

## Nr 235.

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. för budgetåret 1939/40; given Stockholms slott den 10 mars 1939.*

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla de förslag, om vilkas avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

Under Hans Maj:ts  
Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

**GUSTAF ADOLF.**

*Ernst Wigforss.*

---

*Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten i statsrådet å Stockholms slott den 10 mars 1939.*

### N ä r v a r a n d e:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena SANDLER, statsråden PEHRSSON-BRAMSTORP, WESTMAN, WIGFORSS, MÖLLER, ENGBERG, SKÖLD, QUENSEL, FORSLUND, ERIKSSON, STRINDLUND.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter förslag till *beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. för budgetåret 1939/40* och anför därvid följande.

De medel som anvisas för försvarsändamål å riksstaten avse att upprätthålla eller förbättra den bestående försvarsberedskapen. Vid ett utnyttjande av denna beredskap i händelse av krig eller krigsfara tillkomma med nödvändighet nya medelsbehov, som kunna bli av mycket betydande omfattning. Att på förhand inom ramen för en i fredstid uppgjord riksstat bereda täckning för sådana behov kan av naturliga skäl ej ifråga-

komma. Man är hänvisad att för oförutsedda utgifter av detta slag lita till finansieringsformer vid sidan av den ordinarie riksstaten. En tillfredsställande reglering av dessa former för de fall då riksdagen icke är samlad har hittills ej kommit till stånd men synes böra ingå som ett led i det pågående arbetet för ökad finansiell och ekonomisk försvarsberedskap.

De utgifter som under angivna omständigheter tillkomma kunna betingas dels av krav på ökad personell beredskap, dels av forcerad materielanskaffning. I förra fallet böra de normalt hänföra sig till å riksstaten redan uppförda anslag; ett exempel på kostnadsfördelningen vid en viss förstärkning av den personella beredskapen föreligger från hösten 1938 (jfr propositionen nr 2 till 1939 års riksdag, bilaga 5 punkterna 3 och 10). I det senare fallet kunna utgifterna i större eller mindre utsträckning väntas avse nya ändamål. De största och mest pressande medelsbehoven böra i en krissituation uppkomma i anledning av forcerade materielinköp; försvarsväsendets förråd måste då snabbt kompletteras med bland annat materiel, varav tillgång normalt föreligger på hemmamarknaden och som det därför icke kan anses rationellt att i större utsträckning lagra redan under fredstid.

Frågan om sättet för finansiering av de extraordinära försvarsutgifter, som tillkomma vid krig eller krigsfara, har upptagits till behandling i en inom finansdepartementet utarbetad *promemoria angående beredskapsstat för försvarsväsendet*, vilken genom remiss underställts statskontoret, riksräkenskapsverket, rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap och fullmäktige i riksgäldskontoret för yttrande.

*Promemorian* är av följande huvudsakliga innehåll.

**Täckning av extraordinära försvarsutgifter inom ramen för riksstatsanslagen.** Vid finansieringen av de utgifter som blevo följden av den förstärkning av den personella beredskapen, vilken genomfördes hösten 1938, valdes den lösningen, att de tillsvidare bestredos av de anslag från vilka motsvarande kostnader eljest utgingo och därvid upptogos till redovisning under särskild underrubrik. Frågan om reglering av den merbelastning på vissa riksstatsanslag, som till följd härav uppkommit, har sedermera förelagts årets riksdag i propositionen nr 2. Därvid har föreslagits, att från de berörda reservationsanslagen skola avlastas de av ifrågavarande åtgärder föranledda, ej förutsedda utgifterna medan däremot någon förstärkning ej skall ske av de förslagsanslag på vilka en ökad belastning uppkommit. I anslutning härtill ha å tilläggsstat belopp motsvarande den extra belastningen å reservationsanslagen äskats under nya, bestämda anslag på vilka de å respektive riksstatsanslag under särskild underrubrik temporärt redovisade utgifterna för beredskapsåtgärderna skola efter Kungl. Maj:ts bestämmande slutligt avföras.

Det här skildrade förfaringssättet ligger i allt väsentligt inom ramen för äldre budgetpraxis. Det innebär icke ett ställningstagande till det allmänna budgettekniska spörsmål som här upptagits till diskussion och kan, för den händelse ej en av riksdagen lämnad fullmakt kan återopas till stöd för förfarandet, erbjuda en utväg, blott när de opåräknade kostnaderna äro av den mindre storleksordning, att en senare anslagsförstärkning ej framtvings.

**Täckning av utgifterna från anslaget till oförutsedda utgifter.** Ett alternativ till den metod som kommit till användning vid den budgetära behandlingen av nyss berörda beredskapsutgifter hade givetvis varit att för finansieringen anlita anslaget till oförutsedda utgifter. Även i detta fall hade man handlat inom ramen för äldre budgetpraxis. Man hade emellertid icke erhållit en lika tillfredsställande bild av kostnadsfördelningen och dessutom förlorat möjligheten att pröva, i vad mån kostnadsökningen eventuellt borde kompenseras genom minskad medelsdisposition för andra ändamål.

Enligt de villkor som av riksdagen fastställts för anlåtande av anslaget till oförutsedda utgifter få kostnader som avses i § 63 regeringsformen ej täckas av detta. Till stöd för tolkningen av detta villkor må åberopas följande, vid utformningen av de för anslaget gällande dispositionsvillkoren vägledande uttalande av kassaförlagskommittén.

