



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1952:45

FINANSDEPARTEMENTET



BESTÄMMELSER
OCH PRAXIS
RÖRANDE STATENS BUDGET

REDOGÖRELSE AVGIVEN AV
1948 ÅRS BUDGETUTREDNING

STOCKHOLM 1952

Statens offentliga utredningar 1952

Kronologisk förteckning

1. 1949 års uppördssakkunniga. 2. Betänkande med förslag till vissa ändringar i uppördsförfarandet. Hæggeström. 457 s. Fi.
2. Förslag till lag om bankrörelse m. m. Gummeson. 212 s. Fi.
3. Löneplan eller kollektivavtal. Kihlström. 99 s. C.
4. Nordisk passfrihet. Betänkande nr 1. Beckman. 38 s. U.
5. Det yngsta fångvårds klientelet. Av T. Eriksson. Kihlström. 19 s. Ju.
6. Betänkande med förslag till allmän resereglemente m. m. Hæggeström. 173 s. C.
7. Allmän folkomröstning. 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 96 s. Ju.
8. Folkomröstningsinstitutet i Schweiz. Av E. Håstad. Bilaga 1 till 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 216 s. Ju.
9. Folkomröstningsinstitutet i Förenta staterna. Av E. G. Öhlin. Bilaga 2 till 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 159 s. Ju.
10. Sjömännens sjukförsäkring. Appelberg, Uppsala. 152 s. H.
11. Yttranden m. m. över 1950 års långtidsutrednings betänkande. Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. Beckman. 66 s. Fi.
12. 1944 års nykterhetskommitté. 3. Undervisning, folkupplysning och forskning på alkoholfrågans område. Victor Petterson, 95 s. Fi.
13. Betänkande angående vissa fiskerättsliga förhållanden inom lappmarkerna samt tillgodogörandet av fisket i kronovattnen därstädes och i Jämtlands län m. m. Marcus. 246 s., 1 karta. Jo.
14. Förslag till kommunallag m. m. Kommunallagskommitténs betänkande. 3. Kihlström. 447 s. I.
15. Barrskogstillgångarna och skogsindustriens råvaruförsörjning. Beckman. 135 s. H.
- 16—17. Tull- och valutalättnader i resandetrafiken mellan de nordiska länderna. Betänkanden nr 2 och 3. Gernandt. 31 resp. 15 s. U.
18. Folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta staterna. Bilaga 3 till 1950 års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. Kihlström. 88 s. Ju.
19. Semester åt husmodrar, lantbrukare m. fl. Gernandt. 53 s. S.
20. Busslinjeutredningen. 1. Betänkande med förslag till beräkning av tilläggsvärde (goodwill) för bussföretag m. m. Katalog och Tidskriftstryck. 163 s. K.
21. Råjongsplan för fångvården. Gernandt. 67 s. Ju.
22. Betänkande angående hälso- och sjukvården vid krig och andra utomordentliga förhållanden. Gummeson. 219 s. I.
23. Bokutredningen. Kihlström. 310 s. E.
24. Betänkande med förslag till allmän förfogandelag och allmän ransoneringslag. Katalog och Tidskriftstryck. 276 s. H.
25. Zonexpropriationsutredningen. Betänkande med förslag till vissa ändringar i byggnadslagstiftningen. Sydsvenska Dagbladet, Malmö. 186 s. Ju.
26. Betänkande med förslag till ändrade bestämmelser rörande vägföreningar m. m. Appelberg, Uppsala. 135 s. K.
27. Betänkande med förslag till förbättrade kommunikationer i Härjedalen och nordvästra Hälsingland. Beckman. 542 s. K.
28. Lagberedningens förslag till ny lagstiftning om tomt-rätt m. m. Katalog och Tidskriftstryck. 115 s. Ju.
29. Vidgat tillträde till högre studier. Av F. Schmidt. Gernandt. 237 s. E.
30. Rekrytering och utbildning av polispersonal. Gummeson. 310 s. I.
31. Supplement nr 8 till Sveriges familjenamn 1920. Statens Reproduktionsanstalt. 80 s. Fi.
32. Förslag om samförvaltning av stadshypoteks- och bostadskreditorganisationerna. Beckman. 131 s. Fi.
33. Den första lärarhögskolan. Hæggeström. VIII, 296 s. E.
34. Betänkande med förslag angående arbetsmarknadsstatistiken. Kihlström. 143 s. S.
35. Byggnadsstyrelsens arbetsuppgifter och organisation. Victor Petterson. 85 s. K.
36. Stöd åt änkor och vissa andra ensamstående kvinnor m. m. Hæggeström. 189 s. S.
37. Behovsprövning på bostadsmarknaden. Hyresregleringskommitténs betänkande. 1. Idun. 251 s. Ju.
38. Hemhjälp. Bostadskollektiva kommitténs betänkande. 1. Victor Petterson. 103 s., 20 pl. S.
39. Socialförsäkringsutredningen. Sjukförsäkring och yrkesskadeförsäkring. Gernandt. 332 s. S.
40. Militärpsykologi och personaltjänst. Arbetsuppgifter och central organisation. Kihlström. 269 s. F6.
41. Den jordbruksekonomiska undersökningen. Gummeson. 100 s. Jo.
42. Yrkesvägledningen och skolan. Gernandt. 79 s. E.
43. Nordiskt patentsamarbete. Gernandt. 112 s. H.
44. Principbetänkande angående driftbidrag till primärkommuner. Kihlström. 180 s. S.
45. Bestämmelser och praxis rörande statens budget. Kihlström. 224 s. Fi.

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

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1952:45

FINANSDEPARTEMENTET



BESTÄMMELSER
OCH PRAXIS
RÖRANDE STATENS BUDGET

REDOGÖRELSE AVGIVEN AV
1948 ÅRS BUDGETUTREDNING

EMIL KIHLSSTRÖMS TRYCKERIAKTIEBOLAG

STOCKHOLM 1952



RÖRANDE STATENS BUDGET
OGH PRÄS
BESTÄMMELSER

REDOGÖRELSE AVGIVEN AV
1948 ÅRS BUDGETUTREDNING

STATENS BUDGETUTREDNING
1948

Innehåll

Skrivelse till departementschefen	11
I. Inledning	13
A. Statsregleringens rättsliga underlag och statsbudgetens omfattning	13
1. Rättsunderlaget för svensk statsreglering och beskattning. — 2. Budgetbegreppet. — 3. Riksstaten. — 4. Riksstatens rättsverkan. — 5. Statshushållningens omfattning.	
B. De viktigaste budgetreformerna	15
6. Grundläggande beslut om budgetens utformning.	
C. Huvudprinciperna för budgetens utformning	16
7. Sättet för budgetprincipernas utformning. — 8. Internationella budgetregler. — 9. Principerna för nybildningen inom budgetområdet efter år 1934.	
D. Huvudprinciperna för riksboekföringen	20
10. Huvudregler för boekföringen. — 11. Statsboekföringsreformen. — 12. Statsboekföringens organisation.	
E. Inkomst- och utgiftsbegreppen i statsboekföringen	22
13. Intäkts- och kostnadsbegreppen. — 14. Inkomst- och utgiftsbegreppen.	
II. Grundlagarnas bestämmelser om statshushållningen och deras tillämpning	24
A. Bestämmelser om beskattningen	24
15. Skattebegreppet enligt regeringsformen. — 16. Skillnaden mellan skatter och bevilningar. — 17. Initiativrätt. — 18. Giltighetstiden för en såsom bevilning beslutad skatt. — 19. Dispositionsrätt till skattemedlen. — 20. Riksdagens rätt att överlåta beskattningsmakt till Konungen. — 21. Pålagor i penningar.	
B. Bestämmelser om statsregleringen	26
22. Statsregleringens omfattning. — 23. Konungens redogörelse för statsverkets tillstånd och behov. — 24. Inkomsternas beräkning. — 25. Bevilningar. — 26. Rätten att besluta om uttagande av allmänna avgifter. — 27. Övriga ordinarie inkomster. — 28. Monopol och förpaktning. — 29. Statsregleringens verkställande. — 30. Riksstatens balansering. — 31. Statsregleringsbeslutens giltighetstid. — 32. Tilläggsstater. — 33. Beredskapsstater. — 34. Konungens dispositionsrätt till statsmedlen. — 35. Statsmedlens användning. — 36. Statsrådets ansvarighet. — 37. Medel för riksdagen och dess verk. — 38. Statsregleringens fastställande. — 39. Om statsregleringen icke är avslutad före budgetårets ingång.	
C. Förfogande över egendom samt stiftande av gäld	41
40. Statens fasta egendom. — 41. Statens lösa egendom. — 42. Enskild egendom. — 43. Rätten att stifta gäld. — 44. Rätten att ingå förpliktelser.	
D. Riksdagens verk	43
45. Riksbanken och riksgäldskontoret. — 46. Riksgäldskontorets befattning med statsmedlen. — 47. Särskild bevilning för riksgäldskontoret. — 48. Dis-	

positionsrätten till riksgäldskontorets medel. — 49. Riksbankens medelsförvaltning.	
E. Formerna för riksdagens behandling av statsregleringen m. m.	45
50. Propositionstider. — 51. Utskottsbehandling. — 52. Riksdagens beslut: Den gemensamma voteringen. — 53. Riksdagens beslut: Utformning och rättslig innebörd. — 54. Riksdagens kontrollmakt.	
III. Riksstaten	52
A. Huvudreglerna för riksstatens uppställning	52
55. Enligt 1809 års regeringsform. — 56. Budgetreformerna 1868—1876. — 57. 1911 års budgetreform. — 58. 1937 års budgetreform. — 59. 1944 års beslut. — 60. 1951 års statsverksproposition.	
B. Driftbudgetens utgifter	54
61. Driftbudgetens omfattning. — 62. Statsverkets löpande utgifter efter 1810. — 63. 1840 års riksstatsomläggning (huvudtitlarna). — 64. Budgetreformer 1869—1876. — 65. 1911 års budgetreform. — 66. 1937 års budgetreform, egentliga statsutgifter. — 67. 1937 års budgetreform, utgifter för statens kapitalfonder. — 68. Utgiftssidans uppställning 1951/52.	
C. Driftbudgetens inkomster	57
69. Driftbudgetens finansiering. — 70. Statsverkets inkomster 1810—1911. — 71. 1911 års budgetreform. — 72. 1937 års budgetreform. — 73. Inkomstsidans uppställning 1951/52.	
D. Driftbudgetens balansering	60
74. Principerna för budgetens balansering. — 75. Över- och underbalansering efter 1810. — 76. Formellt balanserad budget 1876—1911. — 77. 1911 års budgetreform. — 78. Balanseringsregler under första världskriget. — 79. Balanseringsprinciper 1920—1937/38. — 80. Fastighetsredovisningens inverkan på budgetbalansen. — 81. 1937 års budgetreform. — 82. Reservationsanslagens behållningar. — 83. Överskott i driftbudgeten. — 84. Underskott i driftbudgeten. — 85. Den totala budgetbalansen.	
E. Kapitalbudgeten	66
86. Kapitalinvesteringar före 1912. — 87. 1911 års budgetreform (utgifter för kapitalökning). — 88. 1937 års budgetreform (kapitalbudgeten). — 89. Dispositionen av investeringsanslagen före 1944. — 90. 1944 års omläggning av kapitalbudgeten. — 91. Investeringsstater. — 92. Kapitalbudgetens inkomst-sida.	
F. Tilläggsstater	70
93. Slutna tilläggsstater (1917—1938/39). — 94. Öppna tilläggsstater (fr. o. m. 1939/40). — 95. Beredskapsstater. — 96. 1949 års beslut.	
G. Budgetåret	72
97. 1923 års budgetårsreform. — 98. Riksstatsmedel hänföras till visst budgetår.	
H. Riksstatens och tilläggsstaternas upprättande	73
99. Hur riksstat och tilläggsstat upprättas.	
IV. Utgifternas gruppering i och redovisning mot riksstaten	74
A. Huvudprinciper för utgifternas redovisning och gruppering	74
100. Inledning. — 101. Statliga bokföringsmetoder.	
B. Kungl. hov- och slottsstaterna	75
102. Riksstatens första huvudtitel. — 103. Dispositionsrätten till de kungl. lustlotten. — 104. Dispositionsrätten till Kungl. Djurgården.	

C. Departementshuvudtitlarna	78
105. Huvudtitlarnas omfattning. — 106. Gruppering inom huvudtitlarna före 1934. — 107. 1934 års reform. — 108. Ändamålsgrupper inom huvudtitlarna. — 109. Utgifternas fördelning på anslag. — 110. Avlöningar: 1935 års regler. — 111. Avlöningar: nu gällande bestämmelser. — 112. Omkostnader: 1934 års regler. — 113. Omkostnader: nu gällande bestämmelser. — 114. Sakanslag. — 115. Uppbördsmedel på anslag. — 116. För flera myndigheter gemensamma anslag. — 117. För flera förvaltningsområden gemensamma anslag. — 118. Täckningsanslag för överskridande av rörliga tilläggsförmåner. — 119. Bidragsanslag. — 120. Försvarets utgifter.	
D. Oförutsedda utgifter	93
121. Nuvarande XIII huvudtiteln. — 122. Skaderegleringar. — 123. Avgränsningen mot departementshuvudtitlarna.	
E. Riksdagen och dess verk	95
124. Nuvarande XIV huvudtiteln.	
F. Utgifter för statens kapitalfonder	96
125. Rubrikens omfattning. — 126. Luftfartsfonden. — 127. Riksgäldsfonden. — 128. Avbetalning på statsskulden. — 129. Avskrivning av nya kapitalinvesteringar. — 130. Avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster.	
G. Kapitalbudgeten	104
131. Anslagen inom kapitalbudgeten. — 132. Avgränsningen mellan investeringar och driftkostnader.	
H. Tilläggsstaternas utgifter	105
133. Gruppering av tilläggsstaternas utgifter.	
I. Finansstatistisk gruppering av utgifterna	105
134. 1943 års beslut, statistikens utformning.	
V. Utgifternas klassificering	107
A. Anslagsformernas tillkomst	107
135. Anslagsvillkor genom anslagsbeteckning. — 136. Historik. — 137. Nuvarande reglers tillkomst.	
B. Anslagsformernas användning inom driftbudgeten	109
138. Allmänna principer. — 139. Anslag till avlöningar. — 140. Anslag till omkostnader. — 141. Bidrag till icke statlig verksamhet. — 142. Utgifter som bero av uppbördsmedel. — 143. Konungens dispositionsrätt till anvisade anslag.	
C. Bestämmelser om obetecknade anslag och anslagsposter	113
144. 1841 års regler om obetecknade anslag. — 145. Nuvarande regler om obetecknade anslag. — 146. Tid inom vilken obetecknat anslag kan användas. — 147. Obetecknade anslagsposter. — 148. Rätt att överskrida obetecknade anslag och anslagsposter. — 149. Bestämda anslag.	
D. Bestämmelser om förslagsanslag och förslagsvis anvisade anslagsposter	117
150. Förslagsanslagens karaktär. — 151. Tid inom vilken förslagsanslag kan användas. — 152. Rätt att överskrida förslagsanslag. — 153. Till beloppet maximerade förslagsanslag. — 154. Villkor för anslagens användning.	
E. Bestämmelser om reservationsanslag	120
155. Reservationsanslagens karaktär. — 156. Disposition av anvisade medel. — 157. Tid inom vilken reservationsanslag kan användas. — 158. Anslagen och dess reservationer bundna till bestämd medelsanvisning, ej till visst budgetår. — 159. Fortlöpande reservationsanslag. — 160. Engångsanslag. —	

161. Kvotanslag. — 162. Behandling av reservationer. — 163. Redovisning av anslagsbehållningar i riksbokslut. — 164. Rätt att överskrida reservationsanslag. — 165. Bemyndiganden utöver anvisade medel. — 166. Särskilda regler om avskrivningsanslag. — 167. Delposter inom anslag.

F. Medel för täckning av underskott på statlig kapitalfond 128
168. 1937 års beslut.

G. Bestämmelser om investeringsanslag och investeringsbemyndiganden 129

169. Före 1943 tillämpade regler. — 170. 1943 års beslut. — 171. 1944 års reform. — 172. Investeringsbemyndiganden. — 173. Investeringsanslag. — 174. Tid inom vilken investeringsanslag kan användas. — 175. Disposition av investeringsanslag. — 176. Olika typer av investeringsanslag. — 177. Bemyndiganden utöver anvisade medel. — 178. Behandling av anslagsbehållningar. — 179. Rätt att överskrida investeringsanslag saknas. — 180. Dispositions rätt till investerade medel.

H. Tilläggsanslag 134

181. Anslag på tilläggsstat.

I. För anslagsdispositionen gemensamma regler 135

182. Tidpunkt för disposition av anvisade medel. — 183. Förskott på riksstatsanslag. — 184. Utgiftsrester. — 185. Dispositionsbokföring. — 186. Likvida anslagsbehållningar. — 187. Äldre anslag. — 188. Rätt att använda inflytande uppborådsmedel.

VI. Inkomsternas redovisning och gruppering 141

A. Huvudregler för redovisning av statsverkets inkomster 141

189. Inledning. — 190. Driftbudgetens inkomstitlar. — 191. Tidpunkt för redovisning av en inkomst. — 192. Inkomster som debiteras. — 193. Affärsverksinkomster. — 194. Inkomstrester.

B. Egentliga statsinkomster 143

195. Huvudprinciper för grupperingen av driftbudgetens inkomstitlar. — 196. Skattetitlarnas gruppering efter 1911 års budgetreform. — 197. Skatternas konstitutionella karaktär. — 198. Direkta och indirekta skatter. — 199. Äldre inkomstitlar. — 200. Restitutioner.

C. Redovisning av skatt på inkomst, förmögenhet och rörelse 146

201. Grupprubrikens omfattning. — 202. Historik. — 203. 1945 års uppborådsreform. — 204. Skatt å inkomst och förmögenhet m. m. — 205. Skatter som uppburits gemensamt med skatt å inkomst och förmögenhet. — 206. Folkpensionsavgifter. — 207. Övriga medel som uppburits samtidigt med skatt på inkomst och förmögenhet. — 208. Inkomstskatter med självständig redovisning. — 209. Prästerskapets till statsverket indragna tionde. — 210. Stämpelmedel. — 211. Avvecklade skatter. — 212. Redovisning av skattemedel.

D. Redovisning av tull- och accismedel 151

213. Tull. — 214. Rusdrycksskatter. — 215. Annan beskattning av umbärliga varor. — 216. Konsumtionsskatter som komplement till tull på importerade varor. — 217. Skatt på jordbruksprodukter. — 218. Automobilskatt. — 219. Varubeskattning efter 1939. — 220. Övriga acciser. — 221. Redovisning och uppboråds av indirekta skatter. — 222. Uppboråds av tullar. — 223. Uppboråds av skatter på varor som inom Sverige tillverkas eller tillhandahållas för försäljning. — 224. Grupperingen i riksstaten av tull- och accismedlen.

E. Inkomster av statskontrollerad verksamhet 157

225. Inledning. — 226. Rusdrycksförsäljningsmedel. — 227. Tobaksmonopolens överskottsmedel. — 228. Lotterimedel. — 229. Tipsmedel. — 230. Totalisatormedel.

F. Uppbörd i statens verksamhet	162
231. Inledning. — 232. 1911 års budgetreform. — 233. 1934 års reform. — 234. Uppbördstitlarnas gruppering.	
G. Diverse inkomster	164
235. Rubrikens omfattning.	
H. Inkomster av statens kapitalfonder	164
236. Historik. — 237. 1911 års budgetreform. — 238. 1937 års budgetreform. — 239. Utgifter på inkomstitlarna. — 240. Statens affärsverksfonder. — 241. Riksbanksfonden. — 242. Statens allmänna fastighetsfond. — 243. Försvarets fonder. — 244. Statens utlåningsfonder. — 245. Fonden för låneunderstöd. — 246. Fonden för statens aktier. — 247. Statens pensionsfonder. — 248. Diverse kapitalfonder.	
VII. Specialdestination inom eller i anslutning till riksstaten	171
A. Specialbudgeter inom riksstaten	171
249. Specialbudgeternas tillkomst och avveckling. — 250. Automobilskatte-medel. — 251. Övriga allttjämt kvarstående specialbudgeter.	
B. Inkomster och utgifter i statens affärsverksamhet	174
252. Affärsverksfondernas resultatredovisning. — 253. Inkomsterna i statens affärsverksamhet. — 254. Affärsverkens driftkostnader. — 255. Affärsverkens överskott.	
C. Inkomster och utgifter för statens fastighetsfonder	176
256. Inkomst- och utgiftsstaten för fastighetsfonderna. — 257. Fastighetsfondernas utgifter. — 258. Fastighetsfondernas inkomster. — 259. Fastighetsfondernas utgiftssaldo.	
D. Inkomster och utgifter för övriga kapitalfonder	180
260. Fondernas inkomster och utgifter.	
E. Verkstads- och förrådsdrift m. fl. rörelsegrenar	181
261. Affärsverksamhet för vilken kapitalredovisning icke är anordnad. — 262. Hjälpverkstäder. — 263. Förråd. — 264. Verkstadsrörelsen vid försvaret. — 265. Förrådsredovisningen vid försvaret.	
F. Diversemedelstitlar uppkomna av budgetmedel	184
266. Till diversemedelstitlar överförda riksstatsmedel.	
VIII. Specialdestination vid sidan om riksstaten	187
A. Inledning	187
267. Översikt över hithörande medel.	
B. Fria förvaltningsområden	187
268. Akademier. — 269. Myndigheter, som finansieras med egna inkomster. — 270. Inkomster och utgifter för vissa tillfälliga statliga organ. — 271. Prisutjämningsavgifter. — 272. Clearingmedel. — 273. Kungl. Djurgårdens medel. — 274. Smärre inkomster som uppbäras för särskilda ändamål. — 275. Utgifter för prästerskapets avlöning.	
C. Av staten ägda eller kontrollerade aktiebolag	192
276. Definition av statsägda aktiebolag. — 277. Skillnaderna mellan statliga affärsverk och statsägda aktiebolag. — 278. Statsägda bolags rätt att upplåna medel. — 279. Stöd åt statsägda bolag. — 280. Styrelsernas aktionsrätt. — 281. Statens kontroll över förvaltningen. — 282. Upplösning av statsägda aktiebolag. — 283. Statlig delägarrätt i vissa bolag. — 284. Bolag som ägas av statens affärsdrivande verk. — 285. Kungl. teatrarna.	

IX. Krediter och kreditgarantier	198
A. Krediter hos riksgäldskontoret	198
286. Myndigheters krediter hos riksgäldskontoret.	
B. Statliga kreditgarantier	199
287. Garantier för vissa finansinstitut m. m. — 288. Garantier för studielån. — 289. Garantier för jordbrukslån.	
X. Beredskaps- och förskottsstaten	202
290. Förskottsanslag. — 291. Anslag på beredskapsstat för försvarsväsendet. — 292. Användning av anslag på förskottsstat för försvarsväsendet. — 293. Dispositionsrätt till anslag på beredskapsstat för försvarsväsendet. — 294. Redovisning av utgifter på beredskapsstat för försvarsväsendet. — 295. An- slag på allmän beredskapsstat. — 296. Dispositionsrätt till anslag på allmän beredskapsstat.	
XI. Tillgångar och skulder	206
A. Huvudprinciper för redovisning av tillgångar och skulder	206
297. Rikshuvudböckerna efter år 1810. — 298. 1867 års beslut om förteck- ningar över statens fasta egendom. — 299. Affärsverksfondernas upptagande i rikshuvudboken. — 300. 1911 års beslut om redovisning av statens produktiva fonder. — 301. Nuvarande regler för redovisning av statens tillgångar och skulder. — 302. Kravet på fullständig redovisning av tillgångar och skulder. 303. Jämförelser mellan tillgångar och skulder (nettoförmögenhet). — 304. Konstitutionella hänsynstaganden.	
B. Tillgångs- och skuldposternas gruppering	209
305. Schema för posternas gruppering i bokföringens balanskonto.	
C. Redovisning av anläggningstillgångar	210
— 303. Jämförelse mellan tillgångar och skulder (nettoförmögenhet). — 304 egendom. — 308. Avskrivning av fastighetsvärden. — 309. Fastighetsredovis- ningen är icke fullständig. — 310. Beslut om fastighetsredovisningens ord- nande. — 311. Rullande järnvägsmateriel och fartyg. — 312. Inventarier (ar- betsmaskiner m. m.). — 313. Aktier och riksbankens kapital. — 314. Balan- serade arbeten.	
D. Redovisning av omsättningstillgångar	214
315. Omsättningstillgångarnas uppdelning i rikshuvudboken. — 316. Inven- tarier och förråd. — 317. Utlånta medel. — 318. Innehav av obligationer. — 319. Förskott. — 320. Övriga fordringar. — 321. Rätt att efterskänka kro- nans fordringar. — 322. Kontant behållning och i bank inestående medel. — 323. Kassaförstärkning genom riksbanken.	
E. Redovisning av köpeskillingar och andra kapitalintäkter	220
324. Huvudregler om användning av kapitalintäkter. — 325. Medel som få reinvesteras (revolving). — 326. Medel som återbetalas till riksstaten eller till riksgäldskontoret.	
F. Redovisning av skulder	221
327. Skulder till enskilda personer och företag. — 328. Förpliktelser.	
G. Interna regleringsposter	222
329. Regleringsposternas uppdelning i rikshuvudboken.	
H. Kapital	223
330. Diversemedelsfonders kapital. — 331. Statsverkets behållning eller netto- skuld.	

Förkortningar

Ad.	= ridderskapets och adelns protokoll
AK	= andra kammarens protokoll
AK FTU	= andra kammarens första tillfälliga utskott
ber.	= berättelse
bet.	= betänkande
BevU	= bevillningsutskottet
BU	= bankoutskottet
FK	= första kammarens protokoll
Ink.	= bilaga till statsverkspropositionen, »Inkomster»
ink.ber.	= riksräkenskapsverkets inkomstberäkning
Kb	= kapitalbudgeten
K.cirk.	= kungligt cirkulär
KF	= kunglig förordning
KK	= kunglig kungörelse
KU	= konstitutionsutskottet
motion I:	= motion i första kammaren
motion II:	= motion i andra kammaren
prop.	= proposition
prof.	= protokoll
regl.	= reglemente
rev.ber.	= riksdagens revisorers berättelse (statsverket)
rev.ber.Rgk.	= riksdagens revisorers berättelse (riksgäldskontoret)
RF	= regeringsformen
RO	= riksdagsordningen
rrv.ber.	= riksräkenskapsverkets revisionsberättelse resp. årsbok
SFS	= Svensk författningssamling
skr.	= riksdagens skrivelse
SOU	= Statens offentliga utredningar
SU	= statsutskottet
T	= tilläggsstat
tab.	= tabell
U	= urtima riksdag
Ufk.	= utgifter för kapitalökning
Ufsk	= utgifter för statens kapitalfonder
Utg.	= bilaga till statsverkspropositionen, »Utgifter»
utl.	= utlåtande

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Finansdepartementet.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 30 juni 1948 tillkallade chefen för finansdepartementet den 30 juli samma år byråchefen i riksräkenskapsverket C. A. Murray och numera expeditionschefen i finansdepartementet R. G. Renlund med uppdrag att verkställa vissa undersökningar rörande gällande budgetträtt och nuvarande budgetpraxis.

Jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande har chefen för finansdepartementet till sekreterare förordnat numera byrådirektören och sekreteraren hos riksdagens revisorer P. A. Dahlberg till och med den 15 maj 1949 samt numera byråchefen i handelsdepartementet C. O. Sommar från och med den 16 maj 1949 till och med den 30 juni 1950. Sekreteraruppgifterna ha under tiden den 1 juli 1950—den 31 december 1951 åvilat 1950 års budgetträttskommittés sekretariat. Revisorn i riksräkenskapsverket S. M. Oredsson har förordnats till sekreterare från och med den 1 januari 1952.

Sedan undersökningarna numera slutförts få vi härmed till Herr Statsrådet vördsamt överlämna en redogörelse för bestämmelser och praxis rörande statens budget. Redogörelsen omfattar tiden till och med budgetåret 1951/52.

Efter remiss ha följande utlåtande och yttranden avgivits:

den 3 januari 1950 underdånigt utlåtande i anledning av vad riksdagens år 1949 församlade revisorer anfört i sin berättelse, § 21, beträffande vissa anslag på tilläggsstat;

den 14 mars 1950 yttrande till riksdagens statsutskott över en inom riksdagen väckt motion II:157 om verkställande av en analys av riksstaten för budgetåret 1938/39 jämförd med statförslaget för budgetåret 1950/51 i syfte att klarlägga förvaltningskostnadernas ökning m. m.; samt

den 14 mars 1950 yttrande till riksdagens statsutskott över en inom riksdagen väckt motion I:311 om utredning och förslag rörande ökade befogenheter för statens affärsdrivande verk.

Stockholm den 29 november 1952.

Carl Murray

Gösta Renlund

/ Malte Oredsson

Herr Statsrådet om Öppen för Årslutningen 1931

Med lön av Kungl. Maj:ts beordring den 20 april 1931 tilldelades
och för jämsberäkning med de tillräckligt utbetalade lönen
räkningsverket C. A. Kierulff och annan utbetalning till den
departementet H. H. Högström med utgång till slutet av månaden
närast följande bestämmelser om utbetalning av lönen.

Jämlikt Kungl. Maj:ts beordring den 20 april 1931 utbetalades
till sekretären förvaltningen för utbetalning av lönen till
hagens kontor P. A. Dahlbom till och med den 14 april 1931 samt
utbetalningen i månadsdelar till P. A. Dahlbom från och med den 15 april
1931 till och med den 30 april 1931. Sekretären förvaltningen för
den 1 juli 1931 och den 31 december 1931 utbetalades till
medl. sekretären H. H. Högström i månadsdelar till slutet av
ordnats till sekretären från och med den 1 januari 1931.

Ädla undersökningar om utbetalning till slutet av
vidt utbetalning utbetalning av utbetalning till slutet av
följande stämning utbetalning utbetalning till slutet av
året 1931-32.

Är tillägg till följande utbetalning till slutet av
den 3 januari 1931 utbetalning utbetalning utbetalning till slutet av
1931 följande utbetalning utbetalning utbetalning till slutet av
anlag på tilläggsdel.

den 14 mars 1931 utbetalning till slutet av
dagen väckt motion H. 137 om utbetalning utbetalning till slutet av
för budgetåret 1932-33 jämlikt med utbetalning utbetalning till slutet av
syfte att utbetalning till slutet av utbetalning utbetalning till slutet av

den 11 mars 1931 utbetalning till slutet av utbetalning utbetalning till slutet av
dagen väckt motion V. 311 om utbetalning utbetalning utbetalning till slutet av
betor för stämning utbetalning utbetalning till slutet av
Stockholm den 29 november 1931.

Gösta Kierulff

Sten Carlsson

I. Inledning

A. Statsregleringens rättsliga underlag och statsbudgetens omfattning

1. *Rättsunderlaget för svensk statsreglering och beskattning* utgöres av vissa i grundlag intagna bestämmelser. De former, i vilka riksdagen utövar sina beslutande och granskande befogenheter, regleras i regeringsformen och riksdagsordningen.

Grundlagsbestämmelserna kompletteras med

- a) bindande riksdagsbeslut i olika budgetfrågor,
- b) sedvanerätt, vars innehåll presumeras i kontakterna mellan Konungen och riksdagen, samt
- c) vissa allmänna principer, som — ehuru aldrig bringade direkt till uttryck — äro avgörande vid lösningen av de olika frågor, genom vilka praxis undergår en fortsatt utveckling.

De alltjämt gällande huvudreglerna för statsbudgeten fastställdes genom antagandet av 1809 års regeringsform. Därmed sammanfördes reglerna om beskattning och statsreglering samt grundlagfästes riksdagens rätt att *ensam* besluta om beskattningen ävensom riksdagens ansvar för statsskulden. Riksbanken och riksgäldskontoret bibehöllo sin ställning som riksdagens verk. Riksdagens rätt att besluta om skattemedlens användning samt Konungens dispositionsrätt till anvisade medel reglerades. Därmed fastställdes även riksdagens rätt att ställa villkor för statsmedlens användning.

2. Med *budget* menas en samman-

ställning, omfattande dels de utgifter, som avses eller beräknas skola verkställas under en bestämd tidsperiod, dels de inkomster och andra medel som under samma tidsperiod beräknas stå till förfogande för att finansiera dessa utgifter. Statens budget har, liksom en för privat verksamhet upprättad budget, till främsta ändamål att ernå en anpassning av utgifterna inom en sannolik inkomstram. Den del av den statliga budgeten som berör statlig affärsverksamhet och sådan statlig verksamhet som är beroende av speciella inkomster företar helt naturligt även i övrigt stora likheter med en privat budget. Men till den del statens budget avser annan verksamhet får den sin särprägel genom de syften denna verksamhet avser att befrämja.

Sedan riksdagen beslutat om de utgiftsändamål, som skola tillgodoses med statsmedel, beräknas i budgeten dels de medelsbehov, som på grund därav uppkomma under nästkommande budgetår och dels de inkomster, som under samma period väntas bli disponibla (statsreglering). Staten har som regel stora utgifter för medborgarnas gemensamma behov medan dess egna naturliga inkomster i förhållande till dessa behovs storlek äro relativt små. Dessa inkomster kunna därför aldrig täcka mer än en mindre del av utgifterna. Skillnadsbeloppet regleras genom tillskott från medborgarna i form av skatter eller lån, men kan även i vissa fall täckas med disponibla kapitalmedel. Budgeten anses vara *jämnt balanserad*, om skatter och övriga inkomster uppgå till samma

slutsumma som utgifterna. Överstiga skatter och övriga inkomster denna summa är budgeten *överbalanserad*, skulle de icke täcka denna summa är budgeten *underbalanserad*.

