

Nr 79.

Ankom till riksdagens kansli den 17 april 1934 kl. 1 e. m.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående uppställningen av riksstatens utgiftssida m. m. jämte i ämnet väckta motioner.

(4:e avd.)

I en till riksdagen avlåten, den 9 mars 1934 dagtecknad proposition, nr 220, har Kungl. Maj:t under återopande av bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för nämnda dag begärt riksdagens yttrande angående vissa av departementschefen i statsrådsprotokollet förordade grunder för uppställningen av riksstatens utgiftssida m. m.

I anledning av Kungl. Maj:ts proposition hava inom riksdagen väckts följande motioner, nämligen

dels två likalydande motioner väckta, den ena, nr 327, inom första kammaren av herrar *F. Gustafson* och *B. von Stockenström* och den andra, nr 586, inom andra kammaren av herrar *G. Liedberg* och *G. Persson* i Falla, i vilka hemställts, att riksdagen måtte vid avgivandet av det i Kungl. Maj:ts proposition nr 220 angående uppställningen av riksstatens utgiftssida m. m. begärda yttrandet uttala sig för att automobilskattemedlen och totalisatormedlen även i fortsättningen skola i riksstaten redovisas å särskilda specialbudgeter;

dels ock en inom första kammaren av herr *C. A. Reuterskiöld* väckt motion, nr 353, däri hemställts, att riksdagen ville avslå prop. nr 220.

I fråga om de skäl, som återopats till skäl för de i motionerna gjorda framställningarna, får utskottet hänvisa till motionerna I: 353 och II: 586.

I anledning av en i 1933 års statsverksproposition (utgifterna, för flera huvudtitlar gemensamma frågor, punkt 4) intagen redogörelse för de allmänna riktlinjerna för en ändrad riksstatsuppställning gjorde riksdagen i skrivelse den 7 mars 1933, nr 78, vissa uttalanden. Riksdagen framhöll därvid, att jämväl riksdagen vore av den uppfattningen, att ur formell synpunkt den nuvarande uppställningen av riksstatens utgiftssida i många hänseenden gäve anledning till berättigad erinran. Enligt departementschefens anvisningar hade, anförde riksdagen, såsom utgångspunkt för den nya riksstatsuppställningen angivits, att samtliga till en myndighet hän-

förliga utgifter borde redovisas å anslag till samma myndighet. Enligt riksdagens mening vore emellertid jämväl en annan utgångspunkt för uppställningen tänkbar, nämligen en anslagsuppdelning efter de ändamål, till vilka anslagen anvisats. Riksdagen funne därför önskvärt, att även denna utväg underkastades närmare omprövning, innan beslut fattades om den framtida uppställningen av riksstaten. Vidare anförde riksdagen, att man, med utgångspunkt från vissa allmänna minimifordringar på riksstaten och de särskilda staternas uppställning samt på budgetredovisningen, syntes böra eftersträva att vinna största möjliga enhetlighet i uppställningen och anslutning till bokföringen utan att dock riksstatens uppställning skulle behöva göras beroende av den egentliga bokföringen. Riksdagen uttalade slutligen, att, sedan den sålunda utvidgade utredningen slutförts, riksdagen borde bliva satt i tillfälle att granska resultatet, innan förslag till riksstat, uppställd enligt nya grunder, förelades riksdagen för tillämpning ett visst budgetår.

Genom beslut den 17 mars 1933 anbefalldes Kungl. Maj:t statskontoret och riksräkenskapsverket att vid fullgörandet av ämbetsverken tidigare anförtrott utredningsuppdrag jämväl beakta vad riksdagen i förenämnda skrivelse anført i nu berörda hänseenden.

I ett den 15 september 1933 dagtecknat utlåtande hava statskontoret och riksräkenskapsverket framlagt resultaten av den anbefallda utredningen, så vitt angår ändrad uppställning av riksstatens utgiftssida. Ämbetsverken hava därvid framlagt två alternativa lösningar, nämligen:

Alternativ A: Särskilda anslag anvisas för varje myndighet, och anslagens statuppdelning äger rum efter utgiftsändamål.

Alternativ B: Särskilda anslag anvisas för olika utgiftsändamål, och anslagens statuppdelning äger rum efter myndigheter.

Sedan ämbetsverkens förslag utremitterats till vederbörande myndigheter, har på grundval av de uppgifter, som i samband med remissens besvarande lämnats, inom finansdepartementet utarbetats en promemoria med exempel på anslags- och statuppställning i huvudsaklig anslutning till de av ämbetsverken förordade grunderna. Vid ärendets vidare behandling inom finansdepartementet hava biträtt representanter för riksdagen samt för statskontoret och riksräkenskapsverket.

Departementschefen har för egen del till en början berört bristerna i nuvarande uppställning av riksstatens utgiftssida och därvid förklarat sig finna det angeläget, att åtgärder snarast vidtagas för vinnande av en mera rationell, tids- och arbetsbesparande anslags- och statuppställning.

Departementschefen har därefter anført följande:

»Den av ämbetsverken i sådant syfte verkställda undersökningen har följt två alternativa linjer, alternativ A och alternativ B.

Den i principiellt hänseende viktigaste skiljaktigheten mellan de båda alternativen hänför sig till fördelningen på anslag och anslagens statupp-

delning i vad avser för statens egen verksamhet anvisade anslagsmedel. Karakteristiskt för alternativ A är, att enhetlighet i grunderna för anslags- och statuppdeleningen vinnes på det sätt, att särskilda anslag anvisas för varje myndighet och anslagens statuppdelning äger rum efter utgiftsslag. Alternativ B söker lösa föreliggande problem genom att särskilda anslag anvisas, såvitt angår personalkostnader, för varje myndighet men beträffande de sakliga kostnaderna för olika utgiftsslag, varvid statuppdelning äger rum för personalkostnadsanslagen efter utgiftsslag och för övriga anslag efter myndigheter.

