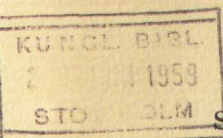




**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012



STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1959:16

Finansdepartementet

SOU
1959:16



RIKSDAGENS BUDGETARBETE

BETÄNKANDE AVGIVET AV

BUDGETKOMMITTÉN

Stockholm 1959

Statens offentliga utredningar 1959

Kronologisk förteckning

1. Statligt stöd till jordbrukets inre rationalisering. Idun. 164 s. Jo.
2. Filmstöd och biografnöjesskatt. Idun. 153 s. Fi.
3. Preliminär nationalbudget för år 1959. Marcus. V + 131 s. Fi.
4. Kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten. Idun. 485 s. Ju.
5. Läkemedelsförsörjningens organisation. Idun. 304 s. I.
6. Fångvårdsanstalters optimala storlek. Idun. 63 s. + 6 s. ill. Ju.
7. Statligt kreditstöd till hantverk och småindustri m. m. Kihlström. 131 s. H.
8. Utbildning av lärare i yrkesämnen för industri och hantverk samt handel. Idun. 210 s. E.
9. Lokala skyddstjänstemän samt arbetarskyddsstyrelsens organisation. Idun. 78 s. S.
10. Författningsutredningen: IV. Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957. Idun. 145 s. Ju.
11. Förutsättningarna för civil varvsdrift vid Karlskrona örlogsvarv. Idun. 56 s. Fö.
12. Tilläggs pensioneringens administration. Idun. 186 s. S.
13. Familjebeskattningen. Idun. 275 s. Fi.
14. Reviderad nationalbudget för år 1959. Marcus. V + 112 s. Fi.
15. Fångvårdsstyrelsen. Idun. 216 s. Ju.
16. Riksdagens budgetarbete. Marcus. 56 s. Fi

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen angivits, t ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1959:16

Finansdepartementet



RIKSDAGENS BUDGETARBETE

BETÄNKANDE AVGIVET AV

BUDGETKOMMITTÉN

STOCKHOLM 1959

ISAAC MARCUS BOKTRYCKERI AKTIEBOLAG

STATENS OFFENTLIGA TRYCKERIEN 1930.10

Finansdepartementet



RIKSDAGENS BUDGETARBETE

BETÄNKANDE ACHTTE

BUDGETKOMMITTÉN

STOCKHOLM 1930

FRANC MARET'S BOKTRYCKERI (AKTIEBOLAG)

Innehåll

Skrivelse till departementschefen	5
I. Inledande översikt	
A. Historisk återblick	7
B. Den parlamentariska budgetbehandlingen i Norge, Danmark och Finland	31
C. Bakgrunden till framställda reformkrav	34
II. Kommitténs förslag	
A. Riksdagens ställningstagande till finansplanen och nationalbudgeten m. m.	36
B. Samordnande instans för riksdagens budgetarbete	38
C. Återprövningsrätt i budgetfrågor	41
III. Specialmotivering till kommitténs författningsförslag	
A. Regeringsformen	44
B. Riksdagsordningen	44
IV. Ändringar i riksdagsstadgan och i kamrarnas ordningsstadgor	49
Författningstexter:	
Förslag till ändrad lydelse av §§ 53, 64 och 109 regeringsformen samt övergångsstadgande	51
Förslag till ändrad lydelse av §§ 36, 39, 40, 45, 48, 54 och 63 riksdagsordningen samt övergångsstadgande	52

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Finansdepartementet

Den 10 januari 1957 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för finansdepartementet att tillkalla sex utredningsmän med uppdrag att verkställa utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, samma dag såsom utredningsmän ledamoten av riksdagens första kammare, redaktören T. S. Bengtson, ledamöterna av riksdagens andra kammare, sedermera landshövdingen E. W. Håstad och andre vice talmannen, f. d. folkskolläraren O. J. N. Malmborg, generaldirektören R. G. Renlund, ledamoten av riksdagens andra kammare, förutvarande statsrådet P. E. Sköld och numera landshövdingen E. A. Westerlind. Tillika uppdrog departementschefen åt Westerlind att i egenskap av ordförande leda arbetet. Sedan Sköld begärt entledigande från uppdraget att vara utredningsman, uppdrog departementschefen den 6 november 1957 åt ledamoten av riksdagens andra kammare, numera landshövdingen O. A. Sehlstedt att vara ledamot av kommittén. Ledamoten Håstad avled den 7 maj 1959, vid vilken tidpunkt kommitténs arbete i allt väsentligt slutförts, och han hade före sitt fränfälle biträtt kommitténs samtliga förslag.

Utredningsmännen har antagit namnet budgetkommittén.

Den 31 januari 1957 uppdrogs åt tillförordnade byråchefen S. M. Oredsson att vara kommitténs sekreterare. Den 21 februari 1957 förordnades numera tillförordnade budgetsekreteraren G. V. V. Paulsson att vara biträdande sekreterare.

Den 26 januari 1959 uppdrogs åt professorn vid universitetet i Lund N. N. Stjernquist att såsom expert biträda kommittén.

I kommitténs direktiv har några särskilda riktlinjer för utredningens drivande icke ansetts böra uppdragas, utan de synpunkter som vid skilda tillfällen framförts vid riksdagsbehandling av frågan om riksdagens budgetarbete har ansetts kunna tjäna till ledning för kommitténs arbete.

Kommittén har under utredningsarbetets gång haft överläggningar dels med representanter för de riksdagsledamöter som vid 1956 års riksdag väckte motioner om ifrågavarande utredning, dels med representanter för stats-, bevillnings-, jordbruks- och bankoutsrottens presidier och sekretariat. Vidare har representanter för de fyra demokratiska partiernas riksdagsgrupper beretts tillfälle ta del av och framföra sina synpunkter på de förslag som preliminärt framkommit under kommitténs arbete.

Kommittén har enligt sina direktiv under arbetets gång haft kontakt med stabiliseringsutredningen och författningsutredningen.

Sedan uppdraget numera slutförts, får kommittén vördsamt överlämna betänkande angående riksdagens budgetarbete jämte förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. Kommittén vill anmäla att endast sådana ändringar föreslagits i grundlagstexten, som är direkt betingade av kommitténs förslag.

Ledamoten Sehlstedt har framhållit, att hans anslutning till föreliggande förslag självfallet har skett mot bakgrunden av nuvarande kammarsystem och utskottsorganisation och att han därför icke anser sig bunden av sina ställningstaganden för den händelse författningsutredningen i sitt fortsatta arbete skulle komma fram till förslag om ändrade förutsättningar i dessa avseenden.

Stockholm den 27 maj 1959.

ERIK WESTERLIND

TORSTEN BENGTSON

OSCAR MALMBORG

GÖSTA RENLUND

OSSIAN SEHLSTEDT

Malte Oredsson

I. Inledande översikt

A. Historisk återblick

1809 års regeringsform och 1810 års riksdagsordning synes ha avsett att göra statsutskottet till det centrala organet för budgetregleringen. Detta utskott skulle sålunda omhänderha den förberedande behandlingen icke blott av samtliga statsutgifter, såväl statsverkets som riksgäldskontorets, utan även av statsverkets ordinarie inkomster. Längre ansågs statsutskottet också skola beräkna de särskilda i § 60 regeringsformen avsedda bevillningarna. Bevillningsutskottet skulle sålunda endast ha att, sedan statsutskottet utrett stats- och riksgäldsverkens behov och uppgivit huru stort belopp av allmän bevillning som erfordrades för att fylla dessa behov, föreslå sättet för den allmänna bevillningens fördelning och utgivande. Praxis utvecklades emellertid så småningom i den riktningen att bevillningsutskottet övertog alla frågor rörande bevillningarna, såväl de särskilda bevillningarna som den allmänna bevillningen. Vid 1853—54 års riksdag vidtogs också ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen så att denna praxis lagfästes. Handläggningen av budgetens utgiftssida bibehölls däremot i sin helhet hos statsutskottet ända till år 1909. I 1866 års riksdagsordning gavs visserligen en delvis ny formulering av statsutskottets uppgifter, men denna innebar i sak icke någon väsentlig förändring. År 1909 överflyttades emellertid en del av statsutskottets uppgifter till andra utskott. Jordbruksutskottet nyinrättades och anförtroddes jordbruksärenden och bankoutskottet fick överta frågor avseende pensions- och indragningsstaterna ävensom frågor rörande pensionsväsendet i övrigt. År 1933 togs ett nytt steg i samma riktning, då till bankoutskottet överfördes frågor om »riksdags- och revisionskostnader ävensom kostnader för riksdagens hus och verk» liksom ock frågor om »användningen av de under riksgäldskontorets förvaltning stående utlåningsfonder». Samtidigt återgick däremot till statsutskottet beredningen av det under pensionshuvudtiteln alltjämt uppförda anslaget till allmänna indragningsstaten.

Frågan om en reformering av riksdagens budgetarbete har varit föremål för debatt vid ett flertal riksdagar och berörts av flera utredningar.

Vid 1915 års riksdag väcktes en motion (AK nr 1 av herr Palmstierna) 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. De mest framträdande olägenheterna i detta hänseende ansågs vara bristen på

ordnad samverkan mellan de budgetuppgörande utskotten och frånvaron av samarbete mellan regering och riksdag under det förberedande statsregleringsarbetet. Vidare påtalades olämpligheten av att anslags- och beskattningsbesluten fattades successivt men hade definitiv karaktär. Den omständigheten, att själva statsregleringens avslutande fått karaktären av en formalitet, som överlåtits till stats- och bevillningsutskotten och i vilken riksdagen in plenum knappast toge någon del kritiserades likaså.

Såsom medel att råda bot för de påtalade missförhållandena antyddes i motionen i första hand sådan omläggning, att utgiftsförslag, vilka nämnvärt inverkade på statsregleringen, efter förberedande utredning endast blev föremål för provisoriska beslut. Dessa skulle definitivt konfirmeras senare i samband med riksstatens fastställande, för den händelse icke då framträdande omständigheter gjorde ändring 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 slutligt avgörande. Ytterligare ifrågasattes i motionen, att regeringen skulle äga rätt att låta sig representeras 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 avgav memorial med översikter över detta arbetes fortskridande.

Vid behandling av motionärens reformförslag intog konstitutionsutskottet (utlåtande nr 13) 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. Beträffande tanken på en direkt och officiell samverkan mellan regeringen och de budgetberedande utskotten erkände konstitutionsutskottet, att en dylik samverkan skulle vara ägnad att underlätta 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 grundsatser med avseende å regeringens och riksdagens ställning till varandra. Utskottet ville därför icke i förevarande sammanhang tillstyrka att riksdagen gjorde något 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. Att helt upphäva vare sig den ena eller den andra kunde ej ifrågasättas; bådadera var 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 grundsatser 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 uppsköts till riksdagens sista tid och då prövades i ett sammanhang, finge riksdagen tillfälle att verkligen välja mellan olika tillbuds 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 oförtydbart, och här lät 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 åstadkoms 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 ha visat, icke var lämplig — någon annan form kunde utfinnas, som gav 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 uppmärk-

sammas, 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.

Konstitutionsutskottets hemställan förföll 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. I kommitténs den 30 november 1920 avgivna 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 handlade 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 utskotts förslag 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 avge finansbetänkande samt dessutom avge 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 å 10.

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 (I: 103) togs direkt och uteslutande sikte på detta spörsmål, vari utredning begärdes. Det framhölls, att frågan om en omläggning av utskottsarbetet för budgetbehandlingsens förbättrande förtjänade diskuteras även ur andra synpunkter än dem, som återfanns i kommitténs promemoria. Sålunda borde övervägas lämpligheten att anordna en mer eller mindre genomförd motsvarighet till de upprepade läsningar, som förekom i åtskilliga utländska riksförsamlingar. I den andra motionen (I: 104) 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.

Konstitutionsutskottet, som i ett sammanhang behandlade de båda nu omförmälda motionerna, fann (utlåtande nr 12) en utredning om förbättrad budgetbehandling önskvärd men tog avstånd från vissa i motionerna framförda uppslag. Förslaget om provisoriska beslut i budgetfrågor blev sålunda avvisat, varvid utskottet återopade i huvudsak enahanda skäl som anförts av 1915 års konstitutionsutskott samt därutöver tillade, att den omläggning av budgetåret, som år 1921 beslutats, svårligen var förenlig med genomförande av en provisorisk budgetbehandling, enär budgetens ikraftträdande redan den 1 juli samma år den beslutades nödvändiggjorde en successiv och skyndsam behandling av budgetens olika delar med därefter omedelbar expedition av besluten. Även från den i motionen I: 104 skisserade utskottsorganisationen tog utskottet i allt väsentligt avstånd. Konstitutionsutskottet framlade emellertid även denna gång för egen del vissa förslag till 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 åvägabringande av ett närmare samarbete mellan de viktigaste budgetbehandlande utskotten och dels genom ändring i vissa avseenden beträffande utskottens kompetensområden.

Riksdagen avlog emellertid utskottets hemställan.

Vid 1928 och 1929 års riksdagar väckta motioner om utredning rörande möjligheterna till förändringar i riksdagsutskottens organisation bland annat syftande till att åstadkomma en enhetligare handläggning av budgetärendena (II: 416 vid 1928 års riksdag respektive I: 234 och II: 352 vid 1929 års riksdag) föranledde icke någon riksdagens åtgärd.

1930 års konstitutionsutskott hemställde (memorial nr 21) om en utredning av frågan om riksdagens arbetsformer, vilken hemställan bifölls av riksdagen. Med anledning härav tillkallade Kungl. Maj:t i augusti 1930 särskilda sakkunniga för att verkställa den begärda utredningen. I sitt den 31

oktober 1931 avgivna betänkande (SOU 1931:26) berörde de sakkunniga jämväl frågan om riksdagens budgetbehandling.

Efter att ha redogjort för tidigare överväganden i frågan anförde 1930 års kommitté följande.

Av den i det föregående lämnade översikten rörande den behandling, som under de senaste årtiondena i samband med framställda reformyrkanden ägnats sätet för budgetfrågornas handläggning inom riksdagen, torde framgå, att kritiken mot det nuvarande systemet för riksdagens budgetbehandling under senare år väsentligen inriktats på tre punkter.

Till en början har sålunda beklagats den splittring av utgiftsärendena på tre olika utskott som sedan år 1909 ägt rum. I denna del har såsom en olägenhet framhållits det förhållandet, att officiella garantier saknas för att de anslagsbehandlande utskotten vid sin successiva beredning av utgiftsfrågorna uppehålla nödigt samarbete för sammanhållning av budgetarbetet och för rådplägnings särskilt med avseende å möjligheterna för täckning av de utgiftsanslag, vilka tillstyrkas.

Vidare har framhållits, att det för flertalet riksdagsmän och särskilt för de ledamöter, som ej medverka i budgetärendenas beredning inom utskott, är svårt för att icke säga nästan omöjligt att under utgiftsfrågornas successiva behandling inom kamrarna följa och överblicka statsregleringsarbetets fortgång och förskaffa sig den kännedom om läget med avseende å både inkomster och utgifter, som ofta kan vara av betydelse för ställningstagande i föreliggande detaljfrågor. Det har betecknats såsom en brist, att vägledning i dessa hänseenden icke gives de enskilda riksdagsmännen genom budgetära översikter och redogörelser m. m.

Ytterligare har såsom en framträdande olägenhet med det rådande systemet påtalats, att planmässiga metoder icke tillämpas för statsregleringens slutliga behandling och fastställande och särskilt att formella garantier saknas för att ordnat samarbete härvidlag kommer till stånd mellan de budgetbehandlande utskotten, enkannerligen stats- och bevillningsutskotten. I detta sammanhang har rikstatts kritik mot att olika delar av budgetens inkomstsida behandlas isolerade från varandra på sådant sätt, att kamrarna berövas möjligheten att samtidigt pröva alla de olika utvägar, som kunna ifrågasättas för åstadkommande av balans i budgeten, och mot att såsom följd härav avgörandet i förevarande frågor i realiteten helt hänskjutits till stats- och bevillningsutskotten, vilkas förslag knappast kunna i kamrarna på någon punkt rubbas utan att hela budgetregleringen därigenom bringas i oordning. Det har i anslutning härtill stämplats såsom ett missförhållande, att budgetens fastställande äger rum på så sen tidpunkt, att riksdagsarbetet i övrigt redan avslutats och kamrarnas ledamöter i stor utsträckning lämnat riksdagen.

