

**Nr 15.**

Ankom till riksdagens kansli den 15 maj 1939 kl. 7 f. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner  
angående formerna för riksdagens budgetbehandling.*

Uti de likalydande till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 50 i första kammaren av herrar *Andrén* och *Öman* och nr 106 i andra kammaren av herrar *Anderson* i Norrköping och *Bagge* hemställes, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsam, allsidig utredning om en mera planmässig och enhetlig budgetbehandling i riksdagen i anslutning till i motiveringen — — — angivna synpunkter samt om framläggande för 1940 års riksdag av förslag i ämnet».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Utskottet har i ärendet inhämtat budgetdeputationens yttrande, vilket såsom Bilaga 1 är fogat till förevarande utlåtande.

En inom utskottets kansli gjord utredning angående de under senare tid framkomna reformförslagen beträffande omorganisation av budgetarbetet inom riksdagen m. m. är vidare såsom Bilaga 2 fogad till utlåtandet.

Den efter reformeringen av riksdagens arbetsformer åren 1932—1933 vunna erfarenheten visar, att utrymme i viss omfattning fortfarande finnes för den kritik, som vid upprepade tidigare tillfällen riktats mot ordningen för budgetfrågornas behandling inom riksdagen. Budgetdeputationens yttrande över de nu föreliggande motionerna utgör ett tillräckligt vittnesbörd därom. Här må endast erinras om att samarbetet mellan de budgetbehandlande utskotten icke synes hava nått önskvärd fasthet och omfattning samt att statsregleringens fastställande fortfarande faktiskt framstår som en expeditious-åtgärd, enär det ej heller under senare år kunnat äga rum vid en tidpunkt, då riksdagsarbetet i övrigt ännu pågår. Den rådande ordningen i fråga om budgetfrågornas behandling inom riksdagen kan framför allt i svåra budgetlägen tänkas medföra olägenheter av framträdande art. Särskilt för sådana tillfällen äro garantier behövlige för en mera tillfredsställande prövning av budgetärendena. I likhet med budgetdeputationen finner utskottet därför skäl föreligga för utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete. Några riktlinjer för en sådan undersökning anser sig utskottet dock icke böra uppdraga. En närmare undersökning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete — och de problem, som under utredningens gång visa sig stå i nära samband därmed — synes utskottet bäst ägnad att leda till ett positivt resultat, om den förutsättningslöst anförtros åt en allsidigt sammansatt kommitté, där representanter för olika utskott deltaga. Utskottet hemställer därför,

att riksdagen i anledning av förevarande motioner i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa om en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete i syfte att häri ernå större ändamålsenlighet, planmässighet och enhetlighet.

Stockholm den 16 maj 1939.

På konstitutionsutskottets vägnar:

ANTON PETERSSON.

---

*Närvarande: Herrar Anton Pettersson, Strömberg\*, Gustaf Adolf Björkman, Oscar Gottfrid Karlsson\*, Björck, Herlitz, Karl Bodin, Anders Andersson, Hårdin, Söderkvist\*, Lindskog\*, Vougt\*, Nordström i Torsby, Eriksson i Toftered, Nilsson i Göteborg, Arnemark, Fält, Sundström i Skövde, Wolgast och Annér.*

---

\* Ej närvarande vid justeringen.

*Till Riksdagens Konstitutionsutskott.*

I skrivelse den 3 februari 1939 har Herr Ordföranden i riksdagens konstitutionsutskott på uppdrag av utskottet och å dess vägnar hemställt, att budgetdeputerade ur de synpunkter, deputationen hade att företräda, ville till konstitutionsutskottet avgiva yttrande över de inom riksdagen väckta likalydande motionerna nr I: 50 och II: 106 angående formerna för riksdagens budgetbehandling.

Med anledning härav få budgetdeputerade anföra följande.

Ifrågavarande motioner utmytna i en hemställan, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsam, allsidig utredning om en mera planmässig och enhetlig budgetbehandling i riksdagen i anslutning till vissa i motiveringen angivna synpunkter samt om framläggande för 1940 års riksdag av förslag i ämnet.

Budgetdeputerade finna vissa av motionärerna gjorda uttalanden vara av stort intresse och de av dem framhållna önskemålen i och för sig beaktansvärda. Vid frågans behandling inom budgetdeputerade hava dock farhågor uttalats för att ansvarskänslan hos de budgetbehandlande utskotten och riksdagen beträffande budgetfrågornas handläggning i riksdagen i anslutning till vissa av försvagas, därest budgetdeputationen skulle erhålla en sådan ställning med avseende å budgetarbetet inom riksdagen, som motionärerna ifrågasatt. Under erinran, att gällande ordning för riksdagens budgetbehandling — efter utredning av den av Kungl. Maj:t för klarläggande av frågan om riksdagens arbetsformer år 1930 tillsatta kommittén och konstitutionsutskottet — fastställt så sent som år 1933, anse sig deputerade jämväl böra uttala, att för realiserandet av motionärernas önskemål torde behöva vidtagas ganska genomgripande förändringar med avseende på budgetfrågornas behandling inom riksdagen, framförallt inom de utskott, som hava att handlägga dess frågor. Möjligt är ock, att dessa förändringar icke låta sig genomföras utan att — såsom ock antytts av motionärerna — uppdelas den lagtima riksdags-sessionen på tvenne.

Uppmärksammas bör även den inverkan, en omläggning av riksdagens behandling av budgetärendena i av motionärerna angivet syfte kommer att få på de förvaltningsåtgärder, som äro beroende av riksdagens beslut i budgetfrågor. Uteslutet är icke heller, att de av motionärerna förordade ändringarna i budgetarbetet inom riksdagen kunna nödvändiggöra en omläggning av budgetåret.

För budgetdeputationens vidkommande må framhållas, att för att sätta denna i stånd att övertaga de nya uppgifter, som skulle komma att anförtros densamma enligt motionärernas förslag, det torde bliva erforderligt att — såsom ock förutsatts av motionärerna — deputationen utöver dess nuvarande ledamöter förstärkes med visst antal ytterligare ledamöter, förslagsvis utsedda så att deputationen erhåller en sammansättning i huvudsak efter samma grunder, som för närvarande tillämpas beträffande de ständiga utskotten. Ävenså torde det bliva nödvändigt att utrusta deputationen med erforderligt kansli.

Med hänsyn till de av motionärerna berörda frågornas vikt och betydelse vilja emellertid budgetdeputerade icke motsätta sig, att den av motionärerna föreslagna utredningen kommer till stånd. Budgetdeputerade utgå därvid från att vid en blivande utredning tages under övervägande icke blott vad deputerade här ovan anført utan även andra synpunkter och spørsmål med avseende å budgetbehandlingen och utskottsarbetets organisation, som med de nu behandlade frågorna kunna anses hava sammanhang.

Stockholm den 18 mars 1939.

På budgetdeputerades vägnar:

ANDERS RÅSTOCK.

---

*Bilaga 2.**P. M.*

*i anledning av motionerna I: 50 och II: 106 angående formerna för riksdagens budgetbehandling.*

Frågan om en förbättrad organisation av budgetarbetet inom riksdagen har under de senaste decennierna föranlett åtskilliga förslag samt i samband med behandlingen av dessa förslag eller eljest upprepade gånger givit anledning till ingående överläggningar i riksdagen.