Då beträffande ett visst slag av oförutsedda utgifter grundlagen anvisar en utväg för deras bestridande nämligen det i § 63 regeringsformen omförmälda s. k. mindre kreditivet, vilket är för oförutsedda händelser tillgängligt, då Konungen, till rikets försvar eller andra högst viktiga och angelägna ändamål, sedan hela statsrådets tankar däröver blivit inhämtade, finner det vara oundvikligen nödigt, bör givetvis nu ifrågavarande anslag ej för sådant fall komma till användning. Att på förhand, vare sig genom att fastställa visst maximibelopp för utgift från anslaget till oförutsedda utgifter eller på annat sätt, uppdraga någon bestämd gräns mellan de fall, då detta anslag bör anlitas, och dem, i vilka det mindre kreditivet bör tagas i anspråk, torde möta svårigheter och synes ej heller nödvändigt. Om det föreskrives, att anslaget ej bör användas i sådana fall, för vilka nyssnämnda kreditiv enligt regeringsformen är avsett, torde det nämligen kunna överlåtas åt Kungl. Maj:t att pröva, huruvida förutsättningarna för kreditivets anlåtande föreligga eller icke. I regel komme väl den ifrågavarande utgiftens storlek att härvid bliva avgörande. Om en oförutsedd utgift å t. ex. en eller flera miljoners storlek är av den brådskande art, att frågan ej hinner underställas riksdagen, kan väl ock i allmänhet förutsättas, att densamma avser sådant »högst viktigt och angeläget ändamål», som i § 63 i regeringsformen omförmäles. Då enligt kommitténs mening t. ex. bärgningen och reparationen av pansarbåten Tapperheten varit ett sådant ändamål, torde hinder icke hava mött att för denna utgift anlita kreditivet, i vilket fall förskottsvägen kunnat helt och hållet undvikas.

Om än gränsen mellan användningsområdena för anslaget till oförutsedda utgifter respektive det s. k. mindre kreditivet — och därmed innebörden av ifrågavarande villkor för anslagsdispositionen — icke kan anses fullt klar, är det dock tydligt, att i alla händelser blott smärre utgifter för försvarsändamål varit avsedda att påföras anslaget. Möjligheten att anlita anslaget till oförutsedda utgifter i en krissituation är alltså underkastad en liknande begränsning som möjligheten att belasta de å riksstatens fjärde huvudtitel uppförda anslagen. För hittillsvarande praxis vid anlåtandet av anslaget till oförutsedda utgifter må hänvisas till bilaga A till denna promemoria.<sup>1</sup>

**Täckning av utgifterna med stöd av § 63 regeringsformen.** För finansieringen av mera omfattande utgifter för försvarsberedskapens omedelbara stärkande i en krissituation är man, såsom av det anförda framgått, hänvisad till det kreditiv som av riksdagen anvisas jämlikt § 63 regeringsformen. I relevanta delar är detta stadgande av följande lydelse.

Dessutom böra, för oförutsedda händelser, tvenne särskilda tillräckliga summor anslås och till utbetalning å riksgäldskontoret anvisas; den ena att vara tillgänglig, då Konungen, till rikets försvar eller andra högst viktiga och angelägna ända-

<sup>1</sup> Här utesluten.

mål, sedan hela statsrådets tankar däröver blivit inhämtade, finner den vara oundgängligen nödig; — — —.

Med stöd av detta stadgande anvisar riksdagen för närvarande till berörda ändamål genom en förseglad anordning ett belopp av 15 miljoner kronor till utbetalning å riksgäldskontoret.

Grundlagsstadgandet har å ena sidan karaktären av ett bemyndigande att intill det av riksdagen bestämda beloppet bestrida oförutsedda utgifter för vissa ändamål (summan »anslås») men innefattar å andra sidan en föreskrift om en viss form för kassaförstärkning i angivna krisläge (summan »anvisas till utbetalning å riksgäldskontoret»). Detta sista moment saknar praktisk betydelse, sedan numera den uppfattningen torde få anses godtagen, att om statsverkets tillgängliga likvida tillgångar ej förslå till täckande av det löpande utgiftsbehovet, Kungl. Maj:t har att, på hemställan av den myndighet som omhänderhar kontrollen över statsverkets checkräkning, påkalla riksgäldskontorets medverkan för vinnande av kassaförstärkning (jfr propositionen 1937: 225, bil. A, sid. 23). Budgettekniskt erbjuder den föreskrivna formen för anskaffande av medel vissa svårigheter, emedan den bryter igenom den eljest konsekvent genomförda gränsdragningen mellan den formella medelsdispositionen enligt riksstaten och de egentliga kassatransaktionerna.

När mindre kreditivet senast anlätades (den 13 januari 1915), skedde detta genom ett Kungl. Maj:ts brev till fullmäktige i riksgäldskontoret, vari Kungl. Maj:t förordnade, att riksgäldskontoret skulle till statskontoret utbetala ett belopp av 15 miljoner kronor (bilaga B).<sup>1</sup> Beloppet behandlades av statskontoret såsom ren kassaförstärkning. Några särskilda utgifter äro icke att anse såsom bestridda av dessa medel. Kungl. Maj:ts utgiftsbeslut i anslutning till anlitaandet av det mindre kreditivet utformades såsom anbefallningar till statskontoret att av tillgängliga medel förskottsvis utanordna erforderliga belopp till olika medelsdisponerande myndigheter (jfr bilaga C till denna promemoria).<sup>1</sup> Å riksstaten för budgetåret 1917 uppfördes sedermera ett anslag under fjärde huvudtiteln för återbetalning till riksgäldskontoret av mindre kreditivet.