Vid bedömande av den kritik mot de nuvarande formerna för budgetarbetets bedrivande, som sålunda framställts — och vilken, såvitt kommittén kunnat finna, i de två sistberörda punkterna kan sägas i det väsentliga giva uttryck åt en tämligen utbredd uppfattning såväl inom riksdagskretsar som bland opinionen utom riksdagen — torde icke böra förbises vissa omständigheter, som äro ägnade att i någon mån reducera olägenheterna av systemet för budgetbehandlingen och därmed förminska kritikens räckvidd och bärkraft. I detta hänseende må, såsom ock 1915 års konstitutionsutskott betonade, i första hand framhållas, att riksdagen genom statsverkspropositionen redan från början får sig förelagd en med avseende å såväl inkomster som utgifter fullständig finansplan för det kommande budgetåret, vilken plan är avsedd att bilda och jämväl i stort sett utgör den fasta grunden för riksdagens finansarbete. Vad angår den påtalade uppdelningen av utgiftsärendena på flera utskott, är det visserligen sant, att denna uppdelning ur synpunkten av fasthet och konsekvens i budgetbesluten i och för sig är en olä-

genhet, men dennas betydelse för budgeten såsom helhet betraktad synes dock icke böra överskattas. Den alldeles övervägande delen av utgiftsärendena kvarligger fortfarande koncentrerad hos ett utskott. Summan av de huvudtitlar, som utbrutits från statsutskottet, utgör icke fullt tio procent av riksstatsens totalsumma. Av dessa huvudtitlar innefattar den till summan största — den elfte — endast i ringa grad reella utgiftsspörsmål, som år från år kunna skifta, utan den utgör till helt dominerande del automatiska belastningar, vilka äro en följd av den enligt sakens natur på längre sikt ordnade pensionslagstiftningen och vid vilkas budgetmässiga beräkningar för närmaste statsregleringsperiod ej är lämnat något utrymme för hänsyn till täckningsmöjligheterna. Däremot torde vid utgiftsbehandlingen i övrigt de beredande utskotten i realiteten icke, såsom det gjorts gällande, bortse från frågan om utgifternas täckning. Såväl beträffande möjligheterna härutinnan som i fråga om budgetens slutliga sammanställning och fastställande torde i verkligheten upprätthållas ett visst samarbete mellan stats- och bevillningsutskotten, låt vara att detta samarbete icke erhållit officiella former.

Även med beaktande av senast berörda omständigheter måste kommittén dock säga sig, att de förut omförmälda erinringarna icke helt sakna fog och att frågan om möjligheterna för en förbättring i riksdagens budgetbehandling i riktning mot ökad planmässighet och överskådlighet därför är förtjänt av allvarligt överbäggande. Om det tillämpade systemet icke under de senare åren föranlett olägenheter av mera framträdande art, kan en bidragande orsak härtill vara att söka däri, att det finansiella läget varit sådant, att mera allvarliga svårigheter för budgetens balanserande knappast förelegat. I svårare budgetlägen kan det däremot vara behöfligt med en form, som skapar större garantier för tillfredsställande prövning av budgetärendena och särskilt för budgetens slutliga fastställande, och i varje fall måste det för den allmänna opinionen framstå såsom otillfredsställande, att en dylik form icke föreligger i officiell gestaltning. Samtidigt är det i och för sig önskvärt, att även de riksdagsledamöter, som icke deltaga i den förberedande budgetberedningen i utskott, såvitt görligt sättas i stånd att under riksdagens gång bättre än nu överblicka och bedöma budgetläget och därmed att med större självständighet och ansvar deltaga i kamrarnas avgöranden i förevarande frågor.

Med avseende å de uppslag, som tidigare i olika sammanhang framkommit för undanröjande av olägenheterna på ifrågavarande område, har den lämnade historiska översikten visat, att dessa uppslag delvis äsyftat tämligen vittgående och radikala reformer. Sålunda har ifrågasatts tillskapande — med eller utan uppdelning av utgiftsfrågornas preliminära beredning på ett flertal utskott — av en överinstans över de budgetbehandlande utskotten med uppgift dels att behandla vederbörande utgiftsfrågor särskilt ur täckningsmöjligheternas synpunkt — att, såsom det uttryckts, pröva anslagskravens »budgetära behörighet» — dels ock att avgiva förslag om budgetens slutliga fastställande jämte vad därmed äger sammanhang. Vidare har från en del håll föreslagits tillgripande av utvägen att göra kamrarnas successiva anslagsbeslut till en början provisoriska med möjlighet att i slutet av riksdagen i mån av behov vidtaga jämkningar däri.

Redan i samband med behandlingen av frågan om en uppdelning av statsutskottets verksamhet på ett flertal fristående utskott har kommittén berört och avvisat tanken på anordnande av en överinstans över de utgiftsbehandlande utskotten med uppgift att yttra sig över anslagskraven i budgetärt hänseende. Kommittén har emellertid även haft under ingående överbäggande förslaget att göra anslagsbesluten till en början provisoriska och att alltså skapa möjlighet att vid behov verkställa en förnyad prövning av och en jämkning i budgetens utgiftssida. Kommittén har jämväl till bedömande förehaft tanken på olika modifikationer av en dylik anordning, t. ex. på sådant sätt att endast anslagskrav, vilka väckts motionsvis och som ginge ut på antingen anslag till nya ändamål eller anslagsök-

ningar i förhållande till vad Kungl. Maj:ts föreslagit, i båda fallen överstigande en viss procent av slutsumman för Kungl. Maj:ts riksstatsförslag, skulle göras till föremål för provisoriska beslut, vilka kunde i samband med budgetens slutliga sammanställande jämkas eller upphävas. Kommittén har dock efter omprövning ansett sig icke kunna förorda någon åtgärd i sålunda angiven riktning. Kommittén finner, i anslutning till vad 1915 och 1922 års konstitutionsutskott yttrat på denna punkt, att mot en anordning med dubbla budgetbehandlings-, vare sig helt genomförd eller med vissa begränsningar, resa sig så allvarliga betänkligheter såväl i konstitutionellt avseende som med hänsyn till praktiska konsekvenser av olika slag, att ett införande av en sådan anordning knappast bör ifrågasättas.

Däremot har kommittén funnit sig böra inom ramen för nuvarande utskottsorganisation ifrågasätta vissa åtgärder i syfte att undanröja eller förminska de allmänna påtalade olägenheterna av nuvarande system.

Änglägnast har syns kommittén vara att möjliggöra en officiell samverkan mellan de budgetbehandlande utskotten vid budgetens slutliga fastställande. En dylik samverkan skulle efter kommitténs mening lämpligast kunna åvägabringas på sådant sätt, att uppgiften att avgiva förslag beträffande den slutliga budgetregleringen anförtros åt deputerade, utsedda av de fyra budgetutskotten (stats-, bevillnings-, banko- och jordbruksutskotten) på sätt gäller om sammansatta utskott. Det har inom kommittén ifrågasatts, att denna budgetdeputation och dess uppgifter skulle i grundlagsväg regleras på sådant sätt, att de enligt riksdagsordningen åt stats- och bevillningsutskotten givna åliggandena beträffande inkomstberäkning och riksstatsförslag skulle frätas dessa utskott och tilläggas en på angivet sätt sammansatt deputation, om vars bildande skulle givas föreskrifter i riksdagsordningen. Kommittén har dock efter övervägande funnit lämpligast att söka vinna det avsedda syftet på ett enklare och mera smidigt sätt. Överhuvud taget har det syns kommittén önskvärt, att beträffande formerna för det här avsedda samarbetet icke i grundlag givas några närmare regler, som skulle kunna lägga hinder i vägen för en utveckling av praxis med ledning av de erfarenheter, som kunna komma att göras. Kommittén har därför ansett sig icke böra förorda andra grundlagsföreskrifter om ifrågavarande samarbete än att i stadgandena om stats- och bevillningsutskottens uppgifter göres ändring av innebörd att dessa uppgifter, i vad de hänföra sig till budgetens slutliga sammanställande, skola av vederbörande utskott fullgöras gemensamt eller efter samråd med de övriga utskott, vilka handlägga statsregleringsfrågor. Det skulle med en sådan avfattning stå stats- och bevillningsutskotten fritt att för statsregleringens handläggande välja mellan å ena sidan en gemensam behandling mellan samtliga budgetutskotten — vilken behandling då bör ske i sammansatt utskott, på sätt i riksdagsordningen därom föreskrives — och å andra sidan ett samråd med de övriga budgetutskotten i den form utskotten kunna finna lämpligast, vilket samråd skulle föregå stats- och bevillningsutskottens avgivande av betänkanden vart för sig. Därest den förstnämnda utvägen väljes, skulle vinnas den fördelen, att i ett betänkande kunde framläggas förslag beträffande samtliga frågor, som med den slutliga budgetregleringen äga samband.

Detta betänkande skulle alltså omfatta såväl riksstatens inkomstsida i dess helhet — vilken nu i skilda etapper behandlas av statsutskottet, bevillningsutskottet och bankoutskottet vart för sig — som även riksstatens utgiftssida, varvid ståndpunkt jämväl skulle tagas i fråga om anslagens täckande med lånemedel eller med andra statsinkomster o. s. v. Genom en sådan anordning skulle kamrarna bliva i tillfälle att i ett sammanhang överblicka och på en gång pröva samtliga de utvägar, vilka för statsregleringens åstadkommande kunna föreligga och som icke sällan kunna röra sakfrågor av ingripande betydelse.

Synnerligen önskvärt är, att statsregleringens uppgörande och fastställande i den ordning, som här antytts, kan äga rum på en tidpunkt, då riksdagsarbetet i

öfrigt ännu pågår, och alltså icke — såsom nu vanligen är fallet — bliva en expeditionssåtgärd, vid vilken fästes ringa vikt och i vilken blott ett fåtal av riksdagens ledamöter deltaga. Detta förutsätter, att utgiftsbesluten hinna slutföras något tidigare än vad nu sker. Med en arbetsbörda, som hittills ålegat statsutskottet och särskilt vissa av dess avdelningar, har det under nuvarande förhållanden icke varit möjligt för detta utskott att avsluta sitt arbete inom härför erforderlig tid. Genom den utökning av statsutskottet med en femte avdelning, som kommittén förordat och det påskyndande av utskottets arbete, som härigenom möjliggöres, skulle emellertid enligt kommitténs mening skapas förutsättningar för statsregleringens verkställande innan riksdagsarbetet i öfrigt ännu avslutats.

Det samarbete mellan de budgetbehandlande utskotten, som kommittén alltså ifrågasatt, synes emellertid icke behöva begränsas blott till själva slutakten i budgetbehandlingen. För befrämjande 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 rådplägningar mellan budgetutskotten rörande budgetfrågor vara av icke ringa betydelse. För dylika överläggningar synas deputerade från vart och ett av ifrågavarande fyra utskott kunna utgöra ett ändamålsenligt organ. Det synes därför vara lämpligt, att en dylik deputation tillsättes i början av riksdagen och att den därefter sammanträder i den mån så befinnes önskvärt.

I anslutning till vad nu anförts finner sig kommittén böra föreslå, att i reglementariska föreskrifter för riksdagen införes ett stadgande av innehåll, att stats-, bevillnings-, banko- och jordbruksutskotten inom tjugu dagar från riksdagens öppnande böra utse deputerade för att under riksdagens lopp, i den utsträckning sådant finnes påkallat, rådpläga i frågor, som angå budgetarbetet inom riksdagen.

Den huvuduppgift, som bör tillkomma ifrågavarande deputation, torde därvid böra allmänt angivas vara att verka för att största möjliga enhetlighet vid budgetbehandlingen iakttages. Emellertid lär derjämte lämpligen på deputationen böra läggas ansvaret för att anordningar vidtagas i syfte att i erforderlig omfattning bereda riksdagens ledamöter information rörande budgetarbetets fortgång och förutsättningarna för detsamma. För närvarande utdelas till ledamöterna i de budgetbehandlande utskotten vissa inom statsutskottet upprättade summariska sammanställningar över riksdagens beslut i utgiftsfrågor. Ledamöterna i statsutskottet torde derjämte erhålla vissa mera specificerade tabläer rörande utgiftsbesluten. Det synes vara påkallat, att redogörelser i dessa hänseenden göras tillgängliga för kamrarnas ledamöter i allmänhet. Derjämte synes vara erforderligt att vissa uppgifter och beräkningar över statsverkets inkomster tid efter annan uppgöras och delgivas kamrarnas ledamöter. Det torde nämligen få anses önskvärt, att samtliga riksdagsmän genom lämpliga sammanställningar icke blott hållas underlättade om de successiva anslagsbeslutens inverkan på riksstatens utgiftssida utan även erhålla bättre ledning än nu för bedömande av budgetförslagets inkomstberäkningar och därigenom vinna större förutsättningar att vid de olika sakfrågornas behandling pröva deras budgetära innebörd. Lämpligt torde måhända ock vara, att i början av riksdagen samt därefter med vissa mellanrum uppgöras och framläggas sammanställningar huvuddittelsvis över beloppen av motionsvis gjorda anslagsäskanden, i den mån dessa ännu icke blivit föremål för riksdagens beslut. Nu berörda sammanställningar torde böra uppgöras och framläggas av den ifrågasatta budgetdeputationen.

Utöver vad här sagts skulle enligt kommitténs förslag icke meddelas några författningsbestämmelser rörande budgetdeputationens verksamhet. Om denna deputation kommer till stånd, lär det emellertid ligga i sakens natur, att densamma såsom regel kommer att bliva den institution, som användes för det samarbete mellan budgetutskotten, vilket skall äga rum med avseende å riksstatens uppgörande jämte vad därmed äger sammanhang, vare sig detta samarbete endast ta-

ger formen av samråd före de betänkanden, som vederbörande utskott avgiva vart för sig, eller det äger rum på sådant sätt, att utskotten till gemensam behandling överlämna de med statsregleringens avslutande sammanhängande frågorna.

Med vad sålunda föreslagits skulle, såvitt kommittén kunnat finna, kunna erinras, att budgetdeputationen komme att bliva ett organ, som hade till uppgift att under riksdagens gång med uppmärksamhet följa budgetlägets utveckling samt budgetbehandlings fortgång inom de olika utskott, som därvid medverka. Det är dock ingalunda kommitténs mening, att deputationen skulle på något sätt ingripa reglerande i budgetutskottens självständiga arbete. Ansvar för budgetbehandlingen inom utskotten bör under alla förhållanden — fränsett statsregleringens avslutning i de fall, då denna angelägenhet hänskjutes till deputationens beredning — orubbat kvarbliva hos dessa utskott. De överläggningar rörande budgeten i allmänhet och särskilt rörande inkomst- och utgiftsfrågors relation till varandra, som i deputationen kunna förekomma, torde dock mången gång kunna vara av värde även för budgetutskottens bedömande av utgiftsfrågorna och framför allt av sådana utom regeringens finansplan fallande anslagskrav, vilka äro av betydande storleksordning och om vilka på grund härav eller av andra skäl delade meningar råda samt vilkas avgörande i regel plägar uppskjutas till riksdagens senare del, då inkomstförhållandena kunna bättre än tidigare bedömas.

I detta sammanhang har kommittén ansett sig böra framhålla vikten av att inkomstfrågor, vilka äro av större betydelse för budgeten — såsom frågor om nya eller ändrade skatter eller om finanstullar o. s. v. — såsom regel icke, på sätt hittills understundom skett, avgöras under riksdagens tidigare skede utan, där icke särskilda skäl framtvinga en annan ordning, uppskjutas intill dess anslagsbehoven kunna överblickas och helst företagas till prövning först i samband med den slutliga statsregleringen, då olika möjligheter kunna i ett sammanhang vägas mot varandra. Om, såsom kommittén förutsätter, statsregleringens fastställande kan framflyttas till en tidpunkt, då riksdagens arbete i övrigt ännu pågår och dess ledamöter alltså äro samlade, skulle för en sådan anordning givetvis skapas helt andra förutsättningar än vad hittills varit fallet. Frågor, i vad mån ärenden av förevarande art kunna och böra upptagas till avgörande före den slutliga budgetregleringen, höra till de ämnen, beträffande vilka rådplägnings i budgetdeputationen bör kunna bliva av värde.

Vad beträffar antalet ledamöter i budgetdeputationen, torde detsamma få — liksom i allmänhet gäller beträffande deputerade för överläggning mellan olika utskott — i första hand bestämmas genom överenskommelse mellan de utskott, som tillsätta deputationen. Kunna dessa icke överenskomma om antalet, lärers detsamma lämpligen böra utgöra 6 från varje utskott.

I proposition nr 105 till 1932 års riksdag anförde departementschefen med anledning av kommitténs förslag i fråga om budgetbehandlingen följande.

Kommitténs förslag härutinnan innebär, i vad det avser grundlagsändring, införandet av uttrycklig bestämmelse om samverkan mellan de budgetbehandlande utskotten i och för budgetens slutliga fastställande. Under övervägande inom kommittén har varit att i större eller mindre utsträckning möjliggöra fattande av provisoriska beslut i anslagsfrågor. Vid en förnyad prövning skulle därefter vid behov jämkning kunna verkställas i budgetens utgiftssida. Emellertid har kommittén på grund av uttalade betänkligheter såväl i konstitutionellt avseende som beträffande de praktiska konsekvenserna ej ansett sig böra ifrågasätta en dylik anordning. Onekligen äro en del anslagsfrågor av den beskaffenhet, att beslut däri böra bliva omedelbart bindande. I andra fall åter skulle det otvivelaktigt vara till stor fördel, om en efterprövning av de successivt fattade anslagsbesluten och, i mån anledning därtill yppades, nedsättning i eller uteslutning av preliminärt beslutade anslag finge ske i samband med statsregleringens slutliga handläggning,

då budgeten kan i dess helhet överblickas och hänsyn även kan tagas till under riksdagens lopp inträffade omständigheter. Kommittén har emellertid avsett, att syftet med nu omnämnda anordning skulle till viss grad kunna nås medelst ett kontinuerligt samarbete mellan de budgetbehandlande utskotten, vilket föreslås skola ske genom deputerade, utsedda av utskotten. Stadgande härom har upptagits i kommitténs utkast till ändringar i de för riksdagen gällande reglementariska föreskrifterna. Med hänsyn till den av kommittén sålunda intagna ståndpunkten torde i frågans nuvarande läge tillräcklig anledning ej föreligga för ett framställande av förslag från min sida om annan ordning vid beslut i anslagsfrågor. Vad beträffar kommitténs förslag till grundlagsbestämmelse om samverkan mellan de budgetbehandlande utskotten i och för budgetens slutliga fastställande, kan det möjligen komma att visa sig mest rationellt att ordna detta samarbete i form av sammansatt utskott. Det synes 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 kunna komma att göras. Till förslaget i denna del kan jag sålunda giva min anslutning.