Investering av statsmedel i produktiva (räntebärande) tillgångar anses enligt nuvarande budgetsystem icke som en löpande statsutgift. Sådana investeringar få därför finansieras med lån. Om skattemedel användas för finansiering av produktiva investeringar är budgeten i motsvarande grad *överbalanserad*.

3. Statens inkomster och utgifter regleras före varje statsregleringsårs (budgetår) ingång i en av riksdagen fastställd *riksstat*. I riksstaten upptagas sedan år 1809 de statsverkets utgifter, som beslutas av riksdagen samt de skatter och andra inkomster, som ställas till Konungens disposition för finansiering av dessa utgifter. Utgifterna upptagas under skilda huvudtitlar, vilka underindelas i av riksdagen anvisade *anslag*.

För en väsentlig del av utgifterna ställdes till en början medel icke till Konungens förfogande utan anvisades på riksgäldskontoret. De båda förutvarande delarna av statens budget, riksstaten och riksgäldskontorets medel, ha numera sammanförts i en enhetlig riksstat. Avsikten därmed har varit att riksstaten skall ge en så långt möjligt fullständig bild av statens inkomster och utgifter samt att de riksdagens beslut som föranleda statsutgifter också skola täckas med anslag på riksstaten. Den rätt eller skyldighet att utnyttja statsmedlen för särskilda ändamål som tillkommer Konungen kan av Honom i skilda delar delegeras till statliga verk och myndigheter.

Frågor som sammanhånga med riks-

statens uppställning och formerna för anslagsdispositionen beröras icke i grundlagen och ha icke heller sammanfattats i annan lagtext. Sådana frågor ha hittills från fall till fall reglerats dels i praxis, dels genom ett stort antal i olika former meddelade riksdagsbeslut. Möjligheterna att sammanföra sådana beslut och bestämmelser i en enhetlig stadga om budgeten ha vid olika tillfällen diskuterats. Hittills har dock icke framlagts något förslag, som föranlett positivt beslut om en sådan stadga (jfr 1910 års riksstatskommitté, sid. 18; prop. 239/1940, bil. A, sid. 24; motion I: 97/1943).

Riksstaten är numera uppdelad i två fristående delbudgeter, *driftbudgeten*, som normalt skall finansieras med andra statsinkomster än lånemedel, samt *kapitalbudgeten*, som normalt skall finansieras med lånemedel. Om emellertid driftbudgeten är underbalanserad, finansieras underskottet med upplånade medel eller med disponibla kapitaltillgångar. Omvänt minskar ett överskott i driftbudgeten statens upplåning, d. v. s. kapitalbudgeten finansieras till motsvarande belopp med andra statsinkomster än lånemedel.

4. Liksom en privat budget är riksstaten en *förkalkyl* och utvisar såsom sådan hur de fattade besluten beräknas komma att påverka statens kassaställning. Statsbokföringen har till ändamål att utvisa hur budgeten utfallit.

Till skillnad från den privata budgeten har riksstaten även en viss *rättsverkan*. Den reglerar och begränsar området för Konungens och de statliga myndigheternas handlingsfrihet. Den begränsar regeringens makt att använda statens medel.

Statsbokföringen har därför till uppgift icke blott att utvisa för vilka ända-

mål statsmedel använts utan även hur och på vad sätt de i riksstaten angivna begränsningarna blivit iakttagna. En utgift som står i strid mot de för riksstaten givna reglerna kan konstitueras en fordran mot den som är ansvarig för att den blivit verkställd.

5. *Statens hushållning* omfattar även *andra medel än de på den löpande riksstaten anvisade*. Vissa inkomster och utgifter regleras nämligen av Konungen eller riksgäldskontoret vid sidan om riksstaten. Vidare kunna anslagsmedel reserveras, vilket innebär att slutregleringen av i en riksstat beräknade medel delvis uppskjutes till en senare statsregleringsperiod för att då användas utöver den då gällande riksstaten.

Budgeten måste ofta kompletteras med *tilläggsanvisningar*. Dessa regleras antingen i en senare riksstat (äldre praxis) eller på en tilläggsstat (nutida praxis). Vid budgetens redovisning sammanfattas riksstaten och eventuella tilläggsstater med de från äldre riksstater och tilläggsstater kvarstående medlen.

B. De viktigaste budgetreformerna

6. Den nutida budgetens utformning är att hänföra till de reformer, som genomförts enligt följande.

1809/10 sammanfördes i grundlag reglerna om statsreglering och beskattning samt reglerades maktförhållandet mellan Konungen och riksdagen. Budgeten upprättades i två delar, riksstaten som avsågs omfatta alla till Konungens förfogande stående medel samt anvisningar på riksgäldskontoret, vilket i sin tur reglerade statsskulden, budgetunderskottet, krigskostnader m. m. samt finansierade dessa kostnader dels med allmän bevilning, dels med upplåning. Första huvudtiteln reglerades och konungahusets rättigheter fastställdes.

1823 beslöts att kapitalräkning (= budgetredovisning och utdrag ur rikshuvudboken) årligen skulle tryckas. Extra anslag (sedermera extra statsregleringen) anvisades på riksgäldskontoret.

1828 och 1834 fastslogs principen att Konungen icke ensidigt kunde använda besparingar till att tillskapa nya löner eller eljest ingå förbindelser som riksdagen senare måste infria i form av ökade anslag samt att besparingar icke finge användas till ändamål som riksdagen underkänt.

1840/41 anpassades huvudtitelsindelningen efter statsdepartementens förvaltningsområden, fastställdes anslagsbeteckningar för de viktigaste anslagstyperna, upphävdes maximeringen av huvudtitlarnas slutsummor samt reglerades Konungens rätt att använda besparingar.

1868—1876 överfördes genom flera reformer allmänna bevilningen, kostnader för riksdagen och dess verk, räntor på statsskulden m. m. samt extra statsregleringen till riksstaten. Lånemedel för kapitalinvestering bibehölls utanför riksstaten.

1911 sammanfördes riksstaten och lånemedlen till en enhetlig riksstat, kompletterades riksstaten med vissa inkomster och utgifter som dittills redovisats utanför denna, antogs principen om bruttoredovisning för egentliga statsinkomster samt infördes enhetliga regler för de affärsdrivande verkens resultatredovisning.

1918 beslöts avveckling av det s. k. förskottssystemet samt infördes tilläggsstater och anslag till oförutsedda utgifter.

1922 och 1923 omlades budgetåret till tiden 1 juli—30 juni samt upphävdes Konungens dispositionsrätt till vissa besparingar.

1928 infördes fullt ut principen om en jämnt balanserad skattebudget.

1934 och 1935 infördes för första gången en enhetlig systematik för uppställningen av riksstatens utgifter, antogs principen om redovisning av statens fasta egendom i rikshuvudboken samt enhetliga regler för reglering av kostnaderna för fastigheternas underhåll och vård.

1937 och 1938 uppdelades åter budgeten (liksom före år 1911) i två delar, nu benämnda driftbudgeten och kapitalbudgeten, samt återinfördes regeln om öppen redovisning av budgetens överskott eller underskott med utgångspunkt från principen om flerårsbalansering.

1939 beslöts beredskapsstat för försvarsväsendet samt tilläggsstater utan inkomsttäckning (underskottsbalansering).

1944 infördes bruttoredovisning för alla kapitalinvesteringar samt enhetliga regler för värdering av kapitaltillgångar och avskrivningsmedlens redovisning.

C. Huvudprinciperna för budgetens utformning

7. Huvudprinciperna för riksstatens uppställning ha icke fastställts i någon lag eller författning. Den svenska budgettekniken har icke heller på annat sätt låsts genom någon snäv regelbindning. Riksstatens formella innehåll bestämes genom utformningen av det förslag till riksstat som Konungen varje år förelägger riksdagen och det beslut, genom vilket riksdagen fastställer riksstaten. Ändringar ha i regel sammanhängt med successivt inträffande förändringar av statens inkomster och utgifter, som betingats av den ekonomiska och politiska utvecklingen, med ändringar i budgetbalansen samt med — av

den bokföringstekniska utvecklingen föranledda — moderniseringar av statsbokföringen. Därvid har man sökt anpassa de av praktiska skäl påkallade reformerna till allmänt tillämpade bokföringsprinciper. Huvudschemat för riksstaten har sedan år 1809 endast ändrats två gånger, 1911 och 1937, och grupprubrikerna i riksstaten ha därutöver omredigerats ett fåtal gånger. Därjämte ha smärre förändringar i riksstaten kunnat genomföras vid praktiskt taget varje riksdag sedan år 1809.

Utformningen av budgeten vilar främst på en inom Kungl. Maj:ts kansli, de närmast berörda ämbetsverken och riksdagens statsutskott utvecklade tradition. Under förra hälften av 1800-talet påverkades utformningen av budgeten och statsbokföringen i hög grad av initiativ från riksdagen. Senare har initiativet mer och mer övergått till administrationen.

8. I en uppsats i Förvaltningsrättslig tidskrift (1949, sid. 70) påpekar f. d. statssekreteraren R. Sundén, att inom budgettekniken liksom på andra områden inom samhällslivet franska revolutionen medförde genombrottet av nya idéer som, även om de ej innefattade hela teorien för den moderna budgeträtten, likväl lade grunden för dess viktigaste moment, samt fortsätter:

Under 1800-talets senare del och sedan lagstiftningen och praxis på det budgeträttsliga området fått en viss stadga och enhetlighet även olika länder mellan blev detta ämne ett av de mest uppmärksammade i den offentligrättsliga doktrinen. Ett flertal nu klassiska arbeten utkommo; fältet bearbetades därmed systematiskt, och vissa ledande principer preciserades. De grundsatser, som de klassiska författarna fastslagit, kunna sammanfattas i följande fyra huvudpunkter. För det första principen om budgetens specialisering, innebärande ett avståndstagande från systemet med klumpanslag och i motsvarande mån ett krav på

identifiering av utgiftsändamålet och precisering av anslagsvillkoren. För det andra principen om budgetens universalitet, innebärande kravet att statens samtliga inkomster och utgifter skola redovisas i budgeten med sina bruttobelopp. För det tredje principen om budgetens enhet, innebärande främst ett avståndstagande från bruket av specialbudgeter, samt för det fjärde principen om budgetperiodens begränsning till en fastlagd, överblickbar period, vanligen ett år.

Av dessa principer kan den första anses vara normgivande för svensk budgetteknik, den andra och tredje ha endast delvis tillämpats. Tillämpningen av den fjärde av dessa principer har man i Sverige gjort avsteg från genom användning av reservationsanslag.

9. Principerna för nybildningen inom budgetområdet efter år 1934 ha hittills icke blivit offentligt sammanfattade. De principer, som kunna anses ligga till grund för nutida budgetteknik, kunna i väsentliga delar återföras på riktlinjerna för 1911 års budgetreform. I sina huvuddrag vila dessa riktlinjer på traditioner och grundregler som utbildats efter stadfästelsen av 1809 års regeringsform.

I stort sett torde huvudprinciperna för nutida budgetteknik kunna beskrivas på följande sätt:

a) *Fullständighetsprincipen (universalitetsprincipen)*: All medelsdisposition skall redovisas över budgeten.

Vid 1809 års riksdag avsågs, att alla statsmedel, över vilka Konungen kunde disponera, skulle redovisas över riksstaten samt övriga medel över riksgäldskontoret (jfr RF § 58: »statsverkets tillstånd i alla dess delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder»). Från kravet på fullständighet gjordes sedermera allt flera avvikelser.

Vid genomförandet av 1911 års budgetreform uppställdes kravet, att riksstaten skulle vara »utfömmade». Alla

medel och alla anslag, som för ett givet år anvisades, borde ingå i riksstaten. Chefen för finansdepartementet hade tidigare uttalat, »att om man å ifrågavarande område ville vidtaga en radikal reform, fotad på fullt rationella grunder, torde densamma komma att utmynna däri, att alla av riksdagen beviljade anslag, utan något som helst undantag, passerade riksstaten» (jfr prop. 1/1911, bil. Riksstatsens uppställning, sid. 6). Denna grundregel har sedan upprätthållits, dock med vissa väsentliga undantag, för vilka redogöres i det följande. Kravet på fullständighet anses icke vara åsidosatt om för vissa delar av statsverksamheten inkomster och utgifter salderas, blott nettoresultatet redovisas över riksstaten.

b) *Centraliseringsprincipen*: Alla finansiella transaktioner inom statsfären skola redovisningsmässigt ledas upp till budgeten. Denna princip kompletterar fullständighetsprincipen så tillvida, att om en finansiell transaktion icke redovisas över budgeten, bör likväl det ekonomiska resultatet därav komma till synes i riksstaten. Från denna princip ha förekommit flera undantag.

c) *Bruttoprincipen*: Alla utgifter och inkomster skola skiljas åt för brutto-redovisning. Denna princip, som år 1809 tillämpats för alla statsmedel, uppställdes av 1910 års riksstatskommitté (bet. sid. 22 ff) som ledande grundregel för beräkning och redovisning av det egentliga statsverkets inkomster och utgifter. En konsekvent tillämpning av bruttoprincipen innebär, att för varje förvaltningsområde samtliga utgifter och inkomster skola komma till synes i budgeten. Till sådan fulländning har bruttoprincipen icke drivits i den nuvarande riksstaten. Principen har där använts som en huvudregel, från vilken medgivits ett stort antal avvikelser.

d) *Kassabokföringsprincipen*: Statsbokföringen — och därmed även redovisningen av budgetutfallet — skall hänföras till de verkligen inbetalda och utbetalda beloppen. I enlighet med denna princip beräknas riksstatens inkomster samt en väsentlig del av riksstatsanslagen till det belopp, som under en statsregleringsperiod väntas skola inflyta eller utgivas. I den mån denna princip iakttages, kommer budgetutfallet att utvisa det belopp, varmed budgeten under en statsregleringsperiod bidragit till att öka eller minska behovet av nya lånemedel. Denna princip genomfördes av statsbokföringskommittén successivt i samband med upprättandet av förslag till räkenskapsformulär för statliga myndigheter (åren 1902—1920, slutfört med omläggningen av tullverkets inkomstredovisning år 1928). Tidigare hade utgifter redovisats med anordnade och inkomster med debiterade belopp.

Från kassabokföringsprincipen förekomma vissa avvikelser. Transitoriska och anticipativa poster kunna redovisas i bokslutet (förskott, inkomstrester, utgiftsrester, m. m.) för reglering av vissa belopp över budgetårsskiftet. Dessa poster ha i regel icke större betydelse för budgetutfallet. Om emellertid sådana poster skulle uppgå till stora belopp, gäve budgetredovisningen en missvisande bild av det kassamässiga budgetutfallet.

Kännedomen om det kassamässiga budgetutfallet och därmed om budgetens inverkan på statens upplåning har med budgetens nuvarande omfattning — och även med hänsyn till nutida nationalbudgetberäkningar — fått vidgad ekonomisk betydelse.

e) *Affärsbokföringsprincipen*: För all i statens regi bedriven affärsmässig verksamhet särskiljas sedan år 1911

(prop. 1/1911, skr. 249) inkomster och utgifter från det egentliga statsverkets inkomster och utgifter, varvid endast det kassamässiga resultatet av affärsverksamheten kommer till synes i budgeten såsom inkomst eller utgift för riksstaten. Redovisningen för sådan verksamhet ordnas enligt allmänt vedertagna bokföringsprinciper.

Statlig affärsbokföring grundas i huvudsak på för kostnadsbokföring inom affärslivet allmänt vedertagna bokföringsprinciper. Såsom inkomst för riksstaten beräknas det överskott som blir disponibelt för inleverans under ett statsregleringsår och som utgift för riksstaten det belopp som i likvid form behöves tillskjutas för finansiering av nya investeringar eller för täckning av underskott.

f) *Principen om budgetens systematisering* innebar enligt direktiven för 1910 års riksstatskommitté (statsrådsprot. 18/9 1909), att poster av likartad eller närbesläktad beskaffenhet borde för respektive förvaltningsområden sammanföras i grupper under sina särskilda rubriker. Vad särskilt anginge utgifterna borde ändamålet med desamma bli bestämmande för grupperingen. En sådan artskillnad mellan olika inkomst- och utgiftsgrupper hade otvivelaktigt varit vägledande vid uppställningen av äldre riksstater. Men den form som varit bestämmande för uppställningen hade icke anpassat sig efter den med tidsutvecklingen förändrade allmänna uppfattningen av de skilda posternas inbördes samband och släktskap. (Prop. 1/1911, bil. Riksstatens uppställning, sid. 6 och 7). Principen om en systematisk gruppering av riksstatens poster efter användning och ändamål fick vid 1911 års budgetreform anstå (jfr 1910 års riksstatskommitté, sid. 21) och genomfördes först vid 1934

och 1937 års riksdagar. Den utvecklades då även till krav på en genomförd systematisk uppställning av de olika anslagens stater. Vid sidan av budgeten göres en statistisk redovisning av riksstatens utgifter grupperade med hänsynstagande till deras realekonomiska innebörd (jfr förslag av konjunkturinstitutet år 1949 och prop. 1/1951, VII ht., sid. 33).

g) *Balansregeln*: Alla förmögenhetsförändringar skola redovisas öppet. I enlighet därmed bör budgetöverskottet eller underskottet redovisas synligt i riksstaten. Denna princip, som tillämpades år 1810 och en tid därefter men sedan var åsidosatt, bringades åter till tillämpning genom 1937 års budgetreform. För att erhålla en riktigare bild av överskott och underskott uppdelades riksstaten i två delar, en driftbudget omfattande löpande utgifter och inkomster samt en kapitalbudget, omfattande investeringar.

h) *Den parlamentariska kontrollen*: All medelsdisposition skall stödjas på beslut av riksdagen. Denna princip grundas i huvudsak på 1809 års regeringsform (§§ 62, 64 och 65) och har, i den mån den tidvis åsidosatts, numera bringats till fullständigare tillämpning.

i) *Dispositionsregeln*: Konungen har primärt ensam förfoganderätt över de av riksdagen anvisade anslagen. En myndighet kan verkställa utbetalning av medel endast med stöd av ett Kungl. Maj:ts beslut. Även denna regel synes vara grundad på 1809 års regeringsform (§ 64).

j) *Täckningsregeln* anger den tidpunkt, vid vilken medel för finansiering av en utgift böra anvisas på riksstaten. Två skilda principer tillämpas. Antingen kan täckning beredas för de beslut som fattas under en statsregeringsperiod eller kan täckning beredas

allenast för de belopp som skola utbetalas under samma period. För närvarande användas båda principerna.

Den förstnämnda principen innebär, att varje riksdag bör anvisa medel för hela den av dess beslut betingade utgiften. Med denna regel måste för de anskaffningar som förutsätta långa leveranstider reserveras anslagsmedel till högre belopp än som motsvarar ett års medelsbehov. Detta ledde till ökad användning av anslag på tilläggsstat samt betydande differenser mellan anvisningarna på riksstaten och de faktiska utgifterna med därav följande ansvällning av reserverade eller outnyttjade anslagsmedel.

Den senare principen innebär, att riksdagen meddelar beslut om mera betydande medelsdispositioner i form av bemyndiganden att besluta utgifter, men på riksstaten endast anvisar medel för de utbetalningar som skola verkställas under nästföljande statsregeringsår. Detta förfaringsätt har främst tillämpats i fråga om byggnads- och materielkostnader. Men även i fråga om enstaka utgifter av annan karaktär ha liknande anordningar länge förekommit. Någon regel för redovisning av enligt sådana bemyndiganden ingångna förpliktelsers storlek och räckvidd har icke utformats. Sådana förpliktelser som utfästelser om lön till ordinarie tjänstemän, pensioner, m. m. täckas i regel först när de skola infrias.

k) Principen om *budgetperiodens begränsning* till en bestämd period, tidigare anknuten till kalenderåret, numera till tidsperioden 1 juli—30 juni (budgetår) har formellt gällt, men har många undantag genom medelsanvisningar som avse täckning av utgifter under gångna år eller täckning av utgifter som skola göras under en följd av år, genom äldre regler om rätt att använda bespa-

ringar, genom fondavsättningar och genom att i riksstaten anvisats anslag till flera investeringar än som kunna genomföras under ett statsregleringsår. I huvudsak har man eftersträvat, att budgeten i allt väsentligt skall utvisa de förändringar i statens kassaställning och lånebehov, som under ett budgetår väntas bli en följd av budgetens realisering.

D. Huvudprinciperna för riksbokföringen

10. Redovisningen av statens inkomster, utgifter, tillgångar och skulder i statsbokföringen samt dennas sammanfattning i en rikshuvudbok skedde fr. o. m. år 1810 till en tid enligt anvisningar från riksdagen eller från dess statsutskott. Sedermera har denna redovisning utformats enligt en hos vederbörande statsmyndigheter utvecklad praxis, vilken i vissa fall sanktionerats genom kungl. beslut. Endast i sällsynta fall ha under senare år bokföringsfrågor varit underställda riksdagen. Statsbokföringens konton ha alltid svarat mot de i riksstaten och dess specifikationer angivna titlar och anslag samt de undertitlar till anslag som i vissa fall angivits i skrivelser med vilka riksdagen ställt anslag till Konungens förfogande. Normerande för myndigheternas bokföring äro de brev (regleringsbrev) med vilka Konungen ställer anslagen till myndigheternas förfogande och den ytterligare uppdelning av inkomster och utgifter som därvid föreskrives.

11. Huvudprinciperna för den svenska statsbokföringen ha fastslagits genom den av statsbokföringskommittén (1902—1920) genomförda *statsbokföringsreformen*. Dessa huvudprinciper finnas utformade bl. a. i riksräkenskapsverkets år 1921 avgivna revisions-

berättelse (sid. 13—19) och i »Promemoria beträffande nytt redovisningssätt vid kungl. arméförvaltningen med underlydande kassaförvaltningar» (tryckt år 1921) samt innehålla i korthet följande:

a) Uppställningen av statsförvaltningens olika räkenskaper bör vara i möjligaste mån enhetlig. Den som vunnit kännedom om en räkenskap skall icke mera behöva öda tid genom att sätta sig in i alltjämt nya räkenskaper.

b) Den största möjliga enkelhet, översiktlighet och reda har eftersträfvats.

c) Primärräkenskaperna böra alla vara inrättade med hänsyn till den centrala bokföringens krav.

d) Under hela årets lopp skall månad för månad vinnas en ständig översikt av samtliga inkomstitlars och utgiftsanslags ställning.

e) Den centrala bokföringen skall grundas på månatliga kassarapporter från samtliga medelsförvaltande ämbetsverk och myndigheter och den primära bokföringen hos dessa ordnas med månatliga avslutningar.

f) Rikshuvudbokföringen skall innefatta kassakontroll. För att vinna kassakontroll har inrättats en statsverkets gemensamma check(giro-) räkning i riksbanken, till vilken samtliga huvudförvaltningar anslutas.

g) Bokföringen måste hänföras till de verkligen inbetalda och utbetalda beloppen (kassabokföringsprincipen, se ovan).

h) Alla beslut om utbetalningar skola omedelbart verkställas.

i) Från bokföringen avskiljas alla moment, som icke med nödvändighet tillhöra en systematisk bokföring.

Efter statsbokföringsreformen och 1911 års budgetreform skall varje inkomst och utgift, som redovisas mot

rikshuvudboken, hänförs till en statlig fond. Därvid bokförs samtliga till riksstatens driftbudget hänförliga medel över statsregleringsfonden. Nettotillskottet till kapitalbudgeten (lånemedel) omföres från riksgäldsfonden till de olika kapitalfonder, vilka reglera de med lånemedel finansierade statliga verksamhetsgrenarna. Överskotten från dessa omföres till statsregleringsfonden. Från statsregleringsfonden omföres med driftbudgetsmedel finansierade utgifter för statens kapitalfonder till dessa fonder. I den mån fråga är om reglering av avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster sker dock överföringen över fonden för oreglerade kapitalmedelsförluster.

12. De myndigheter som redovisa riksstatens inkomstitlar och anslag benämnas *huvudförvaltningar*. De förvaltningar som äro direkt underordnade huvudförvaltningarna benämnas *lokalförvaltningar*. Övriga myndigheter erhålla anslagsmedel från och redovisa statsinkomster till en huvudförvaltning, men äro i övrigt icke underordnade denna. De benämnas i bokföringshänseende *underförvaltningar*.

Riksstaten bildar grundvalen för kontoindelningen i myndigheternas räkenskaper. Kontoindelningen anpassas för varje budgetår efter gjorda ändringar i riksstatens uppställning. Bestämmelser om de olika myndigheternas rätt att använda på riksstaten anslagna medel lämnas av Kungl. Maj:t för varje budgetår och varje anslag i *regleringsbrev* (jfr p. 10). De affärsdrivande verkens utgifter regleras enligt av Kungl. Maj:t för varje budgetår fastställda *driftkostnadsstater*.

Riksräkenskapsverket har tillsynen över att statens räkenskapsväsen fungerar ändamålsenligt och att erforder-

liga förbättringar vidtagas inom det samma (instr. 778/1947, § 1). Riksräkenskapsverket handhar *den centrala riksbokföringen*. Varje huvudförvaltnings räkenskaper avslutas i en *huvudbok*. De i huvudförvaltningarnas huvudböcker och i riksgäldskontorets huvudbok redovisade tillgångar, skulder, inkomster och utgifter sammanställas av riksräkenskapsverket för varje statsregleringsår (budgetår) i en *rikshuvudbok*. Tillgångar och skulder som redovisas hos underförvaltningarna bli icke redovisade i rikshuvudboken. Inkomster och utgifter för riksstatens inkomstitlar och anslag redovisas av riksräkenskapsverket i *budgetredovisningen*, vilken, eftersom de primära räkenskaperna uppbyggas på kassaposter, är en kassaredovisning (jfr rrv. ber. den 31/3 1921).

Konstitutionellt skiljes mellan *statsverket* samt *riksgäldsverket*. Statsverket omfattar hela den Konungen underställda medelsförvaltningen. Riksgäldskontoret bestrider kostnaderna för riksdagen och dess verk samt för statsskulden. Dessa verk äro icke underkastade kontroll från något Kungl. Maj:t underställt organ, men behandlas i redovisningshänseende såsom huvudförvaltningar. Riksbankens inkomster och utgifter ingå ej i statsbokföringen.

Riksbanken och riksgäldskontoret förvalta vissa statliga kapitalfonder.

Statlig verksamhet kan även utövas i bolagsform. *Statsägda aktiebolag* äro icke bundna av de regler som gälla för statliga myndigheter och äro icke heller underkastade parlamentarisk kontroll. I statsbokföringen komma dessa bolag till synes endast såtillvida, att den staten tillkommande utdelningen tages i anspråk för statsregleringen och att det i bolagen investerade statskapitalet ingår i statens kapitalredovisning.

E. Inkomst- och utgiftsbegreppen i statsbokföringen

13. Riksstaten är som förut sagts grundad på kassaprincipen. Statsbokföringen är därför i princip en kassabokföring, icke en kostnadsbokföring. Som inkomster upptagas i riksstaten icke de inkomster som belöpa på respektive budgetår utan de inkomster som beräknas inflyta under budgetåret. Som utgifter beräknas icke de kostnader som kunna hänföras till budgetåret utan de utbetalningar som skola verkställas under budgetåret. Statsbokföringen avviker följaktligen från de bokföringsprinciper, som tillämpas vid enskilda företag. De i privat bokföring använda uttrycken »intäkter» och »kostnader» förekomma icke i riksstaten och följaktligen icke heller i statsbokföringen.

Vad nu sagts utesluter icke att den vid sidan om riksstaten upplagda redovisningen för statens affärsverksamhet kan utformas som en kostnadsbokföring.

14. Uttrycken »inkomst» och »utgift» användas i statsbokföringen i olika betydelser.

a) I *riksstatens driftbudget* upptagas inkomstitlar för de statsinkomster, som tagas i anspråk för riksstatens finansiering, under rubriken »Specifikation av inkomsterna å driftbudgeten», uppdelade i »Egentliga statsinkomster» och »Inkomster av statens kapitalfonder».

Under egentliga statsinkomster upptages därvid vad som beräknas inflyta efter avdrag för restitutioner, återbetalningar, m. m. Inkomst är här antingen en bruttoinkomst eller ett saldo mellan inkomster och utgifter i en särskild specialstat. Med inkomster av statens kapitalfonder menas däremot den del av dessa fonders överskott (netto-intäkt) som beräknas bli disponibel i

likvid form och insatt på statsverkets checkräkning.

På motsvarande sätt uppdelas driftbudgetens utgifter i »Egentliga statsutgifter» och »Utgifter för statens kapitalfonder».

Med egentliga statsutgifter avses vad som får tagas i anspråk från dit hörande anslag, oberoende av om medlen skola utbetalas eller omföras till annan titel. Med utgifter för statens kapitalfonder avses vad som får uttagas från statsverkets checkräkning och tillgodoföras statens kapitalfonder.

b) Som *inkomst för kapitalbudgeten* uppföres en inkomstitel, benämnd »Lånemedel». Denna titel avser icke intäkter utan anger storleken av den av riksdagen medgivna upplåningen för kapitalbudgetens finansiering.

c) Kapitalinvesteringar finansieras förutom med lånemedel även med på fonderna *disponibla avskrivnings- och övriga likvida kapitalmedel*, vilka beräknas såsom tillgångar i de vid kapitalbudgeten fogade investeringsstaterna.

d) En *debiterad fordran som kan väntas inflyta* skapar för ett enskilt företag en intäkt, som påverkar dess vinst- och förlustkonto. I statsbokföringen är den i regel en inkomst först när den inflyter.

En påförd skatt representerar en förpliktelse att till statsverket betala vissa belopp. Skatten bokföres som inkomst för budgeten först när den inflyter. Men debiterade, icke influtna skatter äro fordringar och bokföras som sådana på ett särskilt konto för debiterade riksstatsmedel.

e) *De affärsdrivande verkens bokföring* är ordnad enligt vanliga affärsrättsliga regler. Dessa verks resultatkonton avslutas på ett vinst- och förlustkonto med rubrikerna inkomster och

utgifter. Uppkomna fordringar debiteras enligt allmänt vedertagna bokföringsregler. Orden inkomster och utgifter användas här i samma bemärkelse som orden intäkter och kostnader i privat bokföring.

f) Inkomster som *hos stalliga myndigheter* inflyta i deras verksamhet redovisas enligt bruttoprincipen på särskilda inkomstitlar i driftbudgeten men kunna även i viss omfattning redovisas på anslag («uppbördsmedel»). I den mån sådana inkomster äro kända i förväg brukar i regleringsbrev föreskrivas, att »inkomster som inflyta genom — — — skola tillföras anslaget — — — såsom särskilda uppbördsmedel» eller ock uppföres en undertitel för särskilda uppbördsmedel i stat för anslaget.

g) I *budgetredovisningen* uppföres för samtliga inkomstitlar kolumner för inkomster (=samtliga krediteringar på dessa titlars konton), utgifter (=debiteringar på samma konton i kassabokföringen) och nettoinkomst (=saldot mellan nämnda kolumner). Inkomster

för driftbudgetens anslag redovisas av praktiska skäl icke brutto i budgetredovisningen utan salderas mot utgifterna, som alltså redovisas netto.

h) Bokföringstermerna debet och kredit användas endast undantagsvis i statsbokföringen. I formulären för statsräkenskaperna användas i stället regelmässigt uttrycken inkomster (=kassans debet, inkomstitelns kredit) och utgifter (=kassans kredit, utgiftstitelns debet).

I den löpande bokföringen avses med uttrycket »uppdebitera» redovisning av influtet belopp i kassakontos debet respektive inkomstitelns kredit.

Enligt för statens debiteringsbokföring gällande bestämmelser skall en uppkommen skattefordran »uppdebiteras», d. v. s. redovisas i debiteringskontots debet.

Med »gottskriva» eller »tillgodoföra» avses att redovisa visst belopp som inkomst. Med »avföra» eller »belasta» menas att redovisa visst belopp som utgift.

II. Grundlagarnas bestämmelser om statshushållningen och deras tillämpning

A. Bestämmelser om beskattningen

15. *Regeringsformens* § 57, första stycket, stadgar i sin ursprungliga och alltjämt bestående lydelse: »Svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena.» § 57 kompletteras med bestämmelsen i § 60 att allmänna avgifter icke kunna förhöjas utan riksdagens samtycke samt med § 73, enligt vilken inga pålagor eller utskrivningar av penningar utan riksdagens samtycke kunna påbjudas, uppbäras eller fordras.

Begreppet skatt definieras icke i lagstiftningen. Med skatt till staten avses i allmänhet sådan påлага eller avgift i penningar, som, utan att något speciellt vederlag utgår, uttages av staten för att täcka kostnader för dess verksamhet. I riksstaten och vid statsregleringen behandlas som skatter de statsinkomster, som uppföras under rubriken »skatter», trots att vissa under denna rubrik uppförda inkomster icke äro skatter i nu angiven mening.

I några fall ha inkomster, som i ovan angiven bemärkelse äro skatter, likväl i riksstaten uppförts under annan rubrik, exempelvis vissa under 1930-talet utgående skatter å oljekakor, kli, m. fl. avgifter för prisreglering på jordbrukets område. Om en ersättning till staten för en av staten utförd prestation fixeras till ett belopp som, fränsett skällig vinst, överstiger kostnaden för prestationens utförande, anses ersättningen ändock icke som en skatt. Sålunda ha under senare år genomförts höjningar

av vissa speciella avgifter i avsikt att tillföra staten ökade inkomster (lotterimedel, tipsmedel och totalisatormedel). Dessa höjningar ha delvis karaktär av skatt och behandlas i riksdagen i bevillningsutskottet. För dessa avgifter i deras helhet utgår ett vederlag (i form av vinstchans). De redovisas därför icke bland skatter.

Eftersom skattebegreppet icke är definierat är det heller icke avgränsat. § 57 måste följaktligen gälla varje avgift, som kan benämnas skatt.

Ordet skatt (= beskattning) användes i regeringsformen endast i § 57. I de därefter följande paragraferna användes och regleras i stället bevillningsbegreppet.

