

Nr 217

Av herr Sjölin m. fl., *angående en omläggning av riksdagens budgetarbete.*

Frågan om en förnyelse av formerna för riksdagens budgetarbete har under de senaste decennierna aktualiserats vid upprepade tillfällen. I takt med statsapparatusens hastiga tillväxt och riksstatens utveckling från en jämförelsevis överblickbar förvaltningsbudget till ett komplicerat instrument — med uppgift att bland annat reglera betydande inkomstöverföringar mellan skilda samhällsgrupper — har den enskilde kammarledamotens och därmed riksdagens möjligheter att med nuvarande traditionsbundna ordning följa och allsidigt bedöma budgetärendena fortlöpande beskurits. Härtill kommer att de rent samhällsekonomiska övervägandenas allt starkare inflytande på statsbudgetens utformning skapat en problematik, okänd för gångna tiders konstitutionella tänkande, vilken i och för sig radikalt ändrat förutsättningarna för budgetfrågornas rationella behandling.

Bortsett från en ändring i riksdagens reglementariska föreskrifter, som genomfördes 1932 och som innebar tillkomsten av en särskild budgetdeputation — vars praktiska betydelse synes ha blivit ytterst ringa — har strävandena att skapa ett sammanhållande organ för budgetärendenas beredning trots åtskilliga initiativ på området blivit resultatlösa. Senast 1946 års lagtima riksdag hemställde hos Kungl. Maj:t om en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete (skr. 218). Någon sådan utredning har emellertid ännu icke kommit till stånd.

1946 års riksdagshemställan, tillkommen efter motionsvägen framställda likalydande yrkanden (I: 104 och II: 196), utgjorde icke det första allvarliga försöket att råda bot på nu berörda svagheter i det parlamentariska arbetslivet. Denna hemställan var i själva verket blott en upprepning av en liknande framställning 1939, även den grundad på ett par likalydande motioner (I: 50 och II: 106), vilka i sin tur innebar en summering av den kritik, som vid skilda tillfällen yppats, trots reformeringen av riksdagens arbetsformer under åren 1932 och 1933. I sistnämnda motioner antydde att en utväg att undanröja missförhållanden vore att förstärka budgetdelegationens medlemsantal och samtidigt ge den vidgade befogenheter. Motionärerna erinrade samtidigt om att de flesta europeiska parlament antingen hade ett enda finansutskott eller också ett överorgan för sammanhållande av budgetarbetet.

1939 års motioner har fortfarande ett betydande intresse på grund av motiveringens aktualitet. Det kan därför vara på sin plats att i korthet

erinra om några huvudpunkter. För det första understryker motionärerna de svårigheter, som uppkommer genom utgifternas och utgiftstäckandets behandling i skilda utskott. De påpekar i detta sammanhang, att bevillningsutskottet i huvudsak fått till uppgift att täcka vad utgiftsutskotten föreslagit och kamrarna bifallit utan att under den förberedande och i praxis avgörande behandlingen av utgiftsärendena ha haft tillfälle att framlägga sin mening om den statsfinansiella situationen och de förhandenvarande beskattningensmöjligheterna. I fortsättningen betonas, att fördelningen av utgiftsärendenas beredning på tre utskott — av vilka de bägge viktigaste dessutom arbetar på avdelningar — icke erbjuder full garanti för att anslagen beviljas efter enhetliga normer eller att deras behövlighet och storlek på beredningsstadiet väges mot varandra. Som en av de avgörande bristerna i det rådande systemet anger motionärerna, att tillfälle egentligen aldrig ges i kamrarna till en prövning av anslagen med hänsyn till behövlighet, ändamålsenlighet eller statsfinansiella konsekvenser för budgetåret eller framtiden. I en utförlig analys av utskottsarbetet påpekar motionärerna, att ökningen av riksdagsfrågornas och särskilt anslagsfrågornas antal givit, åtminstone vad statsutskottet beträffar, avdelningarna en allt större betydelse, samtidigt som plenararbetet i utskottet, utom i speciella fall, mest blivit en överrevision. Om denna förskjutning av tyngdpunkten vid beredningen från utskottsplenium till utskottsavdelningen anser motionärerna att intet i och för sig är att säga. Dock betraktar de som en oformlighet, att avdelningarna, trots sin växande betydelse, icke alltid ens inrymmer representanter för vart och ett av de fyra största partierna.

Enligt vår mening bör riksdagen ånyo rikta en skärpt uppmärksamhet på frågan om en reglering av formerna för sin behandling av budgetärendena. I diskussionen om de praktiska möjligheterna att uppnå större planmässighet synes numera framför allt böra beaktas, att statsbudgetens i grunden ändrade struktur och dess alltmera markerade uppgift att utgöra ett redskap för den ekonomiska politiken uppenbarligen kräver ett särskilt forum på beredskapsstadiet i riksdagsarbetet. Bristen på en mera samordnad utskottsbedömning av statsverkspropositionens finansplan under ett tidigt skede av riksdagens budgetbehandling förefaller vara en anmärkningsvärd svaghet. Det torde räcka med att erinra om att finansplanen numera innehåller centrala ställningstaganden av vikt för helt skilda sektorer inom samhällsekonomin och därjämte av direkt betydelse såväl för uppgiften att fixera statsbudgetens totalbelopp som för själva anslagsavvägningen. Med nuvarande organisation synes det knappast finnas utrymme för ett samlat förberedande ställningstagande från riksdagens sida till finansplanen i alla dess väsentliga enskildheter. Huruvida en sådan brist skulle kunna motverkas genom exempelvis en utvidgning av den nuvarande budgetdelegationen till ett — åtminstone vad beträffar gagnet — verkligt finansutskott, synes därför angeläget att utreda.