Av särskilt intresse är den behandling, spörsmålet erhöll vid 1915 års riksdag. Då väcktes en motion med begäran om utredning beträffande frågan, på vad sätt större planmässighet och enhetlighet skulle kunna förlänas åt statsregleringsarbetet och därmed sammanhängande ärendens behandling. I motionen kritiserades de rådande formerna för budgetbehandlingen, och såsom mest framträdande olägenheter i detta hänseende framhölls bristen på ordnad samverkan mellan de budgetuppgörande utskotten, frånvaron av samarbete mellan regering och riksdag under det förberedande statsregleringsarbetet, olämpligheten av anslags- och beskattningsbeslutens successiva men definitiva karaktär samt den omständigheten, att själva statsregleringens avslutande fått karaktären av en formalitet, i vilken riksdagen inplenis knappast toge någon del utan vilken överlåtits till stats- och bevillningsutskotten. Samtidigt betonades emellertid värdet av den noggranna och omsorgsfulla detaljprövning, som budgetfrågorna liksom övriga riksdagsärenden under den successiva behandlingen underkastades, och syftet med den ifrågasatta omläggningen angavs vara att bevara denna goda egenhet i riksdagens arbetsmetod men att samtidigt däri införa större planmässighet och fastare samarbete. Såsom medel att råda bot på de anmärkta missförhållandena antyddes i motionen i första hand sådan omläggning, att utgiftsförslag, vilka nämnvärt inverkade på statsregleringen, efter sin förberedande utredning endast bleve föremål för provisoriska beslut, vilka senare i samband med riksstatens fastställande skulle definitivt konfirmeras, för den händelse icke då framträdande omständigheter gjorde en ändring därutinnan önskvärd. Det framhölls, att denna reform förutsatte, att riksdagsmännen bereddes tillfälle att fullfölja statsregleringsarbetet ända till slutet. I motionen föreslogs vidare, att det samarbete under hand mellan stats- och bevillningsutskotten, som enligt motionärens uppgift för första gången anordnats vid statsregleringsarbetets avslutande under 1914 års senare riksdag, skulle utformas till en fullt ordnad utskottssamverkan. I sådant avseende ifrågasattes, att ett speciellt utskott, benämnt budgetutskottet och bestående av delegerade från stats-, bevillnings-, banko- och jordbruksutskotten, skulle anordnas med uppgift att utföra den enhetliga behandlingen av riksstaten. Allt det första utredande utskottsarbetet, intill dess riksdagen fattat de provisoriska besluten, skulle fortfarande verkställas av vederbörande utgiftsutskott för sig, men därefter skulle de ärenden, som provisoriskt avgjorts, remitteras till det nya budgetutskottet för att i samband med statsregleringen i sin helhet bringas på riksdagens bord till slut-

ligt avgörande. Ytterligare ifrågasattes i motionen, att regeringen skulle äga rätt att låta sig representera inför de budgetbehandlande utskotten och där meddela upplysningar samt delgiva sin uppfattning. Slutligen borde övervägas ett underlättande av riksdagsmännens möjlighet att följa statsregleringsarbetet genom att budgetutskottet månatligen till kamrarna av-gåve memorial med översikter över detta arbetes fortskridande.

Konstitutionsutskottet ägnade frågan en ingående behandling. Utskottet lämnade inledningsvis en jämförande redogörelse beträffande de konstitutionella grunderna för budgetarbetet i Sverige och vissa främmande länder ävensom en historisk framställning rörande utvecklingen av de svenska formerna för budgetbehandlingen efter år 1809 samt en översikt över de senaste årens praxis inom den svenska riksdagen, särskilt med hänsyn till sättet för budgetarbetets avslutande. Därefter gav utskottet en sammanfattande framställning över det rådande systemets brister. Utskottet anförde bland annat följande:

»Det lärer ej kunna bestridas, att den svenska riksdagens budgetbehandling, sådan densamma efter en hundraårig utveckling nu verkar, i fråga om ordning och reda, planmässighet och överskådlighet lämnar åtskilligt övrigt att önska. Detta gäller såväl behandlingens gång i allmänhet som framför allt sättet och formerna för dess avslutning.

Visserligen får riksdagen numera och särskilt efter 1911 års reform i fråga om riksstatens uppställning en fullständig finansplan för det kommande året sig förelagd genom Kungl. Maj:ts vid riksdagens öppnande avlåtna proposition angående statsverkets tillstånd och behov med tv åtföljande förslag till riksstat och erhåller därmed en fast och tillförlitlig utgångspunkt för sin finanspolitiska verksamhet. Men enhetligheten brytes omedelbart genom budgetfrågornas splittring på ett flertal självständigt arbetande utskott samt deras successiva behandling inom utskotten och i kamrarna. Svårigheter uppstå därigenom såväl för de budgetberedande utskotten själva som ock för riksdagens ledamöter utom dessa utskott. Givetvis måste det lända till osäkerhet för de utskott, som handlägga utgiftsfrågorna, och framför allt för det viktigaste av dem, statsutskottet, att sakna tillförlitlig överblick av ställningen på inkomstsidan, vars beredning till den väsentligaste delen, bevilningarna, ankommer på ett annat utskott, bevillningsutskottet, och av liknande skäl måste det inverka menligt för sistnämnda utskott, att utskottet vid sitt ställningstagande till skilda förslag saknar säkra utgångspunkter för bedömande av frågan, huru stora de sannolika behov äro, vilkas tillgodo-seende krävas. I än mer besvärande grad måste ovissheten göra sig kännbar för de ledamöter av riksdagens kamrar, som ej medverka på det förberedande stadiet av budgetregleringen, men vilka det dock tillhör att deltaga i budgetfrågornas avgörande i plenum. Överhuvud taget är det under nuvarande förhållanden för den enskilde riksdagsmannen hart när omöjligt att kunna i detalj följa statsregleringsverksamhetens fortgång och att på varje punkt av riksdagens arbete äga den översikt över den finansiella ställningen, som mången gång kunde vara av stor betydelse för hans bedömande av föreliggande detaljfrågor. Att den fria och självständiga prövningen av de olika ärendena härigenom försvåras, torde ej kunna förnekas.

Erfarenheten lärer ock hava givit vid handen, att den av mer eller mindre tillfälliga anledningar bestämda ordningsföljden för olika budgetärendens och särskilt skattefrågors företagande till avgörande ingalunda saknar reell betydelse — — —.

Särskilt i ögonen fallande äro de brister, som vidlåda sättet för statsregleringens avslutande. Det förefaller uppenbart, att med en behandlingsmetod av den kasuistiska natur, som utmärker den svenska riksdagens

statsregleringsarbete, en särskild vikt och betydelse borde tillkomma den procedur, varigenom, sedan de många under riksdagens lopp fattade besluten i budgetfrågor slutligen sammanställts med varandra, den uppkomna skillnaden mellan utgifts- och inkomstsidornas slutsummor bringas till utjämning. Icke desto mindre har denna definitiva uppgörelse hos oss numera nedsjunkit till en formalitet. — — — Ej heller är — — — någon planmässig metod skapad för statsregleringens slutliga balansering, utan man har i praxis haft att tillgripa ett flertal sinsemellan olikartade åtgärder, olika vid olika tillfällen, vilka bundits samman inom den yttre ramen av stats- och bevillningsutskottens slutbetänkanden. På grund härav har det blivit praktiskt taget omöjligt att vidtaga ändring på någon enda punkt i dessa utan att samtidigt bringa hela räkneoperationen i oordning. Följden har också blivit, att vid nämnda betänkandens föredragning i plenum någon realbehandling icke förekommer, utan att kamrarna såsom en självfallen sak godkänna utskottets förslag. Också inträffar merendels, att, då ifrågasvarande angelägenhet företages till avgörande, riksdagens ledamöter redan till större delen lämnat riksdagsorten. Budgetens fastställande har därmed i verkligheten övergått till en ren expeditionsfråga.»