Båda de sålunda framlagda alternativen torde få sägas innefatta möjliga lösningar av det uppställda problemet. I fråga om valet mellan de båda alternativen vill jag, med åberopande av den föreliggande utredningen och under framhållande att icke någon av de hörda myndigheterna förordat en uppställning enligt alternativ B, för min del obetingat giva företräde åt alternativ A. Vid ett ställningstagande till denna fråga bör enligt min mening hänsyn även tagas därtill, att en anslutning till alternativ A innebär ett fullföljande av de senaste årens utveckling på detta område. I stor utsträckning hava nämligen på senare tid bland annat expenskostnader, tryckningskostnader och resekostnader för olika myndigheter utbrutits från huvudtitlarnas för dylika utgiftsändamål avsedda gemensamhetsanslag och medel för utgifternas bestridande anvisats å särskilda riksstatsanslag eller å vederbörande myndighets anslag. En omläggning av riksstatens uppställning efter de i alternativ B innefattade riktlinjerna skulle därför i själva verket innebära en brytning med en utveckling, som på vissa områden av riksstaten redan nått ganska långt och rörande vars ändamålsenlighet några delade meningar knappast försports.

Vid jämförelse mellan de båda alternativen vill jag dock icke underlåta att framhålla, att alternativ B i ett hänseende synes mig erbjuda en fördel framför alternativ A. Genom sin yttre anordning uppdrager alternativ B en tydlig gräns mellan utgifter för statens egen verksamhet och bidrag till icke statlig verksamhet eller understöd till enskilda, i det att bidrag och understöd av statsmedel för varje förvaltningsgren sammanförts under en särskild huvudavdelning. Vid alternativ A, där för varje verksamhetsområde anslagen till icke statlig verksamhet m. m. inordnats i omedelbar anslutning till anslagen till statens egen verksamhet, framträder denna skillnad icke lika överskådligt. Även den i alternativ A tillämpade anslagsuppdeleningen medger dock utan svårighet uppgörandet av sammanställningar utvisande kostnaderna för statsbidrag och statsunderstöd till olika ändamål, och dylika sammanställningar kunna, i den mån så finnes lämpligt, införas i statsverkspropositionen.

Vare sig den rationalisering av anslags- och statuppställningen, varom nu är fråga, åstadkommes genom en omläggning i enlighet med alternativ A eller alternativ B, skulle den nuvarande indelningen av riksstatsanslagen i ordinarie och extra upphävas. De framlagda alternativen för-

slagen rörande uppställningen av riksstatens utgiftssida hava utarbetats i syfte att erhålla en rationell uppdelning av anslagsmedlen med hänsyn till medlens användning. Att i dessa uppställningar jämväl inordna en uppdelning efter formen för anslagsmedlens anvisande skulle verka förtryckande ur redovisningssynpunkt. Ett tillämnande vid den nya riksstatsuppställningen av indelningen i ordinarie och extra anslag skulle sålunda medföra, att för en och samma myndighet anvisade anslagsmedel, avseende ett och samma slag av utgifter, skulle bliva uppdelade på skilda anslag. Den översiktlighet i fråga om myndigheternas totala utgifter för olika ändamål, som med omläggningen eftersträvats, skulle icke ernås, och värdet av hela reformen skulle i hög grad förminskas. Ämbetsverken hava ock efter verkställd utredning kommit till den uppfattningen, att ett slopande av den nuvarande indelningen i ordinarie och extra anslag icke möter hinder ur statsrättsliga eller praktiska synpunkter. Skillnaden mellan de båda anslagstyperna är också i praxis mycket obestämd. Några enhetliga regler för anslagsmedlens fördelning å ordinarie och extra anslag hava icke heller utbildats. Anslagsmedel för tillgodo-seende av ändamål av mera varaktig art, såsom avlöningar till ordinarie befattningshavare samt andra årligen återkommande utgifter, vilka grunda sig på lagar eller författningar, avsedda att gälla under längre tid, hava visserligen i allmänhet anvisats å ordinarie anslag, men talrika undantag från denna regel föreligga. Avlöningar till icke-ordinarie befattningshavare anvisas å såväl ordinarie som extra anslag. Det förhållandet, att av de ordinarie anslagen ett stort antal ändras praktiskt taget varje år alltefter det skiftande medelsbehovet, visar ock, att de ordinarie anslagen icke anses mera orubbliga än de extra anslagen. Även jag ansluter mig fördenskull till den uppfattningen, att tillräcklig anledning icke förefinnes att längre bibehålla den nuvarande uppdelningen i ordinarie och extra anslag.