16. *Skillnaden mellan skatter och bevillningar*. Enligt de vid 1809/10 års riksdag tillämpade principerna för riksstatsens uppställning skulle skillnaden mellan de i riksstaten för finansiering av statens utgifter erforderliga medel och de för kommande statsregleringsperiod påräkneliga inkomsterna (»ordinarie inkomster») täckas med bevillning, som för varje statsregleringsperiod skulle beslutas av riksdagen. För att befästa riksdagens makt över statsregleringen skulle med bevillning avses även vissa inkomster som icke voro skatter, främst postmedel och stämpelmedel¹ (RF § 60).

¹ Stämpelmedlen omfatta såväl skatter som avgifter av annan karaktär.

En skatt behöver ej vara bevillning. Som exempel på årligen utgående skatter, som ej antagits såsom bevillning, kunna nämnas de numera avskaffade grundskatterna och mantalspenningarna, vissa under 1930-talet uttagna avgifter för prisreglering på jordbrukets område samt de numera utgående folkpensionsavgifterna, vilka, sedan sambandet mellan dessa avgifter och utbetalade folkpensioner upphört, kunna anses som skatt. 1914 års värnsskatt uppfördes icke heller som bevillning.

Enligt numera tillämpad praxis betecknas som bevillning alla inkomster, som i riksstaten uppföras under rubriken skatter. Därutöver betecknas endast postmedlen som bevillning. Riksstatens beteckningar »skatter» och »bevillningar» ha alltså — fränsett postmedlen — i nutida praxis alltmer behandlats som synonyma begrepp. Det är emellertid att märka, att tobaksskatten uppförts som bevillning, ehuru skattesatserna införts i lag, antagen enligt RF § 87, medan övriga bevillningar utgår enligt av riksdagen beslutade förordningar.

17. *Initiativrätt*, d. v. s. rätt att föreslå nya bevillningar, skulle enligt 1809 års praxis tillkomma riksdagen. Enligt RF § 59 i dess nuvarande lydelse ankommer det på Konungen att föreslå erforderliga bevillningar. RF innehåller icke något uttryckligt stadgande om initiativrätt för riksdagen i fråga om beskattningens storlek och sättet för dess utgörande. Sedan statens behov blivit av riksdagen prövade ankommer det emellertid enligt RF § 62 på riksdagen att en däremot svarande bevillning sig åta.

Riksdagen har vid flera tillfällen omarbetat av Konungen föreslagna skatter eller beslutat andra skatter än dem Ko-

nungen äskat (jfr skr. 61/1948 om särskild automobilskatt). Likaså har riksdagen i några fall lämnat förslag från Konungen om nya skatter utan åtgärd (jfr skr. 57/1921 angående förslag till förordning om skatt å kaffe och 375/1933 angående förslag till förordning om kvarlåtenskapsskatt).

18. *Giltighetstiden för en av riksdagen såsom bevillning beslutad skatt* är enligt RF § 61 begränsad till utgången av nästföljande statsregleringsår. RF medger icke rätt för riksdagen att under pågående statsregleringsperiod ensidigt upphäva ett fattat beslut om uttagande av bevillning. Enligt nutida praxis anses ett riksdagens beslut om bevillning gälla tillsvidare intill dess riksdagen beslutar om ändring eller upphävande av den.

Det har förekommit, att riksdagen — med uttalande av önskvärdenheten härav — begärt utredning angående förutsättningarna för en bevillnings upphävande (jfr BevU 2/1945, prop. 222/1946 och skr. 431 angående den allmänna omsättningsskattens avveckling).

19. *Dispositions rätt till skatte medlen*. Enligt RF § 64 stå de av riksdagen beslutade bevillningarna till Konungens disposition. Grundlagen lägger sålunda ej hinder i vägen för Konungen att underlåta att utnyttja en av riksdagen beslutad bevillning. Ett sådant beslut torde dock icke ensidigt kunna fattas av Konungen med mindre inkomsten såsom sådan blir obehövlig. Enär bevillingen i regel beslutas på förslag av Konungen har denna fråga praktisk betydelse endast i fråga om de tullsatser och andra skatter, som kunna behöva sänkas på grund av handelsförhandlingar eller av försörjningspolitiska skäl. Om Konungen icke uttager en statsinkomst och detta medför att andra inkomster måste

anskaffas, kan detta inverka på riksdagens befogenheter enligt RF §§ 57 och 62 och förutsätter då riksdagens medverkan (jfr prop. 318/1937, sid. 26—29 och 46; BevU 26, sid. 4).

icke heller torde Konungen kunna rubba den förutsatta relationen mellan olika slag av skatter genom att icke uttaga en bevillning. Bevillning som införts av andra skäl än de enbart fiskaliska, exempelvis rusdrycksbeskattningen, kan självfallet icke upphävas utan riksdagens hörande.

20. *Riksdagens rätt att överlåta beskattningsmakt till Konungen.* Enligt RF § 60 undantages spannmålstullen från de avgifter, som icke kunna höjas utan riksdagens samtycke. Numera är det av handelspolitiska skäl och med hänsyn till folkförsörjningen nödvändigt att Konungen även kan ändra tullen på andra varor. Sålunda har 1942 års riksdag bemyndigat Konungen att under tid då riksdagen icke är samlad på vissa villkor åsätta särskild tilläggs-tull (skr. 19; KF 63/1942). Detta beslut har därefter årligen förnyats.

Någon befogenhet för riksdagen att i vidsträcktare omfattning överlämna beskattningsmakt till Konungen och därmed avstå från sina grundlagsenliga rättigheter finnes icke angiven i grundlagen.

21. *Pålagor i penningar.* Föreskriften i RF § 73 att »inga nya pålagor, — — — av penningar — — — må hädanefter, utan riksdagens fria vilja och samtycke, i den ordning, förut nämnt är, påbudas, uppbäras eller fordras», har icke hindrat, att Konungen med stöd av sin ekonomiska lagstiftningsmakt pålagt handeln avgifter i handelsreglerande eller prisutjämnande syfte. Sedan år 1940 har ett stort antal avgifter av olika slag pålagts handeln med vissa varor.

Dessa avgifter ha i regel vid sidan om riksstaten tillgodoförts särskilda, för ändamålet inrättade clearingkassor samt använts för att utjämna priserna inom berörda varugrupper och därmed stödja eller subventionera handeln med för folkförsörjningen viktiga varor. Åtgärderna genomfördes till en början utan riksdagens hörande. I samband med anvisande av anslag till förlagskapital för förstärkning av vissa clearingkassor (jfr prop. 191/1941 och 228/1942 meddelade riksdagen, att den lämnade utan erinran att Kungl. Maj:t även i fortsättningen vidtog åtgärder för utjämning av marknadspriserna på vissa förnödenheter i enlighet med vad i de vid propositionerna fogade statsrådsprotokollen anförts (skr. 349/1941 och 318/1942). En närmare redogörelse härför har lämnats riksdagen av chefen för folkhushållningsdepartementet i ett interpellationssvar (FK 41/1945, sid. 5—19; jfr prop. 294/1945 och 215/1949). Interpellanten ifrågasatte huruvida sådana avgifter, därest de uttagas tvångsvis, äro skatter, eller i vart fall bort beslutas av riksdagen. Åtgärderna ansågos emellertid nödvändiga och tillfälliga samt voro i huvudsak vidtagna i samförstånd med därav berörda näringsorganisationer.

Konungens befogenhet att pålägga dylika avgifter utan riksdagens hörande beror delvis på avgifternas karaktär. En prisclearing inom en viss varugrupp behöves icke nödvändigtvis påverka statsregleringen. Pålägges däremot handeln med vissa varor avgifter för att subventionera handel med eller tillverkning av andra varor eller för att finansiera statsutgifter, torde sådan avgift vara jämförlig med en accis.

B. Bestämmelser om statsregleringen

22. *Statsregleringen* omfattar de beslut, genom vilka riksdagen ställer me-

del till Konungens förfogande. Genom statsregleringsbesluten angivas de ändamål för vilka medlen få användas ävensom de villkor och förutsättningar på vilka medelsanvisningen grundas. Statsreglering verkställs av riksdagen genom dels successiva beslut, meddelade i statsregleringsskrivelser, dels upprättande av riksstat (jfr ovan p. 3 samt Herlitz: Riksdagens finansmakt, sid. 246 ff.). I samma ordning kan, sedan riksstat upprättats, vid behov upprättas tilläggsstat, gällande för samma budgetår eller den del därav som återstår. Föreskrift härom har ej intagits i regeringsformen.

De i regeringsformen intagna bestämmelserna om statsregleringen och vad därtill hör innehålla föreskrifter om Konungens redogörelse för statsverkets tillstånd och behov, d. v. s. förslag till riksstat (§ 58), om förslag till finansiering av riksstaten (§ 59), om beviljningar (§ 60), om Konungens befogenhet i fråga om vissa avgifter (§ 60), om den tid beviljningarna och därmed riksstaten få användas (§ 61), om riksdagens statsreglering (§ 62), om beredskapsstater (§ 63), om Konungens dispositionsrätt till de av riksdagen anvisade medlen (§ 64), om riksgäldsverkets medel (§§ 66 och 68) samt om huruledes skall förfaras därest staten icke blivit reglerad före statsregleringsårets ingång (§ 109).

Därjämte innehåller regeringsformen vissa med statsregleringen sammanhängande föreskrifter om rätt att stifta gäld (§ 76), om förvaltningen av statens fasta egendom (§ 77) samt om pålagor och förfoganderätt till vissa nytigheter (§§ 73 och 74).

Regeringsformens bestämmelser om riksgäldskontorets och riksbankens medelsförvaltning behandlas närmare i ett senare avsnitt.

23. *Konungens redogörelse för statsverkets tillstånd och behov.* RF § 58 stadgar: »Konungen låte årligen för riksdagen uppvisa statsverkets tillstånd i alla dess delar, till inkomster och utgifter, fordringar och skulder. Skulle genom traktater med främmande makter några medel riket tillflyta, skall för dem på lika sätt redovisas.»

Den redogörelse som härmed avses lämnas vid varje riksdags öppnande med proposition nr 1 angående statsverkets tillstånd och behov, »statsverkspropositionen».

Statsverkspropositionen innehåller för närvarande:

1) Förslag till riksstat för det kommande budgetåret.

2) Inkomstbilaga med finansplan, vilken omfattar redogörelser för det ekonomiska läget och för de ekonomiska och finanspolitiska förutsättningarna för budgeten för kommande budgetår samt beräkning av inkomsttitlarna, grundad på av riksräkenskapsverket upprättad inkomstberäkning.

3) Eventuella förslag till ändringar i uppställningen av riksstatens utgiftsida och anslagsredovisningens ordnande m. m., ävensom förslag rörande för huvudtitlarna gemensamma avlöningsbestämmelser m. m. (bilagan »För flera huvudtitlar gemensamma frågor»).

4) Anslagsäskanden för nästa budgetår, fördelade på huvudtitlar, varvid för de medelsbehov som avses skola behandlas i särskilda propositioner angivas preliminärt beräknade belopp.

5) Särskild bilaga med förslag till sådan beredskapsstat som avses i RF § 63, 1:o.

Med statsverkets behov avses medelsbehoven för konungahuset, Kungl. Maj:ts kansli (statsrådet och departementen) samt de Konungen underställda ämbets-

verk och myndigheter, inräknat alla genom dem för rikets behov anvisade medel.

Orden »statsverkets tillstånd i alla dess delar» liksom andra meningens föreskrift om redovisning av subsidier kunna tagas till intäkt för upprätthållande av kravet på att budgeten skall ge en så långt möjligt fullständig bild av alla de medelstransaktioner, som passera dessa myndigheter.

Utgifter för riksdagen och dess verk — inklusive räntor på statsskulden — ävensom för allmänt kyrkomöte bestridas av riksgäldskontoret. För att det i statsverkspropositionen intagna riksstatsförslaget skall kunna bli fullständigt och för att Konungen skall kunna föreslå bevilning till täckande av hithörande utgifter, beräknas medel härför sedan år 1876 i riksstatsförslaget enligt av fullmäktige i riksgäldskontoret upprättade, till chefen för finansdepartementet överlämnade förslag. Dessa förslag anmälas till chefen för finansdepartementet och anslagen äskas formellt av Konungen. Skulle ändring ske i de förhållanden som legat till grund för riksgäldskontorets beräkningar kan kontoret — på grund av dess ställning såsom ett riksdagens verk — till riksdagen inkomma med förslag om erforderliga justeringar (jfr prop. 1/1950, bil. 18).

Den statliga finanspolitiken har genom statsbudgetens ökade omfattning och konjunkturförhållandena fått vidgad betydelse för hela samhällsekonomien. För att belysa de ekonomiska förhållandena i detta större sammanhang utarbetas numera av den härför särskilt tillsatta nationalbudgetdelegationen en nationalbudget. En redogörelse för denna budget intages i statsverkspropositionen.

Vissa med § 58 avsedda uppgifter redovisas icke i statsverkspropositionen. Uppgifter om inkomster och utgifter för sistförflutet budgetår samt om tillgångar och skulder enligt senaste bokslut publiceras av riksräkenskapsverket. Dessa publikationer omnämnas emellertid i bilagor till statsverkspropositionen och överlämnas under hand till riksdagens ledamöter. § 58 talar endast om statsverkets fordringar och skulder. Däri ingår icke statsskulden, ej heller fast egendom och inventarier. I riksräkenskapsverkets publikationer redogöres likväl för alla i huvudboken bokförda tillgångar och skulder.

Andra meningens i § 58 är icke tillämplig på vanliga handels- och kreditavtal. Några subsidier av den art som där avses hava ej influerit sedan RF tillkom. Skulle emellertid några sådana medel tillflyta riket, böra dessa enligt denna bestämmelse anmälas i statsverkspropositionen samt redovisas över budgeten.

24. *Inkomsternas beräkning.* RF § 58 kompletteras med § 59, som stadgar: »I sammanhang med uppvisandet av statsverkets tillstånd och behov låte Konungen för riksdagen framställa förslag rörande sättet att genom bevilningar fylla vad staten kan utöver de ordinarie inkomsterna erfordra.»

Vid riksstatsförslagets upprättande skall alltså i första hand tagas hänsyn till vad som kan tillgodoses med »ordinarie inkomster», d. v. s. de medel som inflyta till statsverket och som riksdagen icke särskilt åtagit sig såsom bevilning. Om dessa inkomster äro tillfälliga eller årligen återkommande saknar härvid betydelse. Vad som därutöver erfordras, tillgodoses med bevilningar i den mån ej upplånade medel eller disponibla likvida medel utnyttjas.

I riksräkenskapsverkets inkomstberäkning, vilken som ovan angivits bifogas statsverkspropositionen, beräknas inkomsterna för nästa budgetår under antagande att bevillningar skola utgå enligt oförändrade grunder. I finansplanen sammanfattas medelsbehovet för nästa budgetår, bedömes behovet av skattemedel samt prövas huruvida bevillningarna böra höjas, sänkas eller utgå med oförändrade belopp.

Om nya bevillningar erfordras, beräknas även inkomsten därav i rikstatsförslaget. De definitiva förslagen angående sättet för uttagande av nya bevillningar framläggas därefter i särskilda propositioner. Mot slutet av riksdagens vårsession upprättas förnyad inkomstberäkning med slutligt förslag till beräkning av de olika inkomstitlarna, vilken överlämnas med en särskild proposition angående komplettering av rikstatsförslaget.

25. *Bevillningar* definieras i RF § 60 på följande sätt: »Till bevillningar räknas tull- och accismedlen, postmedlen, chartae-sigillataavgiften, husbehovsbrännerimedlen samt vad varje riksdag dessutom särskilt såsom bevilling sig åtager.»

Till de i § 60 uppräknade bevillningarna höra följande inkomster:

a) *Tullmedel*. Bevillningar äro export- och importtullar som utgå enligt tulltaxa eller andra författningar, oberoende av om de i riksstaten hänföras till inkomstiteln tullmedel eller annan inkomstitel (exempelvis vissa varuskatteer).

Andra avgifter och uppbördsmedel som inflyta genom tullverket redovisas med några undantag enligt beslut av Kungl. Maj:t över den i riksstaten uppförda inkomstiteln tullmedel. Delvis utgå sistnämnda uppbördsmedel enligt

bestämmelser som fastställas av Kungl. Maj:t eller av generaltullstyrelsen, och äro alltså icke bevillningar i grundlagens mening.

b) *Accismedlen* anses ha från början avsett endast den då sedan gammalt utgående saluaccisen. I övrigt uttogos 1809 och tidigare konsumtionsskatter i form av tull, stämpel och skatt på brännvinstillverkning. Sedan 1870-talet synas accismedlen ha definierats såsom »avgifter, som läggas på tillverkning eller försäljning av varor inom landet». Med 1911 års beslut om riksstatsens uppställning kan denna uppfattning anses vara kodifierad. (Jfr Herlitz: Riksdagens finansmakt, sid. 34—35). Till acciser räknas numera även skatter på biljetter till trafikföretag eller nöjeställningar. Vissa i riksstaten uppförda hit hörande inkomstitlar omfatta både tullar och skatter på inom landet tillverkade varor. Såsom acciser med beteckningen bevilling redovisas i riksstaten även rusdrycksförsäljningsmedel, vilka i verkligheten icke äro avgifter, än mindre acciser, utan överskottsmedel (monopolvinster) som uppkomma hos statliga eller statskontrollerade bolag. Riksdagen har emellertid beslutat att dessa medel skola uppföras såsom bevilling (jfr prop. 1/1927, Ink. sid. 11 och nedan p. 226).

c) *Postmedlen*, som aldrig haft karaktär av skatt, beräknades t. o. m. år 1912 i riksstaten bland bevillningar och motsvarades till huvudsaklig del av på riksstatsens utgiftssida anvisade anslag till postverket. Därefter har postmedlens karaktär förändrats. De egentliga postmedlen, frankoteckensuppbörden, utgöra numera endast 60 % av postverkets inkomster. Karaktären av bevilling i regeringsformens mening åvilar postverkets bruttoinkomst av avgifter för postbefordran, men däremot

icke de andra inkomster som inflyta till postverket, exempelvis inkomster av postsparbanks- och postgirorörelsen, postverkets billinjer, tryckeriinkomster, räntor och hyror samt ersättningar från statsverket för bestyret med skatteuppbörden, stämpelmedelsförsäljningen, centralupphandlingen, m. m. Avgifter och andra inkomster av nu nämnd karaktär kunna regleras genom bestämmelser, som utfärdas av Kungl. Maj:t eller av generalpoststyrelsen i den mån de icke härröra från av riksdagen anvisade anslag på driftbudgeten. Fr. o. m. år 1912 uppföres i riksstaten nettoinkomsten av postverkets hela rörelse såsom en affärsverksinkomst och denna nettoinkomst betecknas bevilling. Detta står icke i överensstämmelse med RF § 60.

Förslag om ändring av RF § 60, innebärande att ordet postmedlen skulle utgå, förelades 1932 års riksdag (prop. 82, KU 21) och antogs som vilande, men avslogs vid 1933 års riksdag (FK 14:26, AK 15:60, skr. 56). Huvudskälen till avslaget synas ha varit, att postavgiften icke är en vanlig affärsverksinkomst utan är grundad på enhetstaxor vilka delvis kunna anses ha skattekaraktär. Detta gäller särskilt brevpportot, vilket tidvis utgått med högre belopp än som vid affärsmässig prissättning bort betalas för postbefordran. Riksdagen ville därför icke avstå från sin rätt att besluta om postavgifterna.

Enligt denna uppfattning borde med nuvarande bestämmelser ordet bevilling för postmedlen anses knutet till av allmänheten erlagda avgifter för postbefordran.

Riksdagen har likväl bemyndigat Kungl. Maj:t att besluta om vissa postavgifter. Sålunda överlämnades regleringen av »taxan för utrikes brevväxlingen» till Kungl. Maj:ts »omsorg och

gottfinnande» redan vid 1817/18 års riksdag (skr. 248). Vidare har riksdagen genom särskilda beslut för tre år i sänder sedan år 1908 angivit, vilka postavgifter som skola beslutas av riksdagen samt bemyndigat Kungl. Maj:t att i övrigt besluta om hithörande avgifter (prop. 13/1908, skr. 11; prop. 118/1950, skr. 104; jfr instr. 189/1930, § 2, mom. 4).

d) *Chartae-sigillataavgiften* avser de skatter och avgifter, som uttagas genom stämpelförsäljning, f. n. arvsskatt, gåvoskatt, kvarlåtenskapsskatt, lotterivinstskatt samt omsättnings- och expeditionsstämplarna. Av dessa medel ha expeditionsstämplarna numera delvis samma karaktär som statliga uppbördsmedel.

e) *Husbehovsbrännerimedlen*. Denna inkomstitel finnes icke längre. Motsvarande nu utgående skatt, brännvinstillverkningskatten, är, liksom övriga skatter på inom landet tillverkade varor, en accis.

Till den senare gruppen av bevillningar, *vad riksdagen dessutom särskilt såsom bevilling sig åtagit*, höra skatter på inkomst och förmögenhet samt vissa skatter på rörelse. Dessa skatter, vilkas tidigare motsvarighet, allmänna bevillingen, åren 1810—1873 redovisades hos riksgäldskontoret, ha ofta underkastats förändringar med avseende å såväl formen som sättet för beskattningens utgörande. För närvarande räknas hit, förutom skatt på inkomst och förmögenhet m. m., även sådana kompletterande inkomstskatter som kupongskatt, utskiftningskatt, ersättningsskatt, skogsvårdsavgifter och bevillningsavgifter för särskilda förmåner och rättigheter.

Vid riksstatens reglering har behandlingen av bevillningarna blivit alltmer

oenhetlig. Vissa bevillningstitlar omfatta även inkomster, som icke äro och heller icke behandlas som bevillningar. Postverkets överskott är ett saldo mellan inkomster och utgifter. Rusdrycksförsäljningsmedlen äro bevillning men utgöra icke till någon del av riksdagen bestämda avgifter. Vissa exportavgifter, totalisatormedel, tipsmedel och lotterimedel behandlas i den mån de underställas riksdagen av bevillningsutskottet, men äro likväl icke bevillningar. Skatt på oljekakor och vissa slag av fodermjöl var bevillning när den redovisades bland tullar och acciser (1933/34) men upptogs icke som bevillning när den redovisades bland avgifter för prisreglering på jordbrukets område (1934/35—1939/40). Tull och skatt på kaffe överfördes under budgetåret 1949/50 tillfälligt från riksstaten till en clearingkassa för kaffe (prop. 215/1949, skr. 387; jfr prop. 179/1950, skr. 307).

26. *Rätten att besluta om uttagande av allmänna avgifter* behandlas i RF § 60, andra meningen, som stadgar: »Ej må några allmänna avgifter, av vad namn och beskaffenhet som helst, utan riksdagens samtycke kunna förhöjas, tullen å inkommande och utgående spannmål allena undantagen».

Bestämmelsen innebär, att man icke kan kringgå riksdagens beslutanderätt enligt § 57 genom en förklaring, att viss avgift icke kan anses som skatt. Har avgiften allmän karaktär måste den ändock underställas riksdagen (jfr ovan p. 20).

En negativ definition av uttrycket »allmänna avgifter» finnes i ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter, § 3, enligt vilken bestämmelserna i § 60 ej inbegripa »sådana i denna 60 § ej omnämnda avgifter, vilkas föremål äro inrättningar till enskildas gemensamma

nytta och bekvämlighet, såsom båk-, bro-, färj- och andra avgifter av dylik beskaffenhet». Sådana särskilda avgifter torde alltså kunna höjas utan riksdagens hörande.

I motionen I: 97/1943 påpekas, att det är omtvistat i vad mån avgifter av olika slag kunna fastställas av Konungen. Med allmänna avgifter torde dock i första hand avses bevillningar samt de övriga avgifter som ha skattekaraktär (jfr ovan p. 15 och 16). De speciella avgifter åter, som av statliga myndigheter uttagas såsom ersättning för en av staten gjord prestation, kunna i regel icke hänföras till allmänna avgifter. Någon bestämd gräns mellan dessa båda avgiftsgrupper har icke uppdragits.

Vissa avgifter, som närmast kunna anses ha karaktär av allmänna avgifter, utgå med belopp, som äro fastställda i eller bestämmas enligt grunder angivna i av Konung och riksdag gemensamt stiftad lag, exempelvis vattendomstolsavgifter, avgifter för registrering i förenings- m. fl. register, vissa avgifter för rätt till jakt och fiske, fullföljdsavgifter, gruvförsvarsavgifter, m. fl.

I den mån som avgifter uttagas med högre belopp än som svara mot skälig ersättning för av staten gjord prestation eller som uttagas utan speciell motprestation, äro de pålagor, som icke kunna beslutas eller höjas utan riksdagens hörande. Härifrån ha dock gjorts flera undantag. Sålunda anses vissa liknande avgifter enligt av riksdagen beslutade eller godkända bestämmelser eller tillämpad praxis, mot vilken riksdagen icke gjort invändning, kunna fastställas eller höjas utan riksdagens hörande, t. ex. avgifter för registrering av motorfordon, avgifter för kontroll å handeln med skattefria sprit, avgifter för granskning av biografbilder, avgifter för statskontroll å krigs-

materieltillverkningen samt vissa licensavgifter som påläggas utrikeshandeln. I fråga om kontrollstämpelmedel, som också kan anses tillhöra denna inkomstgrupp, synes praxis ha varit växlande. Vad nu sagts gäller även de ovan under p. 21 omnämnda, vid sidan om riksstaten redovisade avgifterna.

27. De övriga »ordinarie inkomster» som ej omnämnts under punkt 26 kunna omfatta vissa slag av avgifter, ersättningar och vederlag. Bestämmelser om dylika avgifter torde icke behöva underställas riksdagen (ansvarighetslagen för statsrådets ledamöter, § 3). Hit höra avgifter som statliga myndigheter få uttaga såsom ersättning för en av dem utförd prestation. Till avgifter eller liknande ersättningar, som fastställas av Konungen eller jämlikt nådigt bemyndigande av vederbörande ämbetsverk, kunna hänföras följande:

a) De affärsdrivande verkens taxor utom avgifter för postbefordran.

b) Med affärsverks taxor likartade avgifter eller vederlag, som uppbäras av fondförvaltande myndigheter, hyror o. d.

c) Taxor och andra ersättningar i affärsmässig verksamhet, underställd statliga ämbetsverk och myndigheter, särskilt varvs-, verkstads-, förråds- och jordbruksdrift, laboratorier, hantverk, vetenskapliga institutioner, m. m.

d) Vårdavgifter och patientavgifter vid statliga sjukhus, elevavgifter vid undervisningsanstalter, m. m.

e) Förrättningsavgifter till statliga myndigheter (exempelvis statens bilinspektion, länsarkitektorganisationen, mynt- och justeringsverket, lantbruksnämnderna, lantbruksingenjörsorganisationen och lantmäteriväsendet, m. fl.), ävensom lotspenningar och fyr- och båkmedel. Fråga om höjning av lots-

penningar har dock vid vissa tillfällen underställts riksdagens prövning.

f) Försäljningspriser för statliga myndigheters publikationer och annan lös egendom, ersättningar för utlånad materiel, m. m.

I några fall ha avgifter av sådan art som de nu nämnda till beloppet fastställts i lag eller i av riksdagen beslutad författning. Detta gäller bl. a. patent-, varumärkes- och registreringsavgifter ävensom bidrag till viss statlig verksamhet, såsom riksförsäkringsanstalten, försäkringsrådet, bank- och fondinspektionen, sparbanksinspektionen, tillsyn över sparbanker och försäkringsinspektionen. Härigenom ha dessa avgifters storlek och uttag gjorts beroende av riksdagens hörande. Något konstitutionellt hinder bör dock icke föreligga att med riksdagen ändra författningsbestämmelserna så att avgifternas belopp fastställas av Konungen. Ofta medför det praktiska olägenheter att avgifter, som svara mot bestämda utgifter, icke kunna ändras utan riksdagens hörande.

Praxis har alltmer utvecklat sig i den riktningen, att uppbördsmedel i statens verksamhet — oberoende av om de beräknas i riksstaten eller icke — utgå enligt taxor som fastställas av Konungen eller av vederbörande myndigheter jämlikt av Konungen fastställda grunder.

28. *Monopol och förpaktning.* § 60, tredje meningen, stadgar: »Ej heller må statens inkomster förpaktas eller, till vinning för kronan eller enskilda personer och korporationer några monopolier fastställas utan genom lag stiftad av Konung och riksdag samfällt i den ordning § 87 stadgar.»

Denna bestämmelse innebär en inskränkning i Konungens ekonomiska lagstiftningsmakt. Konungen kan icke

utan riksdagens medverkan skapa statsinkomster genom monopolbildning. Frågor om monopol kunna sedan år 1937, då slutorden tillades, icke behandlas som beskattningsfrågor utan skola beslutas genom lag, stiftad som allmän civillag.

Förpaktningsförbudet, vilket är bindande även för riksdagen, har sedan år 1809 icke aktualiserats. Detta förbud hindrar bl. a. sådan pantförskrivning av tullinkomster och andra statliga tillgångar som förekommit i andra länder och även i Sverige före år 1809.

29. Statsregleringens verkställande.

Sedan Konungen enligt § 58 framlagt förslag till riksstat samt beräknat inkomsterna enligt bestämmelserna i §§ 59 och 60, verkställer riksdagen statsreglering. Bestämmelserna härom återfinnas i § 62, som stadgar: »Sedan statsverkets behov blivit av riksdagen prövade, ankommer det på riksdagen att en däremot svarande bevilning sig åtaga samt att tillika fastställa, huru särskilda summor därav skola till särskilda ändamål användas, och dessa summor under bestämda huvudtitlar uti riksstaten anslå.»

RF förutsätter att riksdagen först prövar medelsbehovet, d. v. s. beslutar utgifterna, och därefter beslutar den bevilning som, utöver de »ordinarie inkomsterna», erfordras för finansiering av utgifterna. Denna ordning var också den naturliga så länge statsutgifterna huvudsakligen avsågo försvar, skolväsen och allmänna förvaltningskostnader. Sedan statsbudgeten numera svällt ut så, att den tar en betydande del av nationalinkomsten i anspråk, har den totala medelstillgången blivit av avgörande betydelse för avvägningen av utgifterna.

Det statsverkets behov, som skall täc-

kas med bevilning, behöver icke längre vara identiskt med skillnaden mellan utgifterna och de »ordinarie» inkomsterna. Medelsbehovet kan nämligen även tillgodoses genom upplåning och ianspråktagande av tillgängliga likvida medel. Vidare kan beskattningen tillåtas överstiga vad som erfordras för täckning av statens löpande utgifter, om behov föreligger att täcka underskott som uppkommit under tidigare år eller om statsskulden av annat skäl anses böra nedbringas. Även av samhällsekonomiska skäl kan en överbalansering av budgeten vara nödvändig, exempelvis för att trygga penningvärdet.

Föreskriften att riksdagen skall fastställa huru särskilda summor av bevilningen skola användas för olika ändamål kan innebära en specialdestination av bevilningsmedel. Stadgandet har aldrig blivit konsekvent efterlevt. Regeln att de disponibla medlen skola anvisas under bestämda huvudtitlar har i stället alltsedan år 1809 tillämpats så, att såväl bevilningar som ordinarie inkomster beräknats på riksstatens inkomstsida, varvid på utgiftssidan anvisats anslag för samtliga medelsbehov, fördelade under olika huvudtitlar. Dessa huvudtitlar avsågo från början enbart en gruppering av utgifterna efter ändamål. Sedan år 1842 fördelas utgifterna på en huvudtitel för varje statsdepartement.

Slutorden i § 62 tillämpades till en början så, att huvudtitlarnas slutsummor maximerades av riksdagen, varvid Konungen hade rätt att inom huvudtitlarna fritt använda besparingar. Riksdagen övergick emellertid snart till en mera detaljerad prövning av utgiftsbehoven, vilket medförde användning av förslagsanslag och reservationsanslag. Därmed bortföll maximeringen av huvudtitlarnas slutsummor

Riksdagens rätt att pröva de olika utgiftsbehoven och anvisa medel inom de olika huvudtitlarna vilar på en inom grundlagens ram utvecklad praxis. Begreppet huvudtitel har icke erhållit någon närmare definition i grundlagen. Nutida praxis i fråga om formerna för anslagsanvisningen under de olika huvudtitlarna kan därför icke anses strida mot ordalydelsen av och innebörden i § 62 jämförd med §§ 64 och 65 RF.

30. *Riksstatens balansering.* Vid 1937 års riksdag beslöts en uppdelning av riksstaten i en driftbudget och en kapitalbudget (prop. 225, skr. 382). Kapitalbudgeten skulle omfatta investeringar och däremot svarande kapitalmedel. I driftbudgeten, som omfattar övriga riksstatsmedel, skulle saldot mellan inkomster och utgifter öppet angivas som över eller underskott. Den grundlagsenliga regeln att beviljningar skola svara mot statsverkets behov har aldrig ansetts hindra att kapitalinvesteringar täckas med lånemedel och att undantagsvis lånemedel även använts för att täcka utgifter, som av särskilda skäl icke kunnat omedelbart finansieras med skatter. Sådana lånemedel ha därefter amorterats med i följande riksstater anvisade skattemedel eller, numera, genom överbalansering av driftbudgeten.

Principen om en jämnt balanserad budget för viss statsregleringsperiod har aldrig strängt upprätthållits. Redan 1810 års riksstat var underbalanserad. Bristen skulle täckas av riksgäldskontoret. Med hjälp av den till riksgäldskontoret ingående allmänna beviljningen avsågs att åstadkomma en framtida överbalansering, tillräcklig att utjämna bristen. Vidare ha i kristider löpande statsutgifter till viss del finansierats med lånemedel eller med disponibla kapitalmedel. Den brist som därvid uppkommit

har täckts i senare riksstater, vilket medfört att statsskulden nedbringats eller förbrukade kapitalvärden återställt. Över- eller underbalansering har efter 1937 års budgetomläggning redovisats öppet.