Vid behandling av motionärens reformförslag intog konstitutionsutskottet en kritisk hållning mot tanken på provisorisk budgetbehandling. Utskottet fann så starka både konstitutionella och praktiska betänkligheter resa sig mot detta förslag, att dess införande icke kunde ifrågasättas. Visserligen förlänade, yttrade utskottet, budgetärendenas handläggning i två likaberättigade kamrar med eventuell meningsskiljaktighets avgörande genom gemensam votering åt hela budgetarbetet en oberäknelighet, som ibland kunde göra en jämkning önskvärd, men någon förbättring vore näppeligen att vänta, därest det genom successiva provisoriska beslut sammanbragta budgetresultatet ånyo upplöstes i sina enskildheter för att, låt vara i ett sammanhang, ånyo undergå enahanda procedur. Därest budgetutskottets förslag om de provisoriska beslutens sammanarbetande icke godtoges av båda kamrarna, uppstode åter risken av planmässighetens brytande och behov av nytt jämningsarbete. Dessutom skulle den faktiska dubbelbehandlingen av frågorna både i utskott och kamrar bidra att förlänga riksdagsarbetet samt alstra ett allmänt osäkerhetstillstånd. Vidkommande tanken på en direkt och officiell samverkan mellan regering och de budgetberedande utskotten erkände konstitutionsutskottet, att en dylik samverkan skulle vara ägnad att underhjälpa strävandena till planmässighet i statsregleringsarbetet, men å andra sidan fann utskottet frågan om ett sådant samarbete utgöra ett spörsmål, som sträckte sig vida utöver budgetregleringens ram och berörde vissa hos oss sedan gammalt gällande grundsatsar med avseende å regeringens och riksdagens ställning till varandra. Utskottet ville därför icke i förevarande sammanhang tillstyrka något riksdagens uttalande på denna punkt. Emellertid framförde konstitutionsutskottet för egen del vissa synpunkter för en enligt utskottets mening påkallad utredning om förbättring i budgetbehandlingen i riktning mot ökad planmässighet och överskådlighet. Utskottet framhöll, att strävandena borde begränsas till att i möjligaste mån neutralisera olägenheterna av den bestående splittringen i utskottsberedningen och av den successiva behandlingsordningen. Allt helt upphäva vare sig den ena eller den andra kunde ej ifrågasättas; bådadera vore nära förknippade med själva grunderna för vårt riksdagsskick och med dess grundsats om en ingående detaljgranskning av varje särskild fråga, vare sig densamma förebragts av Kungl. Maj:t eller av enskild motionär, ett system som nödvändiggjorde en genomförd arbetsfördelning. Men även med bibehållande av dessa grundsatsar syntes i vissa avseenden jämkning kunna äga rum. Sålunda kunde

något vara att vinna för ökad översikt och bättre sammanhang genom en konsekvent strävan från utskottets sida att icke utan starka skäl utbryta enstaka frågor till särskild behandling och att så långt möjligt framlägga närbesläktade ärenden i ett sammanhang. Likaledes borde ärenden, som mera avsevärt inverkade på budgeten, särskilt frågor om nya eller förhöjda skatter, få anstå till dess budgetläget kunde tillräckligt överblickas. Därest skattefrågor uppskötes till riksdagens sista tid och då prövades i ett sammanhang, finge riksdagen tillfälle att verkligen välja mellan olika till buds stående utvägar. Utskottet anslöt sig i detta sammanhang till tanken, att översiktliga memorial över statsregleringsverksamhetens fortskridande borde med vissa mellanrum avlätas av vederbörande utskott. Utskottet fann vidare särskild uppmärksamhet böra ägnas frågan om budgetarbetets avslutning. På denna punkt framträdde, yttrade utskottet, svagheterna i den rådande ordningen mest oförtydligt, och här läte sig den tillämpade ordningen icke väl förena med föreskrifterna i § 40 riksdagsordningen. Vid ett mera rationellt ordnande av budgetarbetets avslutande borde den ledande grundsatsen vara, att budgetens slutjustering icke behandlades som en övervägande formell angelägenhet utan att densamma såväl inom utskotten som i kamrarna kunde handläggas efter reella synpunkter. En omläggning av budgetarbetet till vinnande av ökad planmässighet och överskådlighet kunde emellertid, yttrade utskottet vidare, näppeligen bliva fullt effektiv, utan att samtidigt ett ordnat samarbete på något sätt åstadkommes mellan de budgetberedande utskotten och närmast mellan stats- och bevillningsutskotten. Utskottet ansåg, att den frågan borde upptagas till övervägande, huruvida icke — därest formen av sammansatt utskott, såsom erfarenheten syntes hava visat, icke vore lämplig — någon annan form kunde utfinnas, som gäve en officiell gestaltning åt den nödvändiga samverkan mellan stats- och bevillningsutskotten. Utskottet anmärkte i detta hänseende, att ett särskilt budgetutskott med den ungefärliga organisation, som i motionen antytts, syntes utskottet mindre lämpligt, då ett dylikt utskott både i och för sig och genom den dubbla sakbehandling, som det förutsatte, finge anses som en alltför tung apparat. I varje fall borde vid utredningen uppmärksammas, huruvida ej en samverkan mellan utskotten kunde förekomma icke blott vid den slutliga sammanfattande statsregleringen utan även på viktigare stadier av såväl statsinkomsternas som statsutgifternas detaljbehandling. Konstitutionsutskottet hemställde om en allsidig utredning rörande de åtgärder, som kunde påkallas till vinnande av ökad planmässighet och enhetlighet i riksdagens statsregleringsarbete.

Utskottets betänkande framkallade i båda kamrarna ingående debatter. I dessa framhöllos från åtskilliga håll bristerna i det tillämpade systemet för budgetbehandlingen och behovet av en omläggning härutinnan, men å andra sidan gjordes av en del talare gällande, att det rådande systemet i praktiken icke lede av så stora bristfälligheter, som i motionen påståtts — även om förfaringssättet, formellt sett, utifrån kunde förefalla planlöst — och att även konstitutionsutskottet i sin kritik skjutit väsentligt över målet. Det uttalades, att utskottet bort starkare än som skett understryka de betydande förtjänsterna i det svenska budgetarbetet och de avsevärda förbättringar i möjligheterna för en rationell budgetbehandling, som ernåtts genom 1910 och 1911 års reformer i fråga om skatteväsendet och riksstatens uppställning, varigenom en fast utgångspunkt för riksdagens statsregleringsarbete vunnits på ett helt annat sätt än tidigare varit fallet. Det gjordes också gällande, att flera av de utav utskottet tilltänkta botemedlen vore av tvivelaktigt värde, medan däremot de övriga vore av sådan art, att bestämt fixerade regler för deras utförande i varje fall i grundlag svårligen kunde skapas, och att tillräckliga skäl alltså saknades för sådana reformer, som icke kunde småningom



själva framväxa genom utveckling av praxis och som icke just vore av den karaktär, att ett sådant fritt framväxande vore att anse såsom lyckligast. Konstitutionsutskottets hemställan förföll emellertid genom kamrarnas skiljaktiga beslut.