Vid övervägande av frågan på vad sätt mindre kreditivet lämpligen bör anlitas för finansiering av extraordinära utgifter för försvarsändamål torde till en början få konstateras, att den år 1915 anlidade formen icke ter sig lämplig med hänsyn till de krav på en fullständig utgiftsredovisning över budgeten som numera upprätthållas. För den händelse man anser sig böra taga fasta på grundlagsstadgandets faktiska utformning såsom en bestämelse även om viss finansieringsform, torde medelsanvändningen för att tillfredsställa dessa krav böra ske på så sätt, att de extraordinära utgifterna i första hand påföras vederbörande anslag under riksstatens fjärde huvudtitel, varefter motsvarande belopp tillföras anslagen såsom uppbörd genom utbetalning av kreditivmedel från riksgäldskontoret till de anslagsdisponerande myndigheterna. Anlitaandet av mindre kreditivet torde sålunda få ske genom beslut av ungefär följande innehåll.

a. K. br. till de anslagsdisponerande myndigheterna innefattande föreskrift, att de av beredskapsåtgärderna föranledda kostnaderna skola bokföras å de anslag, från vilka motsvarande utgifter normalt bestridas, och därvid upptagas under särskild underrubrik.

b. K. br. till de anslagsdisponerande myndigheterna: »— — — Kungl. Maj:t bemyndigar (arméförvaltningen) att i riksgäldskontoret intill en totalsumma av högst — — — lyfta belopp motsvarande de kostnader som av

<sup>1</sup> Här utesluten.

(arméförvaltningen) bestritts eller bestridas jämlikt Kungl. Maj:ts beslut den — — — att av (arméförvaltningen) bokföras såsom uppbörd å de anslag vilka ifrågavarande kostnader påförts.»

c. K. br till fullmäktige i riksgäldskontoret: »— — — Kungl. Maj:t som denna dag bemyndigar (arméförvaltningen) att — — — hemställer till fullmäktige i riksgäldskontoret att verkställa omförmälda utbetalningar av det kreditiv å 15 miljoner kronor som jämlikt § 63 regeringsformen ställts till Kungl. Maj:ts disposition för rikets försvar eller andra högst viktiga och angelägna ändamål.»

d. Riksdagsframställning. För riksdagen framlägges förslag till tilläggsstat utformad på samma sätt som den i propositionen nr 2 till årets riksdag föreslagna staten (jfr propositionen bilaga 5) med den modifikationen, att medel äskas även för reglering av de berörda förslagsanslagen. Riksdagens beslut expedieras genom regleringsbrev till vederbörande myndigheter av innehåll, att anslagen skola av myndigheterna disponeras för återbetalning till riksgäldskontoret av de i riksgäldskontoret jämlikt Kungl. Maj:ts beslut lyftade beloppen.

**Förslag till beredskapsstat för försvarsväsendet.** Vid en granskning av det mindre kreditivets ändamålsenlighet såsom underlag för finansieringen av här ifrågavarande utgifter är det den tunga och för det nuvarande budgetsytemet främmande teknik som följer av grundlagsstadgandets utformning, vilken i främsta rummet bör beaktas. Kreditivet är visserligen för närvarande icke tillräckligt för att tillgodose de omedelbara medelsbehov som äro att påräkna vid en allvarligare kris, men intet hinder föreligger för en höjning därav till det belopp som anses under nu rådande förhållanden skäpligen böra stå till Kungl. Maj:ts förfogande, innan en urtima riksdag sammankallas eller sammanträder. En utvidgning av kreditivet är emellertid av mindre värde, om själva den finansiella formen icke är ändamålsenlig. Fasthåller man vid en sträng grundlagstolkning blir en finansfullmakt vid sidan av kreditivet och alltså utan de diskuterade formella svagheterna att föredraga.

Det kan nu emellertid med visst fog hävdas, att anledning ej föreligger att tillmäta den av grundlagen direkt anvisade formen för medelsanskaffning så stor betydelse som här skett. Om man i kreditivet ser blott en förskottsfullmakt, öppnas givetvis möjligheter för en smidigare budgetär utformning av finansieringen av beredskapsutgifterna, närmast då den som vunnit tillämpning förfluten höst och vid framläggandet av tilläggsstaten till årets riksdag. Därmed förlorar emellertid anknytningen till § 63 regeringsformen varje betydelse och en av riksdagen på förslag av Kungl. Maj:t beslutet fri förskottsfullmakt å lämpligt belopp — vilken berörda grundlagsstadgande icke hindrar riksdagen att lämna — framstår såsom ett ändamålsenligare underlag för beredskapsfinansieringen än det till sin innebörd ej fullt klara kreditivet.

Vare sig man vill giva grundlagsstadgandet en formellt sträng tolkning eller man tager fasta blott på den fullmakt att bestrida vissa utgifter vid sidan av riksstaten som det innefattar, ledes man, såsom föregående överväganden ge vid handen, att ifrågasätta tillskapandet av en ny finansieringsform. Den form som då närmast kommer i åtanke är den som av 1938 års riksdag godkännts för finansieringen mellan riksdagarna av större oförutsedda utgifter för bekämpande av arbetslösheten, alltså en fri finansfullmakt utformad såsom en beredskapsstat, vilken under vissa omständigheter får sättas i kraft såsom förskottsstat, avsedd att underställas nästföljande riksdag genom framläggande av tilläggsstat.

Att en förskottsfullmakt avsedd för finansiering av opåräknade försvars-

beredskapsutgifter utformas såsom en beredskapsstat, synes lämpligt med hänsyn till den större reda och klarhet i redovisningshänseende och — i synnerhet — den större fasthet i anslagsprövningen och i regleringen av Kungl. Maj:ts befogenheter, som därigenom vinnes. Beredskapsfullmaktens budgeträttsliga utformning gjordes av fjolårets riksdag till föremål för en ingående prövning. Om än tekniska modifikationer kunna komma att finnas påkallade, har dock med beredskapsstaten skapats en fullmaktsform som i fall av här förevarande slag icke utan starka skäl bör frångås.

