

Nr 13.

Ankom till riksdagens kansli den 8 februari 1918 kl. 1 e. m.

Utlåtande, i anledning av de av Kungl. Maj:t i sammanhang med proposition angående tilläggsstat till riksstaten för år 1918 framlagda allmänna grunder för förskottsväsendets avveckling.

(1:sta avd.)

I det vid Kungl. Maj:ts proposition den 14 januari 1918 (nr 2) angående tilläggsstat till riksstaten för samma år fogade statsrådsprotokollet över finansärenden den 31 december 1917 har av departementschefen upptagits frågan om åtgärder för förskottsväsendets avveckling; och har departementschefen därvid framlagt vissa allmänna grunder för detta ändamåls vinnande, vilka grunder sedermera vunnit tillämpning vid uppgörande av såväl berörda proposition som den förstnämnda dag till riksdagen avlåtna propositionen angående statsverkets tillstånd och behov.

I anledning härav och då det syntes utskottet lämpligt, att riksdagen, innan till behandling företagas de anslagsäskanden å de olika huvudtitlarne, vilka äga sammanhang med ifrågavarande åtgärder, uttalar sig angående sin ståndpunkt till sakens principiella sida, har utskottet ansett sig böra härigenom bringa denna del av ärendet under riksdagens prövning; och får utskottet därvid anföra följande.

I skrivelse till Kungl. Maj:t den 8 juni 1916 anhöll riksdagen av förekommen anledning om utredning, vilka särskilda anordningar kunde erfordras i syfte att trygga statsverkets tillgång till nödigt kassaförlag, i händelse av begränsning eller upphävande av riksgäldskontorets skyldighet att tillhandahålla kassaförstärkning åt statsverket. Med hänsyn till

förskottens inverkan på statsverkets kassatillgång uttalade riksdagen därvid, att innan några åtgärder vidtoges i syfte att vare sig begränsa eller upphäva den nu medgivna rätten till kassaförstärkning, det torde få anses nödvändigt, att jämväl frågan om förskotten underkastades en närmare granskning, så mycket hellre som det kunde ifrågasättas, om detta sedan länge tillämpade förskottssystem, i den mån det avsåge sådana utgifter, som icke blivit beslutade av riksdagen, ens stode i överensstämmelse med grundlagens anda och mening.

Den sålunda begärda utredningen anförtroddes åt den s. k. kassaförslagskommittén, som i sitt den 20 mars 1917 avgivna betänkande framlade förslag till åtgärder för förskottsväsendets avveckling, under uttalande tillika, att genom detta förslag i förening med ett förbättrat bokföringssystem syftet med de inom riksdagen väckta förslag i fråga om upphävande eller begränsning av riksgäldskontorets skyldighet att tillhandahålla kassaförstärkning åt statsverket torde vinnas.

Kommitténs förslag åsyftar emellertid icke de förskott, som av kommittén benämnts »administrativa förskott», d. v. s. sådana utgifter, som, ehuru för deras bestridande anslag å riksstat eller andra medel stå till buds, likväl, av en eller annan anledning, lämpligen böra till en tid bokföras under förskottstitel, utan blott sådana utgifter, som, när några medel för deras bestridande ej finnas å riksstat eller eljest anvisade, enligt beslut av Kungl. Maj:t eller av Kungl. Maj:t jämte riksdagen bestridas förskottsvis av tillgängliga medel mot framtida ersättning.

Dessa förskott mot framtida ersättning har kommittén med avseende å det sätt, varpå de ersättas, uppdelat i tre huvudgrupper, nämligen förskott å anslag i det påföljande årets riksstat, förskott, avsedda att ersättas med särskilda, framdeles inflytande medel, samt förskott, som hos riksdagen anmälas till ersättande.

