

Nr 151.

Ankom till riksdagens kansli den 14 maj 1937 kl. 1 e. m.

*Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående
ändrad uppställning av riksstaten m. m. jämte en i
ämnet väckt motion.*

(4:e avd.)

I en den 5 mars 1937 dagtecknad proposition, nr 225, har Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för nämnda dag, begärt riksdagens yttrande angående viss av departementschefen i statsrådsprotokollet förordad omläggning av riksstatens uppställning.

I en i anledning av förevarande proposition inom andra kammaren av herr T. V. Lundell väckt motion, nr 482, har hemställts, att riksdagen vid sitt yttrande angående den föreslagna omläggningen ville beakta de synpunkter, som i motionen blivit anförda.

De med stöd av Kungl. Maj:ts beslut av den 20 mars 1936 tillkallade sakkunniga för frågan angående omläggning av riksstatens uppställning hava i en den 19 december 1936 dagtecknad promemoria framlagt resultaten av den anbefallda utredningen.

De sakkunniga, som förordat flerårig budgetbalansering i vissa finanslägen, hava funnit att vissa förändringar borde vidtagas i den nuvarande riksstatsuppställningen och, i samband därmed, även i bland annat kapitalredovisningen i rikshuvudboken. Sålunda förordas, att i riksstaten statsbudgeten uppdelas i två fristående delbudgeter, driftbudgeten och kapitalbudgeten, vilken uppdelning är avsedd att ersätta den nuvarande uppdelningen i skattebudget och lånebudget. Statsverkets kassafond bör ombildas till statens budgetutjämningsfond. Den nya fonden skall övertaga kassafondens funktion såsom regulator av budgetutfallet. Budgetutjämningsfonden skall därjämte — i vidare mån än den nuvarande kassafonden — reglera driftbudgetens under olika budgetår å riksstaten beräknade överskott och underskott. Berörda överskott skola tillföras och berörda underskott skola avföras å statens budgetutjämningsfond. De sakkunniga hava utgått från att budgetutjämningsfonden enligt den nya budgetordningen skulle variera mellan + 75 miljoner kronor och ett, visserligen obestämt, negativt värde. Angående skälen för valet av ett belopp av 75 miljoner kronor till övre gränsvärde för budgetutjämningsfondens behållning hava de sakkunniga anfört följande.

Enligt nuvarande budgetordning har det icke ansetts tillrådligt att genom ianspråktagande för budgetändamål nedbringa kassafondens behållning till lägre belopp än 70 å 75 miljoner kronor. En kassafond av nämnda storlek beräknas nämligen erforderlig för fullgörande av kassafondens primära uppgift som regulator av budgetutfallet. Med hänsyn till att den nya budgetutjämningsfondens förutsättes skola övertaga den nuvarande kassafondens funktioner såsom regulator av själva budgetutfallet, synes naturligt, att det övre gränsvärdet för budgetutjämningsfondens behållning fastställas till samma belopp, som enligt nuvarande budgetordning sålunda ansetts tillräckligt för kassafondens normala behållning. Då budgetutjämningsfondens behållning under depressionstider nedbringats till och långt under 0-läget, lär det förhållandet, att budgetutjämningsfonden skall fungera såsom regulator jämväl av själva budgetutfallet, utgöra ett tillräckligt starkt handlingsmotiv för att budgetutjämningsfondens behållning under ekonomiskt gynnsamma år genom budgetens överbalansering åter uppbringas över 0-läget upp till + 75 miljoner kronor.

Departementschefen har anfört bland annat följande:

För egen del ansluter jag mig till uppfattningen, att nuvarande riksstatsuppställning icke bereder möjligheter till en sådan redovisning av avsteg från jämn balansering, att tillräckliga garantier för ett upprätthållande av statens förmögenhetsställning kunna anses föreligga. Som de största svagheter framstå enligt min mening å ena sidan den likartade behandlingen av fonddisposition och av disposition av verkliga inkomster samt å andra sidan den oklarhet och de redovisningssvårigheter som äro oundvikliga om budgeten formellt balanseras genom överförande av verkliga utgifter till kapitalbudgeten. Att nödvändigheten av avskrivningar vid sistnämnda form för underbalansering klart framträder, innebär visserligen en fördel vid jämförelse med underbalansering med hjälp av fondmedel, men den kan likväl göras till föremål för berättigade invändningar ur här ifrågavarande synpunkter. Det av budgetsakkunniga framlagda förslaget till ändrad riksstatsuppställning enligt vilket fondmedel disponeras och redovisas efter samma grunder som låne-medel samt en klar gräns upprätthålles mellan löpande utgifter och investeringar synes mig i berörda avseende äga uppenbara företräden framför nu tillämpade system.

Tillräcklig anledning till en omläggning av riksstatens uppställning i syfte att skapa i redovisningshänseende tillfredsställande former för avsteg från jämn balansering skulle knappast föreligga, om dessa avsteg utgjorde rena undantagsföreteelser. Emellertid synes erfarenheten — såsom av riksräkenskapsverket framhållits — ge vid handen, att under den tid den nuvarande riksstatsuppställningen tillämpats, principen, att varje budgetårs löpande utgifter skola täckas av till samma budgetår hänförliga löpande inkomster, strängt upprätthållits allenast i mycket begränsad omfattning samt att under olika delar av perioden stora avvikelser från jämn balansering av inkomster och utgifter förelegat. Främst med hänsyn till att en klar redovisning av de framlagda riksstatsförslagens innebörd sålunda måste anses vara ett under alla omständigheter betydelsefullt önskemål men även med tanke på angelägenheten av att också i budgettekniskt hänseende åtgärder vidtagas för mötande av de påfrestningar som en ny ekonomisk kris skulle medföra, vill jag förorda att en omläggning av riksstaten i åsyftad riktning snarast möjligt genomföres. Därvid torde det av budgetsakkunniga framlagda förslaget böra läggas till grund.