Frågan om förändringar i utskottsväsendet i ändamål att åstadkomma en bättre beredning av budgetärendena berördes några år senare av den s. k. budgetårskommittén. Kommittén framhöll i en den 3 oktober 1919 till chefen för finansdepartementet avlåten skrivelse, att för en snabb budgetbehandling utskottsarbetet borde ordnas på sådant sätt, att statsverkspropositionens olika delar snarast möjligt upptoges till behandling. En utväg här för vore att dela upp statsverkspropositionen på flera utskott. Förutsättningen för en dylik omläggning vore dock, att ett särskilt budgetutskott inrättades med huvuduppgift att sammanhålla budgetbehandlingen. Den sålunda framkastade tanken utvecklades närmare i kommitténs den 30 november 1920 avgivna betänkande. I detta betänkande, som utmynnade i förslag om budgetårets förläggande till tiden 1 juli—30 juni, intogs en inom kommittén utarbetad promemoria angående åtgärder för snabbare budgetbehandling. I promemorian skisserades ett förslag av innebörd, att statsutskottet i sin nuvarande form skulle avskaffas och ersättas med ett flertal utskott. I princip skulle detta ske på sådant sätt, att för varje statsdepartement inrättades ett utskott, vilket behandlade departementets huvudtitel, dock att utrikes- och handelsdepartementens huvudtitlar kunde sammanföras till behandling i ett utskott. Jordbruksutskottet skulle omvandlas till ett dylikt utskott. Pensions- och indragningsstaterna skulle överflyttas från bankoutskottet och behandlas av ett av de nya utskotten, lämpligen det som behandlade finansdepartementets budget. Bevillningsutskottet borde uppdelas i sina avdelningar och sålunda bilda ett utskott med tullfrågor som centralt verksamhetsområde och ett utskott med den direkta beskattningen såsom huvuduppgift. Då en del av de nya utskotten kunde väntas få mycket ringa arbetsbörda, borde till dessa utskott hänvisas frågor, som nu handlades av tillfälliga utskott, fördelade efter ärendenas materiella samhörighet med de frågor, vilka skulle handläggas i de olika utskotten. Även vissa lagstiftningsfrågor, t. ex. rörande värnplikt och pensionsförsäkring, skulle kunna behandlas i budgetutskott. Genom den föreslagna anordningen skulle vinnas, att budgetärendenas behandling kunde snabbt utföras. För sammanhållande av budgetarbetet måste emellertid ett särskilt organ inrättas. I detta avseende ifrågasattes, att samtliga utskottsfrågor i budgetärenden skulle underställas en allmän finansdelegation, som lämpligen kunde övertaga statsutskottets namn och som skulle bestå av ordförandena och vice ordförandena i de särskilda budgetutskotten, eventuellt med förstärkning av representanter för det utskott, som förberett vederbörande ärende. Det nya statsutskottet borde upprätta själva riksstaten och avgiva finansbetänkande samt dessutom avgiva förslag om anlitande av lånemedel, uppsätta memorial för gemensamma omröstningar, expediera riksdagsskrivelser i budgetfrågor ävensom upprätta fortlöpande sammanställningar rörande statsregleringsarbetets läge till tjänst för kamrarnas ledamöter. Antalet ledamöter i de särskilda budgetutskotten föreslogs till 8 à 10. Budgetårskommittén framhöll emellertid, att om man icke ville företaga en så genomgripande omläggning av den nuvarande utskottsorganisationen, som i promemorian skisserats, ett påskyndande av statsutskottets arbete skulle kunna vinnas genom att utskottet uppdelades på flera avdelningar antingen genom utökning av ledamotsantalet eller genom införande av regelmässig suppleanttjänstgöring.

Budgetårskommitténs uppslag i nu angivna hänseenden föranledde icke något förslag från Kungl. Maj:ts sida till omläggning av budgetbehandlingen i utskotten. Emellertid framlades vid 1922 års riksdag i första kammaren två motioner, vilka med viss anslutning till kommitténs promemoria behandlade frågan om en ändamålsenligare budgetbehandling. I den ena motionen togs direkt och uteslutande sikte på detta spörsmål, vari utredning begärdes. Det framhölls, att frågan om en omläggning av utskottsarbetet för budgetbehandlingens förbättrande förtjänade diskuteras även ur andra synpunkter än dem, som återfunnes i kommitténs promemoria. Sålunda borde övervägas lämpligheten att anordna en mer eller mindre genomförd motsvarighet till de upprepade läsningar, som förekomme i åtskilliga utländska riksförsamlingar. Möjligheten för kamrarna att taga åtminstone särskilt tvistiga frågor under förnyat övervägande kunde vara av betydelse. Man kunde ifrågasätta, huruvida icke en dylik möjlighet borde införas t. ex. då de i en omröstning deltagande ledamöterna i ena kammaren eller i båda understigit ett visst antal, möjligen med tillägg av den förutsättningen, att samtidigt skillnaden mellan majoritet och minoritet ej varit stor. I den andra motionen begärdes utredning om ändrad utskottsorganisation i allmänhet i syfte att förkorta riksdagens arbetstid och därmed minska riksdagskostnaderna samt vidare i syfte att vinna större enhetlighet i handläggningen av ärendena och alldeles särskilt av budgetfrågorna. Grunderna för den utskottsorganisation, som i motionen förslögs, voro följande. Jordbruksutskottet skulle helt och hållet slopas, varvid dess lagfrågor skulle överföras till lagutskottet och anslagsfrågorna till statsutskottet. Bankoutskottet skulle frigöras från pensions- och indragningsstaterna. De tillfälliga utskotten skulle upphöra och deras ärenden antingen fördelas på de ständiga utskotten med hänsyn till ämnenas natur eller alternativt överföras till ett besvärs- och ekonomiutskott. Ledamöterna i vart och ett av utskotten skulle väljas gemensamt, men vid första plenarsammanträde skulle utskotten fördela sig på avdelningar. Remiss av ärende skulle ske till utskott, men varje avdelning i ett utskott skulle avgiva utlåtande direkt till riksdagen utan behandling i utskottsplenum. Antalet ledamöter i utskotten utom i konstitutions- och bankoutskotten, vilka ju äga viss egen beslutanderätt, skulle bestämmas så, att i varje utskottsavdelning inginge 4 ledamöter från första kammaren och 7 från andra kammaren. Härigenom skulle möjliggöras en önskvärd utökning av avdelningarnas antal i de mest arbetstyngda utskotten, nämligen stats-, bevillnings- och lagutskotten. Statsutskottet skulle komma att bestå av 8 avdelningar, om de tillfälliga utskottens ärenden fördelades på de ständiga utskotten, och av 6 avdelningar, om ett besvärs- och ekonomiutskott inrättades. Såväl bevillnings- som lagutskotten skulle bestå av 3 avdelningar. Inrättades ett besvärs- och ekonomiutskott, skulle detta bestå av 2 avdelningar. — Budgetbehandlingen skulle så ordnas, att varje avdelning av statsutskottet avgåve förslag över samtliga dit hänvisade delar av riksstaten, därvid prövning skulle hava ägt rum av utgifternas reala behörighet. Den så prövade huvudtiteln skulle därefter behandlas av en delegation, bestående av en ledamot för varje utgiftsavdelning (t. ex. ordförandena) samt en ledamot för var och en av bevillningsutskottets avdelningar. Denna delegation skulle avgiva omdöme om utgifternas budgetära behörighet samt verkställa inkomstberäkningen. Så förberett skulle hela förslaget till riksstat på en gång inkomma till riksdagen, som därefter skulle fatta successiva, preliminära beslut om huvudtitel efter huvudtitel och sedermera, efter det erforderliga gemensamma omröstningar ägt rum, om riksstaten i dess helhet.