En beredskapsstat för försvarsväsendet kan icke i allt erhålla samma tekniska utformning som en beredskapsstat för arbetslösheten. Det är omöjligt att i detalj förutse i vilken mån olika anslag kunna komma att beröras av de beredskapsåtgärder som i en krissituation kunna visa sig påkallade. Särskilt gäller detta de olika anslagen för personalkostnader. Det kan med hänsyn därtill ifrågasättas, om icke beredskapsstaten — i nära anslutning till vad som föreslagits beträffande fjärde huvudtiteln å tilläggsstaten till årets riksdag — dels borde innefatta samlingsanslag för de skilda försvarsgrenarna, avsedda för finansiering av utgifter som normalt utgå av maximerade anslag, jämte ett gemensamt materielanslag under huvudtitelns sista, allmänna avdelning, dels förbindas med ett bemyndigande att i erforderlig utsträckning belasta de å riksdagen uppförda förslagsanslagen med till dessa hänförliga utgifter. I sistnämnda avseende skulle den äskade fullmakten få en vidare och även obestämdare innebörd än beredskapsstaten för arbetslösheten, vars samtliga anslag äro maximerade. Med hänsyn till arten av de utgifter som under fjärde huvudtiteln utgå av förslagsanslag synes denna utvidgning dock icke behöva inge betänkligheter. För de å den ifrågasatta nya beredskapsstaten uppförda anslagen bör förutsättas en behovsprövning från Kungl. Maj:ts och riksdagens sida, baserad på utredningar rörande de kompletteringskrav m. m. som kunna väntas aktualiserade i händelse av krig eller krigsfara. I motsats till vad som gäller för beredskapsstaten för arbetslösheten kan en avvägning av anslagen efter det beräknade årsbehovet av naturliga skäl ej genomföras. Någon övre gräns för årsbehovet kan nämligen ej fastställas.

Vid prövningen av beredskapsstatens omfattning bör beaktas, att man vid utmätandet av det mindre kreditivet bland annat torde ha avsett att i finansiell väg ange den gräns vid vilken de oförutsedda händelserna ansågos vara av sådan räckvidd, att urtima riksdag borde inkallas. Att den här föreslagna beredskapsstatens omslutning på denna grund bör direkt baseras på en avvägning av Kungl. Maj:ts och riksdagens inbördes befogenheter innebär ett särdrag i förhållande till beredskapsstaten för arbetslösheten.

Till den i promemorian framförda kritiken mot nu medgivna finansieringsformer ha de hörda ämbetsverken uttalat sin anslutning. Närmare behandlas frågan endast av *riksräkenskapsverket*, som anför i huvudsak följande.

Såsom i promemorian utvecklats, har för de fall då riksdagen icke är samlad någon tillfredsställande ordning för täckning av de nya medelsbehov, som i händelse av krig eller krigsfara med nödvändighet tillkomma, hittills icke genomförts. Möjligheten att i en krissituation belasta de å riksdagens fjärde huvudtitel uppförda anslagen eller att anlita anslaget till oförutsedda utgifter kan utnyttjas allenast då fråga är om jämförelsevis mindre utgifter. För finansieringen av mera omfattande utgifter för försvarsberedskapens omedelbara stärkande i en krissituation är man hänvisad till det s. k. lilla kreditivet, som av riksdagen årligen anvisas jämlikt

§ 63 regeringsformen. Grundlagsstadgandet avser dels ett bemyndigande att intill det av riksdagen bestämda beloppet bestrida oförutsedda utgifter för vissa ändamål, dels en form för åstadkommande av kassaförstärkning. Den teknik för finansieringen av här ifrågasvarande utgifter, som följer av grundlagsstadgandets utformning, är tung och för det nuvarande budgetsystemet främmande. Föreskriften om kassaförstärkning saknar därjämte praktisk betydelse.

Riksräkenskapsverket vill uttala sin anslutning till den i promemorian hävdade meningen rörande den begränsade omfattning, i vilken — för de fall då riksdagen icke är samlad — de å riksstatsens fjärde huvudtitel uppförda anslagen eller anslaget till oförutsedda utgifter enligt gällande grunder kunna i en krissituation anlitas för utgifter till försvarsberedskapens omedelbara stärkande.

Riksräkenskapsverket delar vidare den i promemorian uttalade uppfattningen, att formen för den med stöd av § 63 regeringsformen genomförda täckningen av omhandlade utgifter icke är ändamålsenlig. Ämbetsverket tillmäter härvid särskild betydelse det i promemorian berörda förhållandet, att den i grundlagen föreskrivna formen för medelsanskaffningen genombryter den gränsdragning mellan den formella medelsdispositionen enligt riksstaten och de egentliga kassatransaktionerna, som varit vägledande vid utformningen av den från och med innevarande budgetår gällande nya budgetordningen.

Den i promemorian förordade lösningen av föreliggande problem, alltså upprättandet av en särskild beredskapsstat för försvarsväsendet har allmänt ansetts ändamålsenlig. I formellt hänseende har *statskontoret* erinrat, att beredskapsstaten icke kan inskränkas till att omfatta blott fjärde huvudtiteln; verket ifrågasätter om ej ett kompletterande anslag borde upptagas förslagsvis under sjunde huvudtiteln. *Riksräkenskapsverket* har förordat vissa formella modifikationer i promemorieförslaget, främst i syfte att erhålla en reglering jämväl av de utgifter, som normalt utgå av förslagsanslag och som enligt promemorian skulle lämnas utanför staten, men även i avsikt att bereda Kungl. Maj:t vidgade möjligheter att med stöd av finansfullmakten träffa erforderliga anstalter till försvarsberedskapens omedelbara stärkande. Ämbetsverket anför i huvudsak följande.

