

Nr 478

Av herr Håstad, om en utredning av riksdagens budgetarbete i syfte att häri ernå större ändamålsenlighet, planmässighet och enhetlighet.

Vid 1939 års lagtima riksdag väckte herrar Andrén och Öman i första kammaren samt herrar Ivar Anderson och Bagge i andra kammaren en motion om "en skyndsam allsidig utredning om en mera planmässig och enhetlig budgetbehandling i riksdagen samt om framläggande för 1940 års riksdag av förslag i ämnet".

Motionärerna anförde då bland annat:

Den svenska riksdagens budgetbehandling är normalt uppdelad på fyra ständiga utskott: statsutskottet, bankoutskottet, jordbruksutskottet och bevillningsutskottet. Därjämte kunna framställningar av partiell eller uteslutande finansiell natur handläggas av sammansatta utskott respektive — i exceptionella fall — särskilda utskott; de finansiella avgöranden, om vilka de bägge senare slagens utskott ha att yttra sig, kunna vara så mycket viktigare, som det ofta gäller nyanordningar eller reformer inneslutande stora framtida utgiftsbelopp för det allmänna.

Av de fyra nyssnämnda ständiga utskotten ha de tre förstnämnda att behandla statsutgifterna, medan i första hand bevillningsutskottet och till någon del statsutskottet och bankoutskottet ha att behandla statsinkomsterna. Denna uppdelning av budgetbehandlingen på fyra utskott har — så när som på det 1909 ur statsutskottet utbrutna jordbruksutskottet — lång historisk tradition bakom sig. Den konservatism, som utmärkt riksdagen så fort ändring av dess arbetsformer ifrågasatts, har hägnat denna splittring även sedan de tidsförhållanden, ur vilka utskotten framväxt, i hög grad förändrats. I början av 1900-talet kom statsverksamhetens ansvällning och över huvud taget inledandet av en statlig välfärds politik att ställa utgiftsanspråk på staten och skatteanspråk på medborgarna av helt andra proportioner än tillförne, och denna statsfinansiella utveckling har därefter fortgått intill nu, på sistone i allt snabbare och rastlösare tempo. Intet i den nuvarande situationen säger, att vi skulle ha nått gränsen; tvärtom tyder allt på, att vi fortfarande befinna oss mitt uppe i en social och etatistisk utveckling, vars krön och slutmål ingen ännu kan skönja.

I motionen erinrades om kritiska uttalanden om den svenska riksdagens budgetbehandling, bl. a. av 1915 års konstitutionsutskott samt två sakkunnigkommittéer under 1920- och 1930-talet. Ett resultat av reformdiskussionen blev införandet av budgetdelegationen genom beslut vid 1932 års riksdag. Bristfälligheterna i den svenska budgetbehandlingen ville motionärerna sammanfatta i följande:

1) Svårigheter uppkomma redan därigenom att utgifterna behandlas av ett utskott, medan täckandet av desamma överlämnats åt ett annat. Trots riksdagsordningens maning till stats- och jordbruksutskotten att iakttaga "nödiga indragningar och besparingar" erbjuder den nuvarande arbetsuppdelningen icke de önskvärda garantierna för att utgifterna vägas mot tillgångarna. Bevillningsutskottet har i huvudsak fått till uppgift att till varje pris täcka, vad utgiftsutskotten föreslagit och kamrarna bifallit, utan att under den förberedande (och enligt svensk riksdagspraxis i regel avgörande) behandlingen av utgiftsärendena ha haft tillfälle att framlägga sin mening om den statsfinansiella situationen och de förhandenvarande beskattningmöjligheterna.

2) Fördelningen av utgiftsärendenas beredning på trenne utskott — av vilka de bägge ur utgiftssynpunkt viktigaste dessutom arbeta på avdelningar — erbjuder icke full garanti för att anslagen beviljas efter enhetliga normer eller att deras behövlighet och storlek på beredningsstadiet tillräckligt vägas mot varandra. Att skapa enhetligheten och göra avvägningen har överlämnats åt kamrarna, som dock ej kunna vara lämpliga eller riktiga organ för ett värv, vilket måste fordra den mest ingående specialsakkunskap och förutsätta största grundlighet i prövningen. Endast i ringa mån kunna svårigheterna övervinnas genom tillsättandet av sammansatta utskott. Ett exempel på splittringen, när den drives längst, var i fjol beredskapsstatens uppdelning på stats- och jordbruksutskotten; genom underhandsförhandlingar och tack vare nu rådande parlamentariska förhållanden kunde de bägge utskotten visserligen framlägga i princip samstämmiga betänkanden rörande beredskapsstatens principer, men oförligheten av klyvningen av propositionen och motionerna framstår klart, om man gör det tankeexperimentet att utskotten vid sin prövning kommit till stridiga resultat, ja om kamrarna fattat olika beslut.