I likhet med kommittén har nu Kungl. Maj:t, på sätt framgår av ovanberörda statsrådsprotokoll, ansett åtgärder böra vidtagas för att de utgifter, som sålunda hittills bestritts under förskottstitel, må hädanefter kunna i stället avföras å anslag, uppförda å riksstat. I fråga om den första huvudgruppen av nämnda förskott bestå dessa åtgärder i utgifternas uppförande å tilläggsstat för det löpande året, upptagande såväl vederbörliga anslag för ändamålet under behöriga huvudtitlar som ock däremot svarande inkomster å tilläggsstatens inkomstsida. Även för sådana utgifter, som äro avsedda att ersättas med särskilda, framdeles inflytande medel, böra enligt kommitténs, av Kungl. Maj:t biträdda förslag, anslag å riksstat uppföras, vilka anslag, där ej den påräknade inkomsten in-

flyter samma år utgiften göres och alltså icke kan under vederbörlig, dess beskaffenhet angivande titel å riksstatens inkomstsida uppföras, böra täckas medelst tillfälliga lånemedel, som sedermera återbetalas, när de till utgiftens bestridande avsedda särskilda medlen inflyta. Vad slutligen beträffar de förskott, som hos riksdagen anmälas till ersättande, äro dessa av två slag, nämligen dels regelbundet återkommande eller eljest på förhand beräkneliga, dels ock oförutsedda utgifter. I fråga om de förra, varibland kommittékostnaderna spela största rollen, har Kungl. Maj:t i enlighet med kommitténs förslag ansett, att dels för vissa av dem särskilda anslag borde i vanlig ordning uppföras under behöriga huvudtitlar, dels ock beträffande en del andra av dessa utgifter riksdagens medgivande borde inhämtas till, att de finge bestridas från vissa redan förut å riksstaten förefintliga anslag. För beredande av tillgång till bestridande av oförutsedda utgifter av mindre storlek har Kungl. Maj:t föreslagit vissa öknningar i de under riksstatens särskilda huvudtitlar uppförda anslag till extra utgifter; och för större utgifter av ifrågavarande slag har Kungl. Maj:t hemställt om uppförande vid sidan av huvudtitlarna av ett förslagsanslag »till oförutsedda utgifter» att stå till Kungl. Maj:ts disposition under villkor

att utgiften är av så brådskande art, att frågan ej hinner underställas riksdagen,

att utgiften är av den storlek, att varken vederbörande huvudtitels allmänna besparingar eller samma huvudtitels anslag till extra utgifter med hänsyn till därå förefintliga behållningar lämpligen kunna för ändamålet anlitas, och tillika av beskaffenhet att ej kunna bestridas av andra till Kungl. Maj:ts förfogande stående medel,

att utgiften icke heller är av den art, som omförmäles i 63 § regeringsformen,

samt att genast vid riksdagens början en särskild, specificerad anmälan göres till riksdagen om de utgifter, Kungl. Maj:t under det senaste året beslutat anvisa till utgående från anslaget.

Utskottet, som till fullo delar den både av kommittén och av vederbörande departementschef uttalade mening, att det hittills rådande, ur statsregleringssynpunkt i såväl formellt som reellt avseende olämpliga förskottssystemet må snarast möjligt avvecklas, anser de av Kungl. Maj:t i sådant syfte föreslagna åtgärderna lämpliga och ägnade att leda till målet.

Vad särskilt angår uppförandet å tilläggsstat av anslag för sådana utgifter, som finnas vara under det löpande året erforderliga utöver sådana, för vilka anslag redan å samma års riksstat förefinnas, har riks-

dagen redan nästlidna år ej blott i princip uttalat sig för ett sådant tillvägagående, utan även tillämpat detsamma genom att å tilläggsstat för år 1917 uppföra vissa anslag jämte däremot svarande inkomster; och den utsträckta användning av detta förfarande, som nu tillämpats i det föreliggande förslaget till tilläggsstat för år 1918, överensstämmer också med riksdagens i skrivelse den 15 juni 1917 i sådant avseende gjorda anhöllan.