Uttrycken i §§ 59 och 62 inbegripa alltså enligt praxis de medel som erfordras för täckning av såväl samtliga utgifter i budgeten som tidigare uppkomna eller för framtiden uppkommande underskott (se vidare redogörelsen under III: D).

31. *Den tid, under vilken riksdagens beslut om statsreglering skola gälla, regleras i RF endast i vad avser beviljningarna.* Bestämmelsen härom återfinnes i § 61, enligt vilken »alla avgifter, som riksdagen under de i föregående § nämnda titlar beviljat, skola utgöras intill början av det statsregleringsår, för vilket den nya beviljningen av riksdagen fastställd bliver.»

Riksdagen kan alltså formellt icke åtaga sig beviljning för längre tid än ett budgetår. Skatteförfattningarna beslutas emellertid att gälla tills vidare. Riksdagens årliga beslut angående beviljningarna får enligt sedan 1854 tillämpad praxis endast den formen, att riksdagen, sedan beviljningsutskottet däröver avgivit förslag, beräknar beviljningarnas belopp för nästkommande budgetår och uppför dessa i riksstaten. Ifråga om tillfälliga skatter och den procentats, varmed inkomstskattens grundbelopp skall utgå, brukar riksdagen fatta årliga beslut.

Den uppbördsordning som genomförts att gälla från och med den 1 januari 1947, enligt vilken skatt på inkomst och förmögenhet avses skola betalas preliminärt omedelbart efter det inkomsten intjänats, står ej i överensstämmelse med RF § 61. Uppbördsåret,

d. v. s. den tid under vilken skatten inleveras till staten, avser nämligen tiden mars—februari. Under ett budgetår inleveras alltså 2/3 av den preliminära skatt som avser det kalenderår som avslutas under budgetåret och 1/3 av den skatt som avser det kalenderår som påbörjas under budgetåret. Ett beslut om höjning eller sänkning av skatten kan alltså endast påverka 1/3 av den inkomst- och förmögenhetsskatt, som av riksdagen beräknas i riksstaten för ett budgetår. Den procentsats som beslutas för budgetårets senare del gäller för helt kalenderår (jfr prop. 370/1945, sid. 125; KF om statlig inkomstskatt 576/1947, 12 §; BevU 45 och 54/1947).

Den skillnad som i § 61 göres mellan ordinarie inkomster och bevillningar, nämligen att de senare fastställas för varje statsregleringsår medan de förra utgå tills vidare har alltså förlorat sin betydelse och iakttages ej längre. Såvida ej riksdagen beslutar en tidsbegränsad bevillning så gäller den tills vidare. Beslut av riksdagen i särskild ordning erfordras för sänkning, höjning eller upphävande av bevillning ävensom för ny bevillning oavsett det beslut som ovan nämnts angående bevillningarnas beräkning i riksstaten.

Den i § 61 angivna tidsbegränsningen är emellertid normerande för statsregleringen i dess helhet. Även härifrån göres enligt praxis avsteg. Betydande statsutgifter, däribland ämbetsverkens personalstater, äro sålunda bundna för lång tid framåt. För täckning av sådana bundna utgifter måste efterföljande riksdagar anvisa medel.

Enligt § 61:s ursprungliga lydelse gällde bevillningen till nästa riksdag, dock längst i fem år. Avsikten härmed torde ha varit, att Konungen icke skulle kunna göra sig oberoende av riksdagen. Med nuvarande utformning av RO § 2

är risken för att Konungen skall kunna underlåta att inkalla riksdagen eliminerad.

32. *Tilläggsstater.* Statsregleringen inefattar även de medelsbehov som, utöver den vid riksdagens början gällande riksstaten, kunna uppkomma under löpande statsregleringsår. Därav föranledda medelsbehov äskas på tilläggsstat i den mån de ej täckas från anslag till oförutsedda utgifter.

Tilläggsstaterna, som tillkommo på hemställan av 1917 års riksdag (SU 201/1917, skr. 368 och prop. 2/1918, bil. »Åtgärder till förskottsväsendets avveckling», sid. 11—17), äro icke förutsedda i grundlagarna. Det anses emellertid vara ostridigt, att, i den mån tilläggsanvisningar till riksstaten erfordras, dessa böra äskas och anvisas enligt de för riksstatens reglering gällande bestämmelserna.

Tidigare hade medelsbehov, som vid riksstatens uppgörande icke voro förutsedda, förskotterats av tillgängliga medel för att sedermera ersättas i en efterföljande riksstat. 1918 års reform medförde den förändringen, att vid riksstatens upprättande icke förutsedda medelsbehov blevo omedelbart prövade av riksdagen och reglerade under rätt budgetår i stället för att som tidigare skett bli prövade i efterhand och reglerade i en senare riksstat.

33. *Beredskapsstater.* Enligt RF § 63 i dess ursprungliga lydelse ägde Konungen vid utomordentliga förhållanden rätt att hos riksgäldskontoret lyfta två av riksdagen anvisade och förseglade kreditiv. Budgetmässiga former för reglering av de utgifter som finansierades med dessa kreditiv saknades. Under första världskriget ersattes de lånemedel som upptagits för finansiering av lyfta kreditiv med anvisning-

ar i en senare riksstat (fr. o. m. 1918 tilläggsstat). Kreditiven voro maximerade och måste därför, i den mån de icke förslogo, kompletteras med av Konungen beslutade förskott. För att erhålla en konstitutionellt mera tillfredsställande form för redovisning av sådana förskott fastställdes vid 1938 och 1939 års riksdagar beredskapsstater (prop. 275/1938, skr. 418; prop. 235/1939, skr. 243, jfr rrv. ber. 1948, sid. 29—32). Vid 1941 års riksdag beslöts ändring av § 63, varigenom kreditiven ersattes med beredskapsstater (prop. 239/1940, skr. 30/1941). I sin nuvarande lydelse innehåller § 63 följande:

»1:o. Riksdagen skall årligen, efter förslag av Konungen, i den ordning, som gäller för riksstatens reglerande, antaga beredskapsstat för försvarsväsendet, upptagande de särskilda anslag, som vid krigsfara eller krig, vari riket befinner sig, erfordras för upprätthållande av dess fred och oberoende. Riksdagen må därvid bestämma, att anslag ej får tagas i anspråk, förrän riksdagskallelse utfärdats.

Under tid, då riksdagssession ej pågår, eller inom tio dagar från sessions början må Konungen efter rådplägning med utrikesnämnden fastställa förskottsstat, upptagande anslag, som uppförts å beredskapsstaten.

Förskottsstaten gäller, där ej annat av riksdagen beslutes, till och med trettonde dagen från sessions början.

2:o. Riksdagen må i den ordning, som i mom. 1 sägs, antaga allmän beredskapsstat, upptagande de anslag, som kunna erfordras vid ekonomisk kris eller annat nödläge; och äger riksdagen därvid fastställa den ordning, i vilken Konungen må förfoga över de i beredskapsstaten uppförda anslagen.»

Beredskapsstat för försvarsväsendet fastställs vid varje riksdag enligt förslag i statsverkspropositionen. Förskottsstat har varit i kraft 26/8 1939—30/6 1945.

Riksdagen har under senare år icke begagnat sin rätt att bestämma, att anslag å beredskapsstaten ej får tagas i

anspråk förrän riksdagskallelse utfärdats.

Allmän beredskapsstat har fastställts endast för vissa år. Den för budgetåren 1943/44 och 1944/45 fastställda allmänna beredskapsstaten sattes till vissa delar i kraft som förskottsstat. Vissa år, exempelvis 1947—1949, har riksdagen, i stället för att fastställa ny stat, beslutat att den för ett tidigare budgetår fastställda allmänna beredskapsstaten, därest arbetsmarknadsläget så påfordrar, får begagnas inom ramen av ett maximerat belopp. År 1950 fastställdes ny stat (prop. 126, skr. 345 och 417).

Beredskapsstaterna innehålla icke någon inkomstsida. I den mån förskottsstat sättes i kraft kan en brist uppstå i statsregleringen. Förslag om reglering av utgifter som bestridas med anlitan- de av förskottsstat föreläggas riksdagen vid närmast följande session. Havda utgifter regleras med anslag (jfr prop. 73/1939 U, sid. 6, och 211/1946, sid. 2), som före respektive budgetårs utgång äskas på tilläggsstat.

Vid framläggande av förslag till allmän beredskapsstat för budgetåret 1944/45 anfördes i motioner vissa erinringar mot att Kungl. Maj:t därmed skulle tillerkännas större maktbefogenheter än som förutsatts i regeringsformen. Dessa invändningar ha delvis tillgodosetts genom de inskränkningar i Konungens beslutanderätt med avseende å den allmänna beredskapsstaten, som beslötos av riksdagen (SU 212/1944, skr. 432) och senare genom att riksdagen maximerat de belopp, som Konungen utan riksdagens hörande kan disponera (jfr prop. 87/1951, skr. 132).

34. *Konungens dispositionsrätt* till de enligt förut omnämnda paragrafer anvisade statsmedlen regleras i RF § 64 på följande sätt: »Såväl rikets ordina-

rie statsmedel och inkomster som vad, på sätt oförmänt är, under namn av extraordinarie utlagor eller bevilningar till statsverket av riksdagen anslås, vare under Konungens disposition, att till de av riksdagen prövade behov och efter den upprättade staten anordnas.»

Riksdagen kan icke besluta att en utgift skall verkställas, endast att medel för utgiftens bestridande ställas till Konungens förfogande. Konungen avgör exempelvis om och när befattningar, till vilka medel anvisats, skola till sättas. I fråga om kapitalinvesteringar har riksdagen under 1940-talet anvisat anslag till sammanlagt högre belopp än som förutsatts behöva förbrukas under en statsregleringsperiod, bl. a. för att Konungen skall kunna begagna anslagen i den omfattning och till de delar läget på arbetsmarknaden så påkallar eller möjliggör (prop. 1/1943, Utg. p. 3, skr. 27). Även i andra fall ha anslag ansetts innefatta ett bemyndigande att av Konungen i mån av behov utnyttjas. I några fall kan dock förefinnas utgiftsplikt på grund av föreskrift i lag eller förordning, på grund av laga-kraftvunnen dom eller av liknande orsak.

Med den upprättade staten avses riksdagen jämte till denna hörande bilagor och — enligt tillämpad praxis — tilläggsanvisningar (tilläggsstat, jfr skr. 368/1917 och prop. 2/1918, skr. 31). Denna § 64 jämförd med §§ 58 och 62 måste anses innebära, att »staten» skall ge en fullständig bild av det statliga medelsbehovet. Detta fullständighetskrav har tidigare måst åsidosättas i den mån det var nödvändigt att vid sidan om riksdagen förskottera medel för oförutsedda utgifter. Förskottssystemet har numera i huvudsak avvecklats, bl. a. genom tilläggsstater och anslag till oförutsedda utgifter (jfr ovan p. 32) samt

genom beredskapsstaterna. Helt har dock sådana förskotteringar aldrig kunnat undvikas (jfr nedan p. 183).

Konungens befogenhet att utnyttja bevilningar har förut behandlats (p. 19 och 20). I några fall kan Konungen pålägga avgifter (jfr p. 27) och därmed tillföra riksdagen medel, som kunna användas inom respektive anslag. Sedan år 1911, i några fall tidigare, få vidare utgifter för statens affärsverksamhet och annan likartad statlig verksamhet bestridas ur inflytande inkomster utan annan redovisning å riksdagen än över eller underskott.

Till Konungens disposition stå även de avgifter som uttagas med stöd av Konungens ekonomiska lagstiftningsmakt eller särskilda riksdagsfullmakter och som vid sidan om riksdagen användas för särskilda ändamål. Så länge sådana medel icke av riksdagen behandlas som bevilningar eller på annat sätt beräknas i riksdagen torde något konstitutionellt hinder mot att redovisa dem på specialbudgeter vid sidan om riksdagen icke föreligga. Förfaringsättet innebär dock en avvikelse från de ovan i p. 9 omnämnda huvudprinciperna för budgettekniken.

Lånemedel skola av riksgäldskontoret tillhandahållas statsverket för täckning av det belopp, varmed statsverkets utgifter överstiga dess inkomster, nämligen kapitalbudgetens nettobehov av nya medel samt eventuell brist i statsregleringen. Sådan brist kan uppstå, om den av riksdagen fastställda riksdagen — jämte eventuella tilläggsstater — har underbalansrats, om de i riksdagen uppförda inkomsterna skulle inflyta med lägre belopp än beräknat, om förslagsanslagen skulle bli otillräckliga för sitt ändamål eller om behållningar å i en tidigare riksdagen anvisade reservationsanslag utnyttjats. Uppkommer

brist kan Konungen, därest tillräckliga likvida medel icke finnas disponibla, hos riksgäldskontoret rekvirera erforderliga belopp, kassaförstärkning (jfr riksdagsbeslutet 1854, § 5; Reglemente för riksgäldskontoret § 40; prop. 225/1937 och skr. 382). Enligt riksdagsbeslutet 1854, § 5, skola vidare uppkomna överskott insättas i riksgäldskontoret. Sådana insatta överskottsmedel kunna av statskontoret vid behov lyftas. (Reglemente för riksgäldskontoret § 39.)

35. *Statsmedlens användning.* Enligt RF § 65 må dessa medel »icke annorlunda användas än fastställt blivit».

Bestämmelserna i §§ 64 och 65 inrymma riksdagens rätt att ställa villkor för medlens användning.

Innebörden och tillämpningen av dessa paragrafer är därför avgörande för gränsdragningen mellan riksdagens och Kungl. Maj:ts maktområden. Den principiella frågan gäller hur Kungl. Maj:ts makt att styra riket enligt RF §§ 4 och 89 skall kunna göra sig gällande gentemot riksdagens rätt att mer eller mindre ingående reglera användningen av de till Kungl. Maj:ts disposition ställda anslagen. Utvecklingen gick under senare delen av 1800-talet i den riktningen, att riksdagen i allt högre grad ansåg sig berättigad att ingå på en detaljerad prövning av utgiftsändamålen. Även inom doktrinen har den meningen stadgat sig, att Kungl. Maj:ts till sitt innehåll obestämda rätt att styra riket måste vika för riksdagens möjligheter att i statsregleringsväg bestämman om statsutgifterna. I och med parlamentarismens genombrott har frågan dock väsentligt förlorat i praktisk betydelse.

De villkor riksdagen kan uppställa vid anvisande av anslag hänföra sig till den tid anslaget skall gälla, anslaget

belopp samt anslaget ändamål och användning. Beträffande tid och belopp anges dessa genom att riksdagen fastställer anslagstyp (obetecknat anslag, förslagsanslag, reservationsanslag) och en beräknad eller definitivt fastlåst summa — eventuellt med fördelning på olika delsummor — för anslaget. Ändamålsbestämningen framgår i första hand av anslaget rubricering. Därutöver kunna emellertid villkor för anslagsanvändning av många slag ifrågakomma. Det är numera praxis att Kungl. Maj:t i propositioner föreslår eller anger de olika villkor, som böra gälla för anslaget användning. Dessa kunna därefter godtagas av riksdagen, antingen stillatigande eller genom uttryckliga bestämmelser. Men riksdagen kan även ändra föreslagna villkor eller tillfoga nya bestämmelser. Det har såväl i doktrinen som i riksdagsdebatter varit föremål för diskussion om vissa villkor kunna anses vara av den art, att de ej böra eller kunna av riksdagen uppställas. Man har därvid närmast pekat på villkor, som ej äga direkt samband med det anslag till vilket de knyts. Någon bestämd gränsdragning för riksdagens makt har man emellertid ej kommit fram till. Klart är dock att riksdagen ej kan göra intrång i sådana speciella befogenheter, som tillkomma Kungl. Maj:t på grundval av andra grundlagsstadganden än RF § 4.

I den förut omnämnda motionen (I:97/1943) anföres härom bl. a. följande:

»Vad regeringsformen utsäger om statsregleringens innebörd innefattas egentligen i §§ 64 och 65. Där inhämtas emellertid föga mer än att statsmedlen skola av Konungen anordnas 'till de av riksdagen prövade behov och efter den upprättade staten', och att de icke må 'annorlunda användas än fastställt blivit'. Dessa grundlagsbud lämna för det första helt oavgjort,

med vilken noggrannhet riksdagen skall och får fastställa anslagsändamålen och de villkor under vilka de få användas. De tillläto från begynnelsen en statsreglering, som gav full frihet åt Konungen inom de av riksdagen fastställda slutsummorna för huvudtitlarna. De lämnade sedan rum för en utveckling, som gjorde riksdagen till herre över alla statsverksamhetens enskildheter. Nu på sistone hava de på vissa områden möjliggjort en stark utveckling i motsatt riktning; det finnes exempel på 100-miljoners anslag, vilkas disposition har lagts i Kungl. Maj:ts hand. Regeringsformen har med andra ord icke utgjort något hinder för att den naturliga balansen mellan statsmakterna förryckts både i den ena och den andra riktningen. Viktigare är emellertid, att en rad andra med statsregleringen sammanhängande spörsmål lämnas obesvarade. Om de olika anslags typernas betydelse får man sålunda söka besked på annat håll. I vad mån och på vad sätt de beslut rörande anvisade anslags disposition, som fattas vid sidan av själva anslagsanvisandet, och de uttalanden som i samband därmed göras i vederbörande utskotts motiveringar äro för Kungl. Maj:t bindande är synnerligen oklart; lika oklart är, i vad mån den omständigheten, att ett uttalande i en kunglig proposition lämnats utan erinran, till sin rättsliga verkan kan likställas med ett formligt riksdagsbeslut (jfr motion nr 2 i första kammaren 1940 och konstitutionsutskottets däröver avgivna utlåtande nr 21).»

De nuvarande grundlagsbestämmelserna ha givit riksdagen möjlighet att reglera formerna för sina beslut om anslagstyper och anslagsvillkor på skiftande sätt med hänsyn till från tid till tid växlande förhållanden.

36. RF § 65 innehåller vidare *bestämmelser om statsrådets ansvarighet* därest avvikelser från riksdagens beslut skulle förekomma. § 65 har emellertid här sin betydelse endast i vad avser medel, som äro anvisade av riksdagen samt underkastade granskning av riksdagens organ. (RF §§ 105—107, RO § 38:3, § 39:2 och § 72). Vissa tidigare

statsägda tillgångar ha emellertid överläts till aktiebolag, i vilka staten äger samtliga aktier eller aktiemajoriteten. Beslut rörande val av styrelse och revisorer, ansvarsfrihet för styrelsen, utdelning, fastställande av balansräkning, m. m. fattas å bolagsstämma av därtill av Kungl. Maj:t eller av ett ämbetsverk utsedda representanter, en eller flera. Beslut å sådan bolagsstämma liksom styrelsens förvaltning äro icke i något avseende konstitutionellt reglerade och heller icke genom generella bestämmelser underkastade kontroll från riksdagens eller dess organs sida.

37. *Medel för riksdagen och dess verk* anvisas av riksdagen enligt RF § 66. Hit räknas kostnaderna för riksdagen med dess kansli och expeditioner, för riksdagens revisorer, för riksdagsbiblioteket, för riksgäldskontoret, för statskuldens förräntning och förvaltning, m. m. Även kostnaderna för allmänt kyrkomöte utbetalas av riksgäldskontoret. Härför erforderliga anslag uppföras i statsverkspropositionen på sätt förut sagts (p. 23). Anslagen beslutas av riksdagen och uppföras i riksstaten. Konungen fattar intet dispositionsbeslut i fråga om dessa anslag utan meddelar endast till riksgäldsfullmäktiges kännedom vad riksdagen beslutat.

Dessa utgifter finansierades tidigare genom särskilda, av riksgäldskontoret redovisade inkomster, bl. a. den allmänna bevillningen. Numera ställas för anslagens utbetalning medel till riksgäldskontorets förfogande av statsverket, vilket sker genom att riksgäldskontoret erhållit rätt att lyfta medel på statsverkets checkräkning i riksbanken.

38. *Statsregleringens fastställande.* Den av riksdagen enligt RF §§ 60—66 verkställda statsregleringen sammanfat-

tas i riksstaten, vilken, sedan den upprättats av riksdagen, underskrives av kamrarnas talmän samt överlämnas till Konungen. Dessförinnan ha riksdagens beslut med avseende å olika huvudtitlar och anslag delgivits Konungen genom särskilda riksdagsskrivelser. Dessa olika beslut äro dock icke formellt tillämpliga innan riksstaten blivit underskriven. Enligt nu gällande riksdagsordning § 2, skall statsregleringen normalt vara avslutad den 31 maj, alltså en månad före budgetårets ingång, eller undantagsvis i juni månad.

39. Om statsregleringen icke är avslutad före budgetårets ingång uppstår en situation, som i RF § 109 regleras på följande sätt: »Där så oförmodat skulle hända, att riksdag före det nya statsregleringsårets inträdande icke hade staten reglerat eller ny bevilning sig åtagit, fortfare den förra statsregleringen och bevilningen, till dess ny statsreglering och bevilning beslutats.»

Paragrafen erhöll sin nuvarande lydelse år 1921 i samband med behandlingen av frågan om budgetårets omläggning. När statsregleringen avslutades först under juni månad, vilket var fallet åren 1940—1948, kunde § 109 lätt aktualiseras. Sålunda kunde åren 1944 och 1947 vissa anslag icke slutbehandlas före den 30 juni. För att § 109 icke skulle behöva tillämpas infördes i riksstaten preliminärt beräknade klumpanslag, som icke hunno detaljbehandlas. Dessa anslag uppdelades senare i av riksdagen fastställda delanslag (skr. 472/1944; SU 226 och 247/1947). Dessutom måste år 1947 behandlingen av vissa äskade anslag uppskjutas till en senare tidpunkt (SU 240, sid. 10), varefter anslagen uppfördes i en vid samma riksdag fastställd tilläggsstat till riksstaten (SU 255). Bevilningen kunde

år 1947 icke fastställas före statsregleringsårets ingång. Därför fastställdes först bevilning i samband med statsregleringen för hela budgetåret efter oförändrade grunder, varefter riksdagen senare fattade nytt beslut angående ändrade grunder för bevilningens utgörande. (Jfr BevU 45/1947, sid. 19 ff och 54/1947).

Hittills har man sålunda undvikit att § 109 sättes i tillämpning på grund av de olägenheter, som äro förknippade därmed. Om den gamla riksstaten skulle fortsätta gälla även under ett nytt budgetår och ny riksstat införas under budgetåret, skulle nämligen de därav berörda myndigheterna beredas stora svårigheter.

Enligt 1949 års beslut om ändrad lydelse av RO § 2 skall riksstaten föreligga färdig den 31 maj eller — om ärendena hinna slutbehandlas redan vid vårsession — senast i mitten av juni månad. Skulle riksstaten ej hinna fastställas till den 31 maj uppstår en svårbemästrad situation. Vid genomförandet av nyssnämnda grundlagsändring blev ej klarlagt, hur man i sådant fall skulle förfara. Det torde dock vara möjligt att i så fall inkalla riksdagen till extra session (RO § 2, 3 st.) för att fatta nya beslut om statsregleringen. Hinner riksstaten då ej fastställas före den 30 juni kommer § 109 i tillämpning. En liknande situation kan inträda, om riksdagens arbete skulle bli hindrat, exempelvis genom av krig föranledda utomordentliga förhållanden.

I förenämnda motion (I: 97/1943) framhålles »att stadgandet i RF § 109 — — fastän det ej är äldre än 1921 — är av sådan beskaffenhet att det, enligt vad som är allmänt erkänt, icke kan tillämpas.» Svårigheten ligger i att, till dess ny statsreglering beslutas, engångsanslag icke stå till förfogande samt att

planerade nya tjänster icke kunna besättas. Därtill kommer svårigheten att skifta riksstat under löpande budgetår.

De regleringsbrev som utfärdas under våren för att gälla nästa statsregleringsår äro icke definitivt gällande innan riksstaten blivit upprättad. En tillämpning av § 109 innebär, att dessa brev måste återkallas eller i någon form ges ny giltighet sedan den nya riksstaten upprättats.

C. Förfogande över egendom samt stiftande av gäld

40. *Statens fasta egendom.* Rätten att förfoga över statens fasta egendom regleras i RF § 77, som i här tillämpliga delar lyder:

»Kungsgårdar och kungsladugårdar med därtill lydande hemman och lägenheter, kronoskogar, parker och djurgårdar, krono- och stallängar samt laxfiske och andra kronans fisker samt kronans övriga lägenheter må Konungen icke utan riksdagens samtycke genom försäljning, förpantning eller gåva, eller på något annat sätt kronan avhända. De skola förvaltas efter de grunder, riksdagen därom föreskriver; — — —».

I praxis tillämpas denna föreskrift så, att Konungen icke utan riksdagens hörande anses kunna avyttra mark och byggnader, även byggnader på annans mark samt staten tillhöriga beskickningshus och institutionsbyggnader i utlandet. Bestämmelsen är icke tillämplig beträffande utrustning, som enligt allmän civillag tillhör fast egendom, såsom maskinell utrustning, rullande järnvägsmateriel, o. d. För förvaltning av dylik egendom tillämpas samma principer som för förvaltning av lös egendom.

I statlig verksamhet, särskilt vid de affärsdrivande verken, måste köp och försäljningar av smärre fastigheter årligen genomföras. Då det visat sig vara förenat med praktiska olägenheter att

underställa samtliga dessa ärenden riksdagens prövning, har riksdagen generellt för ett år i sänder bemyndigat Konungen att besluta angående försäljningar av fastigheter, vilkas värde understiger visst belopp (prop. 127/1950, skr. 144; jfr prop. 138/1929, skr. 242).

Pensionsfonder och donationsfonder tillhöriga fastigheter samt fastigheter som inropats på auktion för bevakande av kronans fordringar kunna försälas utan riksdagens hörande (prop. 1/1939, Kb., bil. 5, skr. 44 och 199; prop. 143/1940, skr. 277). Samma förhållande gäller fastigheter som tillhöra statsägda bolag.

Statens fasta egendom förvaltas enligt av Konungen utfärdade föreskrifter. Endast frågor som röra huvudprinciperna för fastighetsförvaltningen och fastighetsredovisningen underställas riksdagen. Riksdagen fastställer inkomst- och utgiftsstaten för statens allmänna fastighetsfond och försvarets fastighetsfond, men däremot icke för domänverkets och övriga fastighetsförvaltande affärsverks fonder.

Överflyttning av fast egendom mellan statliga fonder regleras vid sidan om riksstaten utan vederlag (prop. 158/1939, sid. 5, skr. 246). Konungen kan enligt numera tillämpad praxis besluta om ändrad förvaltning av statens fasta egendom, d. v. s. ställa egendomen under annan myndighets förvaltning, där icke särskilda omständigheter föranleda att ärendet underställes riksdagens prövning.

41. *Statens lösa egendom.* Grundlagen innehåller icke andra föreskrifter om förfogande över statens egendom än de i § 65 om riksstatens medel och § 77 om fast egendom givna. Över annan statlig egendom — bortsett från riksbankens och riksgäldskontorets medel

— förfogar Konungen (RF § 4). Han är emellertid därvid bunden av de bestämmelser som få anses följa av statsregleringen.

Över riksstaten finansierade investeringar avse endast en omvandling av likvida medel eller lånemedel i andra tillgångar. Om sådana tillgångar på nytt omvandlas i likvida medel kunna dessa medel — oberoende av om de avse fast eller lös egendom — icke användas på annat sätt än som förutsetts vid statsregleringen. Konungen kan alltså besluta om användning, uthyrning och försäljning av lös egendom, men därvid influtna medel äro — till den del de kunna hänföras till riksstaten — bundna genom statsregleringen.

Vidare anses lös egendom som förvärvat enligt riksdagens beslut, om därmed avsetts att egendomen skall för framtiden vara statsegendom, icke kunna försälas utan riksdagens hörande, exempelvis aktieinnehav, förvärvat med anlåtande av på riksstaten anvisat anslag, kronoandel i gruva, som förvärvat enligt gruvlagen (314/1938, 46 §), eller krigsfartyg som ingår i flottans av riksdagen beslutade styrkor och ej är utrangerat. Obrukbar eller obehörlig materiel kan försälas, men Konungen torde icke kunna ensidigt genom försäljning av materiel reducera den av riksdagen beslutade försvarsorganisationen.

42. *Enskild egendom.* Konungen och riksdagen kunna enligt grundlagen i viss utsträckning även på annat sätt än genom beskattning förfoga över enskilda medborgares egendom och tjänster. RF § 73 stadgar härom, att »inga nya pålagor, utskrivningar av manskap, eller av penningar och varor» kunna »utan riksdagens fria vilja och samtycke, — — — påbjudas, uppbåras eller fordras.»

Konungens befogenheter utvidgas vid krig eller krigsfara. Härom stadgas i RF

§ 74: »Från den dag, — — — rikets krigsmakt eller någon del därav ställes på krigsfot, — — — äge Konungen att i den ordning, — — — samt med den skyldighet för staten till ersättning, som bestämmes i särskild av Konungen och riksdagen samfällt stiftad lag, låta av kommuner och enskilda utfordra förnödenheter och tjänstbarheter, — — —.»

Närmare föreskrifter härom återfinnas i de s. k. förfogandelagarna (jfr rekvisitionslagen, allmänna civilförsvarslagen och allmänna förfogandelagen m. fl.). Ersättning för förfogande kunde före den 1/7 1939 endast förskottsvis bestridas för att ersättas med senare äskade anslag. Sedan den 1/7 1939 täckas dessa ersättningar från den beredskapsstat, som numera fastställes i enlighet med RF § 63:1.

43. *Om rätt att stifta gäld.* RF §§ 64 och 65 kompletteras med RF § 76, som föreskriver att »utan riksdagens samtycke kan Konungen icke lån in- eller utrikes göra eller riket med ny gäld belasta».

Riksdagen har enligt RF § 66 åtagit sig ansvaret för statsskulden. Enligt sedan länge tillämpad praxis verkställes all upplåning genom riksgäldskontoret. Riksdagens samtycke härtill lämnas genom att erforderliga lånemedel för utgifters finansiering beräknas i riksstaten (sedan år 1938 på kapitaibudgeten) eller genom att driftbudgeten underbalanseras. Upplåning hos riksgäldskontoret kan vidare ske för tillhandahållande av krediter, vilka statliga myndigheter på grund av riksdagens beslut äga tillgodonjuta i riksgäldskontoret; för kassaförstärkning åt statsverket, då sådan enligt Kungl. Maj:ts beslut påkallas; samt för tillhandahållande av kredit åt vissa helt eller delvis statsägda bolag,

därest svenska staten skulle komma att begagna sin rätt enligt avtal att lämna ifrågavarande bolag viss kredit (reglemente för riksgäldskontoret, §§ 24, 27 och 40).

44. Staten kan även i andra former än genom direkt upplåning ingå *förpliktelser*. Konungen eller Honom underställda myndigheter äga alltså icke utan riksdagens samtycke ingå förpliktelser, som föranleda framtida utgifter.

Förpliktelser, som avses skola täckas med framdeles anvisade medel ingås med riksdagens samtycke i följande fall.

a) Statens förpliktelser att för framtiden (RF § 36) eller för viss tid utbetala avlöning till anställd personal samt att utbetala pensioner regleras av riksdagen genom att avlöningsstaterna fastställas att gälla tills vidare ävensom genom av riksdagen fastställda eller med riksdagens bemyndigande av Kungl. Maj:t utfärdade avlönings- och pensionsreglementen.

b) Riksdagen har i viss omfattning i fråga om materielanskaffningar och investeringar i byggnader utan att medelsanvisning samtidigt skett bemyndigat Kungl. Maj:t medgiva, att beställningar utläggas eller kontrakt avslutas som föranleda utgifter efter utgången av nästkommande budgetår.

c) Riksdagen har i några fall utan att omedelbart anvisa medel beslutat att lån må beviljas med belopp, som skola utbetalas efter utgången av nästkommande budgetår.

Frånsett dessa av riksdagen reglerade bemyndiganden förekommer enligt praxis att myndigheterna i sin verksamhet måste ingå vissa förpliktelser som icke lämpligen kunna underställas riksdagen. Sålunda avslutas exempelvis hyreskontrakt för tider, som icke samman-

falla med statsregleringsåret. Myndigheterna måste vid ordnandet av den löpande verksamheten självfallet räkna med att deras verksamhet skall fortbestå och vidtaga de åtgärder som äro nödvändiga för dess kontinuerliga upprätthållande. Detta förutsätter att myndigheterna måste ansvara för vissa utgifter som förfalla till betalning efter utgången av nästföljande statsregleringsår. I den mån detta avser ofrånkomliga löpande utgifter kan förfaringsättet icke föranleda någon erinran.

Dessa frågor ha berörts i motionen I: 97/1943.

D. Riksdagens verk

45. *Riksbanken och riksgäldskontoret* förvaltas enligt RF § 72 och RO § 70 av särskilda av riksdagen valda fullmäktige. En fullmäktig i riksbanken, tillika ordförande, utses av Konungen. Konungen kan icke anmoda eller ålägga fullmäktige att vidtaga eller verkställa någon åtgärd. Konungens skrivelser till fullmäktige i riksgäldskontoret i statsregleringsfrågor givas i regel formen av ett meddelande om riksdagens beslut eller en hemställan till fullmäktige att vidtaga viss åtgärd.

Riksbanken förbliver enligt RF § 72 »under riksdagens garanti».

Riksgäldskontoret förbliver enligt RF § 66 »under riksdagens styrelse, inseende och förvaltning». Anslagen till riksdagen och dess verk samt till allmänt kyrkomöte beräknas, disponeras och redovisas av fullmäktige i riksgäldskontoret (jfr p. 12, 23 och 37). Den anslagsberedning, som för övriga anslag på riksstaten sker i Kungl. Maj:ts kansli, sker för anslagen till riksdagen och dess verk i bankoutskottet (RO § 41). De särskilda föreskrifter som av Konungen utfärdas angående myndigheters rätt att disponera riksstatsanslag

äro icke bindande för riksgäldskontoret i vad avser de anslag riksdagen ställt till dess förfogande. Dispositionsföreskrifter meddelas i stället av riksdagen i reglemente för riksgäldskontoret (§ 44).