Genom att den för finansiering av opåräknliga försvarsberedskapsutgifter avsedda förskottsfullmakten utformas såsom en beredskapsstat skulle såväl medelsanvisning som utgiftsredovisning nära anpassas till den ordning, som gäller ifråga om utgifterna å riksstaten. Sålunda skulle förskottsfullmaktens omfattning kunna för varje budgetår avvägas med hänsyn till det föreliggande utrikespolitiska lägets risker och försvarsväsendets aktuella tillstånd. Vidare skulle, i den utsträckning så med hänsyn till arten av hithörande utgifter kan befinnas vara lämpligt, en uppdelning av förskottsfullmakten på ett flertal i beredskapsstaten upptagna självständiga anslag kunna genomföras.

För att den fasthet i anslagsprövningen och den klarhet i redovisningshänseende, som tillkomsten av en beredskapsstat för försvarsväsendet förväntas skola medföra, skall bliva av verklig betydelse, erfordras emellertid, att samtliga försvarsberedskapsutgifter upptagas till redovisning å beredskapsstaten. I motsats till den i promemorian intagna ståndpunkten anser

sålunda riksräkenskapsverket, att beredskapsstaten bör omfatta såväl utgifter, vilka normalt belasta maximerade anslag, som utgifter, vilka normalt belasta icke maximerade anslag. Först härigenom kommer beredskapsstaten att giva ett korrekt uttryck för beredskapskostnadernas omfattning och för avvägningen av Kungl. Maj:ts och riksdagens inbördes befogenheter.

Enligt riksräkenskapsverkets uppfattning bör vidare beredskapsstaten så utformas, att genom den nya ordningen en viss motsvarighet erhålles till såväl lilla som stora kreditivet. Detta syfte kan ernås därigenom, att anslagen å beredskapsstaten anvisas förslagsvis men att till medelsanvisningen knyttes det villkoret, att anslagen icke få överskridas utan att inkallelse av riksdagen utfärdas. Beredskapsstatens olika anslag tänkta såsom maximerade medelsanvisningar skulle härvid motsvara det lilla kreditivet, medan de överskridanden av anslagen, som i vissa lägen befinnas icke kunna undvikas, närmast skulle motsvara det stora kreditivet.

Parallellismen mellan å ena sidan de sålunda å beredskapsstaten upptagna medelsanvisningarna och å andra sidan lilla och stora kreditiven är emellertid icke fullständig. Skiljaktigheten hänför sig främst till det förhållandet, att enligt den här föreslagna ordningen medelsanvisningarna för tiden mellan riksdagens sammankallande och riksdagens sammanträdande äro obegränsade, medan enligt gällande ordning motsvarande medelsanvisning är maximerad.

I fråga om beredskapsstatens anslagsuppdelning har riksräkenskapsverket hänvisat till en yttrandet närsluten bilaga med förslag till uppställning av specifikationen till beredskapsstat för försvarsväsendet. I enlighet med riksräkenskapsverkets uppfattning, att samtliga försvarsberedskapsutgifter skola upptagas till redovisning å beredskapsstaten, hava de i promemorian upptagna fyra samlingsanslagen under IV huvudtiteln utökats med fyra nya samlingsanslag. Härvid förutsättes, att å anslagen till personalkostnader m. m. skola avföras utgifter, vilka normalt belasta icke maximerade anslag, medan å anslagen till materielkostnader m. m. skola avföras utgifter, vilka normalt belasta maximerade anslag. Riksräkenskapsverket har slutligen ansett sig böra under »Oförutsedda utgifter» uppföra ett anslag till allmänna utgifter för krigsberedskap, vilket anslag huvudsakligen torde böra avse utgifter under andra huvudtitlar än den fjärde.

För det fall att beredskapsstaten sättes i kraft såsom förskottsstat, bör enligt riksräkenskapsverkets åsikt föreskrivas, att redovisningen av utgifterna å de sålunda föreslagna nio samlingsanslagen så specificeras, att den uppdelning av utgifterna, som tillämpas vid redovisningen av riksstatens normala utgifter, kan genomföras jämväl för nu ifrågavarande utgifter.

I vissa yttranden beröres även frågan om de konsekvenser för utformningen av § 63 regeringsformen som övergången till en anordning med särskild beredskapsstat för försvarsväsendet bör erhålla. Följande uttalanden må här återgivas.

*Statskontoret:*

Därest en beredskapsstat för ifrågavarande ändamål kommer till stånd, bör enligt statskontorets mening därav följa, att ändring snarast möjligt vidtages i § 63 regeringsformen, så att de i detta lagrum omförmälda kreditivsummor icke längre komma att stå till disposition. I samband härmed torde åt-



gärder böra vidtagas för att i regeringsformen fastslå, att till Kungl. Maj:ts förfogande skall stå en beredskapsstat av här berörda art, ävensom reglera de befogenheter, som tillkomma Kungl. Maj:t med avseende å dispositionen av de å staten upptagna anvisningarna. I sistnämnda avseende må framhållas, att, i principiell anslutning till vad nu gäller, föreskrift synes böra meddelas, att beredskapsstaten må tagas i anspråk allenast intill visst sammanlagt belopp, innan riksdagen sammankallas. Intill dess sådan grundlagsändring genomförts, torde beredskapsstaten av riksdagen böra ställas till förfogande under villkor av enahanda innebörd och torde av riksdagen övervägas om och i vad mån de i § 63 regeringsformen omförmälda kreditivsummorna böra jämkas.