Med de utgångspunkter, från vilka jag finner mig böra förorda en omläggning av uppställningen av riksstatens utgiftssida, är det uppenbart, att jag vid prövningen av föreliggande förslag måste fästa det största avseende vid frågan, huru en dylik omläggning påverkar möjligheterna att i samband med det årliga budgetarbetet granska och pröva såväl framkomna nya anslagsäskanden som behovet av redan utgående anslag. Riksdagen har också i sin förut omförmälda skrivelse framhållit vikten av att de förändringar i fråga om riksstatsuppställningen, som anses böra komma till stånd, med hänsyn till såväl riksdagens behandling av anslagen som redovisning och bokföring av anvisade medel, genomföras på ett så praktiskt sätt som möjligt. För egen del skulle jag icke vara villig att tillstyrka den ifrågasatta omläggningen, därest denna kunde antagas komma att medföra försämrade granskningsmöjligheter för de anslagsprövande myndigheterna och riksdagen. Det är emellertid min övertygelse, att en omläggning av riksstatens uppställning i huvudsaklig anslutning till

alternativ A ingalunda kommer att förminska dessa granskningsmöjligheter utan tvärtom är ägnad att vidga möjligheterna till en effektiv prövning av utgiftsbehovet för de olika ändamål, vilka ställa anspråk på statsverket, såväl under förberedelserna till statsverkspropositionen som icke minst under riksdagens budgetarbete. Att det inom ramen av en sådan uppställning av riksstaten verkligen är möjligt att ernå en specificering av anslagsmedlen i den utsträckning, som i varje särskilt fall kan befinnas påkallad, torde också framgå av de i bilagan A meddelade anslags- och statuppställningarna.

Vid nu angivna förhållanden tillstyrker jag, att uppställningen av riksstatens utgiftssida och staterna för riksstatsanslag utformas i huvudsaklig överensstämmelse med de grunder, som innefattas i det av ämbetsverken framlagda alternativ A.

Såsom torde framgå av vad i det föregående anförts, avser det föreliggande förslaget i första hand, att de medel, som å riksstaten anvisas för bestridande av statsverkets utgifter, skola fördelas å särskilda riksstatsanslag efter enhetliga grunder. Till de principer, som i sådant hänseende förordats av ämbetsverken, kan jag i allt väsentligt ansluta mig.

Vid fördelningen på självständiga riksstatsanslag böra sålunda utgifter för statens egen verksamhet särskiljas från de bidrag eller understöd, som å riksstaten anvisas till kommunal eller annan icke statlig verksamhet. Å ett anslag avseende statsbidrag till icke statlig verksamhet böra medel alltså icke beräknas för bestridande av statliga förvaltningsuppgifter. Å andra sidan böra ej heller från anslag, som anvisas för avlöningar eller omkostnader i statens egen verksamhet, utlämnas bidrag eller understöd till kommuner eller enskilda, även om utgiftsändamålet till äventyrs skulle stå ifrågavarande statliga förvaltningsgren nära. Den ur redovisningssynpunkt grundläggande skillnaden mellan dessa båda huvudkategorier av statsutgifter bör i budgetuppställningen strängt upprätthållas.

I fråga om anslagsmedel, som anvisas för den förra utgiftsgruppen — d. v. s. utgifter i statens egen verksamhet — bör, såsom ämbetsverken framhållit, fördelningen å riksstatsanslag anordnas så, att personalkostnader och sakliga kostnader kunna hållas isär. Huvudregeln blir härvid, att för varje myndighet anvisas två anslag, ett avlöningsanslag och ett omkostnadsanslag. Från denna regel böra avvikelser kunna ske såväl i den riktningen, att för vissa institutioner avlöningar och omkostnader lämpligen redovisas under ett gemensamt riksstatsanslag, som på sådant sätt, att för en och samma myndighet under de förutsättningar ämbetsverken angivit anvisas flera avlöningsanslag eller flera omkostnadsanslag. I vissa fall bör liksom nu för en enhetlig grupp av myndigheter — exempelvis länsstyrelserna — ett gemensamt avlöningsanslag och ett gemensamt eller, i förekommande fall, flera gemensamma omkostnadsanslag uppföras.

Då det gäller att i praktiken omsätta dessa regler, kunna självfallet på enstaka punkter delade meningar uppkomma, huru anslagsfördelningen i särskilda fall bör verkställas. Enahanda är förhållandet beträffande fördelningen av vissa anslagsmedel mellan olika huvudtitlar samt anslagens gruppering under skilda avdelningar inom huvudtitlarna. I dessa hänseenden hava från de hörda myndigheternas sida beträffande vissa punkter framställts erinringar gentemot den konkreta utformningen av ämbetsverkens förslag enligt alternativ A. Med anledning härav vill jag endast framhålla, att det helt naturligt icke nu kan ifrågakomma att i detalj på varje punkt fastslå riksstatens blivande utseende; huru de allmänna regler, som nu uppställas, böra i särskilda fall tillämpas vid den närmare utformningen av riksstaten, är en fråga, till vilken Kungl. Maj:t och riksdagen kunna och böra taga slutlig ställning först vid budgetarbetet och anslagsbehandlingen för det budgetår, då den nya uppställningen skall träda i tillämpning. För närvarande torde jag kunna inkränka mig till att uttala, att de erinringar i nyssberörda hänseenden, som i de avgivna yttrandena framförts, ej synas vara av beskaffenhet att rubba det allmänna omdömet, att riksstaten bör i huvudsak erhålla den avfattning, som framgår av det vid ämbetsverkens utlåtande såsom bilaga 1 fogade, enligt alternativ A upprättade förslaget. Beträffande några särskilda frågor berörande anslagsuppställningen torde jag dock i detta sammanhang få yttra mig.

I anledning av vad universitetsmyndigheterna framhållit om iakttagande av den universiteten tillerkända rätten att för undervisningens och den vetenskapliga forskningens behov disponera över vissa överskott å inkomststaten och vissa besparingar å utgiftsstaten, vill jag uttala, att den nu ifrågasatta ändringen i riksstatens uppställning, vilken är av teknisk art, självfallet icke åsyftar någon rubbning i den bestående dispositionsrätten till inkomster och besparingar vid universiteten.