46. I fråga om *riksgäldskontorets befattning med statsmedlen* stadgar RF § 66, att »då riksdagen ansvarar för den rikets gäld, kontoret ombesörjer, så kommer riksdagen, sedan kontorets tillstånd och behov blivit i vederbörlig ordning utredda, att genom särskild beviljning tillskjuta de medel, som för betalanda av denna gäld, till ränta och kapital, ombärliga finnas, så att rikets kredit varder bibehållen och vårdad.» Därmed är icke utsagt, att riksgäldskontoret kan upptaga lån. Enligt reglemente för riksgäldskontoret, § 1, ankommer det på detta att, i saknad av annan tillgång för bestridande av beviljade och på riksgäldskontoret anvisade utgifter, upplåna därtill oundgängligen erforderliga medel. Konungens rätt att upptaga statslån består dock, men denna rätt kan enligt RF § 76 icke begagnas utan riksdagens samtycke (jfr ovan p. 43). Ur vissa synpunkter kan det anses olägligt, att riksgäldskontorets befogenhet att upptaga lån icke är uttryckligt angiven i grundlagen.

RF § 66 talar om den rikets gäld, kontoret ombesörjer. Härmed avses enligt nutida praxis den låneskuld som åvilar staten, icke de smärre tillfälliga skulder som uppstå i de olika myndigheternas löpande verksamhet och för vilkas täckande medel anvisas på för myndigheterna disponibla anslag i riksstaten (jfr ovan p. 43 och 44). Icke löpande skulder, som av statlig myndighet övertages i samband med statsförvärv av fastigheter och företag såsom obligationslån, inteckningar m. m., överföras till riksgäldskontorets förvaltning.

Riksgäldskontoret utbetalar till vederbörande myndigheter de lånemedel som erfordras för budgetens finansiering (jfr ovan p. 43).

Fullmäktige i riksgäldskontoret ha befogenhet att vid upplåning självständigt besluta om låneform, räntefot, betalningsterminer och övriga lånevillkor (regl. § 30). Fullmäktige skola underställa Kungl. Maj:ts fastställelse beslut om ny upplåning med anhållan, att Kungl. Maj:t täcktes å det nya lånet meddela sin garanti (regl. § 32).

Riksgäldskontorets upplåning kan inskränkas i den mån medel tillföras kontoret genom överbalansering av budgeten, vilket innebär att skattemedel användas för finansiering av investeringar (jfr 1951 års finansplan).

47. Sådan för riksgäldskontoret avsedd »*särskild beviljning*» som omnämnas i RF § 66 var den allmänna beviljningen, vilken till och med år 1873 inflöt till riksgäldskontoret. Sedan år 1874 beräknas all beviljning på riksstaten. Riksgäldskontoret tillföres därefter från statsverket vad som erfordras för utgifter, anvisade under deras anslag på riksstatens driftbudget (jfr p. 23).

48. Den exklusiva *dispositionsrätten till riksgäldskontorets medel* tryggas genom RF § 68, som stadgar: »De till riksgäldsverket hörande och dit anslagna medel må icke under någon förövändning, eller med vad villkor som helst, därifrån ryckas eller användas till andra behov än dem, riksdagen bestämt. Allt förordnande, som däremot strider, vare kraftlöst.»

Bestämmelsen innebär icke, att fullmäktige i riksgäldskontoret kunna vägra att utbetala i riksstaten anvisade medel, som skola finansieras med lånemedel eller som erfordras för kassaför-

stärkning. Formen för dessa medels redovisning hos myndigheterna regleras genom kungliga brev. Riksgäldskontorets bokslut ingår i riksbokslutet. Riksräkenskapsverket kan vid bokslutet icke göra anmärkningar mot riksgäldskontoret, men väl kan ämbetsverket enligt tillämpad praxis under hand anhålla att eventuella felaktigheter bli rättade eller att formella differenser i avräkning- en med andra myndigheter bli utjämnade.

49. *Riksbankens medelsförvaltning* ligger helt vid sidan av rikshuvudboken. Riksbankens grundfond redovisas dock sedan den 1 juli 1938 bland statens kapitaltillgångar (prop. 2/1938, skr. 408). Vinst i riksbankens rörelse inlevereras sedan år 1877 till statsverket med det belopp, som efter förslag av fullmäktige i riksbanken och bankotskottet beslutas av riksdagen.

Riksbanken har enligt beslut av riksdagen åtagit sig förvaltningen av vissa utlåningsfonder, vilka redovisas mot rikshuvudboken samt förvaltas enligt av Konungen utfärdade bestämmelser. Riksbanken har vidare åtagit sig förvaltningen av för skattebetalning till staten överlämnade värdehandlingar enligt av Konungen utfärdade bestämmelser och med redovisningsskyldighet till riksräkenskapsverket (KK 99/1948).

De grundläggande bestämmelserna om riksbankens förvaltning, bl. a. om sedelutgivningsrätten, samt om bankens fonder och räkenskaper m. m. återfinnas i lagen för Sveriges riksbank (437/1934). Genom särskild lag tilldelas Konungen befogenhet att, på framställning av fullmäktige i riksbanken, vid krig eller krigsfara eller utomordentliga av krig föranledda förhållanden meddela särskilda bestämmelser om riksbankens sedelutgivning och bankrörelse m. m.

(895/1939, förlängd genom därefter årligen stiftad lag). Denna lag utgör ett nödvändigt komplement till den enligt RF § 63, mom. 1 fastställda beredskapsstaten. Under motsvarande förutsättning tilldelas fullmäktige i riksbanken särskilda befogenheter (jfr skr. 108/1939 U).

Riksbanken har möjligheter att stödja statens räntepolitik genom inköp av statsobligationer eller genom övertagande av skattkamarväxlar, utställda av riksgäldskontoret.

Riksbanken har även möjlighet att i bankmässiga former stödja statlig verksamhet genom att för förvaltning mottaga och förvara värdehandlingar ävensom genom krediter till statliga bolag. Kredit avsedd att tillföra statsverket främmande valutor har medgivits enligt beslut av riksdagen (prop. 318/1937, skr. 328).

E. Formerna för riksdagens behandling av statsregleringen m. m.

50. *Propositionstider*. I RF § 56 stadgas, att den ordning, i vilken Konungens propositioner och inom kamrarna väckta frågor må företagas till avgörande, regleras i riksdagsordningen. Konungen skall jämlikt RO § 34 vid riksdagens öppnande i två exemplar överlämna propositionen angående statsverkets tillstånd och behov (jfr ovan p. 23). Alltsedan tillkomsten av gällande grundlagar har det emellertid varit vanligt, att vissa avsnitt utbrutits ur statsverkspropositionen och senare förelagts riksdagen i särskilda propositioner (RO § 54). Kungl. Maj:t kan ej under höstens budgetarbete bringa alla anslagsfrågor i det skick, att de kunna upptagas i statsverkspropositionen. Vidare kunna vissa förslag om nya eller ändrade anslag vara av sådan vidlyftighet, att de

lämpligen böra behandlas separat. Frågor rörande nya skatter o. d. behandlas alltid i särskilda propositioner. Om ett anslag är utbrutet för att senare föreläggas riksdagen uppföres detta i statsverkspropositionen med preliminärt beräknat belopp.

Från riksdagens sida har kritik ofta riktats mot det antydda systemet. Särskilt har man framhållit — t. ex. vid 1943 års riksdag (KU 16, skr. 516) — att de under riksdagens lopp framlagda propositionerna kommo så sent, att riksdagens arbete fördröjdes. För att avhjälpa de härmed förenade olägenheterna beslöt 1949 års riksdag (skr. 102; jfr prop. 244/1948) bl. a. den ändringen i RO § 54, att propositioner, som avse statens inkomster och utgifter för nästkommande budgetår skola avlämnas till riksdagen inom sjuttio dagar från dess öppnande. Senare får sådan proposition — med undantag av proposition angående riksstatens slutliga reglering — ej avlämnas, såvida ej uppskov med framställningen kan befaras lända riket till allvarligt men. Den fastställda propositionstiden innebär, att anslagspropositioner normalt ej få avgivas till riksdagens höstsession.

Tiden för avgivande av motioner regleras i RO § 55. Motion skall göras inom femton dagar från den dag statsverkspropositionen kom vederbörande kammare tillhanda eller, såvitt angår motion, föranledd av proposition som avlämnas under riksdagen, sist vid det sammanträde som infaller näst efter 10 dagar från det propositionen kom kammaren tillhanda. I sistnämnda fall äger dock kammaren besluta om förlängning av motionstiden med ytterligare högst 5 dagar. I grundlagarna stadgas ingenstädes, att riksdagsmännen ha initiativ i statsregleringsfrågor. Med utgångspunkt härifrån har det inom dok-

trinen (Rydin) ifrågasatts, huruvida de enskilda riksdagsmännen ha rätt att motionera om nya eller ökade anslag. I praxis och modernare doktrin (jfr Herlitz, Riksdagens finansmakt s. 311 ff) är det emellertid sedan länge erkänt att den allmänna motionsrätten äger tillämpning även på statsregleringsfrågor.

51. *Utskottsbehandling.* När proposition eller motion första gången förekommer i kammare skall den, därest kammaren ej genast hänvisar ärendet till utskott, bordläggas till nästa sammanträde, då sådan hänvisning skall ske (RO § 58). De utskott, som behandla olika delar av statsverkspropositionen, äro statsutskottet, bevillningsutskottet, bankoutskottet och jordbruksutskottet. I RO § 39 föreskrives att samråd mellan dessa utskott skall äga rum. Detta sker fortlöpande genom *budgetdeputerades* verksamhet. Vid särskilda tillfällen kunna vissa ärenden handläggas av flera utskott gemensamt, s. k. *sammansatt utskott* (RO § 47). De fyra nämnda utskotten utse vid varje riksdag deputerade med uppgift att rådpläga i frågor angående riksdagens budgetarbete. De skola verka för att största möjliga enhetlighet vid budgetbehandlingen iakttages samt föranstalta om att lämpliga sammanställningar angående budgetarbetet tid efter annan delgivas kamrarnas ledamöter (Riksdagsstadgan, § 19).

Statsutskottet handlägger den övervägande delen av de med statsregleringen sammanhängande frågorna, nämligen de inkomster, som ej äro av bevillningsnatur, och samtliga anslag med undantag av dem, som avse jordbruksärenden och kostnader för riksdagen och riksdagens verk (RO § 39). T. o. m. år 1949 handlades alla pensionsärenden av bankoutskottet, men dessa överfördes år 1950

till statsutskottet. Detta utskott har under senare år varit uppdelat på fyra, fr. o. m. 1950 fem avdelningar, av vilka första avdelningen avses skola handlägga utgifterna under 1, 3, 4 och 10 huvudtitlarna, andra avdelningen utgifterna under 8 huvudtiteln, tredje avdelningen utgifterna under 2, 5 och 11 huvudtitlarna, fjärde avdelningen inkomsterna, utgifterna under 6 och 14 huvudtitlarna, utgifterna för kapitalfonderna och för kapitalinvestering i affärsverksfonderna samt femte avdelningen utgifterna under 7 och 12 huvudtitlarna samt löne- och pensionsärenden (jfr prop. 244/1948; särskilda utskottets utl. 1/1948; skr. 102/1949).

Bevillningsutskottet åligger att bereda frågor om bevillnings utgörande. (RO § 40). Utskottet har även att förslagsvis beräkna inkomsterna av de särskilda bevillningarna samt att föreslå sättet att genom bevillning åvägabringa jämvikt i statsregleringen. Detta sker i den formen att bevillningsutskottet årligen inemot slutet av vårsessionen avger ett betänkande angående beräkning av bevillningarna för nästkommande budgetår. Däri upptages även förslag rörande den procentsats i förhållande till fastställt grundbelopp, varmed den statliga inkomstskatten skall ingå i preliminär skatt. Bevillningsutskottet har under senare år varit organiserat på två avdelningar, första avdelningen för beredning av frågor om tullar och acciser, postmedel och stämpelmedel samt andra avdelningen för frågor rörande den direkta beskattningen, m. m.

Bankoutskottet (RO § 41) skall jämte andra ärenden bereda statsverkspropositionen i vad avser riksdags- och revisionskostnader ävensom kostnader för riksdagens hus och riksdagens verk.

Jordbruksutskottet (RO § 43) åligger att behandla jordbruksärenden, däri in-

begripet folkhushållningsfrågor av utpräglad jordbruksnatur (sistnämnda ärenden fr. o. m. år 1950).

Gemensamt för utskottsbehandlingen av statsregleringsfrågor — liksom övriga i utskotten behandlade frågor — är att utskotten ha *initiativrätt*. De kunna således, oavsett om motioner föreligga eller ej, föreslå höjningar av anslag, ändrade anslagsvillkor etc. Där emot anses ej initiativrätten vara av den kvalificerade art, att utskotten kunna oberoende av propositioner och motioner föreslå nya anslag (jfr Herlitz, Riksdagens finansmakt s. 315).

Vidare är ett utmärkande drag för utskottsbehandlingen av statsverkspropositionen och denna kompletterande propositioner att utskotten successivt under riksdagens lopp avgiva *utlåtanden* i första hand rörande de olika huvudtitlarna var för sig; därutöver bruka särpropositioner i anslagsfrågor behandlas individuellt i särskilda utlåtanden. Det åvilar emellertid statsutskottet att sammanfatta resultatet av riksdagens budgetarbete och framlägga förslag till rikstat. Detta brukar ske i statsutskottets memorial angående statsregleringen, det s. k. finansbetänkandet. Utskottet hemställer däri att riksdagen — under förutsättning av bifall till vad bevillningsutskottet föreslagit i sitt betänkande angående beräkning av bevillningarna — måtte upptaga inkomsterna till av statsutskottet angivna belopp. Vidare erinrar utskottet om att utgifterna på grund av riksdagens beslut eller av vederbörande utskott framlagda förslag torde komma att uppgå till visst angivet belopp. Utskottet fastslår slutligen att vid bifall till sålunda gjorda förslag kommer riksstaten för nästkommande budgetår att »erhålla följande utseende».

52. *Riksdagens beslut: Den gemensamma voteringen.* Betänkande eller utlåtande av utskott skall, såvitt möjligt, föredragas i båda kamrarna samtidigt och därefter bordläggas. Vid nästa föredragning skall det, såvida ej kammaren på vederbörande utskotts framställning annorlunda beslutar, åter bordläggas. Vid tredje föredragningen företages ärendet till avgörande (RO § 59). I samband härmed plägar den egentliga riksdagsdebatten äga rum. Enligt RF §§ 69—71 skall gemensam votering äga rum i frågor, där kamrarna fattat stridiga beslut, som ej kunna sammanjämkas. Vilka dessa frågor äro angives dels i nämnda §§ av RF och dels mera summariskt i RO § 65.

Vad beträffar området för den gemensamma voteringens användning äro gränserna dock svåra att fastställa. För en närmare redogörelse för utvecklingen i praxis hänvisas till Thulin, »Sammanjämkning och gemensam votering.» Huvudregeln är att anslagsbeloppet och anslagsnaturen (förslagsanslag, reservationsanslag eller obetecknat anslag) kan bli föremål för gemensam votering. I stort sett gäller också att frågor om anslagsändamål och anslagsvillkor, då de sammankopplas med anslagsbeslut, kunna avgöras genom gemensam votering. Härvid har dock rätt tvekan om sådana anslagsvillkor, vilkas samband med anslagets egentliga ändamål är mindre påtagligt. Man har varit benägen att anse, att i samma mån som ett anslagsvillkor avlägsnar sig från anslagsändamålet, minskas också skälen till att föranställa om gemensam votering om villkoret. Beträffande frågan om gemensam omröstning kan äga rum om villkor, då kamrarna äro ense om beloppet, eller om villkor för anslagsanvändning, då anslagsfrågan icke föreligger till avgörande, har delade meningar tidigare rätt.

På senare tid har emellertid praxis stadgat sig i den riktningen att gemensam omröstning kan ske om anslagsvillkor, oavsett anslagsfrågans läge.

53. *Riksdagens beslut: Utformning och rättslig innebörd.* När riksdagen beslutar om anslag sker det numera regelmässigt i den formen att riksdagen beslutar »anvisa» ett anslag med visst belopp till visst ändamål. Till detta för varje anslagsanvisning grundläggande beslut knyts emellertid ofta andra beslut eller meningsyttringar av riksdagen. I samband med avlöningsanslag godkännas eller fastställas avlöningsstat och personalförteckning, i anslutning till bidrags- och understödsanslag meddelas i olika former bestämmelser och villkor för anslagens användning. I olika hänseenden äro emellertid riksdagens beslut och uttalanden i samband med beviljande av anslag ofta oklara till sin utformning och rättsliga innebörd. Frågan om riksdagens befogenhet att ställa anslagsvillkor har behandlats ovan (p. 35). Här upptages alltså endast den formella sidan av problemet.

För en mängd anslag gäller att de år efter år anvisas utan att riksdagen samtidigt gör något uttalande om anslagsanvändningen utöver vad som framgår av själva anslagsrubriceringen. Här får ofta förutsättas en tyst hänvisning till tidigare meddelade beslut eller uttalanden. I den mån villkoren finnas intagna i en författning, gäller om disposition av vederbörande anslag vad i denna föreskrives, så vitt intet annat utsagts. I andra fall måste man ofta följa riksdagstrycket åtskilliga år eller t. o. m. decennier tillbaka i tiden för att erhålla nödiga upplysningar. Under dylika omständigheter kan givetvis en viss osäkerhet förekomma hos den anslagsdisponerande myndigheten, om

den ena eller andra utgiften kan göras från visst anslag.

De skrivelser, vari riksdagens beslut meddelas Kungl. Maj:t, innefatta fr. o. m. år 1948 oftast blott det uttalandet att riksdagen, med åberopande av vederbörande utskotts av riksdagen godkända utlåtande, bifallit vad utskottet i utlåtandet hemställt. Då ju utskotten ej äro några beslutande organ, erhålla deras uttalanden i motiveringen ofta en mindre kategorisk utformning. Vad utskotten anföra är sålunda i språkligt hänseende anpassat efter deras ställning som beredningsorgan. Om riksdagen däremot själv gjorde motsvarande uttalanden, skulle i många fall en språklig justering få äga rum. När numera detta led hoppas över och Kungl. Maj:t endast har utskottsutlåtandena att hålla sig till, kan stundom en viss oklarhet uppkomma.

I statsverkspropositionen och andra anslagspropositioner intagas ofta förslag till bestämmelser eller andra mer eller mindre detaljerade uttalanden angående anslagens användning. Det är ibland oklart i vilken mån Kungl. Maj:t därmed avsett att underställa dylika förslag riksdagens godkännande. Så t. ex. brukar under avlöningsanslagen utförligt redogöras för motiveringen till höjning av icke-ordinarieposterna; vissa nya tjänster avses tillkomma, vissa belopp beräknas för övertidsersättningar och vikariatsersättningar etc. Likaledes pläga höjningar av de olika posterna på omkostnadsstaterna specificeras. Det torde emellertid ligga i Kungl. Maj:ts hand att, sedan riksdagen beviljat dylika anslagsposter och anslag, disponera över dessa på det sätt som efter rådande omständigheter är lämpligast. Detta är uttryckligen fastslaget beträffande omkostnadsanslagen (prop. 220/1934, skr. 203). I de nu nämnda

fallen innehålla alltså propositionerna motiveringar som ej äro direkt avsedda att inbegripas i riksdagens beslut. Motsvarande förhållande torde i viss utsträckning äga tillämpning på andra anslag. Som regel lär man emellertid få utgå ifrån att i propositioner intagna principer och förslag rörande anslagsanvändning verkligen äro avsedda att bli föremål för riksdagens ståndpunktstagande. Detta sker emellertid i skiftande former. Stundom yttrar sig riksdagen ej alls om vissa i proposition föreslagna anordningar. I dylikt fall brukar Kungl. Maj:t i regleringsbrev eller motsvarande konstatera att riksdagen ej gjort erinran mot förslaget. Vanligast torde dock vara att riksdagen uttalar sig om i propositioner upptagna frågor. Detta kan ske så att riksdagen i sitt beslut tager uttrycklig ståndpunkt; riksdagens vilja kommer då till synes i riksdagsskrivelsens eller utskottsutlåtandets kläm. Men det förekommer också att klämman hänvisar till »ovan angivna grunder», d. v. s. motiveringen eller till det i propositionen intagna statsrådsprotokollet. Härjämte förekommer att klämman endast upptar anvisningsbeslutet, under det att motiveringen innehåller vissa uttryck för önskemål eller åsikter hos riksdagen. Frågan om uttalanden i motiveringarna äro bindande för Kungl. Maj:t på samma sätt som riksdagens uttryckliga beslut är vansklig att besvara. Saken har diskuterats i doktrinen, varvid den meningen uttalats (Reuterskiöld, Sveriges grundlagar I: 2 uppl. s. 110), att dylika meningsyttringar ej äro av bindande natur. Enligt en modernare uppfattning (Herlitz, Riksdagens finansmakt s. 273 och Sundberg, Villkor för anslag s. 56) läser emellertid ofta nog en tyst hänvisning mellan klämman och motiveringen få förutsättas. I praxis

torde också utvecklingen i stort sett ha gått i den riktningen, att i alla fall där riksdagen »förutsätter» eller »utgår från» vissa förhållanden eller »förväntar» att vissa villkor skola iakttagas, Kungl. Maj:t ansett sig förpliktad att ta vederbörlig hänsyn till riksdagens uttalanden. Gränsen mellan verkliga villkor å ena sidan och, å den andra, önskemål eller förhoppningar är dock svävande. Detta vållar oklarhet i två riktningar. Dels kunna Kungl. Maj:t eller myndigheterna — vilka ej sällan erhålla rätt att disponera anslag enligt de grunder som fastställts i propositioner och riksdagsbeslut — inlägga för mycket i riksdagens uttryckssätt och i onödan slaviskt följa riksdagsuttalanden som ej avsetts som förbindande, dels kan det inträffa att Kungl. Maj:t ej rättar sig efter ett riksdagsuttalande, som avsetts som bindande, ehuru detta icke kommit tydligt till uttryck.

Frågan om riksdagsbeslutens utformning upptogs i motionen I:2/1940. I motionen hemställdes att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående åtgärder, ägnade att skapa större klarhet med avseende å den rättsliga innebörden av riksdagens beslut och uttalanden, samt om förslag till stadganden, antingen i grundlag eller i annan form, som av utredningen kunde föranledas. Konstitutionsutskottet (KU 21/1940) anförde, att motionens syfte var värt beaktande. Vissa av de påtalade olägenheterna sammanhänge med att de s. k. klämmarna stundom fått en alltför snäv utformning. Uttalanden som avse att binda Kungl. Maj:t borde därför i större utsträckning än som skedde överföras från motiveringen till klämmen. Vidare skulle större enhetlighet ifråga om de av riksdagen i skrivelser och beslut begagnade ord-sätten kunna vinnas efter samråd mel-

lan kamrarnas och utskottens presidier och sekretariat. Detta borde beaktas i praxis. Skulle det oaktat behov av utredning yppa sig borde denna ske genom riksdagens försorg. Utskottet hemställde därför att motionen icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda. Riksdagen beslöt i enlighet härmed. Några åtgärder i av motionären antytt syfte ha ännu ej genomförts. De i motionen omnämnda olägenheterna ha ökats sedan riksdagens skrivelser fr. o. m. år 1948 i regel beskurits till att endast innehålla ett meddelande att riksdagen bifallit vad utskottet föreslagit.

54. *Riksdagens kontrollmakt.* Den kontrollmakt, grundlagarna lägga i riksdagens hand, avser bl. a. kontroll över Kungl. Maj:ts och myndigheternas handhavande av statsfinanserna. De kontrollorgan som härvid fungera äro konstitutionsutskottet (RF §§ 105—107; RO § 38: 3), statsutskottet (RO § 39: 2) och riksdagens revisorer (RO § 72).

Det åligger konstitutionsutskottet att på eget initiativ granska de i statsrådet förda protokollen. Dessutom kan enskild riksdagsman eller annat utskott än konstitutionsutskottet väcka fråga om anmärkning mot statsrådsledamot. Dylig fråga skall alltid remitteras till konstitutionsutskottet. Regeringsformen anvisar två vägar för utkrävande av ansvar mot statsråd, dels den juridiska ansvarigheten (RF § 106) med åtal inför riksrätten och dels den politiska ansvarigheten (RF § 107), innebärande att riksdagen hos Kungl. Maj:t anmäler sin önskan att det statsråd, mot vilket anmärkning riktats, skiljes från sitt ämbete. Den förra formen har ej begagnats sedan år 1854 och möjligheten att begära statsråds entledigande har aldrig begagnats av riksdagen. Däremot har det förekommit att konstitutionsut-

skottet i sitt memorial angående granskning av statsrådsprotokollen, det s. k. dechargebetänkandet, gjort anmälan enligt RF § 107 mot ett eller flera statsråd i anledning av vad som förekommit i visst ärende. S. k. reservationsanmärkningar, d. v. s. anmärkningar framförda av en minoritet inom utskottet ha ofta förekommit. Anmärkningar av konstitutionsutskottet — eller minoritet inom detta — ha i många fall gällt statsfinansiella frågor, exempelvis överskridande av anslag, användning av anslag, riksbokföringens anordnande etc. Dechargebetänkandena och de i anledning av dem förda riksdagsdebatterna utgöra sålunda en betydelsefull källa för kunskapen om konstitutionell praxis på statsregleringens område.

Enligt RO § 39 skall statsutskottet utöver sin uppgift som riksdagens främsta budgetberedande organ även granska statsverkets räkenskaper. Paragrafens ordalydelse ger vid handen att grundlagstiftaren avsett att ålägga utskottet en fullständig revision av statsverket. I praktiken har detta ej varit genomförbart. Utskottets kontroll har i stort sett inskränkt sig till behandling av frågor, som aktualiserats genom riksdagens revisorer, vars berättelse remitteras till statsutskottet.

Riksdagsrevisorerna utses vid varje riksdag till ett antal av tolv. Deras uppgift är att granska statsverkets, riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning (RO § 72). Enligt för revisorerna gällande instruktioner skola de vid sin granskning, såvitt omständigheterna medgiva, förbigå detaljerna och huvudsakligen granska dispositionerna, förvaltningen

och resultaten på det hela. Revisorerna ha sålunda i regel behandlat frågor av principiell räckvidd, även om de därvid till utgångspunkt i åtskilliga fall tagit speciella ämbetsåtgärder. Jämte frågor, som beröra användning och bokföring av anslag samt disposition av statsinkomster, ha revisorerna sysslat med spørsmål rörande rationalisering av statsförvaltningen i olika hänseenden. Revisorerna äga att av statsmyndighet få till sig utlämnad handling, varav de finna sig vara i behov (KK 357/1949). Vidare är den, som åtnjutit understöd av statsmedel eller som mottagit understöd för förmedling till annan, skyldig att efter anmodan avgiva en detaljerad, med verifikationer styrkt redogörelse för användningen av understödet. Undantaget är dock understöd, avsett till bestridande av enskild persons privata utgifter. Resultatet av revisorernas arbete meddelas årligen i berättelser angående statsverket, riksbanken och riksgäldskontoret var för sig. Över berättelsen angående statsverket inhämtas förklaringar av berörda myndigheter.

Riksdagens utskotts och dess revisorers granskningsrätt avser statsverkets och riksdagens verks förvaltningsområden. Däremot gäller denna rätt icke de statliga bolagen. I den mån de statliga bolagens styrelser besluta åtgärder på vederbörande statsråds önskan äro sådana beslut i regel icke konstitutionellt åtkomliga för riksdagen och dess organ. Frågan om rätt för riksdagens revisorer att granska statliga bolag har vid flera tillfällen varit föremål för riksdagens uppmärksamhet och har även varit föremål för utredning, men något positivt förslag därom har ännu ej framlagts.

III. Riksstaten

A. Huvudreglerna för riksstatens uppställning

55. Bortsett från det allmänna stadgandet i RF § 62 innehålla grundlagarna inga närmare föreskrifter om riksstatens uppställning. Principerna för denna ha i stället succesivt utformats genom praxis.

År 1809 och en tid framåt författade statsutskottet finansplan. Regleringen av rikets finanser avsåg dels statsregleringen, d. v. s. de medel riksdagen i riksstat ställde till Konungens förfogande, dels anvisningar på riksgäldskontoret, omfattande kostnaderna för riksdagen och riksgäldskontoret samt för förräntning och amortering av statskulden och de övriga utgifter riksdagen särskilt åtog sig att bestrida. När senare den extra statsregleringen tillkom, anvisades även denna på riksgäldskontoret vid sidan om riksstaten. Dessa utgifter skulle finansieras med den allmänna beviljning, som riksdagen åtog sig och som skulle inflyta till riksgäldskontoret (jfr ovan p. 47). Under 1800-talet tillkommo kapitalinvesteringar, vilka täcktes med upplånade medel och anvisades på riksgäldskontoret.

Det belopp varmed de i riksstaten anvisade anslagen överstego dess inkomster uppfördes som brist (statsfyllnads-summan), vilken anvisades att täckas av riksgäldskontoret. Det faktiska budgetunderskottet erhöles genom en sammanställning av riksstaten och de för riksgäldskontoret beräknade medlen samt framkom i statsutskottets finansplan och statsregleringsmemorial. Däri redo-

visades resultatet av den samlade budgeten (jfr riksdagsbeslutet 1812, § 14). När den till riksgäldskontoret inflytande allmänna beviljningen blev tillräcklig för att jämte övriga inkomster täcka riksstaten framstod denna alltid såsom balanserad. Överskottet eller underskottet framkom hos riksgäldskontoret. Denna tudelning av finansförvaltningen bestod delvis ända fram till 1911 års budgetreform.

56. Med *budgetreformerna 1868—1876* överfördes huvuddelen av riksgäldskontorets löpande inkomster och utgifter till riksstaten (skr. 85/1876; riksstatskommittén 1910, sid. 37—39; rrv. ber. 1921). Överskott och brister skulle normalt regleras över Fonden för reserverade medel. Riksstaten var 1877—1911 alltid formellt balanserad, men betydande reserver överfördes till nyssnämnda fond. Uppkomna överskott togos i anspråk för följande statsregleringar.

Riksgäldskontorets vid sidan om riksstaten reglerade medelsförvaltning omfattade därefter i huvudsak kapitalinvesteringar och framstod följaktligen som en fristående kapitalbudget.

57. Med *1911 års budgetreform* sammanfördes riksstaten och anvisningarna på riksgäldskontoret till en enhetlig riksstat, vilken skulle omfatta såväl löpande inkomster och utgifter som låne-medel och utgifter för kapitalökning (prop. 1/1911 och riksstatskommittén 1910). Riksstaten avsågs därmed skola »bliva uttömmande, till sin uppställning

klar och lätt översiktlig.» De två särskilda finanstabläer, som dittills betingats av den centrala finansförvaltningens tudelning på två särskilda ämbetsverk: riksgäldskontoret och statskontoret, skulle sammanställas till en enda, den nya riksstaten. »En fullständig bild av rikets alla inkomster och utgifter kunde man icke erhålla annorledes än genom en sådan sammanställning» (prop. 1/1911, bil. Riksstatens uppställning, sid. 6).

Överskott eller underskott reglerades dels över en nyinrättad Statsverkets kassafond, dels genom ianspråktagande av medel från olika fonder och titlar eller avsättningar till fonder respektive upplåning eller avbetalning av statskulden. (Riksstatskommittén 1910, sid. 111 ff).

Skattemedel och lånemedel sammanfördes och hopadderades i riksstaten och dessutom togos frigjorda medel från äldre statsregleringar i anspråk såsom inkomster för riksstaten.

Regeln att skattebudgeten och lånebudgeten var för sig skulle utvisa jämn balans kom till uttryck först år 1927 (prop. 1, Ink., sid. 10—11). För att möta den ekonomiska krisen 1932—1934 måste man därefter tillgripa utvägen, att anvisa verkliga utgifter såsom utgifter för kapitalökning för att kunna finansiera dem med lånemedlen (prop. 1/1933, Ink., sid. 11 och 24—28 samt Utg., sid. 5—6).

58. 1937 års budgetreform. För att åstadkomma en klarare bild av budgetens innebörd ur balanseringssynpunkt beslöts år 1937 en ny riksstatsomläggning (prop. 225/1937, skr. 382). Med denna omläggning infördes principen, att man i vissa lägen kunde tillämpa en flerårsbalansering av budgeten. I stället för statsverkets kassafond

inrättades statens budgetutjämningsfond. Den skulle utvisa de förändringar i statens förmögenhetsställning, som förbundits med realiserandet av riksstaterna under en följd av år. Därvid borde behållningen i fonden, om den nedpressats genom underskott, efter hand återställas genom efterföljande överbalansering. Fonden skulle därför även kunna utvisa skuldsaldo.

Kapitalinvesteringarna utbrötos till en särskild budget genom att riksstaten uppdelades i två fristående delar, en *driftbudget* och en *kapitalbudget*.

Driftbudgeten omfattade skatter och övriga inkomster samt anslag till löpande utgifter och bidrag, inräknat täckning av kapitalfondernas underskott, avskrivning av nya kapitalinvesteringar och kapitalmedelsförluster. Skillnaden mellan inkomster och utgifter redovisades öppet som överskott respektive underskott. Anslag för avbetalning av statsskulden anvisades icke över riksstaten. I stället skulle statsskulden kunna nedbringas genom på driftbudgeten beräknade överskott (jfr Hammar-skjöld: P.M. angående principerna för budgetens balansering, sid. 9—18, fogad som bih. till prop. 1/1946, Ink.).

Kapitalbudgeten upptog anslag för kapitalinvesteringar. Sättet för deras finansiering angavs ej i riksstaten, i vilken kapitalbudgetens inkomstsida endast upptog en formell balanspost, benämnd kapitalmedel. Det avsågs emellertid att investeringarna delvis skulle finansieras med skattemedel genom på driftbudgeten anvisade anslag till avskrivning av nya kapitalinvesteringar.