#### *Fullmäktige i riksgäldskontoret:*

Redan för länge sedan har påvisats, att våra grundlagar inrymma ett flertal stadganden, vilka härstamma från en tid med delvis helt andra förhållanden än den nuvarande. Dessa stadganden hava emellertid fått stå kvar, därför att de ej gjort någon skada; den levande verkligheten har sökt sig väg vid sidan av dem. Ett en gång givet författningssystem undergår i verkligheten förändringar genom ändrad uppfattning av vissa paragrafers innebörd och ännu mera genom en vid sidan av paragraferna uppväxande praxis. Först när sådan praxis vuxit sig så stark eller tagit sådan omfattning, att grundlagens stadganden hålla på att sprängas sönder, kan tiden vara inne att genomföra en anpassning efter moderna krav, även formellt, genom grundlagsändring.

Om riksdagen godkänner det förslag till införandet av en beredskapsstat för försvarsväsendet, varom den remitterade promemorian handlar, torde anledning förefinnas att till prövning upptaga frågan, huruvida § 63 i regeringsformen bör bibehållas i sin nuvarande lydelse. Att det s. k. stora kreditivet ej skulle hava någon nämnvärd betydelse vid infallande krig, har länge varit tydligt; dess belopp utgör helt visst blott en bråkdel av medelsbehovet i en sådan situation, och det har ej på allvar ifrågasatts att få det utskrivet på ett tillräckligt högt belopp. Det är närmast det s. k. mindre kreditivet, som på senaste tiden givit den nämnda grundlagsparagrafen en viss betydelse.

Införandet av en beredskapsstat för försvarsväsendet skulle här innebära en väsentlig förändring. Det mindre kreditivet passar ej in i det nuvarande budgetsystemet och svårigheterna därvidlag skulle icke övervinnas genom en ökning av kreditivbeloppet. Beredskapsstatens form kan bättre anpassas till en situation med i förväg oberäkneliga utgiftskrav. Det är nämligen omöjligt att i förväg maximera en finansfullmakt av här angivet slag. Men § 63 regeringsformen är byggd på förutsättningen, att vartdera kreditivet skall lyda på en i förväg bestämd summa. Det synes då vara välbetänkt, att åtgärder vidtagas för att ur vår grundlag borttaga ett stadgande, som ej längre kan med fördel efterlevas. Fullmäktige vilja därför ifrågasätta, att ett förslag till grundlagsstadgande om beredskapsstater av olika slag utarbetas och förelägges riksdagen för den handläggning, som grundlagsändringar kräva, och att det nya stadgandet införes i regeringsformen i stället för det nuvarande, föråldrade stadgandet.

Slutligen må nämnas, att *rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap* velat framhålla vikten av att uppmärksamhet i förevarande sammanhang jämväl ägnas sättet för uppbringande vid en kris av medel för beredskapsstatens finansiering. Likartade synpunkter ha närmare utvecklats i ett vid rikskommissionens yttrande fogat särskilt uttalande av herr *Örne*.

Departements-  
chefen.

Den omedelbara förstärkning av rikets försvarsberedskap som blir erforderlig vid krig eller krigsfara förutsätter utgifter av betydande storleksordning. En efter nuvarande försvarspolitiska förhållanden avpassad reglering av Kungl. Maj:ts finansiella befogenheter i ett sådant läge, vilken på en gång tillgodoser kravet på nödvändig rörelsefrihet och lämnar riksdagens konstitutionella rätt oförkränkt, har hittills ej kommit till stånd.

I den i ärendet utarbetade departementspromemorian, för vars innehåll jag nyss redogjort, har förordats, att behovet av reservtillgångar för finansiering av de beredskapsåtgärder, som bli erforderliga vid krig eller krigsfara, skall tillgodoses genom en finansfullmakt utformad såsom en särskild beredskapsstat, prövad och fastställd i samma former som den beredskapsstat vilken för andra ändamål beslöts av fjolårets riksdag, samt av samma rättsliga innebörd som denna. Detta förslag har i de över promemorian avgivna yttrandena vunnit allmän anslutning. Den förebragta utredningen synes även mig ha visat lämpligheten av att, med frångående av de möjligheter som stå till buds inom det äldre budgetsystemets ram, söka lösningen av förevarande problem i anslutning till den nya fullmaktsform som beredskapsstaten representerar. Avgörande synes mig vara, att en finansfullmakt av den omfattning, som i detta sammanhang erfordras, icke bör lämnas utan att riksdagen på förhand prövat medelsbehoven för olika ändamål samt fastställt även de budgettekniska former i vilka medel må disponeras för dessa. Beredskapsstaten bör få utnyttjas endast när riksdagen ej är samlad. Om en beredskapsstat för försvarsväsendet fastställes av riksdagen, torde de av riksdagen lämnade kreditiven ej böra av Kungl. Maj:t tagas i anspråk för med staten avsedda ändamål.

I departementspromemorian har föreslagits, att å en eventuell beredskapsstat för försvarsväsendet skulle uppföras förskottsanslag blott för de ändamål, som under fjärde huvudtiteln på riksstaten tillgodoses med maximerade anslag, samt att beredskapsstaten skulle kompletteras med ett bemyndigande för Kungl. Maj:t att under för beredskapsstaten gällande förutsättningar disponera förslagsanslagen på riksstaten även för de beredskapsutgifter som äro hänförliga till dessa anslag. I likhet med riksräkenskapsverket finner jag dock lämpligare, att förskottsanslag upptagas för *samtliga* ifrågakommande beredskapsutgifter.