1932 års konstitutionsutskott anförde i sitt utlåtande (nr 26) över propositionen i denna del följande.

Vid bedömandet av kritiken mot de nuvarande formerna för budgetarbetets bedrivande bör icke förbises, att vissa omständigheter äro ägnade att i någon mån reducera olägenheterna av systemet för budgetbehandlingen. Riksdagen får sig sålunda redan från början genom statsverkspropositionen förelagd en med avseende på såväl inkomster som utgifter fullständig finansplan för det kommande budgetåret, vilken är avsedd att bilda och jämväl i stort sett utgör den fasta grundvalen för riksdagens finansarbete. Uppdelningen av utgiftsärendena på ett flertal utskott är visserligen ur synpunkten av fasthet och konsekvens i budgetarbetet i och för sig en olägenhet, men för budgeten såsom helhet betraktad synes dock olägenheterna härav icke böra överskattas. Den alldeles övervägande delen av utgiftsärendena kvarligger fortfarande koncentrerad hos ett utskott, och summan av de huvudtitlar, som utbrutits från statsutskottet, utgör 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 ligger inom deras behörighetsområde. Såväl beträffande möjligheterna härutinnan som i fråga om budgetens slutliga sammanställning och fasthet läser 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 är förtjänt av allvarligt övervägande. Utskottet finner det, i likhet med vad av kommittén och i propositionen föreslagits, önskvärt att inom ramen för nuvarande utskottsorganisation vidtaga vissa åtgärder i syfte att undanröja eller förminska de allmänna påtalade olägenheterna av nuvarande system på förevarande område. Angelägnast men också svårast synes det vara, att former skapas för en officiell samverkan mellan de budgetbehandlande utskotten vid budgetens slutliga fastställande. Därför kan det vara önskvärt att beträffande formerna för här avsedda samarbete icke i grundlag givas några närmare regler, som skulle kunna lägga hinder i vägen för en fri och successiv utveckling av praxis med ledning av de erfarenheter, som komma att göras, om endast hinder för samarbete undanröjas. Utskottet tillstyrker därför med en formell jämkning den i propositionen föreslagna anordningen att endast i grundlagsföreskrifterna om stats- och bevillningsutskottens uppgifter vidtages en ändring av innebörd, att dessa uppgifter, i vad de hänföra sig till budgetens slutliga sammanställ-

lande, av vederbörande utskott fullgöras antingen i den ordning § 47 riksdagsordningen stadgar, d. v. s. genom sammansatt utskotts bildande eller utan hänvisning till sådant utskott men dock efter samråd med de övriga utskott, som handlägga statsregleringsfrågor. Med en sådan avfattning står 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 kunna reglementariskt fastställas, varefter stats- och bevillningsutskottens betänkanden avgivas vart för sig. Väljes den förstnämnda utvägen, vinnes den fördelen, att i ett enda betänkande framläggas förslag beträffande samtliga de frågor, som äga samband med den slutliga budgetregleringen. Detta betänkande skulle alltså omfatta såväl riksstatens inkomstsida i dess helhet som även riksstatens utgiftssida, varvid ståndpunkt jämväl skulle tagas beträffande anslagens täckande genom beviljningar till vissa beräknade belopp, 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 vill understryka önskvärdheten av att statsregleringens uppgörande och fastställande i den ordning, som förut antytts, kan äga rum på en tidpunkt, då riksdagsarbetet ej står inför sin avslutning och alltså icke, såsom nu vanligen är fallet, bliva en rent formell expeditionsåtgärd, vid vilken fästes ringa vikt och i vilken blott ett fåtal av riksdagens ledamöter deltaga. Detta förutsätter dock, att utgiftsbesluten hinna slutföras något tidigare än vad som för närvarande är fallet.

I sitt memorial (nr 27) med förslag till ändrad lydelse av vissa paragrafer i reglementariska föreskrifter för riksdagen anförde konstitutionsutskottet vidare beträffande budgetdeputationen.

Utskottet finner det ur synpunkten av en ökad sammanhållning av och en bättre överblick över budgetarbetet i allmänhet önskvärt, att en samverkan mellan de budgetbehandlande utskotten äger rum icke blott i fråga om själva slutakten i budgetbehandlingen utan även under budgetarbetets successiva fortgång i allmänhet under riksdagens lopp och föreslår därför riksdagen införandet i de reglementariska föreskrifterna av bestämmelser i av kommittén angivet syftemål och omfattning. Det ligger i sakens natur, att, om denna deputation kommer till stånd, densamma såsom regel kommer 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 äger sammanhang, vare sig detta samarbete tager form endast av samråd eller av sammansatt utskott.

1932 års riksdag beslöt i enlighet med utskottets förslag att § 9 av nyssnämnda föreskrifter skulle erhålla följande lydelse.

1. Inom tjugu dagar från lagtima riksdags öppnande böra statsutskottet, bevillningsutskottet, bankoutskottet och jordbruksutskottet utse deputerade för att under riksdagens lopp, i den utsträckning sådant finnes påkallat, rådpläga i frågor, som angå budgetarbetet inom riksdagen. Dessa deputerade böra verka för att största möjliga enhetlighet vid budgetbehandlingen iakttages. De deputerade hava att föranstalta därom, att lämpliga sammanställningar angående statsverkets inkomster och utgifter samt angående budgetarbetets fortgång inom riksdagen tid efter annan delgives kamrarnas ledamöter.

2. Då inom ständigt utskott fråga uppstår om inbjudan till annat sådant utskott att utse deputerade för gemensam behandling av visst ärende, skall, innan beslut

om dylik inbjudan fattas, från sistnämnda utskott skriftligen inhämtas upplysning, huruvida detta utskott anser skäl föreligga för sådan behandling av ärendet eller, därest så ej är fallet, huruvida utskottet finner anledning att ur de synpunkter, detsamma har att företräda, göra något uttalande i ärendet.

3. Kunna utskott, som skola genom deputerade med varandra sammanträda, icke överenskomma om de deputerades antal, skall detsamma utgöras av sex ledamöter från varje utskott.

Enligt beslut vid 1932 och 1933 års riksdagar (skr. 95) infördes vidare i §§ 39 och 40 riksdagsordningen stadganden om att stats- och bevillningsutskottens uppgifter, i vad de hänföra sig till budgetens slutliga sammanställande, skola fullgöras av vederhörande utskott antingen gemensamt med eller eljest efter samråd med de övriga utskott som handlägga statsregleringsfrågor.

Vid 1939 års riksdag väcktes två likalydande motioner i ämnet (I: 50 av herrar Andrén och Öman samt II: 106 av herrar Anderson i Norrköping och Bagge). Efter att ha erinrat om tidigare överväganden i frågan anförde motionärerna.

För vår del vilja vi korteligen sammanfatta de bristfälligheter, som prägla den svenska riksdagens budgetbehandling, i följande punkter:

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 tillgångar. Bevillningutskottet 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 beskattningsmöjligheterna.

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.

3. Det nuvarande systemet kännetecknas av en ibland rent av oeffterrättlig 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 obestriddigt en nackdel för kamrarna och deras ledamöter att i sista stund överväldigas av viktiga betänkanden utan möjlighet att nöjaktigt hinna genomtränga dem. Emellertid beror denna oformlighet vid budgetbehandlingen icke på utskottsorganisationen utan på utskottens arbetspraxis och — kanske än mer — på det alltför sena avlämnandet av viktiga propositioner berörande budgeten.

4. Det nuvarande systemet ger egentligen aldrig tillfällen till en prövning i kam-

rarna 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 utesluts 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 plenararbetet 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 bevillningsutskottet utan någon preliminär granskning i avdelning ofta direkt handlägger de viktigaste ärendena i sitt plenum. Emellertid måste det anses vara en oformlighet 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.

Givetvis förbise vi icke det för budgeten sammanhållande arbete, som åvilar regeringen och som alltid måste vara av grundläggande betydelse för riksdagen. Ansvar 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 bugetärendena.

Efter att ha erinrat om budgetårskommitténs skiss till lösning av problemet framhöll motionärerna, att de fann 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 uteslutande 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 bud-

getbeslut 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 »läsning» av budgetutlåtandena i kamrarna.

Motionerna utmynnade i en hemställan om utredning.

Budgetdeputerade, som av konstitutionsutskottet anmodades avgiva yttrande över motionärernas förslag, anförde med anledning härav bl. a. följande.

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 måhända skulle kunna komma att försvagas, där- est budgetdeputationen skulle erhålla en sådan ställning med avseende å bud- getarbetet inom riksdagen, som motionärerna ifrågasatt. Under erinran, att gäl- lande ordning för riksdagens budgetbehandling — efter utredning av den av Kungl. Maj:t för klarläggande av frågan om riksdagens arbetsformer år 1930 till- satta kommittén och konstitutionsutskottet — fastställts så sent som år 1933, an- se sig deputerade jämväl böra uttala, att för realiserandet av motionärernas önske- mål torde behöva vidtagas ganska genomgripande förändringar med avseende på budgetfrågornas behandling inom riksdagen, framförallt inom de utskott, som hava att handlägga dessa frågor. Möjligt är ock, att dessa förändringar icke låta sig genomföras utan att — såsom ock antytts av motionärerna — uppdelas den lagtima riksdagssessionen på tvenne.

Uppmärksammas bör även den inverkan, en omläggning av riksdagens be- handling 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 bud- getarbetet 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 förut- satts av motionärerna — deputationen utöver dess nuvarande ledamöter för- stärkes med visst antal ytterligare ledamöter, förslagsvis utsedda så att deputa- tionen 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.

Konstitutionsutskottet anförde i sitt utlåtande (nr 15) i anledning av motionerna bl. a. följande.

Den efter reformeringen av riksdagens arbetsformer åren 1932—1933 vunna erfarenheten visar, att utrymme i viss omfattning fortfarande finnes för den kri- tik, som vid upprepade tidigare tillfällen riktats mot ordningen för budgetfrå- gornas 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 fort- farande faktiskt framstår som en expeditiönsåtgärd, 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.

Utskottet hemställde, att riksdagen 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.

Riksdagen biföll utskottets hemställan (skr. 343).

Som svar på en interpellation av herr Håstad om igångsättandet av den av 1939 års riksdag begärda utredningen anförde dåvarande finansministern, statsrådet Wigforss, i andra kammaren den 13 april 1943 (14:11) bl. a. följande.

Frågan om en enhetligare budgetbehandling har länge varit föremål för diskussion. En tillfredsställande form har visat sig svår att finna. Man måste med tanke härpå hysa tvekan om möjligheten att under de förhållanden, som nu råda och med vilka vi sannolikt måste räkna en avsevärd tid framåt, bringa ifråga-varande spörsmål närmare en lösning. Den utveckling som riksdagens budgetbehandling under kriget undergått, har icke minskat vikten av en rationalisering av denna men väl i grund ändrat förutsättningarna för dess genomförande.

Av angivna skäl har jag icke ansett mig böra förorda, att den av riksdagen begärda utredningen skulle igångsättas. Jag vill icke heller nu föreslå detta. Därvid påverkas min inställning även av praktiska synpunkter. De sakkunniga som inom riksdagen och ämbetsverken kunna stå till förfogande för en utredning om en enhetligare budgetbehandling ha under kriget tagits hårt i anspråk för andra, mera trängande uppgifter.

Med anledning av svaret på interpellationen anförde herr Håstad efter att ha beklagat dröjsmålet med utredningens igångsättande bl. a. följande.

Det synes, som om erfarenheten under kriget skulle ha visat, att behovet av en rationalisering av budgetarbetet icke bara, såsom finansministern framhållit, icke skulle ha minskat utan fastmer skulle ha ökat. Det viktigaste spörsmålet när man diskuterar den enhetliga budgetbehandlingen är att få till stånd något samordnande organ, som väger dels utgifter mot utgifter och dels utgifter mot inkomster. Det är möjligt, att vissa förhoppningar knötos till den 1933 genomförda budgetdeputationen. Men uppenbarligen har denna deputation inte infriat dessa förhoppningar. Den har mycket få sammanträden, den ingår inte i någon materiell prövning av finansfrågor och den har i stort sett inskränkt sin verksamhet till det bokhålleri, som ligger i utarbetandet av de tablåer, som periodiskt läggas på kammarledamöternas bord.

Hur trassligt det kan vara med budgetfrågors och finansfrågors behandling framgick nyligen bl. a. vid remitteringen av propositionen om skatteförmedlingskassorna. Den remitterades till konstitutionsutskottet, bevillningsutskottet, statsutskottet och andra lagutskottet, och en motion i anledning av denna proposition remitterades till bankoutskottet. Jag skulle tro, att det egentligen blott var bevillningsutskottet, som primärt kände ett ansvar för denna frågas behandling, medan övriga utskott kände sig mera som sekundära. Kvar står även, såsom framhölls i motionen i denna fråga 1939, det förhållandet, att i ett par av de viktigaste statsutskottsavdelningarna, på vilka tyngdpunkten i budgetarbetet faktiskt ligger, ej alla de fyra stora partierna äro representerade.

Det är mycket viktigare, synes det mig, att i Sverige få till stånd en enhetli-

gare behandling av budgetfrågor som vi här varken ha den dubbelbehandling, som förekommer i andra länder med tvåkammerssystem, eller de successiva läsningar, som där ofta äro regel. Det skulle väl inte vara svårare för Sverige att genomföra en dylik enhetlig behandling än för andra folkstyrda länder av med vårt eget land jämförligt slag. I Finland, Norge, Danmark, Schweiz, Belgien, Frankrike, Weimarrepublikens Tyskland o. s. v. har man på det ena eller andra sättet åstadkommit en dylik enhetlighet. Särskilt har detta varit fallet i Norge, där man successivt, med ledning av den erfarenhet man undan för undan har vunnit, på 1920- och 1930-talen inrättade ett överordnat organ för budgetbehandlingen.

Med vad jag anfört vill jag självfallet inte på något sätt undervärdera det ofta mycket sorgfälliga och noggranna arbete — ehuru många gånger mera ett detaljprövningsarbete — som utföres av de svenska utskotten och deras avdelningar.

Frågan har nu emellertid fått ett något vidare perspektiv än den hade 1939, då riksdagen skrev till Kungl. Maj:t. Nu avser den icke blott den egentliga finansbehandlingen utan också den ekonomiska politiken i stort. Vi veta, att bankoutskottet behandlar valutafrågor och andra penningpolitiska frågor, bevillningsutskottet skatte- och näringskyddsfrågor, statsutskottet och jordbruksutskottet frågor om utgifter och investeringar samt lagutskotten viktiga ekonomiska lagförslag — jag tänker t. ex. på priskontrollagen, som behandlades av första lagutskottet. Om man uppställer önskemålet att få till stånd en verkligt enhetlig behandling av för den ekonomiska politiken grundläggande frågor i riksdagen, måste man alltså konstatera, att det tyvärr på detta område råder en mycket stor splittring. Naturligtvis är det icke lätt för en enskild person att här ge bot för sot. Men det vill dock synas, som om de särskilda utskott, som arbetade vid 1939 års urtima riksdag, utmärkte sig för ett mycket grundligt och systematiskt arbete på dessa områden. Och vad vi än må kunna tro om framtiden och planhushållningen, är det i alla fall uppenbart, att riksdagen under de närmaste åren kommer att få behandla många ekonomiska frågor av allmän principiell räckvidd.

Jag vill sluta med att framhålla, att även riksdagens arbetsformer, som upplinerades för ett par århundraden sedan, böra anpassas efter nutidens förhållanden. Riksdagen har författningsenligt det yttersta ansvaret för den finansiella och ekonomiska politiken i landet. Det torde inte, som jag nyss framhöll, vara svårare i Sverige än i andra och med vårt land jämförliga demokratiska länder att åstadkomma en ordning, som låter den hittillsvarande grundligheten förena sig med en större överskådlighet och enhetlighet. Den axel, kring vilken hela den svenska riksdagens egna arbete vrider sig, är utskotten. Inför ett utskottsutlåtande känner sig kammaren ofta maktlös, och ännu mera resignerar den enskilde motionären. Just därför borde en rationalisering av utskottsarbetet vara ett led i att befästa riksdagens ställning i folkstyret och i så måtto vara att betrakta såsom en konstitutionell fredsberedskap.

Vid 1943 års riksdags höstsession hemställde konstitutionsutskottet (memorial nr 16) om utredning angående riksdagens arbetsformer. Bland de mera betydelsefulla spörsmål som därvid borde bli föremål för övervägande nämnde utskottet förutom frågor om riksdagens sessionstid, om en rationell planläggning av riksdagens arbetsmaterial och om utskottens sammanställning en omreglering av sättet för budgetbehandlingen i riksdagen.

Utskottet anförde härom bl. a. följande.