59. Genom 1944 års beslut om kapitalbudgetens uppställning (prop. 1/1944, Utg., p. 2 samt Kb, Investeringsplan; prop. 276/1944; skr. 45 och 464/1944) har kapitalbudgeten blivit en investe-

ringsplan, som utvisar nettobehovet av nya kapitaltillskott. Detta nettobehov framkommer i investeringsstater för fonderna såsom ett saldo mellan disponibla kapitalmedel och summan av beslutade bruttoinvesteringar.

Vid 1944 års riksdag föreslogs vidare, att kapitalbudgeten skulle utbrytas ur riksstaten, som alltså efter förslaget genomförande skulle omfatta endast driftbudgeten. Som sammanfattande benämning för den på detta sätt begränsade riksstaten med därtill hörande inkomst- och anslagsspecifikationer samt kapitalbudgeten — omfattande investeringsplanen, jämte därvid fogade investeringsstater och anslagsspecifikationer — föreslogs beteckningen »statsbudgeten». Eftersom kapitalbudgeten skulle finansieras med lånemedel och eventuella överskottsmedel och då lånemedel även erfordras för finansiering av underskott i driftbudgeten ansågs ordet lånemedel icke ge ett riktigt uttryck för kapitalbudgetens inkomstsida. Kapitalbudgeten uppfördes därför endast såsom en investeringsplan utan inkomstsida (prop. 1/1944, Ink. sid. 13—14 och Kb, Investeringsplan, sid. 8—10). Riksdagen ansåg sig emellertid icke kunna acceptera den föreslagna terminologien — ordet »stat» använt i två olika betydelser — och bibehöll därför »riksstat» som sammanfattande benämning för driftbudgeten och kapitalbudgeten. Likaså bibehöll riksdagen en formell inkomstitel, »lånemedel», för att balansera investeringsplanen (skr. 45/1944).

60. Frågan om sättet för finansiering av kapitalbudgetens utgifter och budgetens balansering har under senare år uppmärksamrats i samband med frågan om den ekonomiska politikens utformning på längre sikt. Av hithörande spörsmål påkallade utredningar skulle

kunna påverka utformningen av budgetpolitiken samt föranleda ändrade principer för kapitalbudgetens finansiering (prop. 1/1951, Ink. sid. 17—18).

B. Driftbudgetens utgifter

61. *Den nuvarande driftbudgeten omfattar* i princip alla löpande och tillfälliga utgifter, bortsett från de utgiftsbehov som tillgodoses genom specialdestination vid sidan av riksstaten. Till driftbudgeten hänföres även vissa investeringar. Avgränsningen till kapitalbudgeten är nämligen ej generellt angiven utan framkommer endast genom de kapitalfonder, som vid varje tidpunkt finnas inrättade. Investering i en kapitalfond hänföres till kapitalbudgeten. Investering, som icke kan hänföres till en kapitalfond, behandlas som utgift för driftbudgeten.

Den nuvarande driftbudgeten motsvarar i huvudsak den äldre riksstaten, sådan denna utformades åren 1810—1910. I de mellan åren 1911—1937 fastställda riksstaterna motsvaras den nuvarande driftbudgeten av den del av riksstaten, som finansierades med andra statsinkomster än lånemedel (skattebudgeten).

Vid uppställningen av driftbudgetens utgiftssida har önskemålet att erhålla en finansstatistiskt tillfredsställande gruppering av utgifterna ofta måst åsidosättas för hänsynstaganden till administrativa förhållanden. Driftbudgetens utformning är även påverkad av den budgettekniska utvecklingen. I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för de beslut om riksstatens utformning, som föregått 1937 års budgetreform.

62. I den skrivelse, varmed 1810 års riksdag utformade de för uppställningen av riksstaten använda princi-

perna (Ad. 10 april 1810, sid. 264), anfördes bland annat, att för varje myndighet skulle upprättas en stat, som varken skulle kallas ordinarie eller extra ordinarie utan blott stat för den myndigheten och vara uppfördes ordinarie avlöningsstaten, vilken inte vore underkastad växlingar, så framt ej inträffade omständigheter eller verkets ändrade organisation fordrade en förnyad reglering. På en allmän utgiftsstat upptogs sådana utgifter som voro underkastade förändrat skick och på allmän indragningsstat allt som vid avgång kunde till statsverket indragas och besparas.

1812 års riksstat upptog 10 huvudtitlar, nämligen: I. Hov- och slottsstaterna, II. Civila och landsstaterna, III. Militära och försvarsverken, IV. Clerecie och läroverken, V. De fria konsterna, VI. Milda stiftelser, VII. Pensionsstaterna, VIII. Allmänna och extra utgifter, IX. Jordbruket, handeln och näringarna samt Allmänna indragningsstaten.

Nionde huvudtiteln, som till en början finansierades med uppkomna besparingar på de övriga huvudtitlarna (riksdagsbeslutet 2 maj 1810, 10 §), uppfördes vid 1815 års riksdag (Bih. V/1815, sid. 1265) med bestämt belopp. Vid 1817/18 års riksdag beslöts överflyttning från åttonde huvudtiteln till andra huvudtitlar av sådana förslagssummor, som med anslagens föremål ägde samband (SU 164/1818, sid. 791). En ny huvudtitel för flottorna och sjöförsvaret inrättades 1823 (skr. 330/1823).

Redan den för år 1810 fastställda riksstaten var grundad på en specificerad anslagsuppställning, upprättad av statsutskottet som bilaga till riksstaten (Ad. nov. 1809, sid. 1209 ff). Ständerna överlämnade emellertid åt Kungl. Maj:t att inom varje huvudtitel disponera den

därtill anslagna summa (Ad. april 1810, sid. 265). Besparingar på anslag fingo alltså användas inom vederbörande huvudtitel. Den rörelsefrihet Kungl. Maj:t därmed erhöll var dock begränsad, eftersom huvudtitlarnas summor voro maximerade och grundade på ordinarie stater. Lönerna voro enligt riksdagens skrivelse låga och behövde förbättras, om detta genom besparingar vore möjligt. Den för utgifterna på riksstaten sedermera till riksdagen lämnade redovisningen upptog belastningen på varje särskilt anslag (jfr rev.ber., Bih. 1, mars 1815, sid. 41, jämte tabellbilaga).

63. 1840 års riksstatsomläggning. I samband med den vid 1840 års riksdag genomförda departementalreformen inrättades en huvudtitel för varje statsdepartement. Varje huvudtitel skulle omfatta de anslag som behandlades i vederbörande departement och äskades efter föredragning av departementschefen. Första huvudtiteln bibehölls dock. Vid sidan av departementshuvudtitlarna uppfördes som nionde huvudtitel Pensions- och indragningsstaterna. Första och nionde huvudtitlarna föredrogs av chefen för finansdepartementet. Den nya huvudtitelsindelningen genomfördes fr. o. m. år 1842 (SU 370 och 555/1840; skr. 368/1840). Huvudtitelsindelning består alltjämt i vad avser löpande utgifter med de ändringar som föranledas av ändrad departementsindelning.

Vid samma riksdag infördes vidare de nuvarande anslagstyperna förslagsanslag och reservationsanslag. En följd härav blev, att den dittillsvarande maximeringen av huvudtitlarna upphörde samt att riksdagen vid sin budgetbehandling tog större hänsyn till de enskilda anslagen än till huvudtitlarnas slutsummor. Huvudtitlarna ha därefter

behandlats som rubriker och deras slutsummor ha förlorat sin karaktär av bindande anvisningar.

64. *Budgetreformer 1869—1876.* Vid riksdagen 1828/30 hade den extra statsregleringen tillkommit (p. 55). Denna hade anvisats på riksgäldskontoret och reglerats enligt föreskrifter i reglemente för kontoret. Besparingarna i denna kunde Konungen icke disponera. Konungens handlingsfrihet hade därigenom blivit starkt beskuren, eftersom den extra statsregleringen omfattade extra och tillfälliga anslag och förstärkningsanslag m. m., alltså den sorts anslag som i första hand kunde väntas lämna besparingar. Fr. o. m. år 1869 anvisades den extra statsregleringens anslag på riksstaten, vilken uppdelades i två delar, ordinarie anslag och extra (extra ordinarie) anslag, båda fördelade på huvudtitlar. Utbetalningen av de extra anslagen ankom därefter på statskontoret (skr. 99/1868).

Som förut sagts (p. 55) anvisades fr. o. m. år 1810 medel till riksdags- och revisionskostnader, avlöningar m. m. vid riksgäldskontoret, räntor å statsskulden samt vissa andra utgifter — däribland kostnader för uttaxering av allmän bevillning — vid sidan om riksstaten. Utgifterna bestredos av riksgäldskontoret. Med 1876 års budgetreform överfördes dessa medelsanvisningar till riksstaten. Medel härför anvisades under särskilda av riksgäldskontoret disponerade anslag, vilka i riksstaten uppfördes utom huvudtitlarna (prop. 1/1876, skr. 85).

65. Med 1911 års budgetreform inordnades huvudparten av riksstatens ditillsvarande anslag i den nya riksstaten under rubriken Verkliga utgifter. De affärsdrivande verkens ställning i bud-

getsystemet reglerades, varvid anslagen till dessa verks driftutgifter utbrötos ur riksstaten. Samtidigt uppfördes anslag till vissa myndigheter, som dittills finansierats med inkomster vid sidan av budgeten.

Frånsett de nu nämnda åtgärderna bibehölls utgifternas gruppering inom huvudtitlarna oförändrad.

En systematisk gruppering av utgifterna inom huvudtitlarna åstadkoms först med den omläggning av riksstatens utgiftssida som beslöts vid 1934 års riksdag och för vilken skall redogöras i ett senare sammanhang (p. 107 ff). Genom 1934 års beslut slopades uppdelningen av riksstatsanslagen i ordinarie och extra anslag.

66. Med 1937 års budgetreform delades som förut sagts (p. 58) riksstaten i två fristående delar, driftbudgeten och kapitalbudgeten. Anslagen på driftbudgetens utgiftssida uppfördes under två huvudrubriker, Egentliga statsutgifter och Utgifter för statens kapitalfonder.

Till *egentliga statsutgifter* hänfördes de anslag, som enligt den sedan år 1912 tillämpade uppställningen hänförts till rubriken Verkliga utgifter, utom räntor å statsskulden, d. v. s. anslagen under huvudtitlarna samt till oförutsedda utgifter och till riksdagen och dess verk.

Den alltjämt bibehållna uppdelningen på departementshuvudtitlar är icke fullständigt systematisk. Den innebär att utgifterna fördelas i överensstämmelse med Kungl. Maj:ts stadga angående fördelning av ärendena mellan statsdepartementen. Huvudtitlarna ange alltså för vilka anslag vederbörande departementschefer eller konsultativa statsråd äro föredragande. Anslag som utbetalas av en och samma myndighet upptagas på olika huvudtitlar om de handläggas inom olika departement.

Man har alltid vid de olika departementalreformerna försökt bibehålla departementshuvudtitlarnas nummer oförändrade. Sålunda är grupperingen av andra och tredje huvudtitlarna beroende av den år 1840 gällande rangordningen mellan justitiestatsministern och utrikesstatsministern. Senare tillkomna huvudtitlar placeras i den ordning i vilken departementen tillkommit, varvid riksdagens huvudtitel placeras sist.

67. Under *Utgifter för statens kapitalfonder* sammanfördes år 1937 de anslag för kapitalfonderna som skola finansieras över driftbudgeten och som enligt tidigare terminologi skolat ingå i skattebudgeten. De hithörande anslagen uppdelas på fyra huvudtitlar, nämligen: Luftfartsfonden, Riksgäldsfonden, Avskrivning av nya kapitalinvesteringar och Avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster.

68. Driftbudgetens utgiftssida har därmed erhållit följande utseende (1951/52):

A. *Egentliga statsutgifter:*

- I. Kungl. hov- och slottsslaterna
- II. Justitiedepartementet
- III. Utrikesdepartementet
- IV. Försvarsdepartementet
- V. Socialdepartementet
- VI. Kommunikationsdepartementet
- VII. Finansdepartementet
- VIII. Ecklesiastikdepartementet
- IX. Jordbruksdepartementet
- X. Handelsdepartementet
- XI. Inrikesdepartementet
- XII. Civildepartementet
- XIII. Oförutsedda utgifter
- XIV. Riksdagen och dess verk

B. *Utgifter för statens kapitalfonder:*

- I. Luftfartsfonden
- II. Riksgäldsfonden

III. Avskrivning av nya kapitalinvesteringar

IV. Avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster

C. *Driftbudgetens inkomster*

69. *Driftbudgeten finansieras* liksom den ursprungliga riksstaten eller den del av denna som mellan åren 1911 och 1937 benämndes skattebudgeten med de i RF §§ 59—62 omnämnda bevillningar och ordinarie inkomster, d. v. s. skatter samt övriga inkomster av såväl löpande som tillfällig natur.

70. *Åren 1810—1911* uppfördes inkomsterna i riksstaten efter sin konstitutionella karaktär under två huvudrubriker dels »Ordinarie inkomster» och dels »Extra ordinarie inkomster» eller »Bevillningar».

Ordinarie inkomster voro de statsverkets inkomster som icke enligt RF § 60 äro bevillningar. Inkomster och utgifter uppfördes i riksstaten brutto. Dock tillkommo under 1800-talet många fall av specialdestination vid sidan av riksstaten och utvecklingen tenderade alltmer mot ökad nettoredovisning för myndigheter med inkomster och utgifter.

Under senare delen av 1800-talet började de nya affärsverken tillföra staten ökade inkomster. Sålunda uppfördes bland ordinarie inkomster titlar för järnvägstrafikmedel fr. o. m. år 1869 och telegrafmedel fr. o. m. år 1872, samtidigt som för dessa verks utgifter anslag anvisades på riksstatens utgiftssida under dåvarande 6 huvudtiteln (skr. 77/1868 och 48/1871). Dessa verks inkomster och utgifter upptogs alltså brutto på riksstaten. De fingo likväl delvis behålla inkomster för att täcka investeringar. Från och med år 1879 ändrades statens järnvägars redovisning till nettoredovis-

ning, varefter inkomstiteln järnvägstrafikmedel endast skulle upptaga nettore-sultatet av järnvägsdriften (skr. 56/1878). Skogs- och arrendemedel voro redan år 1810 uppförda brutto i riks-staten. Vattenfallsverken redovisades däremot vid sin tillkomst (1900-talets början) utanför riksstaten. Först med 1911 års budgetreform infördes netto-redovisning för samtliga dessa verk (ne-dan p. 71).

Såsom *bevillningar (extra ordinarie inkomster)* redovisades till en början endast tullar och acciser, postmedel, chartae-sigillataemedel och brännvins-avgift. Den allmänna bevillningen, vil-ken redan från början var den största bevillningen och inlevererades till riks-gäldskontoret, uppfördes först år 1874 på riksstaten (skr. 96/1873 och riks-dagsbeslutet samma år, § 13).

Riksbankens vinst lämnades sedan början av 1800-talet (beslut vid riks-dagarna 1823 och 1828/30) med dispo-nibel del till riksgäldskontoret. Fr. o. m. år 1877 överlämnades av riksdagen be-stämmd andel i bankovinsten till stats-verket och uppfördes under särskild rubrik i riksstaten (riksdagsbeslutet 1876, § 20).

Utdelning å de aktier i *Luossavaara-Kiirunavaara aktiebolag*, vilka av staten förvärvades genom 1907 års malmavtal, uppfördes å särskild titel i riksstaten fr. o. m. år 1909 (skr. 225/1908). Denna inkomst hänfördes oegentligt nog icke till ordinarie inkomster utan uppfördes som en med riksbankens vinst jämställd inkomstrubrik.

Vid sidan om riksstaten redovisade vidare riksgäldskontoret sedan år 1810 vissa smärre inkomster såsom tidnings-stämplingsavgift, kortstämplingsmedel, lösen för ekeskog m. m., samt intresse-medel och extra inkomster.

Vid slutet av denna tidsperiod (år

1911) hade riksstatens inkomstsida fått följande utseende:

Tillgångar och inkomster.

Av överskott å — — — års statsreg-lering

Statsverkets inkomster

Ordinarie inkomster

Bevillningar

Av besparingar å reservationsanslaget till — — —

Utdelning å statens aktier i

Luossavaara-Kiirunavaara aktiebolag

Av riksbankens vinst för år — — —

1810 års riksstatsuppställning hade vid 1900-talets början blivit föråldrad. Den »hade icke anpassat sig efter den med tidsutvecklingen förändrade all-männa uppfattningen av de skilda pos-ternas inbördes samband och släktskap» (prop. 1/1911, bil. Riksstatens uppställ-ning, sid. 7). Vid budgetarbetet måste därför upprättas sammanställningar över rikets inkomster med annan grup-pering än den i riksstaten använda.

71. Med 1911 års budgetreform ge-nomfördes en ny gruppering av inkom-ster, »som bättre än den sedvanliga uppställningen lämnar en översikt av dessa inkomsters olika natur ur finan-siell synpunkt och närmare sammanför inkomster av närsläktad art» (prop. 1/1911, bil. Riksstatens uppställning, sid. 7; skr. 249). Inkomsterna uppdelas i fem huvudkategorier:

A. Egentliga statsinkomster.

B. Inkomster av statens produktiva fonder.

C. Andel i riksbankens vinst.

D. I anspråk tagna kapitaltillgångar.

E. Lånemedel.

Av dessa rubriker omfattade endast de tre första till den nuvarande drift-budgeten hänförliga verkliga inkomster.

En verklig nyhet för riksstatens in-komstsidan och överhuvud för statsbok-

föringen innebar tillkomsten av de produktiva fonderna och särskilt affärsverksfonderna, av vilka tidigare endast statens järnvägars fond haft ordnad kapitalredovisning. Fr. o. m. år 1912 upplades kapitalfonder för post- och telegrafverket samt domänverket, varvid inkomster och utgifter utbröts från riksstaten för att redovisas på dessa fonder. Överskottet från fonderna skulle årligen tillgodoföras riksstaten. På samma sätt förfors med statens vattenfallsverk, som då var nybildat och ännu icke hade inordnats i budgetsystemet.

Överföringen av postavgifterna till postverkets fond ansågs icke behöva rubba dessa avgifters karaktär av bevillning.

Under *egentliga statsinkomster* skulle upptagas huvuddelen av ordinarie och extra ordinarie inkomster utom postmedlen och de affärsdrivande verkens nyssnämnda inkomster. Termen ordinarie inkomster slopades. De egentliga statsinkomsterna uppdelades i två underrubriker, skatter och uppbörd i statens verksamhet.

Rubriken *skatter* omfattar numera, sedan mantalspenningarna fr. o. m. år 1939 upphört att utgå, uteslutande bevillningar.

Uppbörd i statens verksamhet skulle omfatta uppbördsmedel hos vissa myndigheter som icke organiserades såsom affärsverk. Under denna rubrik ha sedermera upptagits ett stort antal myndigheters bruttoinkomster. Till viss del få dock uppbördsmedel alltjämt tillgodoföras anslag på riksstatens utgiftsida. Under uppbörd i statens verksamhet uppfördes en titel för *diverse inkomster*, vilken år 1918 utbröts och uppfördes som huvudrubrik.

I samband med genomförandet av den allmänna folkpensioneringen upp-

fördes fr. o. m. budgetåret 1936/37 en särskild titel för bidrag från folkpensioneringsfonden såsom egen huvudrubrik under egentliga statsinkomster. Denna har fr. o. m. budgetåret 1941/42 ersatts med en titel för *folkpensionsavgifter* och en titel för överskott från folkpensioneringsfonden, vilken senare titel redovisas under inkomster av statens kapitalfonder.

Under huvudrubriken *inkomster av statens produktiva fonder*, fr. o. m. budgetåret 1938/39 ändrad till *inkomster av statens kapitalfonder*, uppfördes titlar för redovisning av nettoavkastningen av statens kapitalfonder. Sålunda genomfördes som nyss sagts netto-redovisning för samtliga affärsverk fr. o. m. år 1911. Till affärsverk hänfördes postverket, telegrafverket, statens järnvägar, statens vattenfallsverk och domänverket (statens domäner).

Utdelning på statens aktier uppfördes såsom överskott från fonden för statens aktier.

Överskotten av statens utlåningsfonder, tidigare redovisade hos riksgäldskontoret såsom intressemedel, uppfördes i riksstaten såsom inkomster av statens produktiva fonder.

För de fonder som tillkommit efter år 1912 ha efter hand uppförts nya rubriker och inkomstitlar.

Titeln *Andel i riksbankens vinst* bibehöll i 1912 års riksstat sin placering i riksstaten men uppfördes som huvudrubrik. Fr. o. m. budgetåret 1938/39 uppfördes riksbanksfonden bland statens kapitalfonder (prop. 2/1938, skr. 408).

Inkomster i riksgäldskontorets verksamhet bibehölls på riksgäldsfonden. Då dessa budgetåren 1932/33—1936/37 växte till större belopp inrättades för deras redovisning en särskild som huvudrubrik uppförd titel, *Riksgäldskon-*

torets inkomstmedel (prop. 261/1932, skr. 385). Inkomsterna återfördes 1938/39 till riksgäldsfonden.

Rubrikerna *I anspråk tagna kapitaltillgångar* och *Lånemedel* avskaffades med 1937 års budgetreform men den sistnämnda rubriken återinfördes med 1944 års budgetreform, vilket behandlas närmare i samband med redogörelsen för kapitalbudgeten.

72. Med 1937 års budgetreform infördes den ändringen, att om lånemedel och disponibla medel behöva tagas i anspråk för driftbudgetens finansiering, skall det däremot svarande beloppet uppföras som underskott, icke som inkomst, d. v. s. att en öppen redovisning av underskott infördes.

73. Driftbudgetens inkomstsida i riksstaten (1951/52) har därmed erhållit följande utseende:

A. Egentliga statsinkomster:

- I. Skatter.
- II. Uppbörd i statens verksamhet.
- III. Folkpensionsavgifter.
- IV. Diverse inkomster.

B. Inkomster av statens kapitalfonder:

- I. Statens affärsverksfonder.
- II. Riksbanksfonden.
- III. Statens allmänna fastighetsfond.
- IV. Försvarets fonder.
- V. Statens utlåningsfonder.
- VI. Fonden för låneunderstöd.
- VII. Fonden för statens aktier.
- VIII. Statens pensionsfonder.
- IX. Diverse kapitalfonder.

D. Driftbudgetens balansering

74. *Principerna för statsbudgetens balansering.* Sedan gammalt anses det vara önskvärt, att i en normal statsbudget inkomsterna äro tillräckliga att täcka samtliga utgifter. Jämn balans

skall alltså råda. Med inkomster och utgifter avses därvid de likvida medel som inflyta respektive utbetalas den period för vilken budgeten skall gälla, i regel ett år. Uppstår underskott, måste detta täckas med likvida reserver eller med lån. Den därigenom uppkomna statsskulden drabbar direkt eller indirekt framtidens skattebetalare, dock i mindre mån om den senare reduceras genom förändrat penningvärde. Uppstår ett budgetöverskott, som icke erfordras för att täcka tidigare underskott, ha skattebetalarnas medel anlåtats för fondering.

Fondering av skattemedel (överbalansering) ansågs tidigare i regel lämplig endast för att reglera en tidigare skuldökning eller för finansiering av en viss utgift. Underbalansering av skattebudgeten accepterades i princip endast som ett medel att med upplånade medel finansiera statliga åtgärder vid krig, missväxt och därmed sammanhängande ekonomiska kriser. För den moderna staten ha de med budgetens balansering sammanhängande spörsmålen skapat problem av mera komplicerad natur. Den nutida statsbudgeten tar nämligen i anspråk en mycket stor del av nationalinkomsten. Överbalansering av statsbudgeten har blivit ett medel att möta inflatoriska kriser. Frågan om budgetens balansering har därför fått allt större betydelse ur samhällsekonomisk synpunkt och kan icke längre behandlas enbart som ett internt, statligt finansieringsproblem. Vidare har staten numera i relativt stor utsträckning även affärsmässiga uppgifter. Staten anskaffar eller framställer tillgångar, som kunna lämna en fortlöpande eller framtida avkastning, såsom järnvägar, fabriker, varulager och förråd av olika slag. I den mån sådana nyttigheter anskaffas med anlåtande av skattemedel får

denna anskaffning, finansiellt sett, samma verkan som om skattemedel använts för fondering av medel. Budgetbalansen bör därför även bedömas med hänsyn till dess inverkan på statens förmögenhetsställning och sättet för statskapitalets redovisning. Dessa spörsmål, som i doktrinen bedömts på de mest skiftande sätt, hade ej någon större betydelse för 1800-talets statsbudgeter med deras mera begränsade omfattning. (Jfr prop. 1/1946, Ink., bih. D).

75. De för 1810 års riksstat använda budgetmetoderna belysa hur grundlagsriksdagen 1809/10 och därefter följande riksdagar bedömde rätten att över eller underbalansera riksstaten.

Som förut sagts (p. 55) beräknades vid 1810 års statsreglering en statsbrist, som skulle täckas av riksgäldskontoret. Det verkliga budgetunderskottet framkom först sedan riksstaten sammanställts med riksgäldskontorets beräknade inkomster och medelsbehov. Detta skedde i statsutskottet (jfr riksdagsbeslutet 1812, 14 §, jämte bilagor).

Posten statsbrist som skulle täckas med allmän bevillning bibehölls i riksstaten till år 1854 och benämndes statsfyllnadssumma. Sedan statsskulden blivit konsoliderad och allmänna bevillningen tillräcklig att fylla behovet hade posten ej längre karaktär av brist utan angav endast hur stor del av allmänna bevillningen som erfordrades för att balansera riksstaten. Resultatet av statsregleringen framkom hos riksgäldskontoret som ett saldo mellan dess inkomster och utgifter, inräknat statsfyllnadssumman.

Från och med år 1855 förelåg överskott i riksstaten, som kunde lämna bidrag till bestridande av de på riksgäldskontoret ankommande utgifterna.

Under hela tidsperioden 1810—1876

förekomma alltså överskott och underskott i statsregleringen, vilka reglerades över riksgäldskontoret. På samma sätt förfors med de differenser som framkommo vid budgetens realisering, till den del de icke utgjordes av besparingar som fingo disponeras av Kungl. Maj:t.

76. Sedan regleringen av riksstaten genom 1876 års budgetreform gjorts oberoende av riksgäldskontoret infördes nya metoder för balansering av riksstaten.

Enligt beslut vid 1881 års och följande riksdagar (prop. 1/1881, Ink. och riksdagsbeslutet § 1) uppfördes behållningar från föregående statsregleringar samt besparingar på anslag och fonder såsom tillgångar för statsregleringen. Dessa medel redovisades dock icke av statskontoret i den tryckta kapitalredovisningen som inkomster i vidare mån än de avsågo verkliga överskottsmedel, utan tillgodofördes statsregleringsfonden direkt på dess kapitalkonto.

Principen att räntebärande investeringar kunde finansieras med lån och sålunda icke behövde påverka budgetbalansen hade under perioden 1877—1911 blivit erkänd, även om den icke regelbundet tillämpades.

De överskott och brister som uppkommit i statsregleringen under denna period reglerades över »Fonden för reserverade medel». Behållningarna på denna fond disponerades för efterföljande riksstater (jfr riksstatskommittén 1910, sid. 111—120). Några större budgetunderskott förekommo icke under denna period, men väl gjordes icke oväsentliga avsättningar för fondering. Riksstaten framstod därför i regel såsom jämnt balanserad. Till investeringar användes, förutom vid sidan om riksstaten anvisade lånemedel, även

delar av affärsverkens överskottsmedel och anslagsmedel från riksstaten. Rikstatsmedel användes även för statsskuldens amortering. Sålunda uppkom en icke oväsentlig överbalansering, som delvis utnyttjades till statlig kapitalbildning.

77. Med 1911 års budgetreform infördes inga nya metoder för reglering av budgetbalansen. De frågor som sammanhänge med regleringen av stora budgetunderskott hade sedan förra delen av 1800-talet saknat aktualitet. 1910 års riksstatsbyråden diskuterade icke andra brister än sådana, som kunde regleras dels med skatter, dels med från tidigare statsregleringar balanserade eller fonderade överskottsmedel (jfr bet. sid. 116—120). »Fonden för reserverade medel» och »Statsverkets kassaförlagsfond» sammanslogos till en nybildad »Statsverkets kassafond», vilken ingick såsom ett konto i statsregleringsfonden (1912—1919 benämnd »statsmedel som äro gemensamt placerade», 1920—1932/33 »statsmedelsfonden»). Statsverkets kassafond skulle uppsamla överskott och täcka brister på inkomsttitlar och anslag. Det förutsattes att »överskotten skulle under en följd av goda år samlas till en måhända rätt betydande behållning — — —. Då de dåliga åren komme, skulle denna reserv tas i anspråk för fyllande av brister i statsregleringarna. Något särskilt anslag till täckande av sådan brist behövde då icke ifrågakomma.» (Riksstatsbyråden 1910, sid. 117). Det skulle snart visa sig, att denna tanke icke kunde realiseras.

I enlighet med dessa riktlinjer utformades riksstaten så, att skattebudgeten skulle balansera. Denna tillfördes dock under rubriken »I anspråk tagna kapitaltillgångar» likvida medel som

togos i anspråk för budgetens balansering såsom besparingar å reservationsanslag, återbetalningar från kapitalfonder samt andra frigjorda likvida medel. Till en början gjordes ingen skillnad mellan kapitaltillgångar som uppkommit av lånemedel eller skattemedel. Denna inkonsekvens rättades fr. o. m. budgetåret 1927/28, då dessa lånemedel överfördes till lånebudgeten (prop. 1/1927, Ink. sid. 10—12).

I anspråk tagna kapitaltillgångar representerade inga verkliga inkomster, men de motvägdes delvis av under utgifter för kapitalökning av andra statsinkomster än lånemedel anvisade anslag till fondering och till avbetalning av statsskulden. I den mån de senare anslagen voro större än i anspråk tagna kapitaltillgångar var budgeten reellt överbalanserad. Så blev också fallet fram till utbrottet av första världskriget år 1914.

78. Med utbrottet av första världskriget inträffade en avsevärd utgiftstegring. Medel för finansiering av de oförutsedda utgifterna för beredskapens tryggande funnos ej disponibla på riksstaten och anvisades därför på förskottstitel vid sidan om riksstaten. Dessa medel finansierades dels med det enligt RF § 63 anvisade lilla kreditivet, dels med anlitan av rätten att rekvirera kassaförstärkning från riksgäldskontoret. Följaktligen uppkom en med lånemedel finansierad underbalansering, vilken kom till synes i statsregleringen först sedan en efterföljande riksdag kunnat anvisa medel i en senare riksstat. Tidsförskjutningen mellan utbetalning och redovisning mot riksstaten uppgick till två å tre budgetår.

Genom att kostnader för den militära beredskapen och folkförsörjningen reglerades i efterhand visade statsregle-

ringen under åren 1914—1918 utgiftssummor, som understego de faktiska utgifterna. Metoden att förskottera utgift med hjälp av från riksgäldskontoret rekvirerade medel, innan utgifterna blivit prövade av riksdagen, föranledde erinringar från riksdagens revisorer (rev. ber. 1916, sid. 57—58) och från riksdagen (skr. 235/1916). 1917 års riksdag beslöt därför införa *tilläggsstater* för reglering av oförutsedda utgifter. Därefter kunde huvuddelen av krigsårens beredskapskostnader regleras på tilläggsstater för åren 1918 och 1919.

Tilläggsstaterna finansierades med i anspråk tagna kapitaltillgångar och med lånemedel. De ökade alltså underskotten i statsregleringen med motsvarande belopp. I verkligheten kunde man emellertid när de första tilläggsstaterna äskades räkna med att riksstatens inkomsttitlar skulle lämna merinkomst. Denna merinkomst användes för tilläggsstaten genom att i denna en del av kassafonden uppfördes som inkomst under i anspråk tagna kapitaltillgångar. En sammanställning av riksstat och tilläggsstat gav därför en missvisande bild av statens ekonomiska läge, formellt av nyss antydda skäl, reellt därför att utgifter delvis hänfördes till andra riksstatsår än dem under vilka de verkställdes.

I riksräkenskapsverkets årsbok 1948 lämnas en översikt över statens inkomster och utgifter under dessa år (tab. A, sid. 34), i vilken försvarskostnaderna hänförs till de år under vilka de utbetalts. Även denna omräkning är formell och övriga krisutgifter ha ej kunnat omräknas på motsvarande sätt, enär stora kostnader för kriskommissionerna redovisats såsom förlagskapital under utgifter för kapitalökning för att täckas med tillfälliga lånemedel och senare er-

sättas med skattemedel. Det är därför svårt att åstadkomma en riktig bild av den faktiska budgetbalansen under denna tid.

79. Under *perioden 1920—1937/38* användes rubrikerna »i anspråk tagna kapitaltillgångar» och »utgifter för kapitalökning av andra statsinkomster än lånemedel» i växlande omfattning för att reglera budgetbalansen. Medel avsattes till fonder och återfördes till budgeten eller omfördes över dessa rubriker från en fond till en annan för att senare ånyo återföras till budgeten. Redovisningen av den verkliga budgetbalansen blev därmed allt mer svåröverskådlig.

I tilläggsstaten för år 1922 komplicerades redovisningen ytterligare genom att i riksstat gjorda avsättningar för särskilda ändamål återtogos i samband med nya anvisningar på utgiftssidan. Därmed uppkommo stora dubbelredovisningar i budgeten.

Budgetåren 1926/27—1937/38 avsattes över utgifter för kapitalökning medel för mötande av förluster å aktiebolaget Kreditkassan av år 1922. Enligt principerna för riksstatsuppställningen behandlades denna avsättning som en kapitalinvestering, trots att den i verkligheten endast avsåg täckning av en redan uppkommen förlust. Delvis täcktes sådana avsättningar även från andra fonder genom att motsvarande belopp från dessa tillfördes riksstaten över i anspråk tagna kapitaltillgångar.