Konstitutionsutskottet, som i ett sammanhang behandlade de båda nu omnämnda motionerna, fann en utredning om förbättrad budgetbehand-

ling önskvärd men tog avstånd från vissa i motionerna framkastade uppslag. Förslaget om provisoriska beslut i budgetfrågor blev sålunda avvisat, varvid utskottet åberopade i huvudsak enahanda skäl som anförts av 1915 års konstitutionsutskott samt därutöver tillade, att den omläggning av budgetåret, som år 1921 beslutats, svårligen vore förenlig med genomförande av en provisorisk budgetbehandling, enär budgetens ikraftträdande redan den 1 juli samma år den beslutades nödvändiggjorde en successiv och skyndsamt behandling av budgetens olika delar med därefter omedelbart skeende expedition av dessa. Även från den i den ena motionen skisserade utskottsorganisationen tog utskottet i allt väsentligt avstånd. Utskottet framhöll, att statsutskottets uppdelning på 6 eller 8 avdelningar med avskaffande av plenarbehandlingen icke kunde verka befordrande för enhetligheten i budgetarbetet. Beträffande förslaget att kamrarnas representation i de utskott, som icke hade beslutande befogenhet, skulle stå i förhållande till antalet ledamöter inom kamrarna, framhöll utskottet, att denna anordning skulle utgöra en bestämd avvikelse från grundsatsen om kamrarnas lika behörighet och myndighet. Utskottet kunde ej heller ansluta sig till motionärens mening att jordbruksutskottet borde avskaffas och dess ärenden överflyttas på stats- och lagutskotten. Även om detta ur synpunkten av den likformiga behandlingen av anslagsfrågor kunde erbjuda vissa fördelar, talade dock övervägande skäl — jordbruksnäringens viktiga ställning och det inbördes sammanhang, som bestode mellan de olika spörsmål rörande denna näring, vilka vore hänförliga till jordbruksutskottet — för detta utskotts bibehållande. Konstitutionsutskottet framlade emellertid även denna gång för egen del vissa riktlinjer för en utredning om åtgärder för ökad planmässighet i budgetarbetet m. m., varom utskottet gjorde hemställan. Utskottet framhöll, att åtskilliga fördelar skulle stå att vinna dels genom åvågbringande av ett närmare samarbete mellan de viktigaste budgetbehandlande utskotten och dels genom ändring i vissa avseenden beträffande utskottens kompetensområden. Beträffande ett närmare samarbete mellan stats- och bevillningsutskotten återupprepades i huvudsak de synpunkter, som framkommit i konstitutionsutskottets utlåtande år 1915. De ändringar, som ifrågasattes beträffande vissa utskotts kompetensområden, gingo ut på dels överflyttning av pensions- och indragningsstaterna från bankoutskottet till statsutskottet och dels överförande av frågor om de affärsdrivande verken — med undantag för lönefrågor — från statsutskottet till bankoutskottet. För den förstnämnda överflyttningen åberopades, att det i och för sig vore naturligtast, att det utskott, som handlade löneregleringsfrågor, även behandlade pensioneringsfrågorna, samt att det uppenbarligen vore önskvärt, att frågor om anslag, som ej täcktes genom lånemedel, i möjligaste mån hänfördes till ett och samma utskott; avsteg från denna princip borde blott göras, då, såsom i fråga om jordbruksdepartementets stat, alldeles särskilda skäl talade därför. Till förmån för en överflyttning till bankoutskottet av ärendena om de affärsdrivande verken anfördes, att starka skäl talade för att frågor rörande dessa verk sammanfördes under ett utskotts behörighet i stället för att såsom nu behandlas inom tre olika utskott. Då det här huvudsakligen gällde frågor om utgifter av lånemedel, syntes ett sammanförande till bankoutskottet, som handlade frågor om riksgäldsverket, vara den naturligaste utvägen.

Även konstitutionsutskottets ifrågavarande förslag föranledde ingående debatter i kamrarna. Jämväl under dessa debatter gjordes, liksom år 1915, från en del håll gällande, att bristerna i riksdagens budgetbehandling icke vore så stora, som av utskottet antagits. Några talare påtalade däremot rådande olägenheter och yrkade på genomförande av en reform. Därvid ut-

talades även från flera håll sympatier för tanken på dubbel behandling av utgiftsfrågor med till en början provisoriska beslut. Utskottets förslag om överflyttande till bankoutskottet av frågor om de affärsdrivande verken blev föremål för mycket delade meningar. — Under debatten i andra kamraren skisserade en ledamot ett förslag, enligt vilket budgetärendena, i vad de rörde utgifter, skulle fördelas på två utskott på sådant sätt, att alla under verkliga utgifter upptagna huvudtitlar skulle behandlas hos statsutskottet, medan utgifter för kapitalökning borde beredas av bankoutskottet, eventuellt benämnt banko- och affärsutskottet. Kamrarnas budgetbeslut skulle till en början vara provisoriska och mot slutet av riksdagen kunna jämkas på förslag av en budgetnämnd, bestående av delegerade från de utgiftsbehandlande utskotten samt bevillningsutskottet. Denna nämnd skulle framlägga förslag till riksstat i ett sammanhang, omfattande såväl alla inkomstitlar som hela riksstatens utgiftssida. Vid behandling i kamrarna av riksstatsförslaget skulle ändring i nämndens statsförslag få påyrkas, endast om yrkandet innefattade förslag till hel riksstat, d. v. s. varje rubbning på utgiftssidan måste motsvaras av förslag till därav påkallade jämkningar på inkomstsidan. Såväl motionerna som konstitutionsutskottets skrivelseförslag avslögs i båda kamrarna.

I en vid 1929 års riksdag väckt motion syftande till en förbättrad budgetbehandling föreslogs återigen preliminär behandling av anslagsfrågor med möjlighet till jämkning före budgetens slutliga antagande. Fråga om sådan jämkning samt inkomstberäkning och slutligt riksstatsförslag skulle beredas av ett särskilt sammansatt utskott, bestående av delegationer från stats-, bevillnings- och bankoutskotten. Till statsutskottet skulle för vinnande av full enhetlighet i behandlingen av utgiftsfrågor återföras båda de tidigare därifrån utbrutna huvudtitlarna. Vidare föreslogs, i anslutning till vad 1922 års konstitutionsutskott ifrågasatt, att till lättande av statsutskottets arbetsbörda frågor rörande de affärsdrivande verken med undantag av lönefrågor skulle överflyttas från stats- till bankoutskottet.

I konstitutionsutskottets till riksdagen avgivna utlåtande över såväl denna som vissa andra motioner avseende riksdagens arbetsformer erinrade utskottet om den negativa utgången av ett motsvarande ärende vid 1928 års riksdag. I fråga om riksdagens budgetarbete framhöll utskottet, att detta lede av en viss brist på enhetlighet och överskådlighet samt att budgetarbetets avslutning vore behäftat med vissa olägenheter, vilka kunde erhålla reell betydelse. En mängd förslag om budgetarbetets omläggning, vilka delvis ginge i rakt motsatt riktning, förelåge. Liknande motsättningar i uppfattningen gjorde sig gällande även beträffande andra riksdagsorganisatoriska spörsmål. Då meningarna ginge så starkt isär i frågor om på vilket sätt en omorganisation skulle ske och konstitutionsutskottet icke trodde sig kunna uppställa några direktiv för en utredning i ämnet, vilka riksdagen för det dåvarande kunde väntas godkänna, hemställde utskottet om avslag å de väckta motionerna.

Kamrarna biföllo utskottets avstyrkande hemställan.

Vid 1930 års riksdag framlade konstitutionsutskottet med begagnande av sin initiativrätt förslag om skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om utredning av frågan om omorganisation av riksdagens arbetsformer. Utskottets hemställan bifölls av riksdagen. I anledning av riksdagsskrivelsen i ämnet beslöt Kungl. Maj:t sedermera den 28 augusti 1930 tillsätta en parlamentarisk kommitté för frågans utredning.