I anslutning till grundtanken i det enligt alternativ A framlagda förslaget hava ämbetsverken i den enligt nämnda alternativ upprättade riksstatsuppställningen uteslutit dyrtidstilläggsanslagen och utgått från att utgifterna för dyrtidstillägg skulle liksom övriga avlöningskostnader bestridas från avlöningsanslagen. Härvid hava ämbetsverken i sitt utlåtande påpekat, att det efter genomförandet av en sådan omläggning med hänsyn till anslagsanvisningens praktiska ordnande inom riksdagen skulle bliva erforderligt, att grunderna för dyrtidstilläggs beräkning fastställdes, icke — såsom hittills i allmänhet varit brukligt — under riksdagens senare del, utan redan vid riksdagens början. Enligt den föreslagna nya ordningen skulle det följaktligen — framhålla ämbetsverken vidare — icke längre bliva möjligt att avväga dyrtidstilläggs storlek med ledning av det vid riksdagens slut rådande statsfinansiella läget. Skulle det anses otillrädligt att för närvarande avstå från den möjlighet till

reglering av balansen mellan statens inkomster och utgifter, som dyrtidstilläggens fastlåsande först vid riksdagens slut hölle öppen, syntes annan utväg icke erbjuda sig än att tills vidare bibehålla dyrtidstilläggskostnaderna samlade å särskilda gemensamhetsanslag. En dylik anordning skulle emellertid, även om densamma finge karaktären av ett provisorium, enligt ämbetsverkens mening utgöra ett allvarligt avsteg från den för riksstatsuppställningen i övrigt tillämpade grundregeln om utgifternas redovisning å myndighetsanslag. För egen del vill jag icke för närvarande förorda någon förändring i det nuvarande systemet med anvisande huvudtitelvis av gemensamhetsanslag för dyrtidstilläggens bestridande. Då jag intager denna ståndpunkt, sker det emellertid med en något annan motivering än det av ämbetsverken antydda skälet. Så länge prisutvecklingen är så oviss, som den de senaste åren varit, synes det med nu tillämpade grunder för dyrtidstilläggens utgående vara av vikt, att riksdagen vid beräkning av dyrtidstilläggsanslagen — som i statsverkspropositionen av praktiska skäl oftast måste fixeras utan att slutlig kännedom vunnits om levnadskostnadsindex vid kvartalsskiftet den 1 januari — är i tillfälle att taga hänsyn till indextalet vid kvartalsskiftet den 1 april. Men denna möjlighet skulle uteslutas, om medel för dyrtidstillägg skulle beräknas under de särskilda avlöningsanslagen, som vid sistnämnda tidpunkt i stor utsträckning måste vara av riksdagen till siffran bestämda. Jag utgår således från att särskilda gemensamhetsanslag för dyrtidstillägg skola tills vidare på i huvudsak samma sätt som för närvarande upptagas i riksstaten.

Den här till sina huvuddrag angivna systematiska uppställningen av riksstatsanslagen skulle enligt ämbetsverkens förslag fullföljas genom en efter enhetliga grunder genomförd statuppdelning för anslag till statens egen verksamhet. Denna fasta statuppdelning har närmast utformats för de i regel såsom förslagsanslag upptagna anslagen till avlöningar och omkostnader och sönderfaller därför i två fristående statuppdelningar — en avlöningsstat och en omkostnadsstat. Även i de fall, då avlöningar och omkostnader, enligt vad i det föregående angivits, skulle redovisas å samma anslag, böra i regel utgifterna fördelas på en avlöningsstat och en omkostnadsstat. För det fall, som undantagsvis torde kunna inträffa, att det icke är möjligt att på förhand upprätta en stat, kan dock genom utfärdande av bokföringsföreskrifter en redovisning av utgifterna erhållas efter enahanda specifikation som den med statuppdelningen avsedda.

För den huvudsakliga innebörden av ämbetsverkens förslag beträffande den fasta statuppdelningen har jag i det föregående redogjort. Jämväl i dessa delar kan jag i allt väsentligt ansluta mig till vad ämbetsverken föreslagit. Rörande några hithörande spørsmål anser jag mig emellertid böra särskilt uttala min mening.

Vad avlöningsstaten angår, har den inom finansdepartementet verkställda bearbetningen av de uppgifter, som avlämnats av de i ärendet hörda myndigheterna, ådagalagt behovet och lämpligheten av att å avlöningsstaten upptaga en särskild post för arvoden och liknande särskilda ersättningar. Å denna post skulle självfallet icke avföras såsom arvode betecknad avlöning till vissa ordinarie tjänstemän, vilka tillsättas genom förordnande tills vidare eller på viss tid — dylika avlöningskostnader skulle liksom hittills utgå av anslagsposten till avlöningar till ordinarie tjänstemän. Från ifrågavarande särskilda arvodespost skulle däremot huvudsakligen bestridas kostnaden för ersättning i form av arvode vid vissa icke-heltidstjänster eller särskilda uppdrag, exempelvis det i vissa verk till chefens ställföreträdare utgående arvodet. Genom det sålunda ifrågasatta tillägget till den av ämbetsverken föreslagna avlöningsstaten skulle vinnas, att statuppställningen låter väl anpassa sig även på myndigheter, vilkas organisation helt eller till största delen uppbyggt med arvodes-tjänster. Exempel på en dylik statuppställning lämnas i bilagan A i staten för arbetsdomstolen, vilken, såsom framgår av den förut lämnade redogörelsen, just på denna punkt riktat vissa erinringar mot ämbetsverkens förslag till avlöningsstat.