Bland utgifter för kapitalökning redovisades även avsättningar av likvida medel för framtida användning eller för avbetalning av statsskulden. Minskning av statsskulden ansågs likvärdig med ökning av statens inkomstgivande kapital (riksstatskommittén 1910, sid. 123). Medel för amortering av statslånen av-

sattes till en särskild fond. En liknande fondering skedde genom avsättning till statsverkets fond av rusdrycksmedel. Denna fond bildades år 1915 (prop. 186/1913, skr. 168) och ökades sedan successivt genom att man över utgifter för kapitalökning efter skiftande principer fonderade influtna rusdrycksmedel (KF 199/1913). Fonden skulle vara en kassareserv, avsedd att täcka kostnaderna för ett eventuellt rusdrycksförbud. När detta syfte blev mindre aktuellt skulle fonden i stället användas till statsskuldens amortering (KF 135/1926). Snart togs emellertid fonden för statsskuldens amortering i anspråk på riksstatens inkomstsida för reglering av budgetbalansen (prop. 1/1933, Ufk: bil. 3, skr. 35, KF 138).

Som förut sagts genomfördes fr. o. m. budgetåret 1927/28 kravet på jämn balans av skattebudgeten. När det efter 1932 års arbetslöshetskris blev nödvändigt att finansiera arbetslöshetspolitiken genom underbalansering av budgeten och disponibla likvida medel icke föreslogo för ändamålet, överflyttades verkliga utgifter till lånebudgeten och upptogs under Utgifter för kapitalökning. Fonden för förslag till statsverket (jfr prop. 1/1933, Utg. sid. 5—6). Samtidigt beslötos särskilda skatter, som under rubriken avbetalning av statsskulden skulle avsättas för avskrivning av dessa utgifter (prop. 1/1933, Ink. sid. 21—22). Slutreglering av dessa utgifter skedde år 1938 (prop. 2/1938, sid. 14). Denna utväg var budgettekniskt sämre än den åren 1917 och 1918 använda, då lånemedel direkt avsattes för täckning av krisutgifter, men den var en konsekvens av den år 1927 införda balansregeln. Detta föranledde arbetslöshetsutredningen att i dess år 1934 avgivna slutbetänkande förorda en budgetomläggning (SOU 1935:6), vilket ledde till

1937 års budgetreform (prop. 225/1937, skr. 382).

80. Medan förarbetet för sistnämnda reform pågick genomfördes, bl. a. i syfte att lätta budgetbalansen, en *omläggning av fastighetsredovisningen* (prop. 114 och 115/1935, skr. 121), varigenom byggnadskostnader skulle kunna omedelbart finansieras med lånemedel för att därefter genom årliga avskrivningar under en längre följd av år täckas med löpande inkomster.

Riksdagen uttalade (skr. 121/1935, sid. 5), att den princip som tidigare vunnit tillämpning, att genom skattemedel omedelbart finansiera byggnadsföretag, vore till fördel i flera avseenden och borde i största utsträckning även i fortsättningen upprätthållas. Riksdagen borde under alla förhållanden, framdeles liksom dittills, ha fria händer att anlita det finansieringssätt — skattemedel eller lånemedel — som med hänsyn till omständigheterna och det ekonomiska läget vid varje tillfälle vore det lämpligaste.

Vid ärendets handläggning i riksdagen påtalades risken att övergå från skattemedelsfinansiering till lånemedelsfinansiering. Dåvarande chefen för finansdepartementet framhöll med anledning härav, att det alldeles uppenbart från statens synpunkt vore önskvärt, att man, i den utsträckning man kunde, tillgrepe skattemedel och icke lånemedel. Det skulle således stå riksdagen fritt att varje gång med hänsyn till rådande förhållanden avgöra, huruvida man för tillfället funne statens läge vara sådant, att man skulle använda skattemedel eller lånemedel. Statsrådet ansåg det önskvärt om staten hade så goda inkomster, att man icke behövde, när det gällde byggnader, resonera om att åstadkomma dem medelst lånemedel

(AK 21/1935, sid. 16—32). Liknande synpunkter ha senare framförts i 1951 års finansplan (jfr ovan p. 60).

81. *Huvudsyftet med 1937 års budgetreform* var att åstadkomma en rättvisande bild av överskott och underskott i budgeten. I detta syfte skildes på det sätt som förut (p. 58) angivits löpande utgifter från investeringar. Statsverkets kassafond, rusedrycksmedelsfonden och fonden för statsskuldens amortering avvecklades helt och de reserver som kvarstodo överfördes till en nyinrättad »Statens budgetjämningsfond», över vilken överskott och underskott på driftbudgeten skulle regleras (prop. 2/1938, skr. 408 och 469). Större underskott skulle kunna täckas under en längre följd av budgetår. Budgetutjämningsfonden skulle därför — på samma sätt som ett vinst- och förlustkonto — kunna utvisa negativt saldo.

1937 års reform medförde icke några ändringar i fråga om sättet för statsutgifternas finansiering. Även före år 1937 förekommo underbalanserade och överbalanserade riksstater. Summan av utgifterna är alltid lika med summan av de medel som användas för att bestrida utgifterna. Om samtliga dessa medel upptagas i riksstaten, såsom skedde åren 1876—1937, framstår denna som formellt balanserad. Riksstaten påverkar emellertid statens förmögenhetsställning i den mån den förutsätter upplåning, i anspråktagande av disponibla medel eller fondering av medel. I de mellan åren 1876—1937 upprättade riksstaterna upptogs sådana medel såsom inkomster respektive utgifter. Efter 1937 års reform upptagas sådana poster icke längre i driftbudgeten, utan i stället uppföres skillnaden mellan inkomster och utgifter såsom överskott eller underskott. Utfallet av driftbudgeten — in-

räknat tilläggsstat — motsvarar därefter den under budgetåret inträffade förändringen i statens förmögenhetsställning.

82. *Reservationsanslagens behållningar* äro av stor betydelse för bedömningen av budgetbalansen. Medel som i riksstaten anvisats på reservationsanslag kunna föranleda utgifter under ett senare budgetår. De faktiska utgifterna kunna avsevärt överstiga den i riksstaten beräknade utgiftssumman, på grund av att gamla reservationer tagas i anspråk. Ett beräknat överskott kan därvid helt elimineras eller förvandlas till underskott. Det har visat sig vara förenat med svårigheter att i förväg beräkna reservationsmedelsförbrukningen. Redogörelse för reservationernas beräknade inverkan på budgetbalansen brukar lämnas i finansplanen. Det är emellertid givet att, om man i riksstaten räknar med ett visst överskott och samtidigt kalkylerar med en reservationsmedelsförbrukning av ungefär samma storlek, föreligger inget kassamässigt överskott. Om budgeten ej är överbalanserad medför en reservationsmedelsförbrukning att lånemedel måste anlitas. Bristen blir då större än som framgår av riksstaten.

Detta förhållande försämrar möjligheten att med utgångspunkt från riksstaten bedöma budgetbalansen.

83. *Överskott i driftbudgeten* motsvarar i riksstaten det belopp varmed inkomsterna beräknas överstiga utgifterna och uppföres på driftbudgetens utgiftsida såsom »Beräknat överskott å statsregleringen». Det i riksstaten beräknade överskottet kan emellertid bli reducerat genom en senare antagen tilläggsstat. Det räkenskapsmässiga överskottet, som framkommer sedan inkomsterna och utgifterna blivit redovisade i bokslutet, uppföres i budgetredovisningen

såsom »överskott att tillföras statens budgettjämningsfond». Detta överskott är emellertid formellt eftersom reservationsanslagen anses belasta driftbudgeten med hela sitt belopp och kvarstående reservationer (oförbrukade medel) balanseras på ett särskilt konto.

Det kassamässiga överskottet består av skillnaden mellan inkomster och utgifter. Det är det kassamässiga överskottet som påverkar statens bokförda nettoförmögenhet.

84. *Underskott i driftbudgeten* motsvarar det belopp, varmed utgifterna överstiga inkomsterna. Det uppföres i riksstaten på dess inkomstsida, ökas eventuellt genom tilläggsstater och framräknas slutligt i budgetredovisningen såsom »underskott att avföras å statens budgettjämningsfond». Liksom överskottet avviker det formella underskottet från det faktiska »kassamässiga» med det belopp, varmed reservationerna ökat eller minskat.

Det kassamässiga underskottet finansieras med lånemedel och/eller likvida kassareserver samt reducerar statens bokförda nettoförmögenhet. Reservationer, som ingå i det formella underskottet, innebära i en underbalanserad budget en uppskjuten lånerätt.

85. I finanspolitiken har även den totala budgetbalansen stor betydelse. Därmed avses skillnaden mellan statens samtliga inkomster och samtliga utgifter.

Den totala budgetbalansen har numera stor betydelse för bedömning av storleken av de betalningsmedel staten tillför den allmänna marknaden eller indrager från denna. För en dylik bedömning är det likgiltigt om en statsutgift tillhör driftbudgeten eller kapitalbudgeten.

E. Kapitalbudgeten

86. Någon enhetlig redovisning av kapitalinvesteringar har som förut sagts icke förekommit före år 1912. Riksgäldskontoret redovisade investeringar som vid sidan om riksstaten finansierades med lånemedel. Men dessutom förekommo kapitalinvesteringar som finansierades dels med riksstatsanslag, dels med affärsverkens egna vinstmedel.

87. Med *1911 års budgetreform* erhöles en samlad redovisning för de investeringar som finansierades med nya kapitaltillskott och förhindrades användning av vinstmedel från den statliga affärsverksamheten för finansiering av investeringar. Den mest genomgripande omläggningen innebar tillkomsten av utgiftsgruppen Utgifter för kapitalökning. Hit hänfördes dels medel för anskaffning av förmögenhetsobjekt, som kunde utnyttjas för produktiva ändamål och som hade för relativt lång tid bestående förmögenhetsvärde, dels medel avsedda för utlåning. Därmed skapades en gräns mot verkliga utgifter i den meningen, att de senare i princip skulle omfatta kostnader för statlig konsumtion medan Utgifter för kapitalökning skulle öka ett tillgångsvärde eller minska ett skuldvärde i rikshuvudboken.

Åtskilliga förmögenhetsobjekt, för vilkas redovisning någon statlig kapitalfond icke upplades, anskaffades allttjämt med anslag anvisade under rubriken verkliga utgifter. Detta blev fallet med bl. a. fast egendom som icke skulle förvaltas av de affärsdrivande verken, maskiner och inventarier för andra myndigheter än de affärsdrivande verken samt förrådsmateriel utanför statens affärsverksamhet. Sedermera har emellertid huvuddelen av den fasta egendomen, vissa grupper av förråd, samt försvarets fabriker upptagits såsom till-

gångar för statliga fonder. Därefter ha motsvarande investeringar hänförs till utgifter för kapitalökning.

Såsom utgifter för kapitalökning räknades enligt 1911 års beslut investeringar i kapitalfonder, oberoende av om de finansierades med lånemedel eller med andra statsinkomster än lånemedel. Någon klar gräns mellan lånemedel och skattemedel var från början icke uppdragen. I princip användes emellertid lånemedel endast för produktiva investeringar. Utgifter för avbetalning å statsskulden finansierades alltid med skattemedel. Från och med 1924/25 (prop. 1/1924, Ufk) infördes principen, att investeringar i statens utlåningsfonder skulle finansieras med skattemedel till så stor del, att full förräntning erhöles å det med lånemedel finansierade kapitalet.

Varje lånemedelsinvestering ökar statens tillgångar och skulder med lika belopp och påverkar alltså icke statens nettoförmögenhet. En skattemedelsinvestering ökar endast tillgångsvärdet och därmed statens nettoförmögenhet. Staten behöver i stor utsträckning av sociala, militära och andra skäl göra i privatekonomisk mening improduktiva investeringar för kommunikationsanordningar, räntefria lån, m. m. Enligt 1911 års budgetomläggning kommo alltså sådana investeringar, för vilka direkt skattemedelsfinansiering innebar en omedelbar avskrivning att föranleda ökning av statens i rikshuvudboken redovisade nettoförmögenhet. Detta förhållande ändrades år 1937. En konsekvens av nämnda system blev, att under utgifter för kapitalökning upptogs icke blott den första lånemedelsanvisningen utan även den därefter följande för lånemedlens återbetalning eller tillgångens avskrivning avsedda skattemedelsanvisningen.

I några fall upptogs under utgifter för kapitalökning sådana rubriker som Kostnader för tobaksmonopolet (1915—1917), Rörelsekapital för av kristiden föranledd statsverksamhet (T 1917), Förlag för statsverket (T 1918), Rörelsekapital för kristidskommissioner (T 1918), Spannmålslagerhus m. m. (T 1918—1920), Låneunderstöd (T 1918—1922), Statens fryshus (T 1921), Varukredit (T 1921) och Rörelsekapital (T 1921). I dessa fall ankom det på statskontoret (från och med 1920 riksräkenskapsverket) att i rikshuvudboken upplägga fondkonton för investeringarnas redovisning. På detta sätt tillkommo bl. a. Fonden för förlag till statsverket, Fonden för statens lagerhus och fryshus, Fonden för låneunderstöd och Fonden för varukredit.

88. Med 1937 års budgetreform erhöles en skarpare gränsdragning mellan kapitalinvesteringar, egentliga statsutgifter och avskrivningar. Samtliga kapitalinvesteringar skulle bestridas med anslag anvisade på kapitalbudgeten.

Gränsen mellan investeringar och löpande utgifter reglerades så, att endast kapitalföremål med bestående värde skulle få redovisas såsom tillgångar, nämligen fast egendom och andra anläggningar, maskinell utrustning, förråd, aktier, fordringar, rörelsemedel och likvida medel. Däremot skulle kostnader för vanliga inventarier och annan lös egendom av liknande art samt krigsmateriel anses som löpande utgifter. Vidare skulle medel avsedda för utlåning, till den del de icke lämnade full förräntning, samt viss del av fastighetsfondernas byggnadskostnader indirekt avskrivas, d. v. s. täckas med anslag anvisade under driftbudgetens huvudtitel Avskrivning av nya kapitalinvesteringar (jfr ovan p. 67). Till denna

del anvisades alltså medel både i kapitalbudgeten och i driftbudgeten.

89. Samtliga *lånededelsanslag* resp. *investeringsanslag* disponerades budgetåren 1911—1943/44 av riksgäldskontoret, som utbetalade dem till de fondförvaltande myndigheterna. Om dessa förfogade över rörelsemedel kunde det, bl. a. med hänsyn till kravet på förräntning av fondkapitalet, ofta inträffa att anslagsmedlen uttogos från riksgäldskontoret först en tid efter det de med anslagen avsedda arbetena voro utförda. Omvänt kunde vid andra tillfällen inträffa, att investeringsanslagen lyftes innan de avsedda investeringsarbetena voro utförda. Den av kontoret redovisade belastningen på investeringsanslagen utvisade därför icke den verkliga storleken av de investeringar som faktiskt utförts under respektive budgetår.

De fondförvaltande myndigheterna kunde under denna tidsperiod även använda andra disponibla medel för investering. Affärsverksfonderna förfogade nämligen även över likvida medel, som uppkommit genom avsättning till dessa verks förnyelsefonder. Sådana medel användes för materielens förnyelse, d. v. s. för reinvestering. Sådan reinvestering kunde även omfatta verkliga nyinvesteringar, framför allt när föråldrad materiel ersattes med modernare materiel med ökad kapacitet och ökade anläggningsvärden. Även de affärsdrivande verkens andra fondmedel, framför allt till pensionsfonder avsatta medel kunde i viss utsträckning investeras i verkens rörelse. Av dessa skäl blev redovisningen av investeringar och anläggningsvärden delvis missvisande.

90. Vid 1938 års riksdag hade frågan om förnyelsefondsredovisningen vid statens fastighetsfonder och affärsverks-

fonder berörts (prop. 199, skr. 284). Avsikten var att förnyelsefondsredovisningen skulle utredas vidare omedelbart efter genomförandet av 1937 års riksstatsreform.

Utredningen härom — som blev försenad genom utbrottet av det andra världskriget — framlades 1943 och resulterade i en omläggning av kapitalredovisningen, inklusive förnyelsefondsredovisningen, och kapitalbudgetens uppställning. Omläggningen genomfördes vid 1944 års riksdag (prop. 1/1944, Ink., bih. E och Kb: Investeringsplan samt prop. 276/1944; skr. 45 och 464/1944). *1944 års omläggning av kapitalbudgeten* innebar i huvudsak följande.

Kapitalbudgeten skulle endast omfatta de nya nettokapitaltillskott som — utöver medel som för investering funnos disponibla på respektive kapitalfonder eller som från driftbudgetens avskrivningsanslag skulle tillföras dessa fonder — behövde tillföras de fondförvaltande myndigheterna. I själva riksstaten skulle endast de fondgrupper som hade större finansiell betydelse specificeras. Den på driftbudgeten anvisade avsättningen till fonden för oreglerade kapitalmedelsförluster ställdes till riksgäldskontorets förfogande för täckning av förluster å äldre investeringar, och uppfördes som avdragspost i kapitalbudgeten.

Kapitalbudgeten är avsedd att vara en *investeringsplan*. Benämningen investeringsplan användes i statsverkspropositionens text och hemställan men icke i själva riksstaten. Samtliga poster i planen äro uppförda med beräknade belopp.

Med denna utformning har vunnits, att summan av kapitalbudgetens och driftbudgetens utgifter utvisar de finansiella krav, som budgeten ställer på statskassan. Skillnaden mellan kapital-

budgetens nettosumma och driftbudgetens överskott respektive summan av underskott i driftbudgeten och kapitalbudgetens nettosumma utvisar det belopp, varmed lånemedel erfordras för budgetens realisering eller det belopp varmed statsskulden kan nedbringas, när driftbudgetens överskott är större än kapitalbudgetens nettosumma.

91. Sättet för investeringarnas finansiering anges i *investeringsstat*, vilka intagas i riksstaten såsom bilaga till kapitalbudgeten, med en stat för varje ifrågavarande fond. Varje investeringsstat upptar endast en utgiftspost. Summa investeringsanslag, men denna post specificeras i sin tur i särskilda vid riksstaten fogade förteckningar över samtliga av riksdagen anvisade investeringsanslag. Dessa anslag skola avse bruttobeloppen för både nyinvestering och förnyelse samt avse alltså samtliga investeringar.

På investeringsstaternas motsatta sida upptagas de medel, som stå till förfogande för finansiering av investeringarna. Dessa utgöras av:

1) Avskrivningsanslag som på driftbudgeten anvisats för avskrivning av helt eller delvis oräntabla nya investeringar.

2) De likvida medel som uppkomma genom årlig avskrivning inom respektive fond.

3) Medel som för investering överförs från någon statlig diversemedelsfond eller lämnas såsom bidrag från kommunalt eller enskilt håll.

4) De medel som inom vederbörande fonder bliva disponibla genom försäljningar ävensom på annat sätt frigjorda likvida medel, »Övriga kapitalmedel».

5) De medel som utöver nu angivna erfordras för finansiering av investe-

ringsanslagen och som få lyftas hos riksgäldskontoret, »investeringsbemyndiganden».

Om de ovan under 1—4 nämnda disponibla medlen uppgå till högre belopp än investeringsanslagen, skall överskjutande belopp återbetalas till riksgäldskontoret och investeringsbemyndigandet redovisas då med negativt belopp.

Investeringsbemyndigandena bilda — efter avdrag av kapitalåterbetalningar — kapitalbudgetens utgiftssida samt utbetalas av riksgäldskontoret.

92. *Kapitalbudgetens inkomstsida* upptar endast en inkomstitel, *Lånemedel*. Lånemedel uppfördes på riksstaten med 1911 års budgetreform. Titeln var formell och avsåg att utvisa storleken av det belopp riksgäldskontoret hade rätt upplåna för att finansiera de till utgifter för kapitalökning anvisade anslagen.

Titeln lånemedel motsvarar icke den faktiska upplåningen, vilken liksom alla lånekonverteringar sker vid sidan av budgeten. Inkomstiteln lånemedel kan därför, liksom de under rubriken Avbetalning å statsskulden tidigare uppförda anslagen, icke ge någon korrekt bild av den faktiska lånepolitiken. Lånebehovet måste nämligen bedömas med hänsyn till den totala tillgången på och behovet av likvida medel. Den likvida ställningen regleras genom skillnaden mellan kassamässiga inkomster och utgifter samt genom den faktiska ställningen för de fonder, som redovisa behållningar av likvida medel.

Enligt det i prop. 225/1937 framlagda förslaget till ändrad uppställning av riksstaten skulle kapitalbudgetens inkomstsida upptaga tre poster: »Avskrivningsmedel», »Äldre kapitalmedel» och »Lånemedel».

Vid genomförandet av 1937 års bud-

getreform uttalade chefen för finansdepartementet, att kapitalbudgetens karaktär av en plan för kapitalinvestering och reinvestering skulle framträda klarare, om den begränsades till att avse redovisning endast av de beviljade anslagen och alltså icke alls upptogo något belopp för de häremot svarande täckningsmedlen. Den föreslagna uppdelningen av kapitalbudgetens inkomstsida kunde nämligen — på grund av att den verkliga upplåningen avsevärt avveke från den upplåning som beräknades i riksstaten — lätt verka vilseledande när det gällde att bedöma de för investeringarna erforderliga finansoperationerna. Finansministern inskränkte sig emellertid till att föreslå, att på kapitalbudgetens inkomstsida upptoges blott en enda post, benämnd »Kapitalmedel» samt beräknad till belopp som motsvarade summan av de på kapitalbudgeten uppförda anslagen (prop. 1/1938, Kb, Ink.). Detta blev även riksdagens beslut (skr. 467/1938, sid. 10).

Med 1944 års omläggning av kapitalbudgeten uppfördes på kapitalbudgeten en inkomstsida, upptagande endast en post, benämnd »Lånemedel» (skr. 45/1944, jfr ovan p. 59). Därmed blev uttrycket lånemedel återinfört i riksstaten såsom en formell benämning på summan av de medel riksgäldskontoret bemyndigas ställa till förfogande för nyinvestering.

Ordet lånemedel är här icke fullt adekvat. Lånerätten enligt riksstaten — om man bortser från förbrukade reservationer — utgör nämligen i en underbalanserad budget summan av driftbudgetens underskott och samtliga investeringsbemyndiganden och i en överbalanserad budget summan av investeringsbemyndigandena minskad med överskottet å driftbudgeten (jfr prop. 1/1951, Ink. sid. 24—25). Därtill kom-

mer, att investeringsplanen kan utformas så, att hela dess summa icke är avsedd att omedelbart tagas i anspråk. Kungl. Maj:t har då valrätt mellan olika investeringsobjekt med hänsyn till det allmänna ekonomiska läget.

F. Tilläggsstater

93. Under ett statsregleringsår uppkomma ofta utgiftsbehov, som icke varit förutsedda vid tiden för riksstatens fastställande. För reglering av sådana utgifter fanns före år 1918 — bortsett från kreditiven enligt RF § 63 i dess gamla lydelse — endast möjligheten att utanför riksstaten anvisa medel på förskottstitel, för att sedan i en följande riksstat bereda medel för täckning av förskottsansvisningarna. Sådana anvisningar förekommo t. o. m. år 1918 i stor utsträckning, varvid i viktigare fall riksdagens medgivande inhämtades.

Denna fråga behandlades redan av 1866 års riksdag, varvid ständerna i sin skrivelse nr 91 anmärkte,

att många på förskottstitel gjorda anvisningar voro av sådan beskaffenhet, att anslag därför lämpligen kunnat äskas på riksstaten. Sedan enligt den nya riksdagsordningen riksdagen skulle samlas årligen, borde det icke möta hinder att undantagsvis anvisa medel att utgå under det löpande riksdagsåret till fyllande av något angeläget behov. Ständerna hemställde därför — med godkännande av den grundsats, att sedan tiden, för vilken statsreglering blivit av 1866 års riksdag fastställd, tilländagått, anvisning på förskottstitel icke må äga rum — att utom utgifter av fortlöpande natur, även övriga förekommande, på riksstaten ej uppförda kostnader måtte varda till riksdagen anmälda, för att sätta denna i tillfälle att pröva behoven och bestämma därtill erforderliga anslag.

En lösning av problemet nåddes likväl icke då. Emellertid beslötos åren 1874, 1875 och 1892 vissa anvisningar såsom tillägg till riksstaten. Tilläggsanvisningarna för de båda förstnämnda

åren redovisades särskilt och finansierades från riksgäldsverkets fond såsom tillägg till statsfyllnadssumman (jfr skr. 88/1874 och 85/1875). 1892 års beslut avsåg en vid urtima riksdagen (skr. 7) beslutad tilläggsstat till riksstaten för år 1893, innefattande dels tilläggsbevillning, dels tilläggsanslag till extra-ordinarie statsregleringen (jfr kassaförlagskommitténs bet. 1917, sid. 36—38).

Under första världskriget beslöt Kungl. Maj:t beredskapsåtgärder och andra icke förutsedda utgifter i en omfattning, som nödvändiggjorde rekvisition av kassaförstärkning från riksgäldskontoret. Dessa utgifter måste finansieras med tillfälliga, i riksstaten icke beräknade lånemedel. Dessa förhållanden föranledde en erinran från riksdagens revisorer (rev. ber. 1916, sid. 57—58), vilken, efter remissbehandling och yttrande från bankoutskottet (BU 55), resulterade i anhållan om utredning angående de åtgärder, som kunde erfordras i händelse av begränsning eller upphävande av riksgäldskontorets skyldighet att tillhandahålla kassaförstärkning åt statskontoret (skr. 235). Utredningen verkställdes av 1916 års kassaförlagskommitté, som i sitt betänkande den 20/3 1917 lämnat en utförlig redogörelse för hithörande förhållanden och särskilt för förskotts-systemets användning.

Kassaförlagskommittén föreslog, att sådana utgifter, som dittills bestritts medelst förskott å anslag i det påföljande årets riksstat, borde, i den mån anslag på riksstat icke i tid kunde beredas, upptagas på en tilläggsstat för det löpande året. På samma sätt skulle förfaras med förskott, avsedda att ersättas med framdeles inflytande medel. Samtidigt framhöll kommittén, att behovet av tilläggsstater skulle minskas därest budgetåret förlades närmare tiden för

riksstatens fastställande och förordade en utredning härom.

Kassaförlagskommittén framlade även vissa andra förslag, ägnade att minska behovet av förskott, nämligen införande av anslag för oförutsedda utgifter, höjning av anslagen till extra utgifter, m. m. Genom dessa förslag och genom den förbättrade bokföring, som var den då pågående bokföringsreformens syfte, skulle enligt kommitténs uppfattning vinnas garantier mot utgifter utanför riksstaten. Något upphävande av riksgäldskontorets skyldighet att tillhandahålla kassaförstärkning åt statsverket ansågs därför icke böra äga rum.

Innan kassaförlagskommitténs förslag hunnit bli föremål för slutlig prövning beslöt 1917 års riksdag, på förslag i motioner avlämnade av bl. a. två av kommitténs ledamöter, att vissa hos denna riksdag äskade medel skulle upptagas på tilläggsstat för år 1917 (SU 201, skr. 368). Tilläggsstaten utformades såsom en sluten stat, varvid på inkomstsidan uppfördes en inkomsttitel, tillfälliga lånemedel, för finansiering av de på staten anvisade anslagen (SU 214, skr. 384).

Kassaförlagskommitténs förslag genomfördes vid 1918 års riksdag (prop. 2, bil. Åtgärder till förskottsväsendets avveckling, skr. 31). Vid samma riksdag beslöts i enlighet med i prop. nr 2 framlagda förslag en omfattande tilläggsstat för år 1918, upptagande såväl de redan anvisade förskott, som återstodo att täcka, som de ytterligare medelsanvisningar, som erfordrades under året (skr. 480).

Tilläggsstater ha anvisats för budgetåren 1917—1922, 1932/33 och 1933/34 samt årligen fr. o. m. budgetåret 1937/38.

De åren 1917—1939 beslutade tilläggsstaterna voro fristående, slutna stater,

balanserade med på inkomstsidan uppförda medel. Tilläggsstaterna voro uppställda enligt samma system som riksstaten men redovisades i budgetredovisningen skilda från denna.

94. De *tilläggsstater som anvisats fr. o. m. år 1939/40* ha alla varit öppna stater, d. v. s. utformats såsom förteckningar på anslag, anvisade som tilläggsanvisningar till riksstaten. Anslagens nomenklatur har angivits på sådant sätt, att de i redovisningen skola kunna inordnas i riksstatens anslagsschema. Tilläggsstaterna ha icke balanserats med inkomster, bortsett från de enstaka fall, då nya skatter beslutats under budgetåret.

Det belopp varmed tilläggsstaterna minska budgetöverskottet eller öka underskottet framkommer i budgetredovisningen.

95. De *beredskapsstater* som fastställas enligt RF § 63 ha givits samma utformning som tilläggsstaterna och sakna sålunda inkomstsida. Förskottsstater slutregleras före budgetårets utgång genom anvisningar på tilläggsstat. När förskottsstat är i kraft, blir statsregleringen därför, om utgifterna ej kunna förutberäknas, avslutad först kort tid före budgetårets utgång. Vid krigsfara och under krig är detta i varje fall ofrånkomligt.

96. Vid *1949 års riksdag* behandlades frågan om tilläggsstaternas utformning. Statsutskottet framhöll (SU 102) därvid, att medelsanvisning på tilläggsstat borde begränsas till behov, »som det icke varit möjligt att förutse vid den ordinarie budgetens upprättande och som ej heller utan stor olägenhet kunna uppskjutas i avvaktan på att en ny budget fastställles». Särskilt borde möjlig-

heten att å tilläggsstat begära riksdagens bemyndigande att överskrida maximerade anslagsposter undvikas genom en mera ingående prövning av medelsbehovet vid budgetens upprättande. Riksdagens bedömande av de behov, för vilka medel äskas på tilläggsstat, borde icke föregripas genom att utgifter verkställdes eller av äskandet föranledda åtgärder vidtogos innan riksdagen prövat ärendet. Riksstaten borde vara så fullständig som möjligt. Alla krafter borde inriktas på att hålla utgifterna inom den i riksstaten fastställda ramen. Medelsäskandena på tilläggsstat borde därför begränsas till vad som befunnes oundgängligen nödvändigt. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan (skr. 190).

G. Budgetåret

97. Riksstaten upprättades åren 1809—1922 för kalenderår. Bokslutet tog till en början nära två år. Vid upprättande av förslag till riksstat kunde därför utfallet av de senaste statsregleringarna icke utnyttjas. I början på 1900-talet hade bokslutstiden förkortats till nio månader. Sålunda kunde riksstaten för år 1912, vilken upprättades år 1911, grundas på det hösten 1910 kända utfallet för år 1909. För att förkorta tiden mellan riksbokslutets framläggande och upprättandet av ny riksstat, ävensom tiden mellan riksstatens fastställande och räkenskapsårets början, omlades fr. o. m. år 1923 statsregleringsåret till att omfatta tiden 1 juli—30 juni (prop. 201/1921, skr. 334). Denna åtgärd genomfördes sedan det visat sig vara möjligt att färdigställa riksbokslutet inom sådan tid att budgetredovisningen kunde bli till omedelbar nytta för budgetarbetet. Tiden för färdigställande av budgetredovisningen är numera bestämd till den 1 november.

98. Frågan om till vilket budgetår medel böra hänföras har bedömts efter skiftande principer. Fram till omkring år 1920 beräknades riksstaten och redovisades medlen mot denna så att inkomster hänfördes till det år de debiterades och utgifter till det år för vilket de anvisats eller under vilket de anordnats, oberoende av när de likvida transaktionerna ägde rum. En ny skatt kunde sålunda bli uppförd i riksstaten året innan den kom till kassamässigt uttryck. Den kassamässiga brist som då uppstod måste täckas av disponibla reserver eller av riksgäldskontoret. Detta förhållande rättades genom statsbokföringsreformen (p. 11), varvid budgetredovisningen omlades till kassaredovisning. Omläggningen underställdes ej riksdagen.

H. Riksstatens och tilläggsstaternas upprättande

99. Riksstaten upprättas av riksdagen (jfr ovan p. 29). Under början av 1800-talet, då årliga riksdagar icke höllos, fastställdes riksstaten att gälla för högst fem statsregleringsår. Statskontoret skulle därvid erhålla nådig befallning att i överensstämmelse med vad ständerna anfört årligen upprätta och till Kungl. Maj:ts fastställelse överlämna staterna samt därvid tillse, »att alla de besparingar, som under tiden inträffande omständigheter kunna medgiva, bliva behörigen iakttagna och staten därjämte så tidigt upprättad, att den i de första månaderna av året må komma vederbörande till handa och lända till efter rättelse vid skeende utbetalningar» (Ad. 10 april 1810, sid. 264). De mellan riksdagarna tillämpade staterna blevo alltså i sitt nya skick fastställda av Konungen, vilket ofta skedde under räkens-

skapsåret eller efter dess utgång. Därvid kunde i redovisningen införas inkomstitlar utöver de av riksdagen fastställda. Sedan årliga riksdagar fr. o. m. år 1866 hållas, upprättas riksstaten endast av riksdagen.

Riksstaten upprättas vanligen med ledning av två propositioner, nämligen statsverkspropositionen och en senare under vårsessionen avlämnad proposition angående komplettering av rikstatsförslaget. I den senare ges dock ingen specifikation utan endast en sammanfattning över förändringarna på utgiftssidan i förhållande till förslagen i statsverkspropositionen. Detta sammanhänger med att ändringar på utgiftssidan framgå ur olika specialpropositioner och utskottsutlåtanden rörande vissa särskilda anslag. Kompletteringspropositionen får avlämnas efter utgången av tiden för avgivande av anslagspropositioner (jfr RO § 54). Den av riksdagen upprättade riksstaten underskrives av kamrarnas talmän och avlämnas till Konungen före budgetårets ingång.