3) Det nuvarande systemet kännetecknas av en ibland rent av oefterrättlig anhopning av budgetfrågor vid riksdagens uppbrott, vilket, såsom exempel visat, kunnat förrycka prövningen särskilt av skattefrågorna och i realiteten sätta riksdagen ur stånd att med nödig omsorg och handlingsfrihet behandla dessa. Även om det obestriddigen kan vara till fördel för utskottens prövning att viktiga frågor av natur att påverka budgeten och skatteregleringen uppskjutas till en sådan tidpunkt, då budgetläget klart kan överblickas, är det lika obestridligt en nackdel för kamrarna och deras ledamöter att i sista stund överväldigas av viktiga betänkanden utan möjlighet att nöjaktigt hinna genomtränga dem. — — — —

4) Det nuvarande systemet ger egentligen aldrig tillfällen till en prövning i kamrarna av anslagen ej blott med hänsyn till deras behövlighet och ändamålsenlighet utan också till deras statsfinansiella konsekvenser för budgetåret eller för framtiden. Naturligtvis är en ledamot av kamrarna oförhindrad att vid föredragningen av varje utskottsutlåtande, eller varje huvudtitel, öppna en finansdebatt, men han saknar det underlag härför, som ärendets beredning även ur så att säga bevillningsutskottssynpunkt skulle ha skänkt honom; han har dessutom ingen garanti för att finansministern svarar eller ens är närvarande, och vad huvudtitlarna beträffar äro dessa under nuvarande arbetspraxis föga lämpliga som plattform för en budgetdebatt, så länge alla nya och omstridda frågor i

regel uteslutits ur utlåtandena, vilka till mesta delen blott innefatta gamla och "bundna" anslag.

5) På grund av ökningen av riksdagsfrågornas och särskilt anslagsfrågornas antal ha åtminstone i statsutskottet avdelningarna fått en allt större betydelse, samtidigt som plenaarbetet i utskottet, utom i speciella fall, mest blivit en överrevision och en uppsikt över enhetligheten vid utskottets behandling av likartade frågor. Om denna förskjutning av tyngdpunkten vid utskottsberedningen från utskottsplenium till utskottsavdelningen är intet i och för sig att säga; tilläggas må dock att bevillningsutskottets utan någon preliminär granskning i avdelning ofta direkt handlägger de viktigaste ärendena i sitt plenum. Emellertid måste det anses vara en oförmåhet att — vi tala här om statsutskottet — avdelningarna trots sin växande betydelse ej alltid ens inrymma representanter för vart och ett av de fyra största partierna; nog borde riksdagsarbetet uteslutande ha gagn av att de viktiga försvars-, skol-, social- och trafikfrågorna vid avdelningarnas detaljgranskning bereddades under tillfälle för alla de nämnda partierna att åtminstone genom någon representant — bland cirka 370 medlemmar! — få framföra sina synpunkter.

Motionärerna fortsatte:

Givetvis förbise vi icke det för budgeten sammanhållande arbete, som åvilar regeringen och som alltid måste vara av grundläggande betydelse för riksdagen. Ansvaret för att utgifter och inkomster, reformer och skattebärkraft korrespondera mot varandra bär regeringen ej blott vid framläggandet av statsverkspropositionen utan även under riksdagens fortgång, vare sig kamrarna skulle göra viktiga korrigeringar eller det finansiella läget skulle förändras. Men detta ansvar tillkommer ej regeringen ensam. Det åvilar i lika hög grad riksdagen, så länge — såsom det heter i regeringsformen — "svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena" och så länge makten över anslagen uteslutande är lagd i riksdagens hand. Ett parlamentariskt system kan givetvis ålägga riksdagen en viss återhållsamhet vid utövandet av dess statsfinansiella makt, men det skulle strida mot all svensk parlamentarisk tradition att reducera ansvaret i en sådan utsträckning, som om detta icke funnes och förnams. I verkligheten är dock riksdagen till följd av budgetarbetets uppsplittrande på flera utskott icke organisatoriskt lika väl rustad som regeringen att fullgöra och fullfölja sin del av budgetarbetet; riksdagen saknar med andra ord ett utskottsorgan, som enhetligt och allsidigt prövar och sammanhåller budgetärendena. Om denna brist ej förr botats, har det uppenbarligen ej kunnat bero på, att icke ett sådant enhetligt organ skulle ha betraktats som det i och för sig rationellaste, men denna brist kunde icke bli så iögonfallande under en tid, då de parlamentariska förhållandena merendels försatte regeringen i en mindre stark ställning vid budgetarbetet i riksdagen.

Vi äro de sista att förbise den styrka, som vår riksdag äger i sin organisatoriska traditionsrikedom och traditionsbundenhet. Vi vilja ej i och för sig tillråda att dessa hävdvunna former överges till förmån för organisationsformer, vartill förebilder kunna hämtas ur främmande demokratiska europeiska länders parlament. Ej heller förbise vi den grundlighet, som utmärker svenskt utskottsarbete i jämförelse med förhållandena

flerstädes utomlands. Likväl kunna vi ej undgå att fästa uppmärksamheten på att praktiskt taget alla med vårt jämförliga parlament i Europa eftersträvat att skapa en enhetlig behandling av budgetärendena. Hänvisning kan härvid göras till den redogörelse, vilken såsom bilaga åtföljer det ovan nämnda sakkunnighetänkandet från år 1931. Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Norge, Schweiz och Weimarrepublikens Tyskland ha (eller hade) antingen ett enda finansutskott eller ha skapat ett överorgan för sammanhållande av budgetarbetet — i länder med tvåkammersystem finnes ett dylikt utskott för varje kammare, eftersom i motsats till i vårt land utskotten utomlands ej äro gemensamma för kamrarna.