Ett betydelsefullt led i rationaliseringen av riksdagens arbetsformer är en omreglering av sättet för budgetbehandlingen i riksdagen. Den nuvarande ordningen på detta område har vid upprepade tillfällen och i skilda sammanhang gjorts till föremål för kritik. Denna har väsentligen riktats dels mot att utgiftsärendena äro

splittrade på flera utskott, dels mot att planmässiga metoder ej tillämpas för statsregleringens slutliga fastställande, dels ock mot att riksdagens ledamöter vid frågornas slutliga behandling inom kamrarna sakna vägledning för en överblick över statsregleringsarbetets fortgång. Visserligen kunna en del omständigheter, som äro ägnade att minska dessa olägenheter, framhållas, däribland främst att riksdagen genom statsverkspropositionen redan från början får en såväl med avseende å inkomster som utgifter fullständig finansplan, avseende att bilda och jämväl i stort sett utgörande den fasta grunden för riksdagens budgetarbete samt att de från statsutskottet utbrutna huvudtitlarna blott utgöra en mindre del av riksstatsens totalsumma. Men detta oaktat har kritiken alltjämt ett visst fog för sig. Det åren 1932 och 1933 närmare reglerade samarbetet mellan de fyra budgetbehandlande utskotten, vilket skulle råda bot på de främsta bristerna i sättet för budgetbehandlingen inom riksdagen, har enligt vad erfarenheten utvisat icke nått önskvärd fasthet och omfattning. Den rådande ordningen kan framför allt i svåra budgetlägen tänkas medföra betydande olägenheter. Garantier för en mera tillfredsställande behandling av budgetfrågorna äro särskilt för dylika tillfällen av behovet påkallade.

Efter att ha erinrat om 1939 års riksdags skrivelse med hemställan om en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan angående omläggning av riksdagens budgetarbete och om förutnämnda interpellationssvar den 13 april 1943 i andra kammaren framhöll utskottet, att det enligt utskottets mening icke var möjligt, att vid en omprövning av frågan om reformering av riksdagens arbetsformer längre uppskjuta igångsättandet av utredningen om en så viktig del av detta spörsmål som riksdagens budgetarbete. Utskottets hemställan om utredning bifölls av riksdagen (skr. nr 516).

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande i december 1943 tillkallade sakkunniga för revision av riksdagens arbetsformer ansåg sig emellertid icke kunna upptaga frågan om en omläggning av budgetarbetet till övervägande med hänsyn till att resultatet av utredningen avsågs skola bli föremål för prövning av 1944 års riksdag. De sakkunniga anförde i sitt den 20 mars 1944 avgivna betänkande (SOU 1944: 8) härom följande.

Härvid vilja de sakkunniga emellertid betona, att det ur olika synpunkter framstått såsom önskvärt, att resultatet av de sakkunnigas överväganden kunde föreligga vid en sådan tidpunkt, att detsamma kunde bliva föremål för prövning av 1944 års riksdag utan att förskjuta tidpunkten för dess avslutande. Detta enligt de sakkunnigas förmenande mycket betydelsefulla önskemål har så till vida satt sin prägel på arbetet, att vissa mera svåröverblickbara och tekniskt vanskliga spörsmål, som i sammanhanget inställa sig, måst undanskjutas. Särskilt gäller detta frågan om en radikal omläggning av budgetbehandlingen, aktualiserad genom riksdagens 1939 avlåtna skrivelse. De vittsyftande reformkraven i denna del hava de sakkunniga icke ansett sig hava anledning att upptaga till övervägande. Under dylika omständigheter har det heller icke funnits välbetänkt att nu ingå på tidigare framkomna önskemål beträffande statsutskottets sammanfattning och ledamotsantal. Frågan härom har nämligen synts vara av beskaffenhet att böra komma under omprövning först i samband med att sättet för riksdagens budgetbehandling upptages till bedömande.

Genom två likalydande motioner (I:104 av herrar Axel Ivar Anderson och Ewerlöf samt II:196 av herrar Hästad och Falla) aktualiserades ånyo

frågan vid 1946 års riksdag. Under återopande av de i motionerna vid 1939 års riksdag (I: 50 och II: 106) angivna riktlinjerna för en reform av riksdagens budgetbehandling och konstitutionsutskottets yttrande över dessa motioner hemställde motionärerna, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om igångsättande av den av 1939 års riksdag begärda utredningen om en omläggning av riksdagens budgetarbete. I sitt utlåtande (nr 14) med anledning av de föreliggande motionerna anförde konstitutionsutskottet att en utredning av frågan om omläggning av riksdagens budgetarbete snarast borde komma till stånd och att denna undersökning syntes kunna företagas oberoende av spørsmålet om en revision av riksdagens arbetsformer i övrigt, varom utskottet med anledning av i ämnet väckta motioner senare komme att avgiva utlåtande. I enlighet med utskottets hemställan hemställde riksdagen i skrivelse (nr 218) att Kungl. Maj:t snarast måtte föranstalta om företagande av den av 1939 års riksdag begärda »allsidiga och förutsättningslösa utredningen av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete i syfte att härigenom åstadkomma större ändamålsenlighet, planmässighet och enhetlighet».

I sitt utlåtande (nr 20) i anledning av motioner om revision av riksdagens arbetsformer (dels de likalydande motionerna I: 102 och II: 194, dels ock de ävenledes likalydande motionerna I: 103 och II: 193) framhöll 1946 års konstitutionsutskott, att frågan om en omreglering av sättet för budgetbehandlingen i riksdagen var ett spørgsmål av väsentlig betydelse för en rationalisering av riksdagens arbetsformer och erinrade om förenämnda riksdagens skrivelse nr 218 med hemställan om utredning härom. Utskottets hemställan att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om skyndsamt utredning av frågan om revision av riksdagens arbetsformer bifölls av riksdagen (skr. 457).

I direktiven för de sakkunniga, som tillkallades i anledning av sistnämnda riksdagsskrivelse, framhölls att frågan om en omreglering av budgetarbetet i riksdagen ej borde upptagas till behandling av de sakkunniga i vidare omfattning än som föranleddes av de i direktiven angivna ändamålen med utredningen. Den av riksdagen begärda utredningen i syfte att vinna större ändamålsenlighet, planmässighet och enhetlighet i budgetarbetet borde ske i annan ordning. Samarbete med det utredningsorgan, som härför kunde komma att tillsättas, borde komma till stånd. I sitt betänkande (SOU 1947: 79) anförde de sakkunniga — efter att ha konstaterat att något sådant utredningsorgan som i direktiven förutskickats ännu ej tillsatts — följande.

Då såväl frågan om utskottssysselsättningen som spørsmålet om arbetsfördelningen mellan utskotten i stor utsträckning måste bli beroende av formerna för budgetens utskottsbehandling, ha vi emellertid icke ansett oss kunna underlåta att ta ställning till de principiella och praktiska frågor som beröra de budgetgranskande utskottens organisation. De alternativ till omläggning av budgetbehandlingen i utskott som vi prövat äro följande:

a) uppdelning av budgetens utgiftssida på fackutskott, vilka arbeta under in-seende och kontroll av ett överbudget- eller finansutskott, och

b) ökad koncentration av behandlingen av budgetens utgiftssida till statsutskottet.

Någon förändring av den nuvarande ordningen för behandlingen av budgetens inkomstsida ha vi icke övervägt.

Enligt alternativ a) skulle för statsverksamhetens särskilda grenar med det nuvarande jordbruksutskottet i huvudsak parallella fackutskott inrättas, som sålunda icke blott skulle behandla frågor rörande budgetens utgiftssida utan även till respektive områden hörande lagfrågor. Ett genomförande av detta alternativ skulle medföra att den visserligen ingalunda konsekvent genomförda huvudprincipen för utskottsindelningen i den svenska riksdagen, enligt vilken riksdagens olika slag av utskott skola svara mot dess statsrättsliga funktioner, helt ersättes av en ordning innebärande att de förekommande ärendenas materiella natur blir normgivande för utskottsindelningen. För att trots den splittning av budgetarbetet som vid en sådan utskottsindelning blir ofrånkomlig vinna garantier för enhetlighet och planmässighet i budgetarbetet skulle det vara nödvändigt att inrätta ett överbudget- eller finansutskott, som också skulle få till uppgift att företräda allmänna finansiella synpunkter under utskottens budgetarbete.

Vissa skäl kunna enligt vår mening tala för en organisation av skisserad art för anslagsfrågornas utskottsbehandling. Det kan förutses att dessa ärenden skulle kunna prövas med än större sakkunskap än vad nu är fallet, om de hänskötes till särskilda fackutskott. Sammanförande av utskottsbehandlingen av alla materiellt likartade frågor, oavsett om de äro lag- eller anslagsfrågor, till samma utskott synes oss också kunna medföra avsevärda fördelar. Enligt vår uppfattning äro dock nackdelarna större än fördelarna av en på fackutskott uppdelad behandling av budgetens utgiftssida. En väsentlig förutsättning för att det skisserade systemet skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt synes oss vara att det för dess genomförande nödvändiga överbudget- eller finansutskottet å ena sidan fungerar så smidigt att det icke fördröjer riksdagsarbetet, å den andra att det kan få tillräcklig auktoritet för att hävda de vidare statsfinansiella synpunkter som icke kunna förväntas bli tillgodosedda i fackutskotten. Vi anse det icke sannolikt att ett överbudget- eller finansutskott framgångsrikt skall kunna lösa båda dessa uppgifter. Skall detta utskott kunna hävda sig mot fackutskotten, måste det enligt vår mening gå in på en tämligen långtgående detaljgranskning av fackutskottens förslag till utlåtanden. En sådan granskning leder enligt vår mening till en tidsödande dubbelbehandling, som direkt motverkar strävandena att rationalisera riksdagsarbetet. En omorganisation, som leder till sådant resultat, kunna vi från de synpunkter vi ha att företräda icke förorda. Skäl tala dessutom för att budgetbehandling i särskilda fackutskott icke kommer att främja sparsamhet vid anslagsfrågornas utskottsbehandling. I synnerhet torde detta bli fallet, om överbudget- eller finansutskottet med hänsyn till kravet att riksdagsarbetet skall kunna avslutas i rimlig tid eller av annan anledning icke förmår utöfa en effektiv kontroll över fackutskotten. Intrasserade specialister, som i stor omfattning torde komma att ingå i fackutskotten, skulle sannolikt visa större frikostighet än ett utskott med statsutskottets sammansättning och traditioner. De erfarenheter som i vårt land gjorts av en uppdelad budgetbehandling ha icke varit ägnade att helt undanröja dessa farhågor. Härtill kommer att ett överbudget- eller finansutskott i princip borde pröva både anslags- och bevillningsfrågor. Då enligt vår mening bevillningsfrågorna böra behandlas i samma ordning som hittills, ter sig också av denna anledning en uppdelning av budgetarbetet på skisserat sätt icke lämplig. Vid det studiebesök som vi avlagt hos det norska stortinget, där en på fackutskott uppdelad anslagsprövning tillämpas, har uppgivits att nackdelarna av en på sådant sätt organiserad budgetbehandling äro betydande.

De skäl som avhålla oss från att rekommendera en ytterligare uppdelning av

budgetarbetet inom utskott synas oss kunna anföras som argument för en ännu mer än hittills till statsutskottet koncentrerad anslagsprövning. I princip skulle sålunda ett återförande till statsutskottet av från dess prövning undantagna anslagsfrågor — i första hand de som beredas av jordbruksutskottet — vara riktigt. Även andra anslagsfrågor, som nu beredas av annat utskott än statsutskottet, pensionsfrågorna och anslagen till riksdagen, dess verk m. m., borde för att en större koncentration i budgetarbetet skall kunna ernås, remitteras till statsutskottet. Enligt vår mening kunna dock icke alltför snäva rationaliseringssynpunkter anläggas beträffande de uppräknade ärendenas utskottsbehandling. Jordbruksutskottets inrättande 1909 avsåg bl. a. att avlasta statsutskottets redan då betungande arbetsbörda. Denna arbetsbörda har sedan dess blivit avsevärt ökad. Att återföra jordbruksutskottets anslagsprövande uppgifter till statsutskottet synes oss därför icke vara tillrådligt. Även andra skäl torde göra en återgång till före 1909 gällande ordning mindre önskvärd. Ej heller anse vi att bankoutskottet bör ifråntagas prövningen av alla de anslagsfrågor det nu behandlar. Utskottets särskilda uppgifter i avseende på riksdagen, dess verk m. m. gör det enligt vår mening icke lämpligt att undandraga det prövningen av därmed förbundna anslagsfrågor. Däremot torde principiella eller praktiska hinder ej möta att de pensionsfrågor som komma att kvarstå under riksdagens prövning, återföras från bankoutskottet till statsutskottet, varifrån de borttogos vid den 1909 gjorda omregleringen av de ständiga utskottens kompetensområde.

I proposition (nr 244) till 1948 års riksdag anförde departementschefen i anslutning härtill.

De sakkunniga ha också diskuterat den mera grundläggande frågan om en omorganisation av utskotten efter andra principer, innebärande antingen en uppdelning av budgetens utgiftssida på fackutskott, vilka skulle arbeta under inseende och kontroll av ett överbudget- eller finansutskott, eller ock en ökad koncentration av behandlingen av budgetens utgiftssida till statsutskottet. Emellertid ha de sakkunniga ej ansett sig böra föreslå en lösning efter någondera av dessa linjer. Den nuvarande utskottsindelningen är, som de sakkunniga erinrat, från början huvudsakligen anpassad efter ärendenas statsrättsliga natur — anslagsfrågor, bevillningsfrågor, grundlagsfrågor, andra lagstiftningsärenden etc. Denna indelning har sedermera delvis korsats av en indelning efter materiella grunder. Sålunda ha anslags- och lagstiftningsfrågor berörande jordbruk m. m. utbrutits och överlämnats till jordbruksutskottet. Dessa omständigheter göra att utskottsarbetet blir ganska splittrat och att en fullt enhetlig budgetbehandling omöjliggöres. Efter vilka linjer en reform bör genomföras synes emellertid mycket vanskligt att avgöra. Mot en uppdelning av budgetens utgiftssida på fackutskott kunna tydligen göras de allvarliga erinringar som framförts också av de sakkunniga, nämligen att fackutskott kunna befaras vara mindre benägna att iakttaga återhållsamhet vid tillstyrkande av anslag för de speciella ändamål för vilka utskotten betrakta sig som målsmän samt att fackutskotten måste kompletteras med ett sammanhållande utskott, ett överbudget- eller finansutskott, en anordning som emellertid måste göra arbetet tidsödande och organisationen tungrodd. Genom att mera strikt än nu är fallet koncentrera behandlingen av utgiftsfrågorna till statsutskottet skulle man måhända kunna väsentligen undgå de olägenheter som följa av den bristande enhetligheten i budgetbehandlingen. En sådan koncentration skulle emellertid kräva en stor numerär ökning av statsutskottet. Inom utskottet komme med all sannolikhet att framtvängas en uppdelning av ärendena motsvarande de nyss nämnda fackutskotten varvid utskottet in pleno eller en av avdelningarna sammansatt delegation finge spela rollen av överbudget- eller finansutskott. En lösning efter denna linje komme därför att väsentligen innebära

en återgång till vad som gällde före 1909 års utskottsreform, vilken bl. a. avsåg just att lätta statsutskottets arbetsbörda.

På grund av de nu nämnda omständigheterna anser jag att man icke nu bör överväga någon mera genomgripande reform av utskottsorganisationen.

De sakkunnigas förslag till vissa ändringar i fråga om de budgetbehandlande utskottens kompetensområden samt till viss utökning av bland annat statsutskottets ledamotsantal genomfördes med vissa jämkningar vid 1949 års riksdag (skr. 102). Samma år överfördes bestämmelserna om budgetdeputationen från de reglementariska föreskrifterna för riksdagen till den nämnda år antagna riksdagsstadgan.

I april 1950 tillkallade Kungl. Maj:t sakkunniga med uppdrag att utreda frågan om en revision av grundlagarnas bestämmelser rörande budgeten och därmed sammanhängande spörsmål. I direktiven berördes icke frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete, men i sitt den 15 november 1954 avgivna betänkande (SOU 1954: 40) framlade de sakkunniga, 1950 års budgeträttskommitté, ett förslag rörande de särskilda statsregleringsbeslutens rättsverkan, som är av betydelse jämväl för denna fråga.

Kommittén jämförde gällande bestämmelser med tillämpad praxis och anförde härvid.

Av den omständigheten att användandet av statsverkets medel i nuvarande RF § 64 anknytes till »den upprättade staten» och framför allt av stadgandet i nuvarande RF § 109 torde framgå, att enligt gällande budgeträtt riksstaten och de särskilda statsregleringsskrivelserna bilda en enhet och att statsregleringen ej kan tänkas verksam, förrän beslut om statsregleringen i dess helhet och om beviljningarna fattats. I praxis har emellertid den uppfattningen gjort sig gällande, att de särskilda statsregleringsbesluten åtminstone i viss mening i och för sig äro rättsgiltiga och att riksstaten endast innebär en kodifikation av desamma.

Efter att ha erinrat om tidigare förslag om provisorisk budgetbehandling anförde de sakkunniga.

Enligt gammal praxis expedieras de särskilda statsregleringsskrivelserna successivt, och likaledes ställer Kungl. Maj:t flertalet anslag till myndigheternas förfogande samt meddelar erforderliga dispositionsbeslut genom »regleringsbrev» så snart riksdagens beslut om anslagsanvisning föreligger. Intet i vare sig riksdagens statsregleringsskrivelser eller i Kungl. Maj:ts regleringsbrev anger, att de äro preliminära, och ämbetsverken förfara som om besluten vore definitiva. Med stöd av dessa regleringsbrev kunna myndigheterna sålunda innan riksstaten reglerats vidtagna erforderliga åtgärder för planering av medelsanvändningen. Sålunda anses t. ex. nya befattningar kunna ledigförklaras och tillsättas. Att åtgärder av denna art vidtagas före ingången av den tidsperiod under vilken anslagen skola anlitas är ofta en förutsättning för att anslagen skola kunna utnyttjas under denna period. Däremot kunna myndigheterna givetvis icke före statsregleringsårets ingång disponera över det kommande årets anslag.

