

Nr 186.

Ankom till riksdagens kansli den 17 juni 1941 kl. 1 e. m.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts framställningar i fråga om vissa anslag å tilläggsstat II till riksstaten för budgetåret 1940/41, i vad avser fjärde huvudtiteln.

(1:a avd.)

1:o) **Ytterligare kostnader för vissa befästningsanläggningar.** I proposition nr 292 har Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över försvarsärenden för den 23 maj 1941, föreslagit riksdagen (punkt 1) att till ytterligare kostnader för vissa befästningsanläggningar å tilläggsstat II till riksstaten för budgetåret 1940/41 anvisa ett reservationsanslag av 28,875,000 kronor.

I skrivelse den 27 juni 1940 hemställde överbefälhavaren över rikets försvarskrafter, att ett belopp om sammanlagt 41,000,000 kronor måtte ställas till arméförvaltningens fortifikationsstyrelsens förfogande att användas för permanenta befästningsanläggningar i skilda delar av landet enligt överbefälhavarens närmare bestämmande. Av nämnda belopp beräknades omkring 20,000,000 kronor erforderliga för utförande av vissa anläggningar, som tillsammans bildade ett befästningsområde för sig, under det att återstående 21,000,000 kronor avsågos för vissa andra arbetsobjekt, om vilka i det följande icke är fråga. Anmärkas bör här, att överbefälhavaren i sin skrivelse framhöll, att de gjorda kostnadsberäkningarna icke kunde betraktas såsom slutgiltiga.

Med anledning av överbefälhavarens nyssberörda framställning bemyndigade Kungl. Maj:t till en början genom beslut den 12 juli 1940 fortifikationsstyrelsen att i enlighet med de anvisningar, som kunde av överbefälhavaren meddelas, vidtaga erforderliga åtgärder för igångsättande av de i skrivelsen avsedda anordningarna.

Sedermera hemställde Kungl. Maj:t i propositionen nr 1 till 1940 års urtima riksdag, att riksdagen måtte, för fullföljande av de ifrågavarande befästningsanläggningarna, å tilläggsstat I till riksstaten för budgetåret 1940/41 anvisa ett reservationsanslag av 41,000,000 kronor till vissa befästningsanläggningar.

Sedan riksdagen bifallit nämnda hemställan, beslöt Kungl. Maj:t den 30 augusti 1940 ställa det anvisade reservationsanslaget å 41,000,000 kronor till fortifikationsstyrelsens förfogande att av styrelsen disponeras för därmed av-

sedda ändamål i enlighet med de anvisningar, som kunde av överbefälhavaren meddelas.

Departementschefen har härefter lämnat en närmare redogörelse för inträffade överskridanden av de för ifrågavarande befästningsarbeten anvisade medlen, vilken fråga departementschefen anmält i statsrådet den 13 december 1940. Frågan ansågs böra göras till föremål för utredning.