En naturlig konsekvens av beredskapsstatens karaktär av finansfullmakt är att anslagen å staten ej böra få överskridas. Detta gäller också ovillkorligt för den av fjolårets riksdag beslutade staten. Med hänvisning till den nuvarande anordningen med två kreditiv för försvarsutgifter, av vilka det ena får disponeras av Kungl. Maj:t utan formella förbehåll men det andra blott under förutsättning av riksdagskallelse, har riksräkenskapsverket föreslagit, att förskottsanslagen å den nya beredskapsstaten för försvarsväsendet skola anvisas förslagsvis men att till medelsanvisningen skall knytas det villkoret, att anslagen icke få överskridas utan att riksdagskallelse utfärdas. Beredskapsstatens olika anslag, tänkta såsom maximerade medelsanvisningar, skulle härvid motsvara det mindre kreditivet, medan de

överskridanden av anslagen, som i vissa lägen befinnas oundvikliga, närmast skulle motsvara det större kreditivet. Jag vill i anslutning till riksräkenskapsverkets förslag erinra om att även riksgäldsfullmäktige synas förutsätta, att förskottsanslagen på den nya beredskapsstaten ej skola i förväg ovillkorligt maximeras.

Den av riksräkenskapsverket sålunda förordade utformningen av förskottsanslagen å beredskapsstaten för försvarsväsendet synes mig tillgodose behovet av ökad handlingsfrihet för Kungl. Maj:t i extrema krislägen på ett sätt, som är fullt förenligt med statens fullmaktskaraktär. Den ger även en säkrare utgångspunkt för beräkningen av förskottsanslagen än som under andra förutsättningar står att vinna. Med den föreslagna anordningen blir riksdagens huvuduppgift vid anslagsprövningen att bedöma, vilka belopp som erfordras för beredskapsåtgärder som Kungl. Maj:t rimligen bör kunna få vidtaga utan riksdagskallelse, under det att man eljest, alltså i händelse anslagen anvisades såsom ovillkorligt begränsade, vid anslagsberäkningen måste taga hänsyn även till de ytterligare belopp som kunna erfordras, innan riksdagen efter kallelse hinner sammanträda och fatta beslut. Trots att riksräkenskapsverkets linje kan synas innebära en långtgående uppmjukning av gränserna för fullmakten, kommer den dock av sist angivna skäl att i konstitutionellt hänseende erbjuda riksdagen en starkare ställning. På anförda grunder vill jag förorda, att förskottsanslagen på försvarsväsendets beredskapsstat upptagas med förslagsvis angivna belopp samt att riksdagens medgivande utverkas till överskridande av beloppen under förutsättning att riksdagen omedelbart inkallas eller ändock skall sammanträda inom tjugo dagar. Med ett faktiskt överskridande bör därvid jämställas ett beslut, som med visshet förutses medföra ett överskridande.

Fullmäktige i riksgäldskontoret ha ifrågasatt att, om riksdagen godkänner förslaget om införande av beredskapsstat för försvarsväsendet, de nu i § 63 regeringsformen meddelade bestämmelserna om kreditiven borde ersättas med ett grundlagsstadgande om beredskapsstater av olika slag. För en revision av § 63 regeringsformen har även statskontoret uttalat sig. Riksgäldsfullmäktiges förslag synes mig böra upptagas till övervägande. Det förslag i ämnet, vartill efter erforderlig utredning må finnas anledning, torde få underställas 1940 års riksdag.

Den av rikskommissionen för ekonomisk försvarsberedskap väckta frågan om sättet för finansiering av de extraordinära försvarsutgifterna är givetvis av största vikt. Då emellertid finansieringssättet måste bli i hög grad beroende av de omständigheter under vilka beredskapsstaten kan komma att utnyttjas, finner jag ej anledning att frångå den princip, som av riksdagen godkänts vid fastställande av beredskapsstaten för budgetåret 1938/39, nämligen att finansieringen skall regleras i samband med att de utgifter, som bestritts med stöd av beredskapsstaten, genom framläggande av tilläggsstat anmälas för riksdagen. Till den allmänna frågan om finanspolitikens utformning i händelse av krig är jag icke beredd att i detta sammanhang taga ställning.

Jag övergår så till frågan om utformningen av en beredskapsstat för försvarsväsendet för nästföljande budgetår.

Av motiven för att den erforderliga finansfullmakten utformas som en beredskapsstat följer, att en anslagsuppdelning efter utgiftsändamål bör eftersträvas. Vid övervägande av frågan har jag dock funnit det av praktiska skäl olämpligt att gå längre än till en fördelning av medelansvisningen för egentliga försvarsutgifter på samlingsanslag för de olika försvarsgrenarna samt för allmänna försvarsändamål. Att såsom riksräkenskapsverket föreslagit uppdelna försvarsgrenarnas samlingsanslag på två delanslag, det ena avseende utgifter som normalt utgå av förslagsanslag, det andra utgifter som normalt utgå av maximerade anslag, synes ej tillräckligt motiverat av den sakliga skillnad som finnes mellan dessa båda grupper av utgifter; den på riksstaten genomförda gränsdragningen mellan olika anslagstyper är icke av sådan art, att den direkt kan läggas till grund för en uppdelning av förskottsanslagen.

I likhet med de hörda ämbetsverken finner jag nödvändigt, att medel avses även för beredskapsutgifter utanför det egentliga försvarsväsendets ram. Dessa synas lämpligen böra upptagas å dels ett anslag under sjunde huvudtiteln, dels ett anslag å kapitalbudgeten under fonden för förslag till statsverket.

De svagheter som äro förbundna med anvisandet av samlingsanslag kunna i viss utsträckning elimineras genom att de utgifter, som bestridas av anslagen, redovisas i anslutning till riksstatsens anslagsuppdelning och specificeras på detta sätt även på den tilläggsstat, med vilken de böra anmälas för riksdagen för täckning. Jag förordar därför att så sker.

Utredningar rörande de olika försvarsgrenarnas extra beredskapskostnader under sådana förhållanden som icke i sig behöva föranleda, att riksdagen inkallas, ha på anmodan från försvarsdepartementet verkställts hos de olika förvaltningarna. Till utgångspunkt ha därvid enligt givna direktiv tagits kostnaderna för viss förstärkt försvarsberedskap under en månad.