Budgeträttskommittén fann det önskvärt att anpassa regeringsformens bestämmelser till sålunda utvecklad praxis och föreslog att de successivt fattade statsregleringsbesluten skulle vara definitiva.

Förslaget har ännu icke föranlett något Kungl. Maj:ts beslut.

Direktiven för den år 1954 tillsatta författningsutredningen omnämnde icke heller frågan om riksdagens budgetarbete. Emellertid uttalades, att det borde stå utredningen fritt att upptaga även andra närliggande, aktuella konstitutionella problem till granskning än sådana som särskilt angivits i direktiven, dock icke detaljfrågor. I skrivelse den 24 maj 1955 till författningsutredningen framhöll budgetdeputerade, att budgetdeputationen enligt en samfällad mening inom densamma icke i sin nuvarande form fyllde sitt ändamål att främja ökad sammanhållning av och bättre överblick över riksdagens budgetarbete. För att budgetdeputationen skulle fylla sin uppgift att utgöra ett sammanhållande och normgivande organ för riksdagens budgetbehandling krävdes en fastare och mera auktoritativ organisation än den nuvarande. Budgetdeputerade ville därför framhålla angelägenheten av att författningsutredningen ägnade spörsmålet sin uppmärksamhet.

I de likalydande motionerna till 1956 års riksdag nr 162 i första kammaren av herrar Aastrup och Lundström samt nr 217 i andra kammaren av herr Sjölin m. fl. hemställdes, »att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t hemställa om en förutsättningslös utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete». Efter att ha erinrat om några huvudpunkter i 1939 års motioner i samma fråga anförde motionärerna följande.

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 budgetarbetet 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 riksstatens 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 betingade handläggningen av budgetfrågorna inom skilda utskott och den i och för sig rationella fördelningen av ärendena på särskilda avdelningar synes otvivelaktigt medföra risker för konsekvenser 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 en inom andra kammaren vid samma riksdag väckt motion, nr 478, av herr Håstad yrkades, »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». I motionen återges vissa avsnitt av 1939 års motioner även som 1939 års konstitutionsutskotts utlåtande över desamma. Motionären anför härefter.

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 beviljningar 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, balanseringen, 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 konjunkturers växlingar, borde en rätt till omprövning, »rekonstruktion», av ett redan fattat beslut införas.

I sitt utlåtande (nr 6) med anledning av nu nämnda motioner anförde konstitutionsutskottet, att det i likhet med motionärerna ansåg det vara av största vikt, att den utredning av frågan om budgetbehandlingen i riksdagen, varom riksdagen vid upprepade tillfällen hemställt, snarast kom till stånd. Utskottet — som inhämtat, att författningsutredningen hittills icke sysslat med förevarande spørsmål — ansåg att frågan borde hänskjutas till en särskild utredning; denna borde erhålla en allsidig sammansättning. Några riktlinjer för utredningens arbete borde enligt utskottets mening icke uppdragas. Ifrågavarande undersökning borde nämligen vara förutsättningslös.

B. Den parlamentariska budgetbehandlingen i Norge, Danmark och Finland

Kommittén har för sitt arbete införskaffat uppgifter om budgetbehandlingen inom vissa främmande länders parlament. Därvid har framför allt ordningen för det norska stortingets budgetarbete från kommitténs utgångspunkter visat sig vara av särskilt intresse. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för stortingets budgetbehandling, därefter presenteras även formerna för det parlamentariska budgetarbetet i Danmark och Finland. Redogörelserna gör inte anspråk på att vara fullständiga utan är endast avsedda att ge en allmän orientering.

Norge

Ordningen för stortingets budgetbehandling är av sent datum. Sålunda undergick stortingets arbetsordning betydande ändringar i november 1956 och så sent som i början av år 1959 fattades beslut om ändrade sessions-tider för stortinget och om en omläggning av budgetåret, så att det sammanfaller med kalenderåret.

Enligt den ordning för budgetbehandlingen som antogs av stortinget år 1956 tillsattes vid stortingets början tolv ständiga utskott med bestämda kompetensområden: administrasjonskomiteen, finans- og tollkomiteen, justitiekomiteen, kirke- och undervisningskomiteen, kommunalkomiteen, land-

brukskomiteen, militærkomiteen, samferdselskomiteen, sjöfarts- och fiskerikomiteen, skog- vassdrags- og industrikomiteen, socialkomiten samt utenriks- og konstitusjonskomiteen. Stortinget börjar sitt arbete första söckendagen efter den 10 januari, men först den 1 mars framläggs budgetpropositionen. Inom tre veckor efter det att budgetpropositionen framlagts skall finans- og tollkomiteen avge utlåtande över statsbudgeten (Budsjetstillings S. I.). Enligt arbetsordningen skall detta utlåtande innehålla uttalanden om budgeten i dess helhet, om storleken och fördelningen på de olika huvudtitlarna, om budgetens balansering samt om täckning av utgifterna med skatter, tullar och avgifter. Utlåtandet, som skall innehålla utskottets synpunkter — eventuellt med förslag — rörande huvuddragen i dessa allmänna frågor, bör enligt arbetsordningen utformas så att det kan ge riktlinjer för budgetens detaljbehandling i fackutskotten. Utskottet uttalar sig också i utlåtandet om de riktlinjer för den ekonomiska politiken som regeringen dragit upp i nationalbudgeten. Debatten i stortinget om detta utlåtande (finansdebatten) skall ske inom två veckor efter det att utlåtandet avgivits. Finans- og tollkomiteen samlar upp utlåtandena från de andra utskotten och presenterar dem för stortinget i två utlåtanden (Budsjetstillings S. II A och Budsjetstillings S. II B). När stortinget slutbehandlat de olika inkomst- og utgiftsposterna åligger det finans- og tollkomiteen slutligen att lägga fram ett utlåtande med förslag till riksstat (Budsjetstillings S. III). Budgetbehandlingen avslutades år 1957 i början av juli och år 1958 i slutet av juni.

Enligt det nyligen fattade beslutet om ändrade sessionstider avses stortinget skola sammanträda första söckendagen i oktober och budgeten för det nästkommande kalenderåret behandlas och fastställas före den 1 januari. Någon ändring i den nyss skisserade ordningen för stortingets budgetbehandling avses däremot icke skola ske.

Danmark

Statsbudgeten fastställs genom lag. Enligt grundlagen skall förslag till finanslag framläggas för folketinget senast fyra månader före budgetårets början. Då detta omfattar tiden den 1 april—31 mars skall således finanslagförslaget framläggas senast den 1 december.

Finanslagförslaget behandlas i folketinget efter samma regler som gäller för andra lagförslag. Finansministern ger, när han framlägger finanslagförslaget, några finanspolitiska betraktelser och en kort översikt över förslagets innehåll. Under folketingets första behandling av förslaget äger en allmän politisk debatt rum om ämnen även utanför det finansiella området. Enligt grundlagen avger vidare statsministern på folketingets första sammanträde en redogörelse för rikets »allmänna ställning» samt de av regeringen planerade åtgärderna, det s. k. frontalet. Efter denna redogörelse följer en allmän debatt, som på sitt sätt avlastar debatten i samband med finanslagförslagets framläggande.

Den mera ingående behandlingen av finanslagförslaget sker i folketingets

finansutskott, som är ett »stående» utskott och består av sjutton medlemmar. Förslaget hänvisas dit när första behandlingen i folketinget är avslutad. Utskottet konstituerar sig och uppdelar finanslagen på medlemmarna, vilka genomgår var sin del. Efter behandling in pleno av lagförslaget avger finansutskottet ett utlåtande. Sedan detta utlåtande behandlats i folketinget översändes finanslagförslaget jämte de i tinget framställda ändringsförslagen ånyo till utskottet. Efter en allmän granskning av förslaget avger utskottet ett nytt betänkande, som ligger till grund för folketingets definitiva beslut i mars vid tredje läsningen. Det förekommer sålunda en dubbelbehandling av budgeten.

Finland

Enligt praxis framlägges statsverkspropositionen för riksdagen i början av september och behandlingen är vanligtvis avslutad omkring mitten av december. Budgetåret sammanfaller med kalenderåret.

Vid varje riksdag väljes fem ständiga utskott: ett grundlagsutskott, ett lagutskott, ett utrikesutskott, ett statsutskott och ett bankutskott. Dessutom utses regelbundet följande utskott: ett ekonomiutskott, ett lag- och ekonomiutskott, ett kulturutskott, ett agrarutskott, ett socialutskott, ett kommunikationsutskott och ett försvarsutskott.

Budgetbehandlingen i riksdagen börjar med den s. k. remissdebatten, som utmynnar i att statsverkspropositionen remitteras till statsutskottet för förberedande behandling. Statsutskottet har 21 ledamöter och uppdelas på delegationer, vilka var för sig behandlar olika avsnitt i statsverkspropositionen. Då de olika delegationerna avslutat sitt arbete, behandlas statsverkspropositionen på basis av delegationernas arbete i hela statsutskottet. Därvid kan man särskilja tre skilda läsningar. Statsutskottets betänkande, som omfattar samtliga inkomst- och utgiftsanslag samt väckta motioner, samlas i ett gemensamt utlåtande. Efter bordläggning av utlåtandet börjar riksdagens budgetbehandling, som endast omfattar en »läsning». Därefter riksdagen icke godkänner statsutskottets utlåtande utan ändringar, återremitteras statsverkspropositionen till utskottet för att det skall avge utlåtande över de av riksdagen beslutade ändringarna. Om utskottet föreslår någon ändring i budgetförslaget i den form riksdagen behandlat detsamma, har riksdagen att vid den s. k. »förlängda läsningen» besluta om utskottets förslag skall godkännas eller förkastas.

Budgeten har inte lagform. Skatteförslag och förslag om upptagande av statslån behandlas däremot — oaktat att de ingår i budgetförslaget — såsom lagförslag. När ett lagförslag framlägges hänskjutes det i plenum till ett specialutskott, t. ex. statsutskottet. När specialutskottet avgivit sitt utlåtande till riksdagen behandlas ärendet i plenum vid tre »läsningar». Vid första läsningen framlägges utskottets utlåtande och riksdagens ledamöter har tillfälle att framlägga sina synpunkter. Förslaget går därefter utan att i realiteten något beslut träffas till »Stora utskottet», som består av 45 ledamöter. »Stora utskottet» skall uttala sig i ärendet och för riksdagen fram-

lägga det förslag, vartill utskottets behandling kan giva anledning. Under andra läsningen har riksdagen rätt att ånyo rådfråga det specialutskott som först behandlade ärendet eller annat specialutskott. Vid tredje läsningen, vilken inte får äga rum tidigare än tredje dagen efter andra läsningens slut, framlägges ärendet för slutligt avgörande.

En reell riksdagsbehandling av den ekonomiska politikens uppläggning förekommer ej men denna beröres i den allmänna debatt, som föregår remissen till statsutskottet och som äger rum någon dag efter det statsverkspropositionen överlämnats till riksdagen. Något samordnande utskott, överutskott eller budgetdeputerade finnes ej. Enhetligheten i budgetbehandling- en tillgodoses genom att densamma i sin helhet faller på ett och samma utskott, statsutskottet. Preliminära beslut i anslagsfrågor fattas ej, utan budgeten beslutas på en gång i sin helhet.

C. Bakgrunden till framställda reformkrav

Riksdagens upprepade framstötar om en utredning angående en omläggning av riksdagens budgetarbete torde få ses mot bakgrunden av den allt mera dominerande roll i svensk politik som finanspolitiken kommit att spela under efterkrigstiden. Man har haft en känsla av att det behövs en bättre samordning och sammanhållning av riksdagens anslagsbeslut än för närvarande. I själva verket synes man sakna en instans inom riksdagen som fyller de funktioner som finansministern utövar vid regeringens budgetarbete.

För det första synes tanken vara, att riksdagen nu inte har tillräcklig överblick över de olika utskottens och utskottsavdelningarnas anslagsprövning med hänsyn till skattekonsekvenserna. Med andra ord synes riksdagens hemställan om en utredning böttna i en strävan att få till stånd en närmare förbindelse mellan utgifts- och inkomstsidorna vid budgetbehandlingen i riksdagen. Man kommer här in på frågan om riskerna för att riksdagsutskottens och dess avdelningars förslag till ändring av Kungl. Maj:ts anslagsäskanden kan spränga den samlade utgiftsramen och därför exempelvis resultera i ett senare automatiskt behov av skattehöjningar. I det sammanhanget har också frågan om riksdagens hänsynstagande till budgetens samhällsekonomiska betydelse kommit i blickfältet.

För det andra torde i önskemålet om en bättre samordning och överblick över riksdagens budgetarbete även ligga behovet av större enhetlighet vid anslagsprövningen, d. v. s. en strävan hos riksdagen att erhålla ökade möjligheter till en avvägning av anslagstilldelningen för olika ändamål inom en fixerad total utgiftsram. Det har vid kommitténs hearings framskymtat, att det flera månader utsträckta budgetarbetet i riksdagen särskilt i vissa parlamentariska lägen kan innebära risker för ojämnheter i fråga om anslagsbesluten, i den meningen att ett visst område oavsiktligt kan bli bättre tillgodosett än ett annat på grund av att budgetbehandlingen faktiskt sker tämligen isolerat i de skilda utskottsavdelningarna och utskotten.

För det tredje synes den uppfattningen råda, att nu berörda svagheter — den bristande sammanfogningen av utgifts- och inkomstsidan i riksdagens budgetarbete och den ojämna avvägningen mellan olika budgetområden — allvarligt reducerar riksdagens självständighet gentemot Kungl. Maj:t vid budgetprövningen, så att riksdagens möjligheter att konsekvent hävda andra budgetalternativ än regeringens i praktiken är mycket begränsade.

II. Kommitténs förslag

A. Riksdagens ställningstagande till finansplanen och nationalbudgeten m. m.

I de motioner till 1956 års riksdag, som låg till grund för riksdagens hemställan om en utredning av frågan om en omläggning av riksdagens budgetarbete, framhölls, vilket framgått av den inledande översikten, såsom en av bristerna i riksdagens budgetbehandling avsaknaden av en mera samordnad utskottsbedömning av statsverkspropositionens finansplan.

Finansplanen omfattar redogörelser för det ekonomiska läget samt för de samhällsekonomiska och finanspolitiska förutsättningarna för det framlagda budgetförslaget. Den statliga finanspolitiken har genom statsbudgetens ökade omfattning fått vidgad betydelse för hela samhällsekonomin. För att belysa de ekonomiska förhållandena i detta större sammanhang utarbetas en nationalbudget, som fogas till finansplanen. Statsverkspropositionen remitteras visserligen i sin helhet till statsutskottet, men detta utskott tar ingen direkt ställning till finansplanen eller nationalbudgeten och presterar följaktligen inte något separat utlåtande över dessa delar av statsverkspropositionen. I vad propositionen rör riksdags- och revisionskostnader ävensom kostnader för riksdagens hus och riksdagens verk, sker remiss till bankoutskottet, som enligt RO § 41 har att meddela utlåtande och avgiva förslag i bland annat »frågor om det ekonomiska livets eller särskilda näringsgrenars organisation och förhållanden, vilka ej äro av beskaffenhet att böra av annat utskott behandlas». Dessa frågor hänsköts till utskottet genom 1949 års grundlagsändring. Såsom exempel nämndes därvid socialiseringsfrågor, lagstiftningsfrågor av speciellt valutapolitisk natur och näringslagstiftningsfrågor av mera principiell natur. Någon uppgift att vara en samordnande instans för den ekonomiska politikens olika åtgärder har sålunda inte avsetts skola tilläggas bankoutskottet. Detta framgår även av det förhållandet, att exempelvis skattefrågorna inte kommer under bankoutskottets bedömning utan behandlas av bevillningsutskottet. I sitt årliga »dechargeutlåtande» behandlar följaktligen bankoutskottet penning- och valutapolitiken, även om bedömningen av denna helt naturligt sker mot bakgrunden av den i finansplanen och nationalbudgeten lämnade redogörelsen för den ekonomiska utvecklingen i landet.

Något utskottsutlåtande som kan tjäna såsom underlag för riksdagens bedömning av den från regeringen föreslagna ekonomiska politiken i dess helhet finns således icke för närvarande. Visserligen debatteras jämväl dessa frågor grundligt i remissdebatten och beröres i dechargedebatten i anslutning till bankoutskottets förenämnda utlåtande men debatterna leder icke fram

till något riksdagens ställningstagande i fråga om den ekonomiska politiken.

Som framgått av den lämnade redogörelsen för budgetbehandlingen i Danmark och Finland är förhållandena där i detta avseende likartade, medan man i Norge såsom underlag för »finansdebatten» har ett utlåtande från »finans- og tollkomiteen» över de allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken, som regeringen uppdragit i samband med framläggande av statsverksproposition och nationalbudget. Det bör i sammanhanget erinras om att riksdagen i de två förstnämnda länderna beslutar på en gång om budgeten i dess helhet.