I skrivelse den 19 maj 1941 har *fortifikationsstyrelsen* — med förmälan att utredningen rörande kostnaderna för fullbordande av befästningsanläggningarna i fråga nu framförts så långt, att behovet av ytterligare medel därför kunde överblickas — hemställt, att ett belopp av ytterligare 7,000,000 kronor måtte ställas till styrelsens förfogande för arbetenas slutförande. Resultatet av utredningen hade sammanfattats i en skrivelsen bifogad tablå med tillhörande detaljberäkning rörande det ytterligare medelsbehovet för anläggningarnas färdigställande. Av nämnda handlingar framgår, att utredningen omfattat samtliga de fortifikatoriska arbeten inom det ifrågavarande befästningsområdet, för vilka medel tidigare beräknats, sålunda icke blott de arbeten, som avsågos i överbefälhavarens skrivelse den 27 juni 1940 och som då beräknades till 20,000,000 kronor, utan även vissa arbeten, för vilka medel tidigare anvisats från riksstatsanslag, nämligen enligt brev den 3 november 1939 1,000,000 kronor, enligt brev den 8 december 1939 900,000 kronor och enligt brev den 23 februari 1940 5,000,000 kronor. För samtliga dessa arbeten hava enligt tablån från skilda anslag ställts till förfogande sammanlagt 33,530,000 kronor, därav för de i överbefälhavarens skrivelse den 27 juni 1940 avsedda arbetena, bokförda å titel 15 a 9, 26,380,000 kronor. På inkomstsidan har ytterligare bokförts värdet av viss överskottsmateriel, såsom baracker m. m., med 1,800,000 kronor, därav på titel 15 a 9 1,770,000 kronor. Sammanlagt har sålunda å inkomstsidan upptagits ett belopp av 35,330,000 kronor, därav å titel 15 a 9 28,150,000 kronor. Utgifterna hava för samtliga arbeten beräknats till 60,330,000 kronor, därav i kända kostnader 48,675,223 kronor och i beräknade ytterligare kostnader 11,654,777 kronor. Av utgifterna belöpa å titel 15 a 9 sammanlagt 49,085,971 kronor, därav i kända kostnader 38,574,194 kronor och i beräknade ytterligare kostnader 10,511,777 kronor. Slutresultatet utvisar sålunda ett ytterligare anslagsbehov av sammanlagt (60,330,000 — 35,330,000 =) 25,000,000 kronor, därav å titel 15 a 9 belöper ett belopp av (49,085,971 — 28,150,000 =) 20,935,971 kronor. Det övriga bristbeloppet (25,000,000 — 20,935,971 =) 4,064,029 kronor, hänför sig till att underskott uppkommit å det enligt brevet den 3 november 1939 anvisade beloppet med 304,937 kronor och å det enligt brevet den 23 februari 1940 anvisade beloppet med 3,767,326 kronor, medan å det enligt brevet den 8 december 1939 anvisade beloppet uppkommit ett överskott av 8,234 kronor. Sammanfattningsvis har fortifikationsstyrelsen anfört, att enligt tablån beräknades — utöver de medel som anvisats före den 20 december 1940 eller eljest stått till förfogande — ett belopp av 25,000,000 kronor vara erforderligt för arbetenas fullbordande. Genom Kungl. Maj:ts beslut den 20 december

1940 och den 4 april 1941 hade därav redan anvisats sammanlagt 18,000,000 kronor, varför sålunda ytterligare erfordrades 7,000,000 kronor.

Departementschefen har för egen del i ärendet anfört följande.

Såsom jag redan vid anmälan av förevarande fråga i statsrådet den 13 december 1940 anförde, är det uppenbart, att ett flertal samverkande omständigheter förorsakat det betydande överskridande av de för ifrågavarande arbeten beräknade anslagsmedlen, som redan då kunde konstateras. Överskridandet kan sålunda till en början rent allmänt sägas till stor del bottna i att de **ursprungliga kostnadsberäkningarna** varit i hög grad ofullständiga och felaktiga, något som naturligen i sin tur delvis kan bero på de säregna och brådskande förhållanden som förelågo vid den ifrågavarande tidpunkten. Vidare har fördyringen till avsevärd del förorsakats av det använda **entreprenadssystemet »bok och räkning»** ävensom av att under arbetenas gång upprepade förändringar vidtagits i fråga om befästningarnas beskaffenhet, belägenhet m. m. Den omständigheten, att de organ som haft att utöva arbetenas ledning icke voro utrustade med därför lämpad arbetskraft, har säkerligen också medverkat till kostnadsökningen. Även om sålunda grunderna till vad som inträffat kunna till sin allmänna innebörd klarläggas, är det icke förty beklagligt, att överskridandena kunnat erhålla en så **avsevärd omfattning som blivit fallet.**

Den särskilda granskningskommission, som genom Kungl. Maj:ts beslut den 13 december 1940 tillsattes för att utreda de förhållanden som lett fram till den inträffade situationen, har icke ännu helt fullbordat sitt synnerligen omfattande arbete. Av den promemoria från kommissionen, som nu föreligger och för vars innehåll i det föregående redogjorts, synes emellertid framgå, att även enligt kommissionens mening de allmänna orsakerna till överskridandena i huvudsak varit de nyss angivna. Då fortifikationsstyrelsens arbete med beräkningarna av det sammanlagda medelsbehovet för arbetenas färdigställande numera avslutats, synes det vara lämpligt, att frågan om anvisande av medel för kostnadernas täckande nu framlägges för riksdagen. Jag förutsätter därvid, att granskningskommissionens arbete skall vara färdigställt i sådan tid, att kommissionens slutliga berättelse rörande granskningsarbetet skall kunna tillställas riksdagens vederbörande utskott för att vara tillgänglig vid frågans utskottsbehandling. Huruvida särskilda åtgärder med anledning av det inträffade böra vidtagas på grund av eventuella försummelser eller av annan anledning, torde få bedömas sedan slutresultatet av kommissionens granskning föreligger.