Kommittén erinrade i sitt den 31 oktober 1931 avgivna betänkande beträffande sättet för budgetfrågornas handläggning inom riksdagen, att kri-

tiken väsentligen riktats mot dels att utgiftsärendena vore splittrade på flera olika utskott, dels att planmässiga metoder ej tillämpades för statsregleringens slutliga behandling och fastställande och särskilt att formella garantier saknades för ordnat samarbete härvidlag mellan de budgetbehandlande utskotten, enkannerligen stats- och bevillningsutskotten, dels ock att riksdagens ledamöter vid frågornas successiva behandling inom kamrarna saknade vägledning för överblickande av statsregleringsarbetets fortgång. Å andra sidan hade framhållits även omständigheter, ägnade att minska olägenheterna av systemet för budgetbehandlingen, främst att riksdagen genom statsverkspropositionen redan från början finge en med avseende å såväl inkomster som utgifter fullständig finansplan, avsedd att bilda och jämväl i stort sett utgörande den fasta grunden för riksdagens finansarbete, samt, vad särskilt anginge splittringen av utgiftssidans behandling, att summan av de från statsutskottet utbrutna huvudtitlarna utgjorde ej fullt tio procent av riksstatens totalsumma. Kommittén anförde, att tanken på en uppdelning av utgiftsfrågornas behandling i princip på ett utskott för varje huvudtitel vore helt ogenomförbar. Ett vittgående sönderdelande av dessa frågor beredning skulle kräva en särskild överbyggnad över utgiftsutskotten för åstadkommande av konsekvens i utgiftsbehandlingen genom de olika anslagskravens vägande mot varandra. För att en dylik överinstans skulle bli effektiv, krävdes emellertid, att den inginge på realprövning av varje mera betydande ärende. Man vore då i själva verket tillbaka vid det system, som kommit till uttryck i statsutskottets organisation ehuru med en utformning, som skulle medföra betydligt större omgång och tidsutdräkt och som förutsatte väsentliga samt för vårt riksdagsskick främmande omläggningar av riksdagsordningens regler beträffande utskottsväsendet. Kommittén hade vidare haft uppe till prövning tanken på en utbrytning från statsutskottet av en eller flera ämnesgrupper och deras överförande till ett specialutskott, men förklarar en dylik anordning vara betänklig bland annat ur den enhetliga budgetprövningens synpunkt. Inom kommittén hade jämväl ifrågasatts återförandet till statsutskottet av de anslagsfrågor som sedan 1909 års grundlagsändring handläggas av jordbruksutskottet. Ehuru fog föreläge för kraven på större centralisering av utgiftsberedningen, hade kommittén likväl ej velat förorda en återgång i detta hänseende till förhållandena före år 1909. Kommittén hade ock övervägt ett annat tidigare framkommet uppslag att göra anslagsbesluten till en början provisoriska och att alltså skapa möjlighet till en förnyad prövning av och jämkning i budgetens utgiftssida, men med hänsyn till betänkligheter såväl i konstitutionellt avseende som beträffande de praktiska konsekvenserna avstått från att fullfölja denna linje. Emellertid hade kommittén funnit de framställda erinringarna icke helt sakna fog och framhållit, att det i synnerhet i svårare budgetlägen kunde vara behövt med en form, som skapade större garantier för en tillfredsställande prövning av budgetärendena och särskilt för budgetens slutliga fastställande. Vid övervägande av tänkbara åtgärder i denna riktning hade kommittén ansett sig ej kunna förorda tillskapande — med eller utan uppdelning av utgiftsfrågornas preliminära beredning på ett flertal utskott — av en överinstans över de budgetbehandlande utskotten. Även hade övervägts ett annat tidigare framkommet uppslag att göra anslagsbesluten till en början provisoriska och att alltså skapa möjlighet till en förnyad prövning av och jämkning i budgetens utgiftssida. Men med hänsyn till betänkligheter såväl i konstitutionellt avseende som beträffande de praktiska konsekvenserna hade kommittén avstått från att fullfölja denna linje. Däremot hade kommittén funnit sig böra inom ramen för dåvarande utskottsorganisation ifrågasätta vissa åtgärder i syfte att undanröja eller förminska de allmänast påtalade olägenheterna av nuvarande system. Såsom angelägnast hade

därvid för kommittén framstått att möjliggöra en officiell samverkan mellan de budgetbehandlande utskotten vid budgetens slutliga fastställande. En dylik samverkan hade syntts kommittén lämpligast kunna åvägabringas på det sätt, att avgivandet av förslag till den slutliga budgetregleringen anförtroddes åt deputerade, utsedda av de fyra budgetutskotten på sätt gällde om sammansatta utskott. Emellertid hade framhållits önskvärdheten av att beträffande formerna för detta samarbete icke i grundlag lämnas närmare regler, vilka skulle kunna lägga hinder i vägen för en utveckling av praxis med ledning av de erfarenheter, som kunde komma att göras. På denna grund hade kommittén ej föreslagit annan grundlagsföreskrift om ifrågasvarande samarbete än att stats- och bevillningsutskottens uppgifter, i vad de hänförde sig till budgetens slutliga sammanställande, skulle fullgöras av vederbörande utskott gemensamt eller efter samråd med de övriga utskott, vilka handlägga statsregleringsfrågor. Det skulle med en sådan avfattning, framhöll kommittén, stå stats- och bevillningsutskotten fritt att för statsregleringens handläggande välja mellan å ena sidan en gemensam behandling av samtliga budgetutskotten i form av ett sammansatt utskott och å andra sidan ett samråd med de övriga budgetutskotten i den form de funne lämpligast, vilket samråd skulle föregå de av stats- och bevillningsutskotten vart för sig avgivna betänkandena. Därest den förstnämnda utvägen valdes, skulle vinnas den fördelen, att i ett betänkande kunde framläggas förslag beträffande samtliga de frågor, som ägde samband med den slutliga budgetregleringen.

Kommittén förordade jämväl införandet i de reglementariska föreskrifterna för riksdagen av vissa bestämmelser för främjande av ökad sammanhållning av och bättre överblick över budgetarbetet i allmänhet. Det samarbete mellan de budgetbehandlade utskotten som ifrågasatts syntes nämligen icke behöva eller böra begränsas blott till själva slutakten i budgetbehandlingen. För främjande av en ökad sammanhållning av och en bättre överblick över budgetarbetet i allmänhet under dess successiva fortgång skulle enligt kommitténs mening tid efter annan återkommande rådplågningar mellan budgetutskotten rörande budgetfrågor vara av icke ringa betydelse. Deputerade från vart och ett av de budgetbehandlande utskotten kunde utgöra ett ändamålsenligt organ härför, vilket lämpligen borde tillsättas redan i början av riksdagen och därefter sammanträda i den mån så befundes önskvärt. I anslutning till vad sålunda anförts föreslog kommittén att i de reglementariska föreskrifterna infördes bestämmelser om en budgetdeputation av delegerade från de fyra budgetbehandlande utskotten i och för rådplågning i frågor, som anginge budgetarbetet inom riksdagen. Bestämmelserna angående denna deputation borde vidare innehålla föreskrifter om att de deputerade skulle verka för att största möjliga planmässighet vid budgetbehandlingen iakttoges och föransalta om lämpliga sammanställningars upprättande och delgivning till kamrarnas ledamöter i fråga om statsverkets inkomster och utgifter samt angående budgetarbetets fortgång inom riksdagen.

Kommittén föreslog vidare vissa mindre förskjutningar i fråga om kompetensområdena för stats- och bankoutskotten. Å ena sidan skulle från det förra utskottet till det senare överföras de delar av statsverkspropositionen, vilka omfatta riksdags- och revisionskostnader samt kostnader för riksdagens hus och verk. Dit skulle vidare överföras ärenden angående användning av de under riksgäldskontorets förvaltning stående utlåningsfonderna. Å andra sidan föreslog kommittén — till undvikande av sammansatt utskott — även en omflyttning i motsatt riktning, nämligen att statsverkspropositionen skulle remitteras till bankoutskottet icke som ditills beräffande såväl pensions- som indragningsstaten utan blott i fråga om pensionsstaten.