Av den ståndpunkt jag i det föregående intagit i fråga om dyrtidstilläggens redovisning å riksstaten följer, att å avlöningsstaten icke bör i allmänhet upptagas någon post för dyrtidstillägg.

Enligt ämbetsverkens förslag skulle å avlöningsstaten uppföras en särskild post för avlöningar åt befattningshavare å extra stat — d. v. s. innehavare av befattningar, som avses i 32 och 33 §§ avlöningsreglementet för icke-ordinarie tjänstemän vid allmänna civilförvaltningen (nr 356/1925). Häremot har jag icke något att erinra. Jag vill dock i detta sammanhang påpeka, att ett upphävande i enlighet med vad jag nyss förordnat av skillnaden mellan ordinarie och extra anslag kräver en, om ock blott formell, revision av det för allmänna civilförvaltningen gällande avlöningsreglementet för icke-ordinarie befattningshavare. En översyn av avlöningsbestämmelserna för icke-ordinarie tjänstemän vid den civila statsförvaltningen i dess helhet påkallas emellertid även av ett genomförande av det för årets riksdag framlagda förslaget till civilt tjänstepensionsreglemente, enligt vilket tjänstepensionsrätt skulle tillerkännas vissa grupper av icke-ordinarie tjänstemän. Utfärdande av avlöningsföreskrifter för den icke-ordinarie personalen ankommer på Kungl. Maj:t. Det är min avsikt att inom den närmaste framtiden för Kungl. Maj:t anmäla frågan om igångsättande av en överarbetning av ifrågavarande bestämmelser. Vid en dylik överarbetning torde även få tagas under övervägande vad ämbetsverken anfört i fråga om reglerna för avlöning till befattningshavare å extra stat, de s. k. extrastatsreglerna.

I avseende å beräkningen av de särskilda posterna på avlöningsstaten tillstyrker jag ämbetsverkens förslag, att posten till avlöningar till ordi-

narie tjänstemän, vars belopp hittills plägat upptagas med utgångspunkt från näst högsta löneklassen för varje befattning, i stället beräknas efter den högsta löneklassen. Härigenom torde i stort sett bättre överensstämmelse vinnas mellan de beräknade och de verkliga utgifterna å posten ifråga. I detta hänseende tillåter jag mig erinra om att även 1933 års statsrevisorer uttalat sig för en undersökning rörande behovet av ändrade beräkningsgrunder. Avlöningsanslagen för ordinarie personal vid vissa större lokalförvaltningar beräknas för närvarande med hänsyn tagen till belastningen. Härutinnan torde i samband med omläggningen av riksstatsuppställningen någon ändring icke vara påkallad.

Posten till avlöningar vid befattningar å övergångsstat eller med tjänstgöringsskyldighet förenade befattningar å indragningsstat bör, där sådan post förekommer, beräknas efter samma grunder som posten till avlöningar till ordinarie tjänstemän. Om befattning å övergångsstat är avsedd att vid inträffande ledighet ersättas med en på den ordinarie tjänstförteckningen upptagen befattning, vilken under tiden hålles vakant, bör posten till avlöningar till ordinarie tjänstemän beräknas med avdrag av den på den vakansstående befattningen belöpande avlöningen. Detta avdrag bör göras redan i statuppställningen, så att avlöningsstatens nettobelopp kommer att överensstämma med motsvarande anslagssumma. Exempel på en dylik statuppställning lämnas i bilagan A i avlöningsstaten för lotsstyrelsen.

Beträffande posten för avlöningar till befattningshavare å extra stat torde här endast böra erinras, att genom tillämpande av den av ämbetsverken förordade beräkningsgrunden — högsta förekommande löneklass för vederbörande befattningshavare — kostnaderna för dessa befattningshavares avlöningsförhöjningar komma att utgå från denna post samt att till följd härav det å sjunde huvudtiteln anvisade anslaget till avlöningsförhöjningar åt vissa icke-ordinarie befattningshavare inom den civila statsförvaltningen kan bortfalla.

Då det alltjämt skulle ligga i vederbörande myndighets hand att inom ramen av anvisade medel och gällande avlöningsföreskrifter bestämma antal och löneställning för andra icke-ordinarie befattningshavare än tjänstemän å extra stat, bör posten till grundavlöningar till förstnämnda befattningshavare, såsom även ämbetsverken föreslagit, vara maximerad. Beräkningen av denna post kan av samma anledning icke gärna verkställas efter schematiska grunder; vid beräkningen måste hänsyn även tagas till den besparing å posten, som uppkommer, då befattningshavare, vilken därifrån uppbär grundavlöning, bestrider vikariat å ordinarie tjänst eller befattning å extra stat, i vilket fall kostnaden för hans grundavlöning kommer att belasta avlöningsposten för ordinarie tjänstemän, respektive befattningshavare å extra stat. Den för avlöningsförhöjningar m. m. till hithörande befattningshavare avsedda posten bör däremot ofta kunna upptagas enligt schablonmässig beräkningsgrund —

exempelvis kostnaden för två löneklassuppflyttningar till den från posten för grundavlönningar avlönade personalen.

Vad jag nu anfört gäller i första hand verk med nyreglerad avlöning. Beträffande oreglerade verk påkallas otvivelaktigt vissa avvikelser från nu angivna grunder beträffande avlöningsstatens uppställning och sättet för beräkning av däri uppförda poster. Härvid bör dock iakttagas, att statuppställningen anordnas så, att även för oreglerade verk en motsvarande utgiftsredovisning kan erhållas. Att detta icke bör möta några hinder torde framgå av det i bilagan A intagna exemplet 5, allmänna läroverken m. m.