Av fortifikationsstyrelsens föreliggande utredning i ämnet framgår, att utöver de anslagsmedel som före granskningskommissionens tillsättande anvisats för arbetena inom ifrågavarande befästningsområde ett belopp av sammanlagt 25,000,000 kronor erfordras för arbetenas fullbordande. Sagda belopp hänför sig emellertid icke helt och hållet till de arbeten, som avsågos i överbefälhavarens skrivelse den 27 juni 1940, utan till en mindre del även till vissa förut beslutade arbeten av samma slag. Då någon invändning mot de föreliggande beräkningarna i och för sig icke torde kunna göras och

det uppenbarligen är av vikt att de ifrågavarande befästningsarbetena snarast nå sin fullbordan, anser jag mig böra tillstyrka, att det nämnda beloppet, 25,000,000 kronor, äskas av riksdagen för ändamålet. Beloppet skall givetvis i första hand användas till täckande av de anvisningar från förskottsanslag om sammanlagt 18,000,000 kronor, som av Kungl. Maj:t för ändamålet lämnats genom beslut den 20 december 1940 och den 4 april 1941.

I detta sammanhang torde täckning böra beredas jämväl för ett belopp av 3,000,000 kronor, som Kungl. Maj:t genom beslut den 16 maj 1941 ställt till fortifikationsstyrelsens förfogande från vederbörligt förskottsanslag för utförande av vissa av överbefälhavaren i skrivelse den 8 maj 1941 angivna särskilda fortifikatoriska arbeten inom det område varom här är fråga. Närmare upplysningar rörande sistberörda ärende torde få inhämtas genom de handlingar, som komma att överlämnas till riksdagens vederbörande utskott.

Vidare torde i förevarande sammanhang jämväl böra upptagas frågan om gäldandet av kostnaderna för vissa särskilda fortifikatoriska anläggningar inom förevarande befästningsområde, vilkas utförande omhänderhafts av statens arbetsmarknadskommission och beträffande vilka arbetsmarknadskommissionen i promemoria den 23 december 1940 gjort gällande att av kommissionen härvid förskotterade kostnader ävensom kostnaderna för anläggningarnas fullbordande borde gäldas av försvarsväsendet. Fortifikationsstyrelsen har i yttrande den 23 april 1941 över sagda promemoria hävdad, att kostnaderna för de ifrågavarande anläggningarna borde bestridas av kommissionen, varefter kommissionen i förnyat yttrande den 23 maj 1941 vidhållit sin tidigare uppfattning. För min del anser jag mig icke böra motsätta mig att kostnaderna för anläggningarna i fråga övertagas av fortifikationsstyrelsen. Av handlingarna i ärendet framgår, att de redan nedlagda kostnaderna uppgå till 587,100 kronor samt att för slutförande av anläggningarna erfordras ett till 290,000 kronor beräknat belopp. Sammanlagt skulle sålunda för ändamålet erfordras $(587,100 + 290,000 =)$ 877,100 kronor, vilket belopp emellertid torde kunna avrundas till 875,000 kronor. Sagda belopp torde böra äskas av riksdagen under förevarande anslag och därefter ställas till fortifikationsstyrelsens förfogande för att i mån av rekvisition tillhandahållas arbetsmarknadskommissionen.

Det sammanlagda belopp, som i nu förevarande sammanhang bör äskas av riksdagen, utgör sålunda $(25,000,000 + 3,000,000 + 875,000 =)$ 28,875,000 kronor. Beloppet i fråga torde böra anvisas under rubrik Ytterligare kostnader för vissa befästningsanläggningar.