Dessutom förordade kommittén en utökning av statsutskottets ledamotsantal från 24 till 30. Till stöd härför anförde den, att statsutskottet vore långt mera arbetstyngt än övriga ständiga utskott samt att dess arbetsbelastning vore av den omfattning, att den i betänklig grad medverkade till den starka anhopningen av ärenden mot slutet av riksdagen. Vid här angivna förhållanden hade kommittén funnit anstalter för lättande av statsutskottets arbetsbörda vara den åtgärd, som i fråga om utskottsväsendet i första hand borde ifrågasättas till vinnande av en jämnare fördelning av arbetet. Att en någorlunda effektiv lättnad i statsutskottets arbete skulle vara av den största betydelse för motverkande av den starka arbetsanhopningen under riksdagens sista del, kunde enligt kommitténs mening i belysningen av de meddelade siffersammanställningarna icke bestridas. En dylik lättnad vore i och för sig så mycket mera påkallad, som ett snabbare slutförande av utgiftsfrågornas beredning måste anses utgöra en väsentlig förutsättning för åstadkommande av en mera tillfredsställande ordning för statsregleringsarbetets avslutande. Vad anginge sättet för beredande av den såsom önskvärd befunda lättnaden i statsutskottets arbete kunde, visserligen teoretiskt, tre olika vägar tänkas, men praktisk möjlig vore endast utvägen att tillföra utskottet ökat antal arbetskrafter, som svarade mot en ny, femte avdelning, avsedd enbart för möjliggörande av lättnad i det arbete, vilket påvilade utskottets avdelningar. Såvitt kommittén kunnat finna, skulle genom avlastning i arbetsbördan för de nu mest arbetstyngda avdelningarna, i första hand den tredje, kunna vinnas ett betydande påskyndande av statsutskottets arbete och därmed en motsvarande minskning i den mot riksdagens slut rådande anhopningen av ärenden i kamrarna. Givet vore, att plenarbehandlingen inom utskottet vid en utökning av detsamma komme att bli något tyngre, men om utökningen hölles inom den gräns, som av kommittén föreslagits, torde denna olägenhet icke vara av den omfattning, att den bör stå hindrande i vägen för förslaget genomförande. På ärendenas fördelning mellan de olika avdelningarna hade kommittén icke ingått i vidare mån än att kommittén ansett sig kunna konstatera, att möjligheter förelåge till sådan uppdelning av arbetet, varigenom en någorlunda jämn avvägning av arbetsbördan mellan de fem avdelningarna kunde ernås. —

I propositionen nr 105 till 1932 års riksdag framlade Kungl. Maj:t med vissa smärre formella jämkningar det av kommittén framlagda förslaget beträffande budgetarbetets omläggning i vad detta berörde grundlagarna. Föredragande departementschefen anförde i förevarande fråga till statsrådsprotokollet bl. a., att en del anslagsfrågor onekligen vore av den beskaffenhet, att beslut däri borde bli omedelbart bindande, under det att det i andra fall åter otvivelaktigt vore en stor fördel, om en efterprövning av successivt fattade anslagsbeslut och, i mån anledning därtill yppades, nedsättning i eller uteslutning av preliminärt beslutade anslag finge ske i samband med statsregleringens slutliga handläggning, då budgeten kunde i dess helhet överblickas och hänsyn även kunde tagas till under riksdagens lopp inträffade omständigheter. Med hänsyn till den av kommittén intagna ståndpunkten hade han i frågans dåvarande läge funnit tillräcklig anledning ej föreligga för ett framställande av förslag om annan ordning vid beslut i anslagsfrågor. Vad beträffade kommitténs förslag till grundlagsbestämmelse om samverkan mellan de budgetbehandlande utskotten i och för budgetens slutliga fastställande, kunde det möjligen komma att visa sig mest rationellt att ordna detta samarbete i form av sammansatt utskott. Det syntes dock lämpligt att, såsom kommittén ock förordat, ej nu fastslå en viss bestämd form utan i stället låta praxis utveckla sig med ledning av de erfarenheter, som kunde komma att göras.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte i förevarande delar dels med en mindre

formell jämkning det i propositionen framlagda grundlagsförslaget, dels det av kommittén utarbetade förslaget till ändring i reglementariska föreskrifter för riksdagen. Vid bedömandet av kritiken mot formerna för budgetbehandlingen borde enligt utskottets mening icke förbises, att vissa omständigheter vore ägnade att i någon mån reducera olägenheterna av systemet för budgetbehandlingen. Riksdagen finge sig sålunda redan från början genom statsverkspropositionen förelagd en med avseende på såväl inkomster som utgifter fullständig finansplan för det kommande budgetåret, vilken vore avsedd att bilda och jämväl i stort sett utgör den fasta grundvalen för riksdagens finansarbete. Uppdelningen av utgiftsärendena på ett flertal utskott vore visserligen ur synpunkten av fasthet och konsekvens i budgetarbetet i och för sig en olägenhet, men för budgeten såsom helhet betraktad syntes dock olägenheterna härav icke böra överskattas. Den alldeles övervägande delen av utgiftsärendena kvarläge fortfarande koncentrerad hos ett utskott, och summan av de huvudtitlar, som utbrutits från statsutskottet, utgjorde endast en ringa procent av riksstatsens totalsumma. De utgiftsbehandlande utskotten torde ej heller vid behandlingen av utgiftsärendena alldeles bortse från frågan om utgifternas täckande, ehuru frågan härom icke låge inom deras behörighetsområde. Såväl beträffande möjligheterna härutinnan som i fråga om budgetens slutliga sammanställning och fasthet torde ock ett visst samarbete upprätthållas mellan stats- och bevillningsutskotten om än ej i officiella former. Även med beaktande av dessa omständigheter måste utskottet dock medgiva, att den framställda kritiken icke helt saknat fog och att frågan om möjligheterna för en förbättring i riksdagens budgetbehandling i riktning mot ökad planmässighet och överskådlighet vore förtjänt av allvarligt övervägande. Utskottet fann det, i likhet med vad av kommittén och i propositionen föreslagits, önskvärt att inom ramen för dåvarande utskottsorganisation vidtaga vissa åtgärder i syfte att undanröja eller förminska de allmännast påtalade olägenheterna av nuvarande system på förevarande område. Angelägnast men också svårast syntes det vara, att former skapades för en officiell samverkan mellan de budgetbehandlande utskotten vid budgetens slutliga fastställande. Därför kunde det vara önskvärt att beträffande formerna för här avsedda samarbete icke i grundlag gäves några närmare regler, som skulle kunna lägga hinder i vägen för en fri och successiv utveckling av praxis med ledning av de erfarenheter, som komme att göras, om endast hinder för samarbete undanröjdes. Utskottet tillstyrkte därför med en formell jämkning den i propositionen föreslagna anordningen att endast i grundlagsföreskrifterna om stats- och bevillningsutskottens uppgifter vidtoges en ändring av innebörd, att dessa uppgifter, i vad de hänföra sig till budgetens slutliga sammanställande, av vederbörande utskott fullgjordes antingen i den ordning § 47 riksdagsordningen stadgar, d. v. s. genom sammanfatt utskotts bildande eller utan hänvisning till sådant utskott men dock efter samråd med de övriga utskott, som handlägga statsregleringsfrågor. Med en sådan avfattning stode det stats- och bevillningsutskotten fritt att för statsregleringens handläggning välja mellan å ena sidan en gemensam behandling genom deputerade från samtliga budgetutskott och å andra sidan ett förberedande samråd med de övriga budgetutskotten i former, som kunde reglementariskt fastställas, varefter stats- och bevillningsutskottens betänkanden avgäves vart för sig. Valdes den förstnämnda utvägen, vunnos den fördelen, att i ett enda betänkande kunde framläggas förslag beträffande samtliga de frågor, som ägde samband med den slutliga budgetregleringen. Detta betänkande skulle alltså omfatta såväl riksstatsens inkomstsida i dess helhet som även riksstatsens utgiftssida, varvid ståndpunkt jämväl skulle tagas beträffande anslagens täckande genom bevillningar till vissa beräknade be-