Med hänsyn till frågans vikt torde riksdagens yttrande böra inhämtas an-

gående den av mig sålunda förordade omläggningen av riksstatens uppställning.

Den föreslagna nya uppställningen av riksstaten medför en klarare uppdelning mellan å ena sidan driftbudgeten och dess löpande utgifter och å andra sidan kapitalbudgeten och de därå uppförda utgifterna för kapitalökning. Även inrättandet av en statens budgetutjämningsfond och den i samband därmed föreslagna övergången till ett flerårsbudgetsystem innebär — vid en riktig och försiktig tillämpning — en anordning som bör underlätta statsregleringarna och de årliga riksstaternas olika avvägning efter rådande skiftande konjunkturer. Med den nya riksstatsuppställningen kunna redan i riksstatsförslaget å den nya budgetutjämningsfonden direkt redovisas överskottsmedel, avsedda att under ett högkonjunkturår uttagas med tanke på blivande lågkonjunkturer. Tidigare hava dylika överskott endast mera indirekt kunnat redovisas exempelvis i form av fondavsättningar, eller ock hava de uppkommit utan att man vid riksstatens fastställande räknat därmed.

Utskottet.

En grundläggande princip för statsregleringsarbetet har hittills varit att ej täcka löpande statsutgifter genom lån. Tvärtom har eftersträfvats en statsfinansernas konsolidering genom att från skattemedel bestritts även sådana utgifter som statliga nybyggnader och andra företag av bestående värde. Tvivelsutan innebär den nu föreslagna flerårsbalanseringen ett ej så oväsentligt avsteg från denna grundsats. Att annat än under lågkonjunktur bereda täckning för löpande utgifter genom upplåning torde böra undvikas. Det ligger vikt uppå, att den i propositionen angivna utvägen med underskottsbudgetår och budgetutjämningsfondens nedgång till »negativa värden» ej anlitas annat än under svåra finanslägen. En tillbörlig försiktighetsåtgärd för att skapa erforderlig motvikt är också statsfinansernas konsolidering under goda finansår. I första hand måste denna självfallet omfatta täckning av eventuellt förefintligt underskott från svaga finansår. Härvid bör även tillses, att budgetutjämningsfondens kapital återföres till belopp, erforderligt med hänsyn till att fonden alltjämt skall bibehålla sin karaktär av reservfond att tillgå då i budgeten uppstår brist genom att denna i verkligheten utfaller sämre än som vid riksstatens fastställelse antagits.

Men därjämte bör — om erforderlig balans skall uppnås i flerårsbudgetsystemet — under gynnsamma finansår vissa avsättningar ske med tanke på kommande lågkonjunkturår. Att man kunnat genomgå de senaste kriserna här i Sverige utan alltför starka pressningar på statskassan och skatdragarna har delvis berott på förefintligheten av dylika tidigare hopsamlade överskott. Såsom belysande härför må anföras, att kassafonden vid 1920 års utgång tack vare skatteintäkterna från krigsårens högkonjunktur hade en behållning av cirka 490 miljoner kronor, som sedermera under de följande lågkonjunkturen kunde tagas i anspråk. Liknande utjämning och lättnad i skattetrycket ernåddes om än i mindre omfattning under låg-

konjunkturåren 1932 och 1933 genom överskottsinkomster från tidigare år, uppsamlade i olika fonder.

Inom det privata affärslivet anses en uppläggning av reserver som en normal försiktighetsåtgärd. Även inom statlig finansförvaltning har det sedan gammalt betraktats som eftersträfvansvärt att åstadkomma hållbara budgetregleringar. Att en fondering, avseende bland annat att underlätta en utjämning av skattetrycket mellan skilda år, är väl förenlig med god offentlig hushållning bestyrkes för övrigt av statsmakternas år 1936 fattade beslut om lag om kommunal fondbildning.

Till sist vill utskottet i anslutning till en i ämnet väckt motion framhålla önskvärdheten av att den nya riksstaten med avseende å uppställning, använda anslagsrubriker och övriga beteckningar erhåller högsta möjliga grad av klarhet och översiktlighet. För en riktig tillämpning av flerårsbudgetsystemet är det jämväl av vikt att budgetutjämningsfondens ställning noggrant följes och att vid framläggandet av de årliga riksstatsförslagen utredning i möjligaste mån också förefinnes om de anspråk som under den närmaste framtiden kunna komma att ställas på densamma.

Under åberopande av vad sålunda anförts, får utskottet hemställa,

a) att riksdagen i anledning av Kungl. Maj:ts förevarande proposition må i skrivelse till Kungl. Maj:t tillkännagiva ovan av utskottet uttalade uppfattning;

b) att motionen II: 482 må anses besvarad med vad utskottet sålunda anfört.

Stockholm den 14 maj 1937.

På statsutskottets vägnar:

ANDERS ANDERSON.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Nilsson* i Gränebo, *Johansson* i Fredrikslund, *Nilsson* i Malmö, *Svensson* i Kompersmåla, *Borell*, *Bergström*, *Nilsson* i Landeryd, *von Heland*, *Bäcklund*, *Englund* och *Bäckström*; samt

från andra kammaren: herrar *Anderson* i Råstock, *Jansson* i Falun, *Magnusson* i Skövde, *Törnkvist*, *Strindlund*, *Eriksson* i Stockholm, *Andersson* i Höör, *Andersson* i Prästbol, *Andersson* i Södergård, *Isacsson*, *von Seth* och *Bergvall*.