Utskottet anser det vara i hög grad anmärkningsvärt, att överskridandena av de för ifrågavarande befästningsarbeten anvisade medlen erhållit en så avsevärd omfattning, som här varit fallet. Uppenbart är att de för arbetenas utförande ursprungligen uppgjorda ekonomiska kalkylerna varit felaktiga, att direktiven för befästningsanläggningarnas utförande varit oklara och ofullständiga och att kontrollen över arbetenas utförande organiserats på ett ineffektivt sätt. Utskottet vill uttala sin bestämda förväntan, att de kostnads-

Utskottet.

beräkningar, som läggas till grund för anslagsäskanden, göras så tillförlitliga och hållbara som möjligt, så att en upprepning av vad som nu förevarit icke behöver ske. I detta sammanhang vill utskottet framhålla, att utskottet icke förbisett de svårigheter, som med hänsyn till arbetenas brådskande natur förelegat.

Under åberopande av det anförda tillstyrker utskottet, att riksdagen anvisar det äskade anslaget av 28,875,000 kronor för bestridande av ytterligare kostnader för vissa befästningsanläggningar.

Utskottet hemställer,

att riksdagen må till *Ytterligare kostnader för vissa befästningsanläggningar* å tilläggsstat II till riksstaten för budgetåret 1940/41 anvisa ett reservationsanslag av 28,875,000 kronor.

2:o) **Täckning av vissa försvarskostnader: Engångsutgifter.** Kungl. Maj:t har föreslagit riksdagen (punkt 2) att till Täckning av vissa försvarskostnader: Engångsutgifter å tilläggsstat II till riksstaten för budgetåret 1940/41 anvisa ett förslagsanslag av 620,000,000 kronor.

Å tilläggsstat II till riksstaten för budgetåret 1939/40 anvisades ett förslagsanslag av 670,000,000 kronor för täckning av sådana av försvarsberedskapen föranledda, å budgetåret 1939/40 belöpande kostnader, vilka bestritts eller beräknades komma att under sagda budgetår bestridas med anlitande av förskottsanslag och som icke tidigare blivit föremål för särskild framställning till riksdagen.

Vid beräkningen av behovet av täckningsmedel för dessa beredskapskostnader för försvarsväsendet utgick man från att samtliga riksstatsanslag för löpande utgifter ävensom de anskaffningsanslag å tilläggsstat, vilka avsågo icke individualiserade materielanskaffningar skulle disponeras till hela sitt belopp. Vidare avsågs, att täckning icke skulle beredas för andra kostnader än som verkligen komme att bestridas under budgetåret 1939/40.

I syfte att åstadkomma en samlad översikt över utgifterna för försvarsväsendet under budgetåret 1940/41 har inom finansdepartementet verkställts en utredning rörande storleken av dels de medelsanvisningar å förskottsanslaget till engångsutgifter (Ga), som stått till de militära förvaltningsmyndigheternas förfogande under samma budgetår, dels de olika försvarsgrenarnas löpande kostnader för försvarsberedskapen. Enligt en rörande denna utredning avgiven promemoria utgjorde totalsumman av de medel, som under budgetåret 1940/41 intill utgången av april 1941 genom av Kungl. Maj:t beslutade medelsanvisningar ställts till myndigheternas disposition för engångsutgifter, 983.8 miljoner kronor. Härutöver hade under samma tid lämnats bemyndiganden att verkställa vissa utgifter å tillhoppa 326.9 miljoner kronor. De faktiska engångsutgifterna under budgetåret beräknades uppgå till 785.7 miljoner kronor. Nästföljande budgetår beräknades alltså

genom meddelade anvisningar och bemyndiganden bliva belastat med engångsutgifter på $(983.8 + 326.9 - 785.7 =)$ 525 miljoner kronor. För täckning av engångskostnaderna funnes å riksstaterna och tilläggsstaterna för budgetåren 1939/40 och 1940/41 redan anvisade sammanlagt 130.5 miljoner kronor. Vidare hade av dessa utgifter i bokslutet för budgetåret 1939/40 över förskottskonto reglerats tillhoppa 22.4 miljoner kronor. Enligt promemorian skulle alltså utbetalningarna för engångsutgifter under budgetåret överstiga för täckning disponibla medel med $(785.7 - 152.9 =)$ 632.8 miljoner kronor. De löpande beredskapsutgifterna under budgetåret 1940/41 kunde, till den del de icke täcktes av anslag å riksstat och tilläggsstat, enligt promemorian uppskattas till i runt tal 750 miljoner kronor. Häri inginge krigsfamiljebidrag med ett beräknat belopp av cirka 110 miljoner kronor.