Kommittén har ingående diskuterat om och hur riksdagen bör ta ställning till den allmänna syn på principer och riktlinjer för budgetens utformning som regeringen lägger fram i finansplanen och i den samtidigt presenterade nationalbudgeten. Som resultat av dessa diskussioner vill kommittén föreslå att finansplanen med nationalbudgeten vid riksdagens början remitteras till något riksdagens organ, vars utlåtande i ämnet bör föreligga senast i mitten av februari. Detta utlåtande avses skola ligga till grund för en särskild finansdebatt under senare hälften av februari. Härvid förutsätter kommittén, att remissutlåtandet över finansplanen och nationalbudgeten får en *allmän och principiell karaktär* på samma sätt som bankoutsrottets dechargeutlåtande, och icke innebär en definitiv fastlåsning av vare sig den totala utgiftsramen eller beskattningens storlek. Även om formellt remissen bör gälla finansplanen och nationalbudgeten, måste givetvis utskottet i fråga anses oförhindrat att lägga jämväl övriga delar av statsverkspropositionen till grund för sin bedömning, eftersom finansplanen och i viss mening även nationalbudgeten innehåller en summering av utgifterna på såväl drift- som kapitalbudgeten. Utlåtandet synes böra utmyнна i en *omförmälan* för riksdagen angående utskottets behandling av finansplanen och nationalbudgeten på samma sätt som nu sker beträffande bankoutsrottets punkt i dechargeutlåtandet om penning- och valutapolitiken. Bankoutsrottets omförmälan brukar i allmänhet föregås av en skrivning med allmänna synpunkter. På samma sätt brukar merendels minoriteten (minoriteterna) avge en reservation (reservationer) med alternativa synpunkter, vilka ävenledes utmyन्नar i en omförmälan. I kamrarna har talmännen ställt proposition på att den under punkten gjorda omförmälan måtte läggas till handlingarna med godkännande antingen av utskottets uttalande eller av uttalandet enligt reservationen (reservationerna). Enligt kommitténs mening bör motsvarande förfarande tillämpas beträffande det nu förutsatta utlåtandet över finansplanen och nationalbudgeten.

Finansdebatten i anledning av det förutsatta utlåtandet torde få ungefär samma karaktär som den penningpolitiska dechargedebatten kring bankoutsrottets memorial beträffande riksbankens förvaltning. Om riksdagen finner det lämpligt, kan därför finansdebatten samordnas med dechargedebatten. Kommittén har emellertid endast velat peka på sistnämnda möjlighet och inte velat förorda några bestämda regler härvidlag.

Om man på detta sätt får en särskild finansdebatt, kan denna i viss mån komma att påverka uppläggningsen av remissdebatten i så måtto att diskussionen rörande den ekonomiska politiken och den allmänna finanspolitiken i remissdebatten blir något mindre utförlig, varigenom i stället andra frågor kan få större utrymme. En sådan förskjutning i remissdebattens innehåll är emellertid inte ett nödvändigt element i den ordning för finansdebatten som kommittén tänkt sig, utan får bli helt beroende av den praxis som efter hand kan utbilda sig inom riksdagen.

Beträffande vilket utskott som lämpligen bör komma i fråga för behandlingen av finansplanen och nationalbudgeten har olika alternativ diskuterats inom kommittén. Sålunda har ingående prövats om något av de befintliga ständiga utskotten bör kunna jämväl svara för dessa nya uppgifter, i främsta rummet bankoutskottet eller statsutskottet. Sedan detta alternativ av skilda skäl fått förfalla har kommittén beslutat förorda, att uppgiften att behandla finansplanen och nationalbudgeten lägges på den samordnande instans som kommittén i det följande föreslår.

Från och med år 1931 har det varit praxis, att Kungl. Maj:t mot slutet av riksdagen i särskild proposition, den s. k. kompletteringspropositionen, framlägger förslag till komplettering av riksstatsförslaget. Denna praxis kodifierades genom 1949 års ändring i RO § 54, vari »proposition angående riksstatens slutliga reglering» intogs som en normal företeelse. I denna proposition lämnas en redogörelse med anknytning till statsverkspropositionens finansplan för regeringens syn på det aktuella ekonomiska läget och den ekonomiska politiken mot bakgrunden av bland annat en reviderad nationalbudget. Enligt kommitténs mening bör också de allmänna avsnitten i kompletteringspropositionen behandlas av samordningsinstansen.

B. Samordnande instans för riksdagens budgetarbete

En av de punkter på vilka kritiken mot budgetfrågornas handläggning i riksdagen inriktats alltsedan år 1915 har varit den bristande samordningen av de budgetbehandlande utskottens arbete med statsregleringen. Sedan år 1909 är utgiftsärendena fördelade på tre utskott, statsutskottet, jordbruksutskottet och bankoutskottet, medan ärenden rörande inkomsterna till den del de avser bevillningar handlägges av bevillningsutskottet och i övrigt av statsutskottet. Denna splittring har ansetts medföra svårigheter såväl för en enhetlig avvägning mellan olika utgiftsändamål som för en avvägning mellan inkomster och utgifter. Som framgått av den tidigare lämnade översikten har vid olika tillfällen mer eller mindre vittgående förslag till en ändrad utskottsorganisation framkommit för undanröjande av dessa svårigheter dock utan att vinna gehör. Inom ramen för en oförändrad utskottsorganisation genomfördes emellertid år 1933 vissa åtgärder syftande till att genom en formellt reglerad samverkan mellan de budgetbehandlande utskotten vid budgetens slutliga fastställande undanröja de påtalade olägenheterna. Sålun-

da infördes i RO § 39 ett stadgande att det skulle åligga statsutskottet att »antingen i den ordning § 47 stadgar gemensamt med eller eljest efter samråd med de övriga utskott, vilka handlägga statsregleringsfrågor, förslagsvis beräkna statsverkets ordinarie inkomster, uppgiva huru mycket bör genom beviljningar utgöras samt uppgöra förslag till riksstat». Samtidigt ålades beviljningsutskottet genom en ändring i RO § 40 att i samma ordning »förslagsvis beräkna inkomsterna av de särskilda beviljningarna samt, sedan statsverkets behov blivit utredda och bestämda, föreslå sättet att genom beviljning åvägabringa jämvikt i statsregleringen».

Enligt dessa stadganden skulle den slutliga budgetregleringen således ske antingen i ett sammansatt utskott med representanter från samtliga fyra budgetutskotten eller av stats- och beviljningsutskotten efter samråd med övriga budgetutskott. För att möjliggöra en samverkan även under budgetarbetets successiva fortgång kompletterades samtidigt de reglementariska föreskrifterna för riksdagen med ett stadgande om att de fyra budgetutskotten årligen skulle utse »deputerade för att under riksdagens lopp, i den utsträckning sådant finnes påkallat, rådpläga i frågor, som angå budgetarbetet inom riksdagen».

Det ansågs önskvärt, att man beträffande formerna för samarbetet icke i grundlag fixerade 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. Tyvärr kom emellertid icke dessa förväntningar att infrias. Möjligheten att bilda ett sammansatt utskott för statsregleringen har aldrig utnyttjats och budgetdeputerades verksamhet har varit synnerligen begränsad. Enligt vad kommittén erfarit har sålunda budgetdeputerade normalt endast haft två korta sammanträden under varje riksdag, ett vid vårsessionens början och ett vid dess slut. Därutöver har organets verksamhet bestått i att dess sekreterare *dels* utarbetat en sammanställning av de ökningar och minskningar i Kungl. Maj:ts riksstatsförslag som skulle föranledas av bifall till vid respektive riksdag väckta motioner, *dels* tid efter annan utarbetat uppgifter om av riksdagen beslutade ökningar och minskningar i riksstatsförslaget, *dels* ock upprättat tablåer över beräknat utfall av det löpande budgetårets budget, vilka sammanställningar tillställts riksdagens ledamöter. Som framgått av den förut refererade skrivelsen från budgetdeputerade till författningsutredningen i maj 1955 råder också inom budgetdeputerade den samfälliga meningen att budgetdeputationen icke i sin nuvarande form fyller sitt ändamål att främja ökad sammanhållning av och bättre överblick över riksdagens budgetarbete. För att budgetdeputationen skulle fylla sin uppgift att utgöra ett sammanhållande och normgivande organ för riksdagens budgetbehandling krävdes, framhöll deputerade, en fastare och mera auktoritativ organisation än den nuvarande. Kommittén ansluter sig helt till denna uppfattning om behovet av en förstärkt budgetdeputation.

Såsom alternativ till en sådan förstärkt budgetdeputation har kommittén diskuterat *dels* ett nyinrättat finansutskott, *dels* en speciell avdel-

ning av statsutskottet. Sistnämnda alternativ ter sig dock mindre praktiskt. Bland annat synes det vara svårt att tänka sig att en avdelning av statsutskottet fungerar som samordnare även när det gäller jordbruksutskottets ärenden. Vidare förefaller det mindre naturligt, att ifrågavarande utskottsavdelning är samordnande instans i förhållande till bevillningsutskottet och bankoutskottet.

Om man därför utmönstrar tanken på en utskottsavdelning som samordningsinstans, återstår alternativen med ett finansutskott eller en förstärkt budgetdeputation. Egentligen är skillnaden mellan dessa båda alternativ inte så stor — försåvitt man inte tänker sig en ändrad organisation av statsutskottet — utan kanske närmast en namnfråga. Emellertid torde det framstå såsom en enklare och mindre radikal omstöpning av formerna för riksdagens budgetarbete om budgetdeputationen förstärkes och tillägges utvidgade funktioner. Av dessa, så att säga psykologiska skäl, har kommittén stannat för att föreslå en förstärkt och utbyggd budgetdeputation såsom samordningsinstans. På denna förstärkta budgetdeputation bör enligt kommitténs mening tillämpas riksdagsordningens bestämmelser för utskott. Med hänsyn till den därmed följande självständigheten gentemot övriga ständiga utskott föreslår kommittén att benämningen ändras till budgetdelegationen.

Ledamoten Håstad har dock såsom alternativ velat framföra tanken på en mera radikal ändring av utskottsorganisationen. Enligt detta alternativ skulle statsutskottets nuvarande avdelningar ombildas till fackutskott i stil med jordbruksutskottet — alltså ett försvarsutskott, ett socialutskott o. s. v. Över dessa utskott skulle sedan såsom ett samordnande organ inrättas ett särskilt finansutskott. De övriga ledamöterna har dock ansett detta förslag i nuvarande läge vara en alltför genomgripande omstöpning av formerna för riksdagens budgetarbete.

Kommittén har i detta sammanhang jämväl övervägt frågan huruvida inte jordbruksutskottet borde inordnas i statsutskottet. För detta har åberopats, att avvägningen mellan olika budgetområden härigenom skulle bli jämnare. Mot tanken har å andra sidan framhållits, att statsutskottet härigenom skulle bli för stort och otypligt. Som resultat av sina överväganden har kommittén funnit sig inte böra föreslå någon ändring av jordbruksutskottets nuvarande status.

I fråga om budgetdelegationens arbetsformer vill kommittén föreslå, att utskottens utlåtanden i budgetfrågor skall direkt överlämnas till budgetdelegationen, vilken med eget yttrande vidarebefordrar utlåtandena till kamrarna. Då det torde få förutsättas att budgetdelegationens yttrande i flertalet fall endast kommer att utmynna i kortfattade tillstyrkanden eller uttalanden att delegationen inte har något att erinra, anser kommittén att den fördröjning i ärendenas handläggning, som blir en följd av denna arbetsordning, kommer att sakna nämnvärd betydelse.

Kommittén har diskuterat, huruvida statsutskottets och övriga utskotts utlåtanden i anslags- och bevillningsfrågor inte skulle offentliggöras, förrän

efter det att budgetdelegationen haft tillfälle att yttra sig. Emellertid har kommittén stannat vid den inställningen, att de skilda utskottsutlåtandena bör bli offentliga omedelbart efter justeringen i vederbörande utskott.

Såsom grundval för sin verksamhet skall budgetdelegationen givetvis ha den principiella, allmänna ståndpunkt till budgetpolitiken som riksdagen enligt det föregående förutsatts ha tagit vid finansdebatten under senare hälften av februari på basis av delegationens utlåtande över finansplanen och nationalbudgeten.

Härutöver bör budgetdelegationen få rätt att ta egna initiativ beträffande budgetarbetets uppläggning och genom lämpligt underhandsförfarande avge rekommendationer till de övriga utskotten beträffande anslagsprövningens och bevilningsarbetets inriktning under arbetets gång. Naturligt synes i så fall vara, att budgetdelegationen sammankallar utskotts- och avdelningsordförande till muntligt samråd. Självklart är, att budgetdelegationen fortlöpande följer resultatet av riksdagens budgetarbete och med täta mellanrum publicerar sammanställningar över det aktuella budgetläget. Det förefaller även naturligt att budgetdelegationen såsom samordnande organ i budgetfrågor får överta uppgiften att »uppgöra förslag till riksstat», som för närvarande enligt RO § 39 åvilar statsutskottet.

Delegationen bör slutligen vara riksdagens centrala organ för alla budgettekniska frågor och vara försett med ett effektivt kansli vari ingår statsfinansiellt och samhällsekonomiskt skolade tjänstemän.

För att budgetdelegationen skall få den erforderliga tyngden såsom samordningsinstans, måste det villkoret uppställas, att utskottets ledamöter kommer att utgöras av riksdagens ledande krafter. Då samtliga i utskotten representerade partier bör bli företrädade i budgetdelegationen, bör denna få proportionell sammansättning och dess ledamöter väljas av riksdagen enligt samma ordning som för utskott. Kommittén föreslår, att antalet ledamöter sättes till sexton.

C. Återprövningsrätt i budgetfrågor

Enligt gammal praxis expedieras riksdagens skrivelser angående beslut i budgetfrågor successivt, och likaledes ställer Kungl. Maj:t flertalet anslag till myndigheternas förfogande samt meddelar erforderliga dispositionsbeslut genom »regleringsbrev», så snart riksdagens beslut om anslagsanvisning föreligger. Den uppfattningen har sålunda i praxis gjort sig gällande, att de särskilda statsregleringsbesluten omedelbart blir giltiga och att riksstaten endast innebär en kodifikation av desamma. Inom doktrinen har man emellertid pekat på att Kungl. Maj:ts dispositionsrätt till medlen enligt RF §§ 64 och 109 är knuten till riksstaten och att statsregleringen ej kan tänkas verksam, förrän beslut om statsregleringen i dess helhet och om beviljningarna fattats.

Vid 1958 års A-riksdag beslöts att de delar av statsregleringen och bevilj-

ningen, i fråga om vilka riksdagen redan fattat beslut, skulle gälla intill dess riksdagen fattat beslut om riksstaten eller eljest annorlunda beslutat. Detta torde icke få anses innebära ett ställningstagande till frågan om grundlagarnas rätta innebörd i förevarande avseende utan får närmast ses som en praktisk åtgärd i anslutning till nyssnämnda praxis.

Vid flerfaldiga tillfällen har — såsom framgått av den inledande översikten — kritik riktats mot att statsregleringens fastställande kommit att framstå som en ren expeditiönsåtgärd. Förslag har väckts om olika åtgärder syftande till att ernå en fastare sammanknytning mellan utgiftsbeslut och skattebeslut. Sålunda föreslogs redan i 1915 års motion, att anslagsbeslut, vilka nämnvärt inverkade på statsregleringen, endast skulle vara provisoriska för att senare i samband med riksstatens fastställande definitivt konfirmeras, för den händelse nya omständigheter icke framkommit som motiverar ändring i besluten. Ett annat förslag med samma syfte var att införa mer än en »läsning» av budgetutlåtandena i kamrarna. En andra, definitiv »läsning» skulle äga rum mot vårsessionens slut, sedan hela budgeten genomgått och tidpunkten kommit för fastställandet av skatteuttagsprocent och riksstat.

I sitt år 1954 avgivna betänkande pekade 1950 års budgeträttskommitté på den motsättning som enligt kommitténs mening förelåg mellan å ena sidan regeringsformens bestämmelser om de särskilda statsregleringsbeslutens rättsverkan och å andra sidan tillämpad praxis. Budgeträttskommittén föreslog en anpassning till praxis på så sätt, att de successivt fattade statsregleringsbesluten skulle vara definitiva. En sådan åtgärd syntes enligt kommitténs mening »icke inge några betänkligheter med hänsyn till enheten i budgetarbetet, då riksdagen enligt nuvarande arbetsformer genom budgetdeputerade löpande erhåller överblick över statsregleringens fortskridande och sambandet mellan beräknade inkomster och beslutade anslag».

Gentemot de framförda förslagen om »provisoriska» budgetbeslut respektive mer än en »läsning» vill kommittén framhålla de politiskt-psykologiska svårigheterna att revidera och ta tillbaka tidigare ställningstaganden, vilka redan anammats av medborgarna. En ytterligare komplikation är, att det i många fall torde bli svårt för departementen och myndigheterna att med den korta tid, som i sådant fall skulle återstå till budgetårsskiftet, hinna med att förbereda verksamhetens anpassning till den av riksdagen fixerade ramen. Det skulle bli en besvärande koncentration av statsdepartementens och verkens arbete under juni månad, därest riksdagens ställningstagande inte bleve klart förrän i maj. Detta kunde resultera i krav på en förstärkning av förvaltningsapparaten.

Av nu nämnda skäl har kommitténs ledamöter efter ingående överväganden stannat för att inte förordna ett system där en andra läsning ingår såsom ett reguljärt inslag i riksdagens budgetarbete. Utan att ta ställning till frågan om tolkningen av nuvarande bestämmelser i regeringsformen föreslår kommittén därför i likhet med 1950 års budgeträttskommitté, att de successivt fattade besluten i anslagsfrågor skall vara definitiva. Kungl. Maj:t för-

utsättes liksom hittills utfärda regleringsbrev allteftersom riksdagen fattat beslut och myndigheterna äger vidtaga förberedande åtgärder för beslutens verkställighet. Kommitténs förslag innebär således i denna del en anpassning av grundlagarnas bestämmelser till den praxis som utvecklat sig. Därutöver vill emellertid kommittén föreslå en *möjlighet* till återprövning av redan fattade beslut i budgetfrågor. En sådan möjlighet kan vara av värde exempelvis därest under riksdagens lopp en konjunktursvängning inträtt. Kommittén förutsätter, att återprövningsrätten inskränkes till att avse endast anslags- och skattefrågor av väsentlig betydelse för statens inkomster och utgifter eller principbeslut av betydande räckvidd för framtiden och att återprövningen är att betrakta såsom en extraordinär åtgärd. Därav följer att beslut avseende tilläggsstat ej bör bli föremål för återprövning.