Tilläggsstat fastställles numera icke som en utformad stat. Riksdagens beslut om anvisningar på tilläggsstat meddelas allenast i vanliga riksdagsskrivelser. Ofta fastställas tilläggsstater på grund av två propositioner, en vid riksdagens början och en vid slutet av den för budgetpropositionernas avlämnande bestämda propositionstiden. Proposition om tilläggsstat kan även föreläggas riksdagen vid senare tidpunkt, därest uppskov med framställningen skulle lända riket till allvarligt men eller eljest synnerliga skäl föreligga för dess avlåtande (jfr RO § 54). En sammanställning av de under budgetåret anvisade tilläggsstatsanslagen upprättas av statsutskottet i särskilt memorial till riksdagen.

IV. Utgifternas gruppering i och redovisning mot riksstaten

A. Huvudprinciper för utgifternas redovisning och gruppering

100. I riksstat och tilläggsstat uppförda anslag, respektive de anslagsposter till dessa som fastställas av Kungl. Maj:t och riksdagen eller av Kungl. Maj:t ensam, äro normerande för kontoindelningen i de statliga myndigheternas bokföring. De bestämmelser som gälla driftbudgetens anslag sammanfattas för varje budgetår i statsliggaren, i den mån de hunnit meddelas innan denna utgives från trycket.

Huvudreglerna för utgiftssidans uppställning ha behandlats i det föregående. (Kap. III). I det följande redogöres för grunderna för utgifternas redovisning och gruppering samt för tillkomsten av de nuvarande härom gällande bestämmelserna.

101. *Statliga bokföringsmetoder* jämföras ofta med de bokföringsmetoder som användas hos enskilda affärsföretag. En sådan jämförelse kan, särskilt i fråga om utgiftsredovisningen, lätt leda till felaktiga slutsatser, beroende på att statlig bokföring — därest med sådan avses den bokföring som användes hos de administrativa myndigheterna — icke är och heller icke skall vara affärsmässig. De statliga affärsverken däremot använda affärsmässig bokföring, ofta efter mönster från motsvarande svenska eller utländska företag.

Den viktigaste skillnaden mellan statlig kameral bokföring och affärs-

bokföring ligger däri, att statens utgifter i huvudsak avse relativt fasta kostnader för administration och för statsbidrag samt utgå enligt på förhand fattade beslut, medan i affärsbokföringen en större del av utgifterna är beroende av inkomstillflödet och rörlig i förhållande till verksamhetens omfattning. Den statliga budgeten får därför delvis annan konstruktion än ett affärsföretags budget. I statlig budget är bruttoutgiften det viktigaste elementet, i affärsföretagets budget är relationen mellan rörliga intäkter och kostnader ett lika väsentligt element. Härvid bortses givetvis icke från att ett affärsföretag även har administrativa utgifter och att staten även har affärsmässig verksamhet, avgörande är endast att dessa kostnadselement i de nämnda bokföringstyperna ha väsentligt olika betydelse för budgetens utformning.

Det nu sagda utesluter icke, att även statsbokföringen kan ordnas som en kostnadsbokföring. Sålunda grupperas numera de administrativa myndigheternas utgifter på sådant sätt, att man kan erhålla en så långt möjligt riktig bild av deras kostnader. Den väsentliga skillnaden ligger däri, att kostnaden i statsbokföringen i princip hänföres till det år utbetalningen sker medan den i affärsbokföringen hänföres till det år på vilket den belöper (jfr pensionskostnader p. 117 f).

Som förut sagts redovisas efter 1911 års budgetreform kostnaderna för statlig affärsverksamhet i princip på sär-

skilda konton, från vilka resultatet, överskottet eller underskottet, överföres till riksstaten eller täckes från denna. Detta gäller icke blott medel hänförliga till kapitalfonder och diversemedelsfonder, utan även affärsässig verksamhet vid vissa av administrativa myndigheter förvaltade verkstäder, förråd, laboratorier och jordegendomar. Fr. o. m. budgetåret 1934/35 har dock i några fall föreskrivits bruttoredovisning över riksstaten för sådan verksamhet, varvid utgifter som variera i förhållande till motsvarande inkomster upptagas brutto såsom rörliga kostnader på riksstatens utgiftssida.

Enligt de ursprungliga principerna för utgifternas redovisning kunde endast i förväg fastställda utgifter avföras från riksstatens anslag. I viss utsträckning kunna dock oförutsedda utgifter icke undvikas. Staten kan nämligen genom domstolsutslag eller på annat sätt, exempelvis genom förpliktelser som icke äro förutsedda vid tiden för riksstatens upprättande, vara pliktig att verkställa vissa likvider, för vilka medel icke anvisats av riksdagen. Därjämte kunna uppkomma utgiftsbehov, som omedelbart måste verkställas för undvikande av ytterligare förluster, exempelvis utgifter som föranledas av brand, haverier eller olyckshändelser av annan art. Sådana utgifter betalades tidigare förskottsvis för att i efterhand, sedan riksdagen anvisat medel för ändamålet, täckas från riksstaten. Sedan år 1917 ha genomförts flera reformer i avsikt att bereda Kungl. Maj:t och vederbörande myndigheter möjlighet att omedelbart reglera utgifter av denna art från särskilda för ändamålet avsedda anslag (oförutsedda utgifter, extra utgifter samt några specialanslag ävensom beredskapsstaternas anslag).

B. Kungl. hov- och slottsstaterna

102. Under *riksstatens I huvudtitel* redovisas anslag avsedda att omfatta de förmåner och rättigheter, som riksdagen tillförsäkrat H. Maj:t Konungen. Huvudtiteln bildades enligt beslut vid 1809 års riksdag. Den konstitutionella grundvalen för dessa förmåner och rättigheter utgöres av de erbjudanden, som rikets ständer genom skrivelse 1/12 1809 (Ad. 18/11 1809, sid. 732—740) hembjödö konung Karl XIII och som av honom accepterades. I överensstämmelse med 1809 års riksdags beslut utgöras dessa förmåner och rättigheter dels av till beloppet bestämda årliga penningssummor för Kungl. Maj:ts och tronföljarens (kronprinsens) hovhållning, dels av den dispositionsrätt till Kungl. Djurgården och vissa slott med tillhörande trädgårdar och parker, som riksdagen tillförsäkrat Konungen. Riksdagen åtog sig att bestå erforderliga medel till slottens vård och underhåll.

Vid 1809 års riksdag uppfördes i enlighet därmed i riksstaten för år 1810 under I huvudtiteln anslag till Kungl. Maj:ts hovhållning, tronföljaren och änkedrottningen m. m., samt kungl. hovstallets utfodring, de kungl. slottens polis-, lys- och renhållning m. m. samt ved och kol för de kungl. hoven. Därjämte uppfördes anslag till de kungl. lustslottens underhåll. Vid 1815 års riksdag tillkom anslag till underhåll och vård av staten tillhöriga möbler och inventarier i de kungl. slotten. Ett anslag till livdrabantcorpsen överfördes redan 1818 till försvaret.

Efter beslut vid 1840/41 års riksdag uppdelas huvudtiteln i två avdelningar, »kungliga hovstaten» och »de kungl. slotten». Första avdelningen innefattar anslag till Konungens och övriga kungliga personers disposition. För dessa anslag skulle endast kvitto och ej redo-

visning erfordras. Till den andra avdelningen överfördes från dåvarande VII huvudtiteln medel för underhåll av Stockholms slott samt de övriga hus och byggnader i huvudstaden, som voro avsedda för den kungl. hovhållningens behov. Under denna avdelning skulle även redovisas kostnaderna för underhåll av de kungl. lustslotten. Till denna avdelning överfördes år 1914 även anslaget till polis-, lys- och renhållning vid Stockholms slott. Enligt beslut vid 1944 års riksdag (prop. 228, skr. 248) ha kostnaderna för underhåll och vård av de kungl. slotten samt slottens inkomster av fastighetsförvaltningen (dock ej av trädgårdar och parker med visst undantag betr. Gripsholms slott) överförts från denna huvudtitel till statens allmänna fastighetsfond, slottsbyggnadernas delfond (prop. 1/1945, skr. 1 och 32). Skillnaden mellan fastighetsförvaltningens utgifter och inkomster utgör den ersättning, som från budgeteten skall överföras till sistnämnda delfond och som bestrides av byggnadsstyrelsen över ett under riksstatsens VI huvudtitel anvisat anslag. Första huvudtitelns andra avdelning omfattar anslag till »polis-, lys- och renhållning samt brandväsendet vid de kungl. slotten» samt »ved och kol för de kungl. slotten».

Anslaget till Kungl. Maj:ts hovhållning bestämmes till beloppet vid tron-tillträde och utgår för Konungens livstid med visst bestämt årligt belopp (prop. 1/1908, I ht., skr. 1 och prop. 1/1951, I ht., skr. 1). Årliga anslagsäskanden erfordras icke. I den mån anslaget på grund av förändringar i penningvärdet ansetts vara otillräckligt, har före 1951/52 vid sidan av detta anvisats förstärkningsanslag. Hovhållningsanslaget beräknades vid 1809 års riksdag med utgångspunkt från en på visst

sätt sammansatt hovstat. Anslaget är avsett att bestrida samtliga kostnader för statschefen, inräknat kostnader för avlöningar m. m. för hovstaten enligt Konungens bestämmande, för Konungens resor, för all den representation som ankommer på och utövas av statschefen m. m. Tidigare utbetalade Konungen ett årligt bidrag av 60.000 kronor till Kungl. Teatern. Detta bidrag ersattes år 1920 av ett anslag under sjunde huvudtiteln (prop. 2, VII ht., sid. 35—37, skr. 428; numera ersatt av lotterimedel). Vid sidan om detta anslag utgick t. o. m. 1950/51 ett anslag till hovstallets utfodring, vilket ursprungligen torde ha varit avsett att täcka kostnader för den kungl. familjens resor inom landet. Anslaget, vars belopp ej påverkades av de förändringar som inträffade efter år 1830, sammanfördes fr. o. m. 1951/52 (prop. 1/1951, I ht.) med hovhållningsanslaget.

De anslag som anvisats till kronprins (tronföljare) och till änkedrottning ha i viss mån samma karaktär som hovhållningsanslaget.

Apanage till vissa medlemmar av konungahuset ha vid vissa tider ansetts böra utgå ur hovhållningsanslaget respektive anslaget till kronprinsen (jfr prop. 1/1939, I ht., skr. 1). Vid andra tillfällen ha vid sidan av dessa anslag anvisats särskilda apanage till vissa medlemmar av konungahuset. Sålunda uppfördes vid 1887 års riksdag särskilda anslag till Konungens söner samtidigt med att hovhållningsanslaget nedsattes med motsvarande belopp. Dessa apanageanslag utgingo med oförändrade belopp även efter konung Oskar II:s frånfälle. Vid 1947 års riksdag beslöts särskilt anslag till hertiginnan av Västerbotten (prop. 80, skr. 253) och vid 1951 års riksdag ett anslag till hertigen av Halland (prop. 1, I ht., skr. 1).

Anslaget till underhåll och vård av möbler samt andra staten tillhöriga inventarier i de kungl. slotten behandlas på samma sätt som övriga anslag under huvudtitelns första avdelning. Anslaget har dock en annan karaktär såtillvida, att det avser bidrag till husgerådskammaren för täckande av dess kostnader för underhåll och vård av staten tillhörig egendom. Detta är ej en egentlig kostnad för hovstaten. Anslaget borde följaktligen kunna höjas eller sänkas när anledning därtill föreligger. Under budgetåren 1920—1950/51 ha erforderliga höjningar anvisats på särskilda förstärkningsanslag. Fr. o. m. budgetåret 1951/52 har emellertid förstärkningsanslaget inräknats i ordinarie anslaget.

De under huvudtitelns andra avdelning, benämnd »kungl. slottsstaten», kvarstående anslagen omfatta de kostnader staten bestrider för täckande av löner och omkostnader för ståthållarämbetena, som handhava den omedelbara vården av slottsbyggnaderna med tillhörande markområden, samt för de kungl. slottens uppvärmning. Dessa anslag åskas och beräknas för varje budgetår enligt vanliga regler och de med anslagen bestridda utgifterna granskas av riksräkenskapsverket och kunna även granskas av riksdagens revisorer.

Samtliga ärenden rörande första huvudtiteln föredrages av chefen för finansdepartementet.

103. I fråga om *dispositionsrätten till de kungl. lustslotten* gäller följande.

Enligt riksdagens skrivelse den 1/12 1809 är Konungen tillförsäkrad dispositionsrätt till Drottningholms, Grips- holms, Strömsholms och Svartsjö slott med tillhörande parker och trädgårdar för deras Kungl. Majestäters och den kungl. familjens »höga nöje och som-

marsejour». Konungen har sedermera avstått från dispositionsrätten till Svartsjö slott (prop. 32 och 33/1888; skr. 57 och 58). Strömsholms slott är numera delvis — mot ersättning till fastighetsfonden — upplåtet till arméns ridskola.

Haga slott ställdes till Konungens förfogande genom ständernas skr. 14/3 1810. Ulriksdals slott och egendom skulle enligt ständernas skr. 1/12 1809 stå till dåvarande änkedrottningens disposition men skulle efter hennes fränfälle komma under ständernas disposition, dock skulle slottet och byggnaderna av Deras Kungl. Majestäter och den kungl. familjen begagnas och på statens bekostnad underhållas.

Rosersbergs slott uppläts år 1809 till Konung Carl XIII under hans livstid samt var därefter upplåtet till änkesäte åt drottning Desideria. Enligt riksdagens skr. 1/1908 skulle slottet av konung Gustav V disponeras under hans livstid på enahanda villkor som blivit bestämda år 1809 i fråga om Drottningholms m. fl. kungl. slott. Motsvarande upplåtelse har skett till Konung Gustaf VI Adolf (prop. 1/1951, I ht., skr. 1). Slottet är delvis — mot ersättning till fastighetsfonden — upplåtet till infanteriskjutskola.

Tullgarns kungsgård disponerades enligt k. br. 7/2 1807 av prinsessan Sofia Albertina (jfr skr. 1/12 1809) och har sedermera med bibehållande av samma bestämmelser varit upplåtet till konung Oscar II och konung Gustaf V under deras livstid. Slottet har tills vidare på samma villkor upplåtits till H. M. Konungen (prop. 1/1951, I ht., skr. 1).

Kostnaderna för byggnadernas underhåll ankomma på byggnadsstyrelsen (prop. 1/1945, I ht., skr. 32) medan kostnaderna för slottens bevakning, lys- och renhållning, brandväsande,

uppvärmning, parkernas underhåll m. m. ankomma på ståthållareämbetena och täckas från första huvudtiteln (prop. 228/1944, skr. 248).

Till slotten hörande egendomar skulle enligt beslut vid 1809/10 års riksdag (skr. 1/12 1809 och 27/10 1810, Ad. mars 1810, sid. 1105—1107) omedelbart eller vid senare tillfällen komma under ständernas disposition. För Tullgarns kungsgård fattades enahanda beslut år 1938 (prop. 257, skr. 244). Vissa skogar och egendomar som därefter kvarstodo under slottsförvaltningarnas vård (viss del av Svartsjö kungsgård skulle enligt skr. 57/1888 höra under Drottningholms kungsgård) överfördes den 1/7 1945 till domänverket, dock skulle Drottningholms kungsgård med tillhörande markområden samt två mindre markområden under Gripsholms slott förbli under riksmarskalksäm- betets vård och förvaltning mot viss ersättning till domänstyrelsen. Egendomarnas kapitalvärde bokföres på domänfonden (prop. 1/1945, I ht., skr. 1).

104. Konungens *dispositions rätt till Kungl. Djurgården*, som består sedan 1500-talet och tidigare haft sin grund i lag, är numera reglerad genom ständernas förenämnda skrivelse 1/12 1809. Enligt detta beslut skall Djurgården förbli under Kungl. Maj:ts enskilda disposition, varvid ständerna likväl anhöllo, att den s. k. djurgårdskassan måtte endast användas till Djurgårdens förbättring och förskönande samt därvarande broars och vägars underhåll och icke graveras med särskilda avlöningar eller gratifikationer till några vissa personer. Enligt förslag från 1908 års riksdag (skr. 1) ha djurgårdskassans medel, förutom till det med kassan avsedda ändamål, använts jämväl som bidrag till de kungl. slottens underhåll.

Detta bidrag utgår numera till statens allmänna fastighetsfond (prop. 1/1945, skr. 32).

C. Departementshuvudtitlarna

105. *Varje departements huvudtitel omfattar* de anslag på driftbudgeten, som äro hänförliga till departementets förvaltningsområde och som äskas hos riksdagen efter föredragning i statsrådet av vederbörande departementschef (eller av annat statsråd efter handläggning inom departementet). För närvarande (1951/52) finnas följande departementshuvudtitlar.

Andra huvudtiteln, justitiedepartementet, som bildades i samband med genomförandet av 1840 års departementalreform, omfattar utgifterna för departementet, rättsväsendet och fångvården ävensom utgifterna för statsråden utan departement.

Tredje huvudtiteln, utrikesdepartementet, som likaledes bildades i samband med genomförandet av 1840 års departementalreform omfattar, förutom kostnaderna för departementet och utrikesrepresentationen, även Sveriges kostnader för internationella förhandlingar, skiljedomstolen i Haag, Förenta Nationerna m. m. samt vissa kostnader för svenska medborgare i utlandet, för upplysningsverksamhet i utlandet m. m.

Fjärde huvudtiteln, försvarsdepartementet, motsvarar den år 1809 bildade tredje huvudtiteln för militär- och försvarsverken, vilken 1823 delades på två huvudtitlar för respektive lantförsvaret och sjöförsvaret, vid 1840 års departementalreform omdöpta till fjärde huvudtiteln, lantförsvarsdepartementet och femte huvudtiteln, sjöförsvarsdepartementet. Vid 1920 års departementsreform sammanslogos dessa huvudtitlar till nuvarande fjärde huvudtiteln. Samtidigt därmed överflyttades lots- och

fyrväsendet till det då nybildade handelsdepartementet (prop. 359/1919 A och 3/1920, skr. 222/1919 A och 19/1920). Huvudtiteln omfattar utgifterna för det militära försvarsväsendet och sjökartverket, medan kostnaderna för civilförsvaret redovisas under inrikesdepartementets huvudtitel.

Femte huvudtiteln, socialdepartementet, bildades vid 1920 års departementsreform genom utbrytning ur den tidigare sjätte huvudtiteln, civildepartementet (tillkommen vid 1840 års departementalreform), av alla kostnader för landsstaten, polisväsendet, sjukvården, sociala ändamål m. m. Genom beslut vid 1947 års riksdag delades socialdepartementet på två departement, socialdepartementet och inrikesdepartementet (prop. 32 och 33/1947, skr. 59 och 93). Socialdepartementets huvudtitel omfattar därefter kostnaderna för departementet, socialstyrelsen med dithörande verksamhet, arbetsmarknadsstyrelsen med dithörande verksamhet, förbättrande av bostadsförhållanden, olycksfallsförsäkring och arbetarskydd, folkpensionering m. m.

Sjätte huvudtiteln, kommunikationsdepartementet, bildades vid 1920 års departementsreform genom uppdelning av den tidigare sjätte huvudtiteln. Huvudtiteln omfattar kostnaderna för departementet, väg- och vattenbyggnadsväsendet, vägtrafikväsendet, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (sedan 1945/46, tidigare nionde huvudtiteln), byggnadsväsendet, vissa tekniska institut, statens elektriska inspektion och djurgårdsnämnden, m. m. Från denna huvudtitel (resp. tidigare motsvarande utgiftsgrupper under civildepartementet) ha till vederbörande kapitalfonder överförts utgifter för post- och telegrafverken (vid 1911 års budgetreform), byggnadsanslagen (1935/

36), luftfarten (1938/39) och luftfartsstyrelsen (1945/46).

Sjunde huvudtiteln, finansdepartementet, bildades vid 1840 års departementalreform. Huvudtiteln omfattar numera utgifterna för departementet, kammarkollegiet, statskontoret, kamrarrätten, statistiska centralbyrån, riksräkenskapsverket, konjunkturinstitutet, statens sakrevision, statens organisationsnämnd, valutakontoret, tullverket, kontrollstyrelsen, mynt- och justeringsverket, bank- och fondinspektionen samt sparbanksinspektionen. Hit höra vidare övriga kostnader för folkbokföringen, skatte- och kontrollväsendet samt vissa ersättningar för särskilda förmåner och rättigheter m. m.

Från denna huvudtitel överflyttades vid 1920 års departementsreform byggnadsärendena till kommunikationsdepartementet, ärenden angående industri, handel och sjöfart till handelsdepartementet och ärenden angående teatern till ecklesiastikdepartementet.

Åttonde huvudtiteln, ecklesiastikdepartementet, bildades i samband med 1840 års departementalreform. Huvudtiteln omfattar numera utgifterna för departementet, arkiv, bibliotek, museer, kyrkliga ändamål, akademier, större delen av det högre och lägre undervisningsväsendet, folkbildningsåtgärder samt understöd åt vetenskap, vitterhet och konst. (I 1809 års riksdag var denna utgiftsgrupp delad på dåvarande fjärde, femte och sjätte huvudtitlarna, jfr ovan p. 62).

Nionde huvudtiteln, jordbruksdepartementet, tillkom genom beslut vid 1899 års riksdag (prop. 21/1899, skr. 122/1899 och 3/1900). I 1812 års riksdag uppfördes en huvudtitel för jordbruket, handeln och näringarna (se ovan p. 62), vilken efter 1840 års departementalreform uppgick i sjunde huvudtiteln.

Nuvarande nionde huvudtiteln omfattar utgifterna för departementet, lantbruksstyrelsen med underlydande organ, lantbruksakademien, undervisningsanstalter för jordbruk och lantmannanärningar, hästavel och boskapsskötsel, veterinärväsendet, jordbruk, fiske, skogsväsen, lantmäteriväsendet, kartverket, lappväsendet, m. m.

Tionde huvudtiteln, handelsdepartementet, bildades vid 1920 års departementsreform, i huvudsak genom överflyttning av ärenden från finansdepartementet. Huvudtiteln omfattar utgifterna för departementet, kommerskollegium, lotsverket och patent- och registreringsverket ävensom övriga kostnader för bergsbruk, industri, hantverk, slöjd, handel och sjöfart. Till denna huvudtitel höra även lotterimedlen, vilka bl. a. disponeras för teatrar och konsertföreningar. Sakligt sett borde ärenden rörande sådana inrättningar handläggas inom ecklesiastikdepartementet.

Enligt beslut vid 1939 års urtima riksdag (prop. 32 och 33/1939 U, skr. 1, 2 och 70), inrättades ett särskilt departement, folkhushållningsdepartementet, för handhavande av folkförsörjningsärenden under andra världskriget. Huvudtiteln betecknades Xa 1939/40, elfte huvudtiteln 1940/41 — 1947/48 och tolfte huvudtiteln 1948/49—1949/50 samt omfattade utgifterna för kristidskommissionerna, statens priskontrollnämnd och överrevisionen för krisförvaltningen ävensom riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap (före 1939/40 fjärde huvudtiteln). Enligt beslut vid 1950 års riksdag överfördes huvuddelen av dessa ärenden, i den mån de kvarstodo vid utgången av budgetåret 1949/50, till handelsdepartementet och jordbruksdepartementet (prop. 3/1950, skr. 32).

Elfte huvudtiteln, inrikesdepartementet (1947/48 huvudtiteln Va), bildades genom beslut vid 1947 års riksdag genom en uppdelning av förutvarande socialdepartementet. Huvudtiteln omfattar utgifterna för departementet, medicinalstaten samt hälso- och sjukvården, alkoholistvården, överståthållareämbetet och landsstaten, polisväsendet, civilförsvaret och brandväsendet.

*Tolfte huvudtiteln, civildepartementet*¹, inrättades enligt beslut vid 1950 års riksdag (prop. 3, skr. 32), varvid löne- och pensionsärenden överfördes från finansdepartementet till det nyinrättade departementet. Kostnaderna för statens lönenämnd och statens avtalsnämnd överfördes hit från sjunde huvudtiteln, varjämte statens pensionsanstalt, som tidigare redovisats vid sidan om riksstaten, upptogs på denna huvudtitel (prop. 1/1950, Utg. sid. 1 och XII ht., skr. 12). Vidare fördes hit den tidigare huvudtiteln för pensionsväsendet, som omfattade alla kostnader för pensionering av statliga befattningshavare ävensom statsunderstödd pensionering (ej folkpensionering) och allmänna indragningsstaten. Huvudtiteln för pensionsväsendet uppfördes 1809 som sjunde huvudtiteln, varvid allmänna indragningsstaten uppfördes som särskild huvudtitel. Dessa båda huvudtitlar sammanslogos i 1842 års riksstat till en huvudtitel, nionde huvudtiteln (1901—1920 tionde, 1921—1939/40 elfte, 1940/41—1947/48 tolfte och 1948/49—1949/50 trettonde huvudtiteln).

106. Något enhetligt system för utgifternas gruppering *inom huvudtitlarna* har före år 1934 icke funnits utarbetat. Huvudtitlarna upptogo visserligen

¹ Betr. huvudtitelns benämning jfr SU 24/1950.

sedan mitten av 1800-talet anslagsgrupper för de dit hänförliga myndigheterna, men anslagens rubricering, gruppering och utformning var mycket oenhetlig. Detta sammanhängde med att riksdagens maximering till en början var knuten till huvudtitlarna. Huvudintresset fästes därför mer vid anslagens konstitutionella karaktär än vid deras sakliga innehåll. En besparing på ett anslag kunde sålunda av Kungl. Maj:t användas till ändamål, som icke svarade mot anslagets benämning.

1911 års riksstatsreform berörde icke detaljerna i uppställningen av anslags titlarna. Med budgetens tillväxt efter första världskriget ökades kraven på en finanstekniskt välordnad anslagsuppställning. Det visade sig efterhand allt tydligare att riksstatens utgiftssida icke fyllde berättigade krav på överskådlighet och enhetlighet.

107. *1934 års reform.* I en anbefalld gemensamt verkställd utredning angående ändrad uppställning av riksstaten (prop. 220/1934, bil. B) konstaterade statskontoret och riksräkenskapsverket att de mest framträdande bristerna i det då rådande systemet voro följande.

Anslagsmedel för ett och samma ändamål voro ofta uppdelade på flera anslag (ordinarie och extra anslag, huvudanslag och förstärkningsanslag).

Under samma anslag voro i vissa fall sammanförda dels utgifter för verksamhet i statens regi, dels utgifter för bidrag till icke statlig verksamhet eller understöd till enskilda.

Avlöningskostnaderna för verksamhet i statens regi voro splittrade på å ena sidan för respektive myndigheter anvisade anslag (myndighetsanslag) och å andra sidan för varje huvudtitel

gemensamma anslag (gemensamhetsanslag).

De olika slagen av omkostnader för verksamhet i statens regi redovisades än på myndighetsanslag, än på gemensamhetsanslag.

Statuppdelningen på för verksamhet i statens regi anvisade myndighetsanslag var icke enhetlig. Beträffande avlöningsstaterna redovisades sålunda avlöningsförhöjningar och vikariatsersättningar än gemensamt med grundavlöningar än separat. I omkostnadsstaterna voro de olika utgiftsslagen ofta ej redovisade på skilda poster och statbeloppens ordningsföljd var i många fall föga rationell. För åtskilliga myndigheter voro i statuppställningen avlönings- och omkostnadsposter ej särskilda.

Vid en jämförelse av anslagsuppställningen inom skilda huvudtitlar framträdde därjämte betydande olikheter beträffande den omfattning, i vilken uppdelning av utgifterna på självständiga anslag ägt rum, ävensom i fråga om anslagens sammanförande i huvud- och undergrupper.

Myndigheterna föreslogo två alternativ till omläggning av riksstatsens utgiftssida, A och B. Alternativet A avsåg att skapa enhetlighet genom anvisande av särskilda anslag till varje myndighet (ang. innebörden av detta förslag se p. 109). Alternativet B innefattade en radikal omläggning av dittills gällande ordning. Enligt detta förslag skulle nämligen utgifterna på varje huvudtitel eller — då viss huvudtitel ansetts böra uppdelas i flera huvudgrenar — på varje huvudgren fördelas på anslag under fyra fasta huvudrubriker, nämligen avlöningar, omkostnader, statsersättningar och statsbidrag m. m. samt övriga behov. Med genomförandet av en sådan uppgiftsuppdelning skulle den

i dåvarande riksstatsuppställning tillämpade indelningen av huvudtitlarna ersättas med en efter utgifternas beskaffenhet utformad indelning. De för ett och samma verksamhetsområde anvisade anslagsmedlen skulle sålunda enligt detta förslag splittras på skilda huvudavdelningar. Vad särskilt anginge utgifterna för verksamhet i statens regi skulle dessa därvid uppdelas på två avdelningar, den ena avseende personalkostnader och den andra sakliga kostnader. Beträffande personalkostnaderna skulle uppdelning av anslagsmedlen på myndighetsanslag genomföras, medan för de sakliga kostnaderna anslagsmedlen skulle sammanhållas på gemensamhetsanslag.

I prop. 220/1934 anfördes att alternativet B innebure den fördelen, att det uppdrog en tydlig gräns mellan utgifter för statens egen verksamhet å ena sidan, och å den andra bidrag till icke statlig verksamhet eller understöd till enskilda, i det att bidrag och understöd av statsmedel för varje förvaltningsgren sammanförts till en huvudavdelning. Emellertid ansågs alternativet A, vilket genomgående förordats av remissmyndigheterna, överlägset ur budgetbehandlings- och redovisningssynpunkt. B-alternativet ansågs innebära en brytning med den pågående utvecklingen på detta område.

1934 års riksdag godkände de föreslagna nya grunderna för ändrad uppställning av riksstatens utgiftssida (skr. 203/1934). I prop. 1/1935 (Utg.), angåvos de riktlinjer efter vilka riksstatsförslaget för budgetåret 1935/36 uppställts. Riksdagen fann ej anledning till erinran häremot (skr. 20/1935).

108. *Ändamålsgrupper.* Inom varje huvudtitel sammanföras anslagen i grupper under grupperubriker. Efter

1934 års reform sker denna rubricering så, att utgifterna sammanföras efter sitt ändamål. Den första grupperubriken omfattar alltid anslag till departementet. Därefter följa rubriker för olika förvaltningsområden och utgiftsändamål. Inom varje sådan grupp upptagas först anslagen till det eller de ämbetsverk, som ha att handlägga dithörande ärenden, samt anslag till dit hörande underförvaltningar och lokalförvaltningar. Därefter följa de olika anslag som avse utgifter hänförliga till ändamålsgruppen i fråga, varvid anslag som avse statliga åtgärder, statliga ersättningar och bidrag till icke statlig verksamhet så vitt möjligt särskiljas.

Sist i varje huvudtitel uppföres en grupperubrik för »Diverse», vilken upptager dels för flera förvaltningsområden gemensamma anslag, dels anslag som icke lämpligen kunna inrymmas under annan grupperubrik.

109. *Utgifternas fördelning på anslag.* Med 1934 års reform avsågs, att fördelningen på särskilda riksstatsanslag av de medel, som anvisades för bestridande av statsverkets utgifter, skulle ske efter enhetliga grunder. Såsom första indelningsgrund gällde härvid, att utgifter för statens egen verksamhet — d. v. s. anslagen till myndigheternas verksamhet — särskildes från bidrag eller understöd till icke statlig verksamhet. Vad förstnämnda utgiftsgrupp angår skedde anslagsuppdelningen efter myndigheter så att ett eller flera anslag anvisades för varje myndighet eller, i vissa fall, för en enhetlig grupp av myndigheter (exempelvis länsstyrelserna). Medelsanvisningen för de olika myndigheterna anordnades på sådant sätt, att de olika huvudslagen av utgifter — i främsta rummet personalkostnader och sakliga kostnader — kunde

hållas isär. I allmänhet anvisades härvid för varje myndighet två anslag, ett avlöningsanslag och ett omkostnadsanslag. För vissa institutioner uppfördes allenast ett riksstatsanslag, från vilket såväl avlöningar som omkostnader bestredos. Å andra sidan förekom i undantagsfall att flera avlöningsanslag upptogos för en och samma myndighet, i det att avlöningskostnaderna vid viss verksamhetsgren hos myndigheten ansågos böra redovisas för sig. Vid sidan av det till omkostnader i allmänhet avsedda anslaget anvisades för vissa myndigheter speciella anslag till sakliga kostnader, nämligen särskilt till vetenskapliga institutioner, arkiv och bibliotek samt verk med liknande arbetsuppgifter anslag till materiel, till bokinköp och bokbindning samt till samlingars underhåll och ökande. För vissa verk med stor lokalförvaltning — såsom fångvärderna, tullverket och lotsverket — upptogos särskilda avlöningsanslag för verkets styrelse och för lokalstaten men ett gemensamt omkostnadsanslag för verket i dess helhet.

För en till avlöningskostnader hänförlig utgift, dyrtidstilläggen, skedde avvikelser från principen, att samtliga utgifter för en myndighet skulle redovisas under ett eller flera för myndigheten anvisade anslag. Där ej särskilda förhållanden, i regel sammanhängande med förekomsten av specialbudgeter, annat föranledde, skulle dyrtidstillägg till befattningshavare i statens tjänst utgå från för ändamålet under de olika huvudtitlarna upptagna gemensamhetsanslag. Numera utgående rörligt tillägg redovisas däremot på respektive avlöningsanslag (jfr p. 111 och 117).

Samtidigt med den systematiska fördelningen på självständiga riksstatsanslag av utgifterna för statens egen verksamhet genomfördes en likformig upp-

ställning av staterna för avlönings- och omkostnadsanslagen. Härigenom erhöles en enhetlig uppdelning av personalkostnaderna på olika slag av avlöningsutgifter och av de sakliga kostnaderna efter olika utgiftsslag. Avlöningskostnadernas gruppering skedde härvid med hänsynstagande till dessa kostnaders särskilda konstitutionella karaktär.

I prop. 220/1934 uttalades, att såväl avlönings- som omkostnadsