

Instämmande i dessa allmänna grundsatser hemställes, att de måtte lända till efterrättelse vid uppgörandet av riksstaten för 1918.

I detta sammanhang har det icke kunnat undgå att väcka min särskilda uppmärksamhet, att organisationer, med statsorgans ställning och uppgift, med självständiga inkomster och betydande medelförvaltning, upprättats för statens räkning dels med, dels utan riksdagens medverkan, och därpå ställts alldeles utanför statsregleringen. Sådana organ äro statens krigsriskkommission, livsmedelskommissionen m. fl. Detta förfarande står ävenledes enligt min mening i rak strid med grunderna för 1911 års budgetsreform.

Beträffande behandlingen av motionen hemställes, att statsutskottet måtte sätta riksdagen i tillfälle att uttala sig angående densamma sna-

rast möjligt och i varje fall, innan statsutskottets memorial rörande statsregleringen föreligger till avgörande.

På grund av det anförda hemställas,

att riksdagen måtte vid uppgörande av riksstaten för år 1918 uppföra:

a) å inkomstsidan samtliga de inkomster, som kunna beräknas inflyta till statsverket år 1918,

b) å utgiftssidan under vederbörande huvudtitel alla de medel och alla de anslag som för år 1918 anvisats, varav följer,

att anvisningar utanför riksstaten sålunda ej må ifrågakomma.

Stockholm den 25 januari 1917.

Carl G. Ekman.