Av praktiska skäl bör denna återprövningrätt normalt knytas till behandlingen av kompletteringspropositionen mot vårriksdagens slut. Initiativet till en återprövning bör kunna tas *dels* i kompletteringspropositionen, *dels* motionsledes i anslutning till denna, *dels* av budgetdelegationen eller av andra ifrågakommande utskott vid behandlingen av densamma. Kungl. Maj:t bör emellertid vara oförhindrad att framställa förslag om återprövning även i annan proposition samtidig med eller senare än kompletteringspropositionen, varvid motsvarande följdmotioner och utskotts-(budgetdelegations-) initiativ bör kunna ifrågakomma. Även för det fall kompletteringspropositionen eller annan samtidigt eller senare avlåten proposition i ärende avseende statens inkomster och utgifter inte innehåller något förslag till återprövning av visst beslut, har initiativ till återprövning förutsatts kunna tas i motion i anledning av sådan proposition samt, i samband med propositionens beredning, av vederbörande utskott eller av budgetdelegationen.

En speciell situation, vari frågan om ändring eller upphävande av redan fattade beslut i budgetfrågor kan komma att aktualiseras, inträffar vid en riksdagsupplösning. Kungl. Maj:t har givetvis vid en riksdagsupplösning möjlighet att framlägga propositioner till den nya riksdagen (B-riksdagen) med förslag till såväl ändring av som tillägg till beslut, som fattats av den upplösta riksdagen (A-riksdagen). Följdmotioner i anslutning härtill kan givetvis också väckas. Om A-riksdagen ej slutfört budgetarbetet för nästkommande budgetår, framlägges vid B-riksdagen förnyad statsverksproposition, avseende de delar, som ej slutbehandlats. Härav följer enligt RO § 55 en allmän motionsrätt, som ger den enskilde riksdagsmannen rätt att inom femton dagar från den dag den nya statsverkspropositionen kom kamrarna tillhanda väcka förslag om ändring eller upphävande av ett A-riksdagens beslut. En sådan rätt i fråga om vid A-riksdagen fattat beslut i ärende avseende statens inkomster och utgifter bör enligt kommitténs mening tillkomma den enskilde riksdagsmannen, budgetutskotten och budgetdelegationen även för det fall att budgetarbetet slutförts vid A-riksdagen. I sådant fall föreligger ej, eftersom förnyad statsverksproposition ej framlägges, någon allmän motionsrätt.

III. Specialmotivering till kommitténs författningsförslag

A. Regeringsformen

§ 53.

I samband med uppräknigen av de ständiga utskotten bör budgetdelegationen nämnas.

§ 64.

Kommittén föreslår, såsom framgått av föregående avsnitt, att de successiva anslagsbesluten skall vara »definitiva» och deras giltighet således icke beroende av att riksstat fastställts. En sådan uppläggning förutsätter att Kungl. Maj:ts dispositionsrätt till medlen icke längre knytes till riksstaten.

§ 109.

Ändringen är motiverad av samma skäl som ändringen av § 64. Det nya betraktelsesättet medför den fördelen att — om budgetarbetet ej slutförts före det nya budgetårets ingång — en förlängning av giltigheten för den äldre riksstaten endast sker i de delar, där ny statsreglering och beviljning ännu ej slutbehandlats.

B. Riksdagsordningen

§ 36.

Genom att föreskrifter om budgetdelegationen införts i ett nytt, särskilt moment, har det markerats, att budgetdelegationen har annan karaktär än de ständiga utskotten.

§ 39.

Enligt gällande lydelse skall statsutskottet antingen i den ordning RO § 47 stadgar gemensamt med eller eljest efter samråd med de övriga utskott, vilka handlägger statsregleringsfrågor, förslagsvis beräkna statsverkets ordinarie inkomster, uppgiva huru mycket bör genom beviljningar utgöras samt uppgöra förslag till riksstat. Lydelsen tillkom år 1933 och avsåg att garantera en viss koordinering av riksdagens budgetarbete. I samband härmed och som ett instrument för att genomföra den åsyftade koordineringen tillskapades budgetdeputerade. Då nu koordineringen förstärkes och budgetdeputerade utbygges till budgetdelegationen, synes bestämmelserna om gemensam handläggning och samråd böra utgå ur grundlagstexten. Det bör

emellertid understrykas, att ändringen är rent formell, och att den föreslagna grundlagstexten icke hindrar statsutskottet att sammanträda gemensamt med eller eljest samråda med andra utskott.

Den formella uppgiften att uppgöra förslag till riksstat har överförts till budgetdelegationen.

§ 40.

Även för bevillningsutskottets del bör av samma skäl som anförts under § 39 bestämmelserna angående gemensam handläggning och samråd utgå. Det bör på samma sätt understrykas att ändringen är rent formell och icke åsyftar någon ändring i bevillningsutskottets kompetens eller arbetsformer.

§ 45.

Bestämmelserna i nuvarande RO § 45 flyttas till RO § 48 för att bereda plats åt en särskild paragraf angående budgetdelegationens uppgifter.

Budgetdelegationens uppgifter är följande:

1. att avge utlåtande angående frågor om budgetläget och de allmänna riktlinjerna för finanspolitiken samt om det ekonomiska läget och den ekonomiska politiken. Med sådana frågor avses främst den s. k. finansplanen och nationalbudgeten i statsverkspropositionen samt motsvarande företeelser i den s. k. kompletteringspropositionen. I dessa delar skall nämnda propositioner bli föremål för remiss till budgetdelegationen, som har att avge utlåtande, utmynnande i en omförmälan. Delegationens förslag till omförmälan med eventuellt bifogade reservationsförslag kan bli föremål för votering i kamrarna.

2. att vara en samordnande instans för riksdagens budgetarbete. Detta kommer, utöver av vad som framgår av mom. 1 och 3, till uttryck på två sätt. För *det första* skall delegationen avge yttrande över utskottsbetänkande i ärende avseende statens inkomster och utgifter. Yttrandet, som skall avges innan betänkandet föredrages i kamrarna, kan ha den enkla formen av t. ex. »ingen erinran» eller »ej funnit anledning göra särskilt uttalande» eller också vara motiverat och eventuellt utmynna i ett annat förslag än utskottets. Undantag har ej gjorts för betänkanden med förslag till sammanjämkning eller gemensam votering. För *det andra* har delegationen att verka för att största möjliga enhetlighet iakttages vid budgetbehandlingen. Formuleringen är hämtad från riksdagsstadgan § 19 mom. 1 och avser där budgetdeputerade. I formuleringen bör anses även ligga en rätt för budgetdelegationen att under budgetarbetets gång till de ständiga utskott, som handlägger budgetfrågor, avge rekommendationer beträffande anslagsprövningens och bevillningsarbetets inriktning. — I riksdagsstadgan § 19 mom. 1 föreskrives vidare, att budgetdeputerade även skall föranstalta om lämpliga sammanställningar angående statsverkets inkomster och utgifter samt angående budgetarbetets fortgång inom riksdagen. Även denna uppgift bör övertagas av budgetdelegationen, men kan alltså lämpligen regleras i riksdagsstadgan.

3. att fullgöra den statsutskottet hittills åvilande formella uppgiften att upprätta förslag till riksstat.

4. att när delegationen finner särskilda skäl därtill föreligga, taga initiativ till återprövning av ett av riksdagen redan fattat beslut i ärende avseende statens inkomster och utgifter. Denna initiativrätt, som även tillkommer Kungl. Maj:t, enskild riksdagsman samt de utskott, som handlägger budgetfrågor, är närmare reglerad i § 63 mom. 2. Det kan diskuteras, om återprövningsinitiativrätten behöver markeras redan i den föreslagna RO § 45 samt i motsvarande bestämmelser om de budgetberedande utskotten (RO §§ 39, 40, 41 och 43). Med hänsyn till att förevarande avsnitt främst handlar om de beredande organens kompetensområden samt till att återprövningen aldrig gäller »nyväckta» ärenden, synes detta emellertid knappast erforderligt.

I mom. 4 har föreskrivits, att vad i grundlag stadgats om ständigt utskott, skall äga motsvarande tillämpning å budgetdelegationen. Härmed avses sålunda bestämmelser i — enligt nu gällande lydelse — RF §§ 90 och 110, RO §§ 36, 45, 46, 47, 48, 50, 55, 57, 58, 59, 62, 63, 75 och 78 samt TF 2 kap. 6 §. Reglerna angående val till utskott har redan gjorts tillämpliga genom det föreslagna mom. 7 till RO § 36.

§ 48.

I denna paragraf har de nuvarande bestämmelserna i RO §§ 45 och 48 sammanförts.

§ 54.

Kommittén har — såsom närmare kommer att utvecklas under § 63 — knutit återprövningsrätten främst till behandlingen av den s. k. kompletteringspropositionen. Alltsedan år 1931 har det varit praxis, att Kungl. Maj:t mot slutet av riksdagen (vårsessionen) framlägger förslag till komplettering av riksstatsförslaget. Därvid lämnas i anslutning till den slutliga beräkningen av inkomsterna för det nästkommande budgetåret en redogörelse för det ekonomiska läget och den ekonomiska politiken. I kompletteringspropositionen framlägges vidare alltsedan den år 1945 beslutade omläggningen av uppbördsförfarandet förslag rörande uttagningsprocenten för den statliga inkomstskatten. Ehuru kompletteringspropositionen sålunda numera blivit en normal företeelse, har några normerande regler om densamma icke införts i grundlagarna i vidare mån än att begreppet »proposition angående riksstatens slutliga reglering» år 1949 infördes i RO § 54 i samband med antagandet av nu gällande bestämmelser om tider för propositions avlämnande. Då författningsutredningen är sysselsatt med en allmän översyn av regeringsform och riksdagsordning har budgetkommittén icke ansett sig böra föreslå att i riksdagsordningen infördes några bestämmelser om kompletteringspropositionen. Genom den föreslagna ändringen i RO § 54 (»proposition» utbytt mot »propositionen») har emellertid kommittén velat ange, att proposition angående komplettering av riksstatsförslaget även i fortsättningen förutsättes skola regelmässigt föreläggas riksdagen.

Enligt gällande lydelse av paragrafens tredje stycke skall propositioner, som avser statens inkomster och utgifter för nästkommande budgetår, avlämnas till riksdagen inom sjuttio dagar från dess öppnande. Detta stadgande anses gälla även propositioner rörande tilläggsstat. Med hänsyn härtill föreslår kommittén att detta kommer till uttryck i grundlagstexten genom att begränsningen »för nästkommande budgetår» utgår.

§ 63.

Stadgandet i nuvarande RO § 63 tredje stycket har tolkats som ett förbud för riksdagen att under samma session ändra eller upphäva ett under sessionen fattat beslut. Återprövningsinstitutet, sådant det konstruerats av kommittén, innebär emellertid en möjlighet till ändring eller upphävande av vissa sådana beslut på så sätt att riksdagen sätter ett annat beslut i ett tidigare fattat besluts ställe. Det synes därför lämpligt, att institutet regleras i RO § 63 och där får sin plats i ett nytt moment.

Återprövning kan endast avse beslut i ärenden rörande statens inkomster och utgifter och skall, såsom tidigare angivits, vara en extraordinär åtgärd, vilket i grundlagstexten mom. 2 första stycket markerats med orden: »då särskilda skäl därtill föreligga». Återprövning definieras som ändring eller upphävande av beslut, som riksdagen tidigare fattat under pågående session.

I mom. 2 andra stycket regleras frågan om vem som har rätt att ta initiativ till återprövning, och när sådant initiativ får tagas. I centrum står härvid den s. k. kompletteringspropositionen. Kungl. Maj:t äger emellertid även med den begränsning, som är stadgad i RO § 54 tredje stycket, i annan, samtidigt eller senare avlåten proposition framlägga förslag om återprövning. Väckes genom proposition sådant förslag, kan alltid följdmotion framställas. För att icke betaga enskild riksdagsman, budgetutskotten och budgetdelegationen rätten att väcka förslag om återprövning, har i andra meningen utsagts, att även om Kungl. Maj:t ej tagit något initiativ till återprövning, kan sådan fråga alltid väckas genom motion i anledning av kompletteringspropositionen eller annan samtidigt eller senare avlåten proposition i ärende avseende statens inkomster och utgifter — för sådana motioner bör samma regler gälla som för de egentliga följdmotionerna — samt, vid sådan propositions beredning, av budgetutskott och budgetdelegationen. I mom. 2 tredje stycket har föreskrivits, att fråga om återprövning av beslut skall beredas och avgöras i samma ordning som beslutet fattats. Detta innebär sålunda, att de sedvanliga reglerna angående bordläggning skall iakttagas, att vederbörande utskott alltid skall avge betänkande — då initiativet togs av budgetdelegationen, måste frågan sålunda av delegationen först remitteras till utskottet — samt att budgetdelegationens yttrande alltid skall föreligga, då utskottsbetänkandet föredrages i kamrarna. Vidare gäller de sedvanliga reglerna angående beslut, återförvisning, sammanjämkning och gemensam votering.

I mom. 2 fjärde stycket avses den speciella situation som uppstår vid

riksdag som sammanträder efter riksdagsupplösning och vid vilken förnyad statsverksproposition ej skall framläggas. Här har utsagts, att förslag om ändring eller upphävande av vid närmast föregående riksdag fattat beslut i ärende avseende statens inkomster och utgifter må väckas genom motion eller ock av vederbörande utskott eller av budgetdelegationen inom femton dagar från den dag riksdagen öppnades. Någon inskränkning i Kungl. Maj:ts rätt att i proposition väcka motsvarande förslag eller i rätten att i anledning härav väcka följdmotion har givetvis icke avsetts härmed. Stadgandet i detta stycke är motiverat av att det synes nödvändigt, att även vid sådan B-riksdag, som här avses, möjlighet skall finnas för enskild riksdagsman att väcka förslag om ändring eller upphävande av vid A-riksdagen fattat beslut avseende statens inkomster och utgifter. Det är här i själva verket icke fråga om återprövning, d. v. s. ändring eller upphävande av ett vid pågående session fattat beslut, utan närmast om en utökning av motionsrätten och utskottens initiativrätt. Skäl skulle kunna anföras för att ge stadgandet en annan placering i riksdagsordningen, men detta skulle förutsätta en allmän översyn av framför allt bestämmelserna i RO § 55, något som faller utom ramen för kommitténs uppdrag.

IV. Ändringar i riksdagsstadgan och i kamrarnas ordningsstadgor

Budgetkommitténs förslag medför behov av vissa ändringar i riksdagsstadgan och i kamrarnas ordningsstadgor. Då dessa stadgor fastställas av riksdagen respektive av kamrarna själva och förslag till ändrad lydelse av desamma icke torde bli föremål för Kungl. Maj:ts proposition, har kommittén endast i det följande velat ange de punkter, där behov av ändringar enligt kommitténs mening föreligger.

A. Riksdagsstadgan

§ 3. I uppräknningen av de ärenden, som skall uppföras å föredragningslistan, bör budgetdelegationens betänkanden och yttranden medtagas. Det bör även framgå, att delegationens yttrande över utskottsbetänkande bör föredragas samtidigt med betänkandet.

§ 19 mom. 1. De nuvarande bestämmelserna om utseende av budgetdeputerade samt om föreskriften för deputerade att verka för att största möjliga enhetlighet iakttages vid budgetbehandlingen, bör utgå. För närvarande upptar momentet vidare en föreskrift, att deputerade har att föranstalta där-om, att lämpliga sammanställningar angående statsverkets inkomster och utgifter samt angående budgetarbetets fortgång inom riksdagen tid efter annan delgives kamrarnas ledamöter. Denna föreskrift bör stå kvar men uppgiften överföras på budgetdelegationen. Slutligen bör till momentet fogas en bestämmelse, att »vad i denna riksdagsstadga finnes om utskott stadgat, skall äga motsvarande tillämpning å budgetdelegationen». Därigenom blir icke blott hela avsnittet om riksdagens utskott, nämnder och valmän (§§ 14—27) tillämpligt å budgetdelegationen, utan även t. ex. bestämmelserna i § 7 om att vice ordförande i ständigt utskott skall vid förfall för ordföranden kallas att närvara i talmanskonferensen, i § 12 om den ordning i vilken suppleanter inkallas till tjänstgöring samt i § 30 om utskottssekreterare och utskottskansli.

B. Ordningsstadgorna

Följande bestämmelser torde böra göras tillämpliga även å budgetdelegationen:

§ 7 mom. 1 om den ordning i vilken ledamöterna av de ständiga utskotten skall väljas, samt om antalet suppleanter i dem.

§ 9 om utskottsledamots och suppleants rätt till avsägelse.

§ 18 mom. 2 om utskottsbetänkandens bordläggning.

§ 19 mom. 1 om att utskottsbetänkande, såvitt ske kan, icke slutligt bör avgöras, innan kammarledamöterna fått emottaga tryckta exemplar av betänkandet.

§ 19 mom. 2 om rätt för ledamot att få ändringsförslag till utskottsbetänkande tryckt.