I promemorian har uttalats, att den under budgetåret 1939/40 tillämpade anslagstekniken medfört vissa svårigheter, då det gällt att särskilja engångsutgifter från löpande utgifter, samt minskat möjligheterna att i redovisningen fastlåsa de belopp, som vid utgången av budgetåret kvarstått å de före budgetårsskiftet meddelade anvisningarna. Det framstode därför såsom önskvärt, att särskilda anslag anvisades för reglering av engångskostnaderna. Medel borde anvisas för täckning av anvisningarna för engångskostnader till hela deras belopp, oberoende av om de av anvisningsbesluten föranledda utbetalningarna komme att slutligt fullgöras under innevarande budgetår eller icke. De föreslagna särskilda anslagen, vilka borde äga karaktären av reservationsanslag, ansåges kunna bidra till att skapa bättre reda och ordning i redovisningen samt underlätta övergången till den nya riksstatsuppställning för fjärde huvudtiteln, som skulle tillämpas från och med nästkommande budgetår.

Departementschefen, som redogjort för myndigheternas yttranden över berörda promemoria, har för egen del i ärendet anfört följande.

Såsom av det anförda framgår utgick man vid regleringen av utgifterna å förskottsstaten för försvarsväsendet m. m. under budgetåret 1939/40 från att täckning icke borde beredas för andra kostnader än som verkligen blivit bestridda under budgetåret. I den tidigare omnämnda promemorian har nu föreslagits, att vid regleringen av förskottsstaten för innevarande budgetår skulle tillämpas en ny princip, i det att samtliga från förskottsanslag gjorda anvisningar för engångsanskaffningar skulle täckas genom anslag å tilläggsstat för innevarande budgetår, även i den mån anvisningarna icke tagits i anspråk under budgetåret. Anvisningarna skulle med andra ord sammanföras i gruppanslag av reservationsanslags natur.

Önskvärdheten av effektiv bokföringsmässig kontroll över att gjorda anvisningar för engångsanskaffningar icke överskridas synes även mig påkalla en viss omläggning i behandlingen av förskottsanslagen. Syftet med den i promemorian förordade regleringstekniken torde emellertid kunna vinnas på andra vägar, vilka bättre än den föreslagna ge utrymme för den rörelsefrihet i fråga om medelsdispositionen, som Kungl. Maj: i förevarande sammanhang

bör äga, men likväl medföra att myndigheterna bindas i samma utsträckning som genom sedvanliga anslagsanvisningar. En lämplig lösning synes vara, att Kungl. Maj:t utan att själv vara bunden vid maximerade riksstatsanslag meddelar uttryckliga bestämmelser därom, att samtliga anvisningar å förskottsanslag av engångsnatur skola i bokförings- och redovisningshänseende av myndigheterna likställas med reservationsanslag.

Av det sagda följer, att den täckning av från förskottsanslag utgående kostnader för engångsanskaffningar, som vid budgetårets slut bör äga rum, enligt min mening bör ske från förslagsanslag. I förenämnda promemoria har ifrågasatts, att för ändamålet erforderliga anslagsmedel skulle uppdelas på ett flertal anslag att ställas till de särskilda förvaltningsmyndigheternas disposition. Att därmed vissa fördelar ur systematisk synpunkt skulle vinnas är uppenbart. I konsekvens med vad som nyss förordats angående utformningen av medelsanvisningar från förskottsanslag anser jag emellertid, att syftet med den i promemorian föreslagna uppdelningen på lämpligaste sätt tillgodoses genom anvisandet av ett kollektivanslag som, när det ställes till vederbörande myndigheters förfogande, uppdelas i särskilda undertitlar, avsedda att i redovisningshänseende behandlas såsom skilda anslag från vilka förvaltningsmyndigheterna skola hava att avföra för täckningarna erforderliga medel. Indelningen i undertitlar torde böra i huvudsak ansluta sig till den uppdelning i utgiftsposter, som i det följande angives och som i princip överensstämmer med den föreslagna anslagsuppdelningen. Indelningen i fråga torde i enlighet med det anförda böra komma till uttryck i den av riksräkenskapsverket utarbetade budgetredovisningen.