Särskilt beaktansvärd funno motionärerna den enhetliga budgetbehandling, som 1927 införts i Norge. De funno det naturligast att anknyta den svenska budgetbehandlingen till budgetdelegationen, vilken alla de budgetbehandlande utskottens utlåtanden borde passera på vägen till kamrarna; därvid skulle budgetdelegationen blott granska utlåtandena utslutande ur allmänna finansiella synpunkter, d. v. s. väga utgifter mot utgifter och utgifter mot inkomster. Motionärerna ifrågasatte även en numerär förstärkning av statsutskottsavdelningarna för att göra dem mera representativa. Vidare framhöll motionärerna önskvärdheten av att kamrarnas budgetbeslut gjordes blott preliminära, d. v. s. att en möjlighet till ändring gjordes under budgetbehandlingsens fortgång eller innan riksstaten "låstes". Eventuellt kunde samma syftemål delvis vinnas genom att införa mer än en "låsning" av budgetutlåtandena i kamrarna.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte enhälligt en skrivelse i motionens syfte. Utskottet anförde:

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 expeditionsåtgärd, när 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 behövligen 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 allsidig sammansatt kommitté, där representanter för olika utskott deltaga.

I anslutning till utskottets hemställan beslöt riksdagen begära en allsidig utredning och förutsättningslös utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete i syfte att häri ernå större ändamålsenlighet, planmässighet och enhetlighet. Till utskottsutlåtandet hade bl. a. fogats en utförlig PM, uppgjord inom utskottets kansli och innehållande även en redogörelse av den dåvarande budgetbehandlingen inom det norska stortinget.

Den av riksdagen begärda utredningen har emellertid inte kommit till stånd. Att regeringen under kriget ej ansåg sig böra ta upp konstitutionella frågor kan vara förklarligt. Men ej heller efter kriget har regeringen funnit sig föranlåten att tillmötesgå och effektuera riksdagens enhälliga framställning. När denna underlåtenhet 1945 bragtes på tal i en interpellation hänvisade dåvarande finansministern i första hand till bristen just då på kvalificerad arbetskraft för utredningen. 1946 års kommitté angående riksdagens arbetsformer ansåg sig ej böra ta upp spørsmålet, när detsamma ej ingick i direktiven för dess utredningsarbete.

Vad som 1939 års konstitutionsutskott med anledning av motionerna anförde rörande bristen på enhetlighet och planmässighet i den svenska riksdagens budgetbehandling har av den efterföljande utvecklingen själv än starkare understrukits. De finansiella frågorna ha nu för tiden blivit mer än någonsin tidigare dominerande i riksdagen. Samtidigt har budgetbehandlingen i vidaste bemärkelse kommit att ingripa på hela den ekonomiska politiken. Det är ej blott det självklara sambandet mellan inkomster och utgifter, som accentuerats. Skattepolitiken har dessutom blivit ett led i budgetbalanseringen med helt andra perspektiv än tidigare, då bevillningar voro åtaganden som endast hade till uppgift att fylla vad statsverket oundgängligen behövde. Över- och underbalansering bedömes nu med hänsyn till konjunkturutvecklingen. Även kapitalbudgetens finansiering sker nu oftast på ett annat sätt än tidigare. Riksdagen saknar ett utskott eller något annat organ, som har till uppgift eller är befogat att bedöma alla de budgetpolitiska frågorna ur enhetliga synpunkter på samma sätt som dessa enhetligt handläggas i regeringen. Denna brist i riksdagens arbete och maktställning framträder dag för dag allt tydligare. Utan att jag föregriper en utredning synes den närmast till hands liggande utvägen vara att utvidga budgetdelegationen och utrusta denna med ifrågavarande befogenheter. Vidare synes det önskvärt att riksdagens budgetarbete inleddes med ett principiellt ställningstagande till den ekonomiska politiken, i första hand avseende utgifternas och inkomsternas ungefärliga omfattning, balan-

seringen, upplåningen samt skattepolitikens allmänna inriktning. Efter detta ställningstagande skulle de ständiga utskottens beredningsarbete fortgå som hittills, givetvis under iakttagande av vad riksdagen sålunda principiellt uttalat. För att ytterligare öka smidigheten i den budgetära och ekonomiska politiken, som ju kan behöva anpassa sig efter konjunkturernas växlingar, borde en rätt till omprövning, "rekonstruktion", av ett redan fattat beslut införas.

Med stöd av vad här ovan anförts hemställer jag i enlighet med 1939 års riksdagsbeslut,

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

Stockholm den 26 januari 1956

Elis Håstad