Författningstexter

Förslag till ändrad lydelse av §§ 53, 64 och 109 regeringsformen

(Nuvarande lydelse)

§ 53.

Varje riksdag skall för ärendenas beredning tillsätta *dess* utskott: ett utrikesutskott, ett konstitutionsutskott, ett statsutskott, ett bevillningsutskott, ett bankoutskott, tre lagutskott, ett jordbruksutskott *samt* ett allmänt beredningsutskott med den sammansättning och de uppgifter, som i riksdagsordningen bestämmas.

Å riksdag — — — — —

§ 64.

Såväl rikets ordinarie statsmedel och inkomster som vad, på sätt omförmålt är, under namn av extraordinarie utlagor eller bevillningar till statsverket av riksdagen anslås, vare under Konungens disposition, att till de av riksdagen prövade behov *och efter den upprättade staten* anordnas.

§ 109.

Där så oförmodat skulle hända, att riksdag före det nya statsregleringsårets inträdande icke hade staten reglerat eller ny bevillning sig åtagit, *fortfare den förra statsregleringen och bevillningen, till dess ny statsreglering och bevillning beslutats.*

(Föreslagen lydelse)

§ 53.

Varje riksdag skall för ärendenas beredning tillsätta ett utrikesutskott, ett konstitutionsutskott, ett statsutskott, ett bevillningsutskott, ett bankoutskott, tre lagutskott, ett jordbruksutskott, ett allmänt beredningsutskott *samt en budgetdelegation* med den sammansättning och de uppgifter, som i riksdagsordningen bestämmas.

§ 64.

Såväl rikets ordinarie statsmedel och inkomster som vad, på sätt omförmålt är, under namn av extraordinarie utlagor eller bevillningar till statsverket av riksdagen anslås, vare under Konungens disposition, att till de av riksdagen prövade behov anordnas.

§ 109.

Där så oförmodat skulle hända, att riksdag före det nya statsregleringsårets inträdande icke hade staten reglerat eller ny bevillning sig åtagit, *skall, i vad angår de delar, som ej slutbehandlats, den förra statsregleringen och bevillningen fortfara, till dess riksdagen beslutit i dessa delar.*

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

Övergångsstadgande

Intill början av riksdagen näst efter den, under vilken den nya lydelsen av §§ 53, 64 och 109 slutligt antagits, skola stadgandena i deras äldre lydelse alltjämt äga tillämpning.

Förslag till ändrad lydelse av §§ 36, 39, 40, 45, 48, 54 och 63 riksdagsordningen

§ 36.

1. Å varje — — — — — sådant bevilja.
Finnes fråga — — — — — ständigt utskott.
2. Väckes i — — — — — aktar nödigt.
3. Vardera kammaren — — — — — vardera kammaren.
4. Å riksdag — — — — — som erfordras.
5. Om val — — — — — omförmälda riksdagsstadgan.
6. Statsrådsledamot må — — — — — hans avgång.
Ej må — — — — — i § 37 mom. 2 sägs.
Ej heller — — — — — i § 39 mom. 2 förmåles.

§ 36.

7. Å varje riksdag skall på samma sätt och i samma ordning, som gälla för val av utskott, tillsättas en budgetdelegation, bestående av sexton ledamöter, vilka vardera kammaren till halva antalet inom sig väljer. Vardera kammaren utser ock inom sig suppleanter att, när ledamöter avgå eller få förfall, i deras ställe inträda.

§ 39.

1. Statsutskottet, som skall undfå del av Konungens angående statsverkets tillstånd och behov till riksdagen avlåtna proposition och äga tillgång till alla statsverkets räkenskaper och handlingar, åligger att, i den mån det icke gäller jordbruksärenden eller riksdags- och revisionskostnader eller kostnader för riksdagens hus och riksdagens verk, granska, utreda och uppgiva statsverkets tillstånd och

§ 39.

1. Statsutskottet, som skall undfå del av Konungens angående statsverkets tillstånd och behov till riksdagen avlåtna proposition och äga tillgång till alla statsverkets räkenskaper och handlingar, åligger att, i den mån det icke gäller jordbruksärenden eller riksdags- och revisionskostnader eller kostnader för riksdagens hus och riksdagens verk, granska, utreda och uppgiva statsverkets tillstånd och

(Nuvarande lydelse)

förvaltning samt föreslå vad till fyl-landet av dess behov erfordras, var-vid nödiga indragningar och bespa-ringar böra iakttagas. Utskottet ålig-ger därjämte att, *antingen i den ord-ning § 47 stadgar gemensamt med el-ler eljest efter samråd med de övriga utskott, vilka handlägga statsregle-ringsfrågor*, förslagsvis beräkna stats-verkets ordinarie inkomster, uppgiva huru mycket bör genom bevilningar utgöras *samt uppgöra förslag till riksstat*.

2. Utskottet tillkommer — — — — — ansvar yrka.

§ 40.

1. Bevillningsutskottet åligger att bereda alla dit från kamrarna hänvi-sade frågor, som angå föreskrifter om bevillnings utgörande. Utskottet har även att, *antingen i den ordning § 47 stadgar gemensamt med eller eljest efter samråd med de övriga utskott, vilka handlägga statsregleringsfrågor*, förslagsvis beräkna inkomsterna av de särskilda bevillningarna samt, se-dan statsverkets behov blivit utred-da och bestämda, föreslå sättet att genom bevillning åvägabringa jäm-vikt i statsregleringen. Utskottet må därjämte uti bevillningsfrågor före-slå vad det anser billigt och nyttigt.

2. Utskottet tillkommer — — — — — alkoholhaltiga varor.

§ 45.

1. Alla utskott skola inom två da-gar från den, då de blivit utsedda, sammanträda.

2. Utskotten välja, vart inom sig, ordförande och vice ordförande. In-till dess sådant val försiggått, föres ordet av den ledamot, som de flesta riksdagar bevistat, och, där två eller

(Föreslagen lydelse)

förvaltning samt föreslå vad till fyl-landet av dess behov erfordras, var-vid nödiga indragningar och bespa-ringar böra iakttagas. Utskottet ålig-ger därjämte att förslagsvis beräkna statsverkets ordinarie inkomster *samt* uppgiva huru mycket bör genom be-villningar utgöras.

§ 40.

1. Bevillningsutskottet åligger att bereda alla dit från kamrarna hänvi-sade frågor, som angå föreskrifter om bevillnings utgörande. Utskottet har även att förslagsvis beräkna in-komsterna av de särskilda bevillning-arna samt, sedan statsverkets behov blivit utredda och bestämda, föreslå sättet att genom bevillning åväga-bringa jämvikt i statsregleringen. Ut-skottet må därjämte uti bevillnings-frågor föreslå vad det anser billigt och nyttigt.

§ 45.

(Jfr § 48 mom. 1.)

(Jfr § 48 mom. 2.)

(Nuvarande lydelse)

flera i lika många riksdagar deltagit, den av dem som är till levnadsåren äldst.

3. Utskotten böra, så fort sig göra låter, avgiva de yttranden, som på dem ankomma.

§ 48.

(Jfr § 45 mom. 1.)

(Jfr § 45 mom. 2.)

Omröstning inom utskott skall ske öppet. Befinnas de avgivna rösterna lika delade, nedlägge ordföranden i

(Föreslagen lydelse)

(Jfr § 48 mom. 4 st. 1.)

1. Budgetdelegationen skall meddela utlåtanden i anledning av de från kamrarna dit hänvisade frågor om budgetläget och de allmänna riktlinjerna för finanspolitiken samt om det ekonomiska läget och den ekonomiska politiken.

2. Delegationen tillkommer ock att innan utskotts betänkande i ärende avseende statens inkomster och utgifter föredrages i kamrarna, avgiva yttrande häröver samt att verka för att största möjliga enhetlighet iakttages vid budgetbehandling.

3. Delegationen skall jämväl uppgöra förslag till riksstat.

4. Vad i grundlag finnes om ständigt utskott stadgat skall äga motsvarande tillämpning å budgetdelegationen.

§ 48.

1. Alla utskott skola inom två dagar från den, då de blivit utsedda, sammanträda.

2. Utskotten välja, vart inom sig, ordförande och vice ordförande. Intill dess sådant val försiggått, föres ordet av den ledamot, som de flesta riksdagar bevisat, och, där två eller flera i lika många riksdagar deltagit, den av dem som är till levnadsåren äldst.

3. Omröstning inom utskott skall ske öppet. Befinnas de avgivna rösterna lika delade, nedlägge ordföranden

(Nuvarande lydelse)

en därtill avsedd rösturna en ja-sedel och en nej-sedel, båda lika till storlek och utseende, tryckta och omärkta samt var för sig slutna och hoprullade, och avgöres då omröstningens utgång genom den sedel, som en av utskottets ledamöter på anmodan av ordföranden upptager ur rösturnan.

Om val — — — — — därom stadgat.

(Jfr § 45 mom. 3.)

Ledamot, som — — — — — icke uppehållas.

§ 54.

Konungens skrivelser — — — — — dess yttrande.

Propositioner böra — — — — — göra låter.

Propositioner, som avse statens inkomster och utgifter *för nästkommande budgetår*, skola till riksdagen avlämnas inom sjuttio dagar från dess öppnande, och må sådan proposition, med undantag av proposition angående riksstatens slutliga reglering, ej avlåtas senare, utan så är, att Konungen prövar uppskov med framställningen lända riket till allvarligt men.

Övriga propositioner — — — — — dess avlåtande.

§ 63.

När fråga, varöver utskott sig utlåt, till avgörande förekommer, äger kammaren att antingen genast, med bifall till utlåtandet eller utan avseende å vad utskottet föreslagit, fatta sitt beslut, eller, om ämnet anses fordra ytterligare utredning, målet till utskottet återförvisa.

Stanna kamrarna — — — — — kamrarna inkomma.

Vad kamrarna — — — — — sessionen förfallit.

(Föreslagen lydelse)

den i en därtill avsedd rösturna en ja-sedel och en nej-sedel, båda lika till storlek och utseende, tryckta och omärkta samt var för sig slutna och hoprullade, och avgöres då omröstningens utgång genom den sedel, som en av utskottets ledamöter på anmodan av ordföranden upptager ur rösturnan.

4. Utskotten böra, så fort sig göra låter, avgiva de yttranden, som på dem ankomma.

§ 54.

Propositioner, som avse statens inkomster och utgifter, skola till riksdagen avlämnas inom sjuttio dagar från dess öppnande, och må sådan proposition, med undantag av propositionen angående riksstatens slutliga reglering, ej avlåtas senare, utan så är, att Konungen prövar uppskov med framställningen lända riket till allvarligt men.

§ 63.

1. När fråga, varöver utskott sig utlåt, till avgörande förekommer, äger kammaren att antingen genast, med bifall till utlåtandet eller utan avseende å vad utskottet föreslagit, fatta sitt beslut, eller, om ämnet anses fordra ytterligare utredning, målet till utskottet återförvisa.

2. *Då särskilda skäl därtill föreligger, må riksdagen ändra eller upphäva*

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

av riksdagen tidigare under pågående session fattat beslut i ärende avseende statens inkomster och utgifter.

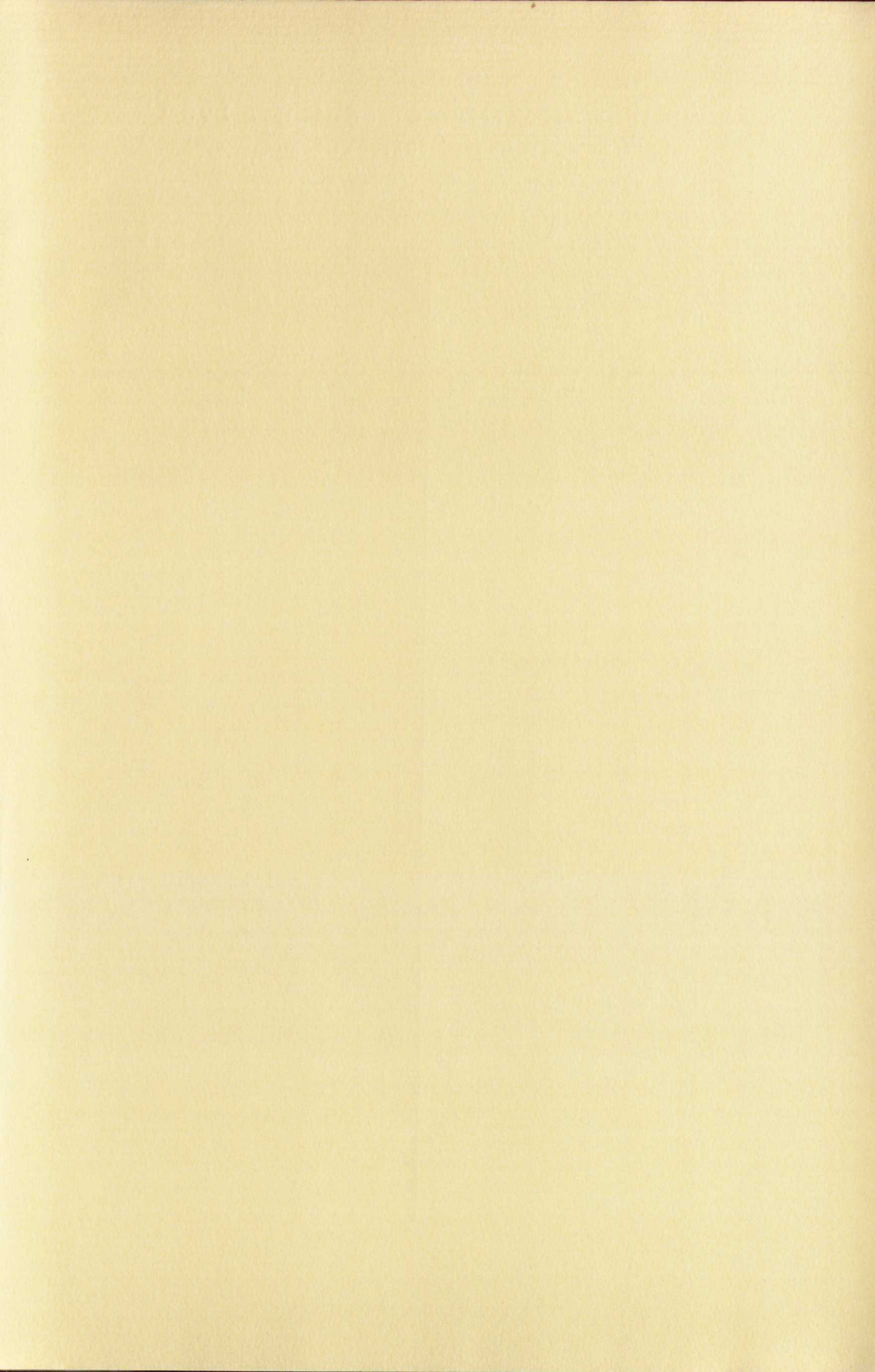
Fråga om sådan återprövning må väckas i propositionen angående riksstatens slutliga reglering eller i annan, samtidigt eller senare avlåten proposition. Även för det fall propositionen angående riksstatens slutliga reglering eller annan samtidigt eller senare avlåten proposition i ärende avseende statens inkomster och utgifter ej innehåller förslag till återprövning av visst beslut, må dock sådant förslag framställas genom motion i anledning av sådan proposition, samt, i samband med propositionens beredning, av vederbörande utskott eller av budgetdelegationen.

Fråga om återprövning av beslut skall beredas och avgöras i samma ordning, som beslutet fattats.

Då riksdag sammanträder efter upplösning må, därest proposition angående statsverkets tillstånd och behov ej skall framläggas, inom femton dagar från den dag riksdagen öppnades, fråga om ändring eller upphävande av visst vid närmast föregående riksdag fattat beslut i ärende avseende statens inkomster och utgifter väckas genom motion eller ock av vederbörande utskott eller av budgetdelegationen.

Övergångsstadgande

Intill början av riksdagen näst efter den, under vilken den nya lydelsen av §§ 36, 39, 40, 45, 48, 54 och 63 slutligt antagits, skola stadgandena i deras äldre lydelse alltjämt äga tillämpning.



Statens offentliga utredningar 1959

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård

Fångvårdsanstalters optimala storlek. [6]
Fångvårdsstyrelsen. [15]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning

Kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:ti statsrådet och regeringsrätten. [4]
Lokala skyddstjänstemän samt arbetarskyddsstyrelsens organisation. [9]
Författningsutredningen: IV. Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957. [10]
Riksdagens budgetarbete. [16]

Kommunalförvaltning

Statens och kommunernas finansväsen

Familjebeskattningen. [13]

Politi

Nationalekonomi och socialpolitik

Preliminär nationalbudget för år 1959. [3]
Tilläggs pensioneringens administration. [12]
Reviderad nationalbudget för år 1959. [14]

Hälsa- och sjukvård

Läkemedelsförsörjningens organisation. [5]

Allmänt näringsväsen

Fast egendom. Jordbruk med binärningar

Statligt stöd till jordbrukets inre rationalisering. [1]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk

Industri. Handel och sjöfart

Kommunikationsväsen

Bank-, kredit- och penningväsen

Statligt kreditstöd till hantverk och småindustri m.m. [7]

Försäkringsväsen

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen

Andlig odling i övrigt

Filmstöd och biografnöjesskatt. [2]
Utbildning av lärare i yrkesämnen för industri och hantverk samt handel. [8]

Försvarsväsen

Företsättningarna för civil varvsdrift vid Karlskrona örlogsvarv. [11]

Utrikes ärenden. Internationell rätt