I fråga om den andra huvudgruppen av förskott mot framtida ersättning, eller sådana utgifter, som äro avsedda att ersättas med särskilda, framdeles inflytande medel, har utskottet icke någon erinran mot förslaget, att sådana utgifter och däremot svarande inkomster må å riksstat uppföras i enlighet med de av kassaförlagskommittén angivna principer.

Ej heller har utskottet någon erinran att framställa mot vad Kungl. Maj:t föreslagit beträffande sådana regelbundet återkommande eller eljest på förhand beräkneliga utgifter, som hittills bestritts under förskottstitel. För dessa böra alltså enligt utskottets mening antingen, såsom t. ex. i fråga om kostnader för kommittéer och utredningar genom sakkunniga, särskilda anslag å riksstat uppföras, eller ock, i de fall där sådant finnes lämpligare, medgivande av riksdagen lämnas, att de må utgå av vissa förut å riksstat befintliga anslag.

Vad slutligen angår de oförutsedda utgifterna finner utskottet Kungl. Maj:ts förslag om höjning av de särskilda huvudtitlarnas anslag till extra utgifter vara lämpligt och ändamålsenligt, då härigenom givetvis tillgång beredes för en hel del sådana smärre utgifter, som hittills i brist på annan utväg måst anvisas under förskottstitel.

För större utgifter av dylik beskaffenhet har Kungl. Maj:t i överensstämmelse med kommitténs förslag hos riksdagen hemställt om uppförande vid sidan av huvudtitlarna av ett förslagsanslag för oförutsedda utgifter till belopp av 500,000 kronor. Inom kommittén var härutinnan en ledamot av skiljaktig mening samt förordade, att dylika utgifter skulle i det löpande årets räkenskaper under viss huvudtitel redovisas med anteckning »anordning utom stat» samt att alla dessa utgifter sedan skulle för riksdagen i särskild proposition anmälas för godkännande. Härom har departementschefen uttalat, att han funne den sålunda föreslagna utvägen icke vara tillräddig, då den formellt stode i strid mot principen om riksstatens fullständighet och reellt skulle årligen tära på kassafonden, utan att denna skulle härför beredas någon ersättning. Utskottet biträder för sin del denna uppfattning och vill ytterligare betona, att, om dylika utgifter fortfarande skulle i en eller annan form anordnas

utom riksstaten, detta skulle innebära ett betänkligt avsteg från de principer, som ligga till grund för den nu föreslagna omläggningen, och något verkligt avbrytande av hittills rådande förskottssystem icke komma till stånd. Däremot torde förslaget om uppförande för ändamålet å riksstat av ett anslag, att under vissa av riksdagen uppställda villkor stå till Kungl. Maj:ts disposition, innebära en lösning av frågan, som dels står i överensstämmelse med nyssberörda principer och dels erbjuder tillfredsställande garantier mot missbruk. För varje gång fråga uppstår om anslaget anlitande, måste en omprövning äga rum, huruvida villkoren för dess användande föreligga; och när sedermera de Kungl. Maj:ts beslut, varigenom anslaget tagits i anspråk, på förslaget sätt för riksdagen anmälas, blir riksdagen i tillfälle att kontrollera, att dessa villkor iakttagits. Denna anmälan torde nämligen givetvis böra överlämnas till vederbörande ntskott, som hava att handlägga anslagsfrågor, och vilka då bliva i tillfälle att till riksdagen avgiva de yttranden, vartill den skedda dispositionen av anslaget kan giva anledning. Den granskning, som från riksdagens sida sålunda komme att verkställas i fråga om utgifter å det ifrågavarande förslagsanslaget, skulle påtagligen i högre grad än den som under nuvarande förhållanden kan ägnas Kungl. Maj:ts äskanden av anslag till täckande av förskottsvis bestridda utgifter, kunna innebära en verklig realprövning; och i betraktande härav synes ej något vara att erinra mot att ifrågavarande anslag erhåller förslagsanslags natur.