Efter överarbetning av det inkomna materialet inom försvarsdepartementet har departementschefen meddelat mig, att man bör räkna med följande ungefärliga medelsbehov för de särskilda försvarsgrenarna, nämligen

för lantförsvaret	45,000,000	kronor,
för sjöförsvaret	40,000,000	» ,
för flygvapnet	30,000,000	» .

Efter samråd med chefen för försvarsdepartementet vill jag förorda, att förskottsanslagen för de olika försvarsgrenarna i förslaget till beredskapsstat upptagas med angivna belopp.

Det för försvarsgrenarna gemensamma förskottsanslag, som bör avses närmast för engångsanskaffning av materiel, bör enligt inom försvarsdepartementet verkställda utredningar för nästföljande budgetår beräknas till 100,000,000 kronor.

En närmare redogörelse för de för anslagsberäkningarna grundläggande utredningarna torde få lämnas riksdagens vederbörande utskott.

De förskottsanslag, som enligt min mening böra upptagas under sjunde huvudtiteln respektive fonden för förslag till statsverket, avse utgifter för exempelvis forcerad materielanskaffning för det civila luftskyddet, vissa extraordinära administrationskostnader samt skyddsåtgärder vid statens järnvägar och statens vattenfallsverk. Medelsbehovet låter sig icke nu beräkna. Man synes därför vara hänvisad till att upptaga ifrågavarande förskottsanslag med belopp bestämda med utgångspunkt från en avvägning av de finansiella befogenheter, som lämpligen synas böra tillkomma Kungl. Maj:t i händelse av krigsfara. Under dessa förutsättningar vill jag förorda, att under sjunde huvudtiteln uppföres ett förskottsanslag av 5,000,000 kronor och under fonden för förslag till statsverket ett förskottsanslag, reserverat för kommunikationsverkens bruk, av 10,000,000 kronor, alltså ett sammanlagt belopp motsvarande det nuvarande mindre kreditivet. Inom berörda verk torde böra verkställas de utredningar, som erfordras för att beredskapsplaner skola föreligga utarbetade till ledning för de åtgärder, som må finnas erforderliga vid krig eller krigsfara och för vilkas finansiering ifrågavarande förskottsanslag äro avsedda.

Liksom fallet var beträffande den för krisutgifter avsedda beredskapsstat, vars principiella utformning prövades av fjolårets riksdag, torde för beredskapsstaten för försvarsväsendet böra gälla, att den skall kunna sättas i kraft i sin helhet eller blott i vissa delar. Jag vill i detta sammanhang understryka den skillnad i fråga om förutsättningarna för anslagens anlåtande, som föreligger mellan de tre samlingsanslagen för försvarsgrenarna och övriga tre å beredskapsstaten uppförda anslag. Medan de förra anslagen avse utgifter av en i ett skärpt utrikespolitiskt läge relativt normal natur och böra få tagas i anspråk, så snart av sådan anledning skäl för en omedelbar förstärkning av försvarsberedskapen anses föreligga, måste väsentligt strängare krav uppställas för disposition av de senare, närmast för extraordinära engångsutgifter avsedda anslagen.

En beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. för budgetåret 1939/40, upprättad i enlighet med det anförda, torde få såsom *bilaga* fogas vid detta protokoll.

Jag hemställer, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen att

*dels* godkänna det sålunda upprättade förslaget till beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. för budgetåret 1939/40,

*dels* bemyndiga Kungl. Maj:t att vid krig eller krigsfara fastställa denna beredskapsstat eller viss del därav att lända till efterrättelse såsom förskottsstat, samt att ställa å förskottsstaten uppförda anslag till vederbörande myndigheters förfogande,

*dels* ock medgiva, att de i beredskapsstaten angivna anslagsbeloppen må överskridas, under förutsättning att Konungen låtit riksdagskallelse utgå eller riksdagen ändock skall inom tjugo dagar sammanträda.

*Kungl. Maj:ts proposition nr 235.*

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställen förordnar Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten, att proposition av den lydelse, bilaga vid detta protokoll utvisar, skall avlätas till riksdagen.

Ur protokollet:

*R. Wærneman.*

---

**Bilaga.****Beredskapsstat för försvarsväsendet m. m. för budgetåret  
1939/40.****Driftbudgeten.**

		Kronor
<b>A. Egentliga statsutgifter:</b>		
IV. Försvarsdepartementet.....	215,000,000	
VII. Finansdepartementet .....	5,000,000	220,000,000
	<b>Summa</b>	<b>220,000,000</b>

**Kapitalbudgeten.**

		Kronor
<b>Kapitalinvestering:</b>		
VI. Fonden för förlag till statsverket .....		10,000,000

**Egentliga statsutgifter.****IV. Försvarsdepartementet.**

		Kronor	Kronor
<b>D. Lantförsvaret.</b>			
a	Lantförsvaret, <i>förslagsvis</i> .....		45,000,000
<b>E. Sjöförsvaret.</b>			
a	Sjöförsvaret, <i>förslagsvis</i> .....		40,000,000
<b>F. Flygvapnet.</b>			
a	Flygvapnet, <i>förslagsvis</i> .....		30,000,000
<b>G. Gemensamma anslag.</b>			
a	Försvarsväsendet i allmänhet, <i>förslagsvis</i> .....		100,000,000
Summa			215,000,000

**VII. Finansdepartementet.**

		Kronor	Kronor
a	Allmänna utgifter för försvarsberedskap, <i>förslagsvis</i>		5,000,000

**Kapitalinvestering.****VI. Fonden för förlag till statsverket.**

		Kronor	Kronor
a	Kommunikationsverken, <i>förslagsvis</i> .....		10,000,000