Även beträffande omkostnadsstatens uppställning kan jag såsom nämnt i allt väsentligt biträda vad ämbetsverken föreslagit. För en myndighet, som jämte expenskostnader regelbundet har utgifter för tjänsteresor och för tryckning av publikationer, skulle omkostnadsstaten alltså upptaga tre poster, nämligen — med vissa jämkningar i den av ämbetsverken föreslagna rubriceringen av posterna — 1) reseersättningar, 2) expenser och 3) publikationstryck. Såsom regel skulle beträffande alla tre posterna föreskrivas, att de icke finge överskridas utan Kungl. Maj:ts medgivande, varvid dock såvitt angår posten till expenser bör iakttagas, att maximeringen ej skulle omfatta utgifter för bränsle, lyse och vatten, för vilka bör ställas till myndigheternas förfogande en förslagsvis betecknad post. För vissa myndigheter eller institutioner, vilkas verksamhet icke enbart är administrativ i egentlig mening — exempelvis mynt- och justeringsverket, statens provningsanstalt, tvångsarbetsanstalterna m. fl. — kommer omkostnadsstatens uppställning själfallet att få ett vidsträcktare innehåll med ett flertal allt efter rörelsens natur i de olika fallen skiftande poster.

Självfallet böra icke i staterna upptagas andra poster än sådana, som motsvara regelmässigt återkommande utgiftsändamål vid vederbörande verk. Detta gäller såväl avlönings- som omkostnadsstaten. Om exempelvis kostnader för tjänsteresor och publikationstryck ej beräknas förekomma vid ett verk, kommer den fastställda omkostnadsstaten endast att upptaga expenser. Uppkommer sedermera under budgetåret behov av medel för tjänsteresor eller för tryckning av någon publikation, bör verket hava att hos Kungl. Maj:t göra framställning om medelsanvisning för ändamålet. Härvid bör tillses, huruvida icke genom nedsättning av det belopp, som ställts till förfogande för expenser, det nytillkomna medelsbehovet kan rymmas inom det för omkostnader anvisade anslagets ram. Även om detta skulle visa sig icke vara fallet, har Kungl. Maj:t, därest omkostnadsanslaget är av förslagsanslags natur, möjlighet att från anslaget anvisa erforderligt belopp för det begärda ändamålet.

Såväl avlönings- som omkostnadsstaten bör underställas riksdagens prövning. Jag förutsätter, att riksdagen därvid i allmänhet, såsom nu

plägar ske, fastställer avlöningsstaten, men att riksdagen beträffande omkostnadsstaten, i överensstämmelse med nuvarande praxis, i regel endast bestämmer omkostnadsstatens slutsumma. För vissa större verk och institutioner, beträffande vilka riksdagen nu fastställer även omkostnadsstaten, bör dock samma ordning även i fortsättningen tillämpas. I här berörda hänseenden är alltså den föreslagna omläggningen icke avsedd att medföra någon ändring i nu tillämpad ordning.

Den av ämbetsverken förordade anslagsuppställningen medför, såsom framgår av vad förut anförts, en ej obetydlig sammanlagd minskning av antalet riksstatsanslag inom de av omläggningen berörda delarna av riksstaten. Denna sammandragning av riksstatens utgiftssida har ej varit ett självständigt syftemål vid den verkställda undersökningen utan har uppkommit såsom resultat av en omgruppering av anslagen enligt de förordade principerna. Att modifikationer även i detta hänseende kunna framkomma vid den fortsatta bearbetningen framgår av vissa i bilagan A anförda exempel, där det befunnits lämpligt att uppdelade anslagsmedlen på flera riksstatsanslag än som upptagits i den av ämbetsverken framlagda riksstatsuppställningen. Jag vill emellertid här betona vad även ämbetsverken uttalat, att den ifrågakvarande minskningen av antalet riksstatsanslag icke äsyftar, att redovisningen av anslagsmedlen skulle bli mindre specificerad än nu. Alla erforderliga detaljuppgifter rörande de för olika förvaltningsgrenar anvisade anslagsmedlen synas utan omgång bli tillgängliga genom den till avlönings- respektive omkostnadsanslagen knutna fasta statuppdelningen, såsom ett studium av de i bilagan A införda exemplen torde utvisa. Redovisningen av anslagsmedlen kommer alltså efter den föreslagna omläggnings genomförande att kunna bli minst lika specificerad som för närvarande.

Ett genomförande av den nu förordade omläggningen av anslags- och statuppställningen skulle, såsom ämbetsverken framhållit, även bereda möjlighet att i anslutning till riksboekföringen åvägabringa en systematisk redovisning av de faktiskt bestridda statsutgifterna i enlighet med vissa vid ämbetsverkens utlåtande fogade preliminära förslag till tabelluppställningar. Denna redovisning skulle möjliggöra en översikt av statsverkets utgifter under olika huvudtitlar med fördelning såväl efter skilda förvaltningsgrenar och myndigheter som efter utgiftsändamål. Enligt vad ämbetsverken meddelat skulle tabellerna, sedan den nya ordningen fullt genomförts, kunna beräknas för ett visst budgetår föreligga i korrektur redan under nästföljande oktober och sålunda i denna form kunna tillhandahållas såväl statsrevisorerna, till underlättande av dessas arbete, som statsdepartementen, för vilka de uppenbarligen skulle bli av synnerligt värde vid budgetarbetet.