Den främsta uppgift, som i övrigt synes böra åvila ett dylikt sammanhållande budgetorgan i riksdagen, är att verka för en koncentration av bud-

getarbetet till de statsfinansiellt mest betydelsefulla områdena. Angelägenheten av en sådan inriktning skall något närmare belysas.

Förutsättningarna för uppgiften att — såsom denna formulerats i riksdagsordningens bestämmelser om stats- och jordbruksutskotten — iakttaga »nödiga indragningar och besparingar» har numera på ett genomgripande sätt förändrats. De traditionella strävandena att genom minskningar eller indragningar av mer eller mindre perifer statsverksamhet eller smärre statsbidrag vinna lättnader i budgeten torde i våra dagar — även med en stark intensifiering — icke kunna leda till någon märkbar effekt på statsfinanserna. I professor Gunnar Heckschers undersökning »Svensk statsförvaltning i arbete», publicerad 1952, återfinnes en i detta sammanhang intresseväckande redogörelse för riksstatsens strukturförändringar. På grundval av ett omfattande siffermaterial (avseende budgetåret 1948/49) uppställer Heckscher den tesen, att ordspråket »Många bäckar små göra en stor å» av allt att döma saknar varje tillämpning på svenska statens finanser. Bland författarens många sifferexempel behöver i detta sammanhang blott nämnas ett. Inom II, III, V t. o. m. XI huvudtitlarna utgjorde av 1 337 anslag 27 stycken på vartdera över 10 miljoner kronor ungefär 74 procent av totalbeloppet. Såsom Heckscher framhåller, dominerar ett mycket obetydligt antal verkligt stora anslag, genomgående av förslags- eller reservationsanslagets typ, helt den undersökta delen av statsbudgeten.

I Heckschers analys av orsakerna till den »förvirrande uppsplittringen av budgeten på ett antal småposter» antydes, förutom den enligt författaren närmast till hands liggande förklaringen att de bestämmande myndigheterna anser en dylik budgetstruktur nödvändig eller åtminstone värdefull ur sparsamhetssynpunkt, även riksdagens intresse för just de mindre anslagen.

I betraktande av den väsentliga förskjutning av tyngdpunkten hos driftbudgetens utgiftssida till ett fåtal politiskt centrala utgiftsområden, som på relativt kort tid inträffat, synes en successiv omvärdering av den statsfinansiella betydelse som bör tillmätas olika anslagsbeslut — med hänsyn till anslagens storlek och art — med nödvändighet böra återverka på budgetberedningen i riksdagen. Det bör därför vara angeläget för riksdagen att låta undersöka, om icke ett särskilt finansorgan härvidlag kan medverka till budgetarbetets rationalisering genom att bland annat fortlöpande kartlägga budgetens strukturproblem och med ledning därav ange vissa riktlinjer för den fortsatta beredningen i specialutskotten.

Slutligen må framhållas att kravet på enhetlighet vid anslagsbehandlingen rimligen icke kan tillgodoses med nuvarande ordning. Den historiskt belingade handläggningen av budgetfrågorna inom skilda utskott och den i och för sig rationella fördelningen av ärendena på särskilda avdelningar synes otvivelaktigt medföra risker för inkonsekvenser vid tillämpningen av normer och anslagsvillkor. Strävandena att åvägabringa enhetliga principer vid anslagsprövningen torde i särskilt hög grad kunna främjas genom tillkomsten av ett permanent beredningsorgan med tillräckliga resurser.

I det ovan anförda har huvudintresset knutits till tanken på ett särskilt sammanhållande beredningsorgan, eventuellt tillskapat genom en utvidgning av den nu fungerande budgetdelegationen. Förutsättningen för att ett sådant organ verksamt skall fullgöra sina uppgifter är i första hand att dess förankring i de fyra stora riksdagspartierna och i utskottet blir stabil.

Andra vägar än den ovan förordade bör emellertid även kunna prövas vid en ifrågasatt utredning. Det synes oss därför viktigt att framhålla att en sådan utredning bör vara förutsättningslös och om möjligt överlämnas åt en särskild kommitté med allsidig parlamentarisk sammansättning.

Åberopande av vad ovan anförts får vi hemställa,

att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t hemställa om en förutsättningslös utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete.

Stockholm den 26 januari 1956

Bengt Sjölin

Carl S:son Schmidt

Sigfrid Löfgren

Harry Carlsson

i Tibro