lopp, med lånemedel eller med andra statsinkomster o. s. v. Genom en dylik anordning skulle kamrarna bliva i tillfälle att i ett sammanhang överblicka och på en gång pröva samtliga de utvägar, vilka kunna föreligga för statsregleringens åstadkommande och som icke sällan kunna gälla sakfrågor av genomgripande betydelse. Utskottet underströk vidare önskvärdheten av att statsregleringens uppgörande och fastställande i den ordning, som förut antytts, kunde äga rum på en tidpunkt, då riksdagsarbetet ej stode inför sin avslutning och alltså icke, såsom nu vanligen vore fallet, bleve en rent formell expeditiönsåtgärd, vid vilken fästes ringa vikt och i vilken blott ett fåtal av riksdagens ledamöter deltog. Detta förutsatte dock, att utgiftsbesluten hunne slutföras något tidigare än vad som för det dåvarande vore fallet. Genom de förändringar i fråga om statsutskottets organisation, som utskottet tillstyrkte, torde förutsättningar härför också hava skapats. Samarbetet mellan de budgetbehandlande utskotten varken behövde eller borde begränsas blott till själva slutakten i budgetbehandlingen. Utskottet funne det nämligen ur synpunkten av en ökad sammanhållning av och en bättre överblick över budgetarbetet i allmänhet önskvärdt, att en samverkan mellan de budgetbehandlande utskotten ägde rum icke blott i fråga om själva slutakten i budgetbehandlingen utan även under budgetarbetets successiva fortgång i allmänhet under riksdagens lopp och föreslog därför riksdagen införandet i de reglementariska föreskrifterna av bestämmelser i av kommittén angivet syftemål och omfattning. Det låge i sakens natur, att, om denna deputation komme till stånd, densamma såsom regel komme att bliva den institution, som användes för det samarbete mellan budgetutskotten, vilket av utskottet tillstyrkts skola äga rum i avseende å den slutliga budgetregleringen jämte vad därmed ägde sammanhang, vare sig detta samarbete toge form endast av samråd eller av sammansatt utskott. Utskottet framhöll till sist vikten av att inkomstfrågor, som vore av större betydelse för budgeten, såsom frågor om nya eller ändrade skatter eller om finanstullar m. m., i regel icke, på sätt dithills understundom skett, avgjordes under riksdagens tidigare skede utan, därest icke särskilda skäl framtvingade en annan ordning, uppskötes, intill dess anslagsbehoven kunde överblickas och helst företagas till prövning först i samband med den slutliga statsregleringen, då olika möjligheter kunde i ett sammanhang vägas mot varandra.

Under det att de framlagda grundlagsförslagen beträffande riksdagens arbetsformer i flera andra hänseenden förkastades av riksdagen, antogos de i nu förevarande del med undantag av förslaget om utökning av statsutskottets ledamotsantal såsom vilande av 1932 års riksdag och genomfördes definitivt vid påföljande riksdag. Även förslaget till ändring i reglementariska föreskrifter avseende införandet av en budgetdeputation antogs år 1932.

\*

Beredningen av finansiella ärenden är i utländska representationer i regel mera samlad än i Sverige. Flerstädes äro inkomst- och utgiftsfrågor helt eller huvudsakligen överlämnade till ett enda utskott, så t. ex. i Danmark och Finland. I varje fall brukar det egentliga statsregleringsförslaget beredas av ett och samma utskott, under det att det i Sverige fördelas på tre utskott. På vissa håll, där budgetärendena icke beredas enhetligt, äro särskilda bestämmelser givna angående samverkan mellan utskotten. Ett intressant exempel härpå erbjöd tidigare den norska arbetsordningen.

I Norge blevo finansärendena före 1934 icke enhetligt beredda. Till finansutskottet skulle nämligen finans- och skatteärenden samt bank- och penningfrågor hänvisas endast i den mån de ej på grund av sin sakliga beskaffenhet föllo under andra utskotts kompetens. För att nå enhetlighet i själva budgetberedningen infördes emellertid 1929 ett särskilt förfarande. Finansutskot-

tet utvidgades för den samlade budgetberedningen till ett budgetutskott på trettiofem ledamöter; vart och ett av de utskott, som behandlade större budgetärenden, skulle vara representerat i budgetutskottet. Detta utskott avgav några veckor efter sessionens början ett provisoriskt betänkande över regeringens budgetförslag. Syftet härmed var att redan på ett tidigt stadium få utrönt, huruvida stortinget i det stora hela gillade regeringens budgetpolitik; de beslut, som stortinget fattade i anledning av betänkandet, ägde ej definitiv karaktär. Sedermera hade övriga utskott, som behandlade budgetärenden, att före februari månads utgång (stortingets session börjar första söckendagen efter 10 januari) till budgetutskottet avgiva betänkan den över till dem hänvisade frågor. Dessa specialbetänkan den samlades — utan att ändringar vidtogos — av budgetutskottet till ett systematiskt uppsatt utlåtande, vilket med budgetutskottets anmärkningar överlämnades till stortinget. När stortinget avslutat behandlingen av alla finansförslag för det kommande budgetåret, skulle budgetutskottet utarbete och för stortinget framlägga en samlad budgetplan, i vilken alla budgetbeslut voro systematiskt uppförda. Här ägde alltså ett slags dubbelbehandling av budgeten rum. Stortingets beslut rörande det provisoriska budgetbetänkande, som budgetutskottet skulle avgiva redan tidigt under sessionen, avsåg budgetens allmänna principer och hade ej definitiv karaktär. Då sedermera budgetutskottet till stortinget överlämnade det på grundval av specialutskottens yttranden uppsatta betänkandet, kunde ändringar i det första provisoriska budgetbeslutet vidtagas. 1934 koncentrerades budgetarbetet hos finansutskottet i egentlig mening.

På vissa håll, där budgetfrågorna i princip äro samlade hos ett utskott, har man stadgat särskilda former för samverkan mellan detta och andra utskott. I den belgiska representantkammaren hänvisas finansfrågor till ett av de ständiga utskotten, som vid behandlingen av budgetförslaget förstärkes med ett antal ledamöter; vidare äga övriga ständiga utskott rätt att utse var sin ledamot med uppgift att hos statsregleringsutskottet framställa anmärkningar och förslag rörande statsregleringen i vad denna avser frågor, som falla under vederbörande ständiga utskotts behörighet. I den franska deputeradekammaren beredas finansfrågor av ett av de stora ständiga utskotten, finansutskottet. Om ett förslag av innebörd att beröra statens inkomster eller utgifter hänvisas till annat utskott, skall detta utskott avgiva betänkande över förslaget i princip, men får ej föreslå beviljande av anslag. Då utskottet tillstyrker förslaget, skall det därom lämna meddelande till finansutskottet, som har att bereda den finansiella sidan av saken. Beträffande kommunikation mellan finansutskottet och de andra utskotten finnas särskilda bestämmelser. Sålunda äga övriga ständiga utskott att utse vart och ett en representant »för att vid granskningen av kapitel i statsregleringen eller bestämmelser om anslag, vilka avse frågor, som falla under utskottets behörighet, med yttranderätt deltaga i finansutskottets förhandlingar». Vidare har föredragande medlem i finansutskottet rätt att deltaga i förhandlingarna inom de utskott, vilkas behörighet svarar mot de delar av statsregleringen, över vilka föredraganden har att utarbete betänkande.