I förevarande utlåtande hava ämbetsverken berört även frågan om de s. k. specialbudgeterna. Ämbetsverken hava därvid beträffande den

budgettekniska behandlingen av automobilskattemedlen och totalisatormedlen föreslagit vissa omläggningar, med bibehållande dock i princip av dessa medels redovisning å särskilda specialbudgeter. Därjämte ha va ämbetsverken föreslagit, att den för patent- och varumärkes- samt registreringsavgifter inrättade specialbudgeten skulle upplösas och anslag för patent- och registreringsverket anvisas å riksstaten i vanlig ordning. Till dessa frågor torde det icke vara erforderligt att nu taga ställning, utan vad ämbetsverken i denna del föreslagit torde få prövas i samband med förberedelserna till statsverkspropositionen till nästa års riksdag.

Såsom förut erinrats, uttalade 1933 års riksdag i skrivelse nr 78, att riksdagen, sedan den igångsatta utredningen slutförts, borde bliva satt i tillfälle att granska resultatet, innan förslag till riksstatsuppställning enligt nya grunder förelades riksdagen för tillämpning ett visst budgetår. I anslutning till detta uttalande föreslår jag, att förevarande ärende genom proposition nu förelägges riksdagen för yttrande. Därest riksdagen lämnar de här förordade grunderna utan huvudsaklig erinran, torde Kungl. Maj:t efter slutlig prövning av ärendet böra förordna, att verk och myndigheter skola vid avgivande av anslagsäskanden för budgetåret 1935/1936 upprätta stater och verkställa anslagsberäkningar i enlighet med dessa grunder.»

Utskottet.

Utskottet har till en början ansett sig böra upptaga till behandling frågan, huruvida en revision av riksstatens utgiftssida kan anses nödvändig och med hänsyn till nuvarande uppställning av behovet påkallad ur formell synpunkt. I detta hänseende vill utskottet fästa uppmärksamheten på, att redan 1933 års riksdag i sin skrivelse nr 78 tillkännagivit den uppfattningen, att den nu tillämpade uppställningen av riksstatens utgiftssida gäve anledning till berättigad erinran. Den mening, som sålunda framfördes vid föregående års riksdag, synes utskottet vara fullt riktig, och utskottet vill för sin del därutöver framhålla, att den nu verkställda granskningen inom såväl ämbetsverken som finansdepartementet och de undersökningar i ärendet, som utskottet för egen del gjort, givit till resultat, att sådana brister måste anses vidlåda det nuvarande uppställningssättet ifråga om utgiftssidan i riksstaten, att det är önskvärt, att en rationalisering och en tillämpning för de särskilda huvudtitlarnas del av någorlunda enhetliga grundsatser genomföres. Utskottet ansluter sig till departementschefens uppfattning, att det av ämbetsverken framlagda, med A betecknade alternativet är att föredraga samt att de allvarligaste olägenheterna i fråga om utgiftssidans uppställning torde få anses hävda genom ett antagande av detta alternativ. I ett avseende lär visserligen det med B betecknade alternativet kunna anses äga något företräde, nämligen ifråga om sammanförandet av statsbidrag och statsunderstöd, vilka enligt detta alternativ skulle upptagas i riksstaten under särskilda huvudrubriker

samt för sig redovisas. Emellertid har utskottet uppmärksammat, att ämbetsverken och departementschefen förorddat, att i särskilda tabeller, avsedda att utarbetas inom riksräkenskapsverket, skulle komma att i allt fall lämnas årliga redogörelser för dessa bidrag och understöd. Vid sådant förhållande torde den fördel, som sålunda skulle kunna vinnas genom alternativ B, på annat sätt ernås. Utskottet har därför icke av denna eller annan anledning eller med hänsyn till de i allmänhet mindre väsentliga skiljaktigheter, som nu förefinnas mellan fjärde huvudtiteln och övriga huvudtitlar, funnit skäl föreligga att föreslå vidtagande av någon jämkning i det uppställningssätt i fråga om riksstatens utgiftssida, som av departementschefen förordats.

En följd av den förändrade uppställningen och sammanförandet av en ämbetsmyndighets nu på ett stort antal anslag fördelade utgifter till i huvudsak tvenne särskilda anslag, av vilka det ena är avsett för avlöningar och det andra för omkostnader, skulle bliva, att den hittillsvarande uppdelningen av anslagen å ordinarie och extra skulle försvinna. Utskottet vill då framhålla, att vid behandlingen av de särskilda riksstatsanslagen under de senaste åren hänsyn i allt mindre grad tagits till anslagens karaktär av ordinarie eller extra samt att i själva verket de flesta ordinarie anslagen pläga årligen i ett eller annat avseende underkastas jämkning. Att märka är även, att i de ordinarie anslagen till avlöningar numera i regel ingå anslagsposter till avlöande av icke-ordinarie personal (exempelvis riksräkenskapsverket och statistiska centralbyrån), samt att de ordinarie anslagen även i övrigt mångenstädes innehålla poster, som icke kunna anses vara av mera fast natur (exempelvis flottans underhållsanslag och anslaget till veterinärhögskolan). Följden har också blivit, att de ordinarie anslagen måst underkastas en lika noggrann, årlig prövning vid budgetbehandlingen hos Kungl. Maj:t och riksdagen som de extra anslagen, vilka senare ofta nog avse sådana kostnader, vilka lämpligen ansetts böra fördelas på ett visst antal år. En närmare undersökning av det sätt, på vilket medel anvisats under ordinarie och extra anslag på de särskilda huvudtitlarna, giver också till resultat, att skilda principer här vunnit tillämpning. Utskottet kan därför icke finna annat än, att det med hänsyn till budgetbehandlingen måste vara en fördel, att riksstatsuppställningen göres överskådlig och att samtidigt i möjligaste mån enhetliga grundsatser kunna vinna tillämpning, även om därmed skulle följa, att den numera i realiteten icke alltför betydelsefulla skillnaden mellan ordinarie och extra anslag upphör. Ur utskottets synpunkt har det varit av vikt att tillse, att riksdagen även framdeles erhåller så fullständiga uppgifter om anslagens blivande användning, som erfordras för bedömandet av det årliga medelsbehovet, och att anslagen så uppställas, att man i statsverkspropositionen kan av de framlagda beräkningarna omedelbart utläsa, vilken personal som är ordinarie och vilken som placerats på extra stat eller som icke-ordinarie i övrigt. I detta hänseende torde någon anmärkning