Beloppet av samtliga utgifter för engångsanskaffningar under budgetåret 1940/41 kunna, i den mån de icke täckas genom beviljade eller äskade anslag å riksstaten eller tilläggsstat I och II, med utgångspunkt från anvisningar gjorda till och med denna dag, beräknas till cirka 620 miljoner kronor. Fördelningen av dessa beräknade utgifter framgår av följande sammanställning:

I anslutning till det anförda torde förslagsanslaget till täckning av engångskostnaderna böra uppföras med ett belopp av 620,000,000 kronor, vilket belopp när anslaget ställes till förfogande torde böra indelas i undertitlar på sätt förut sagts. Anslaget torde få belastas även med utbetalningar i anledning av de utgiftsbeslut som må finnas erforderliga fram till tidpunkten för riksdagens beslut i anslagsfrågan. Sådana beslut böra givetvis i vanlig ordning anmälas för vederbörande riksdagsutskott.

Om efter anvisandet av ifrågavarande regleringsanslag ytterligare utgifter för engångsanskaffningar komma att beslutas, för vilka medel ej i vanlig ordning anvisats av riksdagen, torde härav uppkommande utbetalningar, i enlighet med vad chefen för finansdepartementet anför vid anmälan av förslag till beredskapsstat för försvarsväsendet m. m., böra i sin helhet bestri-
das från förskottsanslag avsedda att regleras mot riksstaten för budgetåret 1941/42.

Såsom av det föregående framgår ha för täckning av de å förskottsstat under budgetåret avförda löpande utgifterna anslagsmedel till ett sammanlagt belopp av 750,000,000 kronor beräknats vara erforderliga. Dessa medel torde i enlighet med vad som i promemorian föreslagits och på sätt riksräkenskapsverket tillstyrkt böra anvisas å ett gemensamt anslag av förslagsanslags natur. Härtill återkommer jag under följande punkt.

Den budgettekniska regleringen av försvarskostnaderna torde böra ske på samma sätt som i bokslutet för budgetåret 1939/40 i enlighet med vad jag anförde vid anmälan av propositionen nr 293 till 1940 års lagtima riksdag. Behållning å sådana reservationsanslag, som på grund av den förstärkta försvarsberedskapen icke kommit till användning och som avse ändamål för vilka nya anslag stå till förfogande å riksstaten för budgetåret 1941/42, torde vid bokslutet icke böra kvarstå å anslagen utan tillföras budgetutjämningsfonden. Kungl. Maj:t torde böra meddela de föreskrifter, som må erfordras för denna budgettekniska disposition. Tillika torde Kungl. Maj:t kunna föreskriva, att den specificerade redovisningen av utgifterna under fjärde huvudtiteln, liksom under föregående budgetår icke skall inflyta i den i tryck publicerade budgetredovisningen.

Utskottet har icke funnit anledning till erinran mot de av Kungl. Maj:t föreslagna grunderna för anvisande av anslag till täckning av försvarsväsendets kostnader under innevarande budgetår. För täckning av de å förskottsstaten under budgetåret avförda engångsutgifterna och löpande utgifterna äskas nu anslag å 620,000,000 kronor, respektive 750,000,000 kronor. Utskottet tillstyrker, att riksdagen å tilläggsstat II anvisar ifrågavarande anslag. Beträffande sistnämnda anslag kommer utskottet att göra hemställan under efterföljande punkt.

Utskottet.

Med avseende å nu förevarande punkt hemställer utskottet,

att riksdagen må till *Täckning av vissa försvarskostnader: Engångsutgifter* å tilläggsstat II till riksstaten för budgetåret 1940/41 anvisa ett förslagsanslag av 620,000,000 kronor.

3:o) **Täckning av vissa försvarskostnader: Löpande utgifter.** Under hänvisning till vad utskottet under närmast föregående punkt anført hemställer utskottet,

att riksdagen må till *Täckning av vissa försvarskostnader: Löpande utgifter* å tilläggsstat II till riksstaten för budgetåret 1940/41 anvisa ett förslagsanslag av 750,000,000 kronor.

Stockholm den 17 juni 1941.

På statsutskottets vägnar:

J. B. JOHANSSON.

Närvarande: se under utlåtandet nr 185.