Vidare har Kungl. Maj:t, för att en viss grupp av förskottsutgifter må kunna undvikas, föreslagit en förändring i villkoren för de allmänna besparingarnas disponerande. Under senare år har nämligen den meningen gjort sig gällande, att det icke överensstämde med de om berörda besparingars användande av riksdagen lämnade föreskrifter att taga dessa i anspråk under pågående riksdag, och i följd härav hava under sådan tid en del utgifter anvisats såsom förskott, vilka sedermera vid årets slut gottgjorts från de allmänna besparingarna. Då det med hänsyn härtill skulle vara förenat med avsevärda praktiska fördelar, om de allmänna besparingarna finge direkt disponeras även under pågående riksdag, har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen medgiva, att vid statsregleringen för år 1919 de i rikets ständers skrivelse den 12 maj 1841 angivna grunder i avseende å dispositionen av besparingar å huvudtitlarna fortfarande må bliva gällande, dock med iakttagande dels att behållningar, som å anslag till nyinrättade tjänstebefattningar uppstå, innan dessa första gången tillsättas, skola tillföras statsverkets kassafond, dels ock att hinder ej möter att även under pågående riksdag på nämnda sätt

disponera besparingarna. Mot vad sålunda föreslagits, har utskottet icke något att erinra.

Slutligen har departementschefen uttalat sig i fråga om de vid övergången till det föreslagna nya systemet utestående förskottens avveckling, och har därvid, på sätt närmare framgår av statsrådsprotokollet, sid. 30—42, förordat, att denna avveckling måtte ske på en gång redan i 1918 års budget, så att 1919 års riksstat icke skulle behöva belastas med täckande av några förskottsutgifter från föregående år.

Enligt utskottets mening är det utan allt tvivel ur flera synpunkter önskligt, om den åsyftade avvecklingen av de utestående förskotten kan äga rum redan under innevarande år; och så vitt nu kan bedömas, synes den av Kungl. Maj:t inför riksdagen framlagda finansplanen utvisa, att detta önskemål bör kunna förverkligas. Utskottet har ej heller funnit anledning till erinran beträffande detaljerna i det av departementschefen angivna sättet för de utestående förskottens avveckling.

Då det lär vara av vikt för Kungl. Maj:t att vid behandlingen av åtskilliga av de anslagsfrågor, som äro avsedda att under riksdagens lopp underställas dess prövning, äga kännedom om riksdagens uppfattning av ifrågavarande principiella spörsmål, får utskottet hemställa,

att riksdagen må i skrivelse till Kungl. Maj:t meddela vad här ovan blivit i förevarande ämne anført.

Stockholm den 8 februari 1918.

På statsutskottets vägnar:

S. H. Kvarnzelius.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit:
från första kammaren: herrar *S. H. Kvarnzelius, O. M. Strömberg, G. M. H. Ekelund, J. Nilsson, H. F. Lamm, I. E. G. Svensson, C. G. Ekman, H. G. W. Wrangel, A. C. Lindblad, J. L. Widell, greve N. F. Posse* och *C. G. Österberg* samt

från andra kammaren: herrar *J. B. Eriksson* i Grängesberg, *H. Andersson* i Skivarp, *A. Anderson* i Råstock, *J. Jönsson* i Revinge, *O. H:son Waldén, G. Odqvist, S. Bengtsson* i Norup, *J. A. Ingvarson, C. R. Jansson* i Falun, *A. Wiklund* i Brattfors, *W. Bäckström* och *O. Nilsson* i Örebro.

Reservation:

av herrar *O. M. Strömberg, H. F. Lamm, C. G. Ekman, H. G. W. Wrangel* och *J. L. Widell*, vilka ansett, att första styckets å sid. 5 senare del fr. o. m. den mening, som börjar med orden »Däremot torde förslaget», t. ö. m. orden »erhåller förslagsanslags natur» bort ur utlåtandet utgå.