icke kunna göras mot det framlagda förslaget. Jämväl å omkostnadsstaterna lära emellertid speciella medelsbehov, vilka icke äro av mera stadigvarande art, böra upptagas under särskilda poster för att därigenom utmärka den skillnad mellan utgifter av mera stadigvarande och av tillfällig art, vilken uppdelning numera torde hava i viss mån ersatt anslagens indelning i ordinarie och extra.

Av det anförda framgår, att utskottet anser praktiska skäl tala för genomförandet av de synpunkter i fråga om riksstatens uppställning, som gjorts gällande av departementschefen. Då härigenom i stort sett allenast fullföljes det tillvägagångssätt, som riksdagen under de senaste åren i allt vidare utsträckning tillämpat, kan utskottet för sin del icke finna, att den nya uppställningen skulle kunna medföra sådana konsekvenser, att en förnyad utredning skulle påkallas, innan riksdagen skulle kunna fatta ståndpunkt till det av Kungl. Maj:t framlagda förslaget. Utskottet kan följaktligen icke dela de farhågor, som kommit till uttryck i motionen I: 353. Dock vill utskottet betona, att vid genomförandet av den nya uppställningen och anslagsredovisningen i detalj försiktighet bör iakttagas särskilt i sådana fall, där en omläggning skulle kunna föra med sig jämkningar även i sakligt hänseende såsom exempelvis beträffande redovisningen av universitetens tillgångar och anslagsmedel.

Vad därefter beträffar frågan om uppställningen av avlönings- och omkostnadsstaterna för myndigheter och institutioner har det framlagda förslaget icke givit utskottet anledning till erinran, och vill utskottet jämväl framhålla, att utskottet, som i detta sammanhang uppmärksammat vad 1933 års statsrevisorer anført rörande sättet för beräkningen av vissa avlöningsanslag, funnit sig böra tillstyrka, att avlöningarna till ordinarie befattningshavare och befattningshavare å extra stat framdeles beräknas med utgångspunkt från högsta tillämpliga löneklassen inom den lönegrad, i vilken befattningshavaren enligt avlöningsreglementet blivit placerad. Genom den föreslagna anslagsuppdelningen möjliggöres att i anslutning till riksboksföringen åvägbringa en fullständig redovisning av vissa statsutgifter, vilka äga särskilt intresse. Utskottet är av den uppfattningen, att de tabeller, som skola inom riksräkenskapsverket uppgöras och tillhandahållas riksdagen och statsrevisorerna, komma att underlätta riksdagsutskottens budgetbehandling samt vara till betydande värde för statsrevisorerna vid deras arbete.

Slutligen har utskottet uppmärksammat, att departementschefen i fråga om de s. k. specialbudgeterna framhållit, att vissa därmed sammanhängande frågor icke nu borde upptagas till slutligt avgörande, utan prövas i samband med förberedelserna till statsverkspropositionen till nästa års riksdag. I motionerna I: 327 och II: 586 har gjorts framställning om att riksdagen skulle uttala sig för, att automobilskattemedel och totalisatormedel även i fortsättningen skulle i riksstaten redovisas å särskilda specialbudgeter. Utskottet, som erfarit, att departementschefen icke haft för

avsikt att vidtaga någon omläggning i sistnämnda hänseende, utan att frågan först i princip underställts riksdagen, anser därför, att riksdagen kan uttala sin anslutning till det motionsvis framställda förslaget.

Utskottet anser sålunda, att de av departementschefen framlagda grunderna beträffande ändrad uppställning av riksstatens utgiftssida kunna godkännas. Även om förslagets genomförande i detalj måhända kan komma att medföra vissa svårigheter, är det dock ett viktigt önskemål, att den rationalisering och förenkling, som i stort sett torde vinnas genom den nu föreslagna förändringen i fråga om uppställningen av statens utgiftssida, snarast möjligt blir genomförd och kommer budgetarbetet inom departementen och riksdagen till nytta.

Utskottet får hemställa,

att riksdagen må med avslag å motionen I: 353 och med bifall till motionerna I: 327 och II: 586 i skrivelse till Kungl. Maj:t giva till känna ovan uttalade uppfattning rörande ändrade grunder för uppställningen av riksstatens utgiftssida m. m.

Stockholm den 17 april 1934.

På statsutskottets vägnar:

ANDERS ANDERSON.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Lindblad, Bergqvist, Kvarnzelius, Nilsson* i Malmö, *Borell, Oscar Olsson, Bagge, Asplund, Waller, Alexander Nilsson, Jonsson* i Lycksele och *Tham*; samt

från andra kammaren: herrar *Anderson* i Råstock, *Holmgren, Jansson, Strindlund, Törnkvist* i Karlskrona, *Andersson* i Höör, *Jonsson* i Eskilstuna, *Norsell, Olofsson* i Digernäs, *Aronson, Andersson* i Ovanmyra och *Olsson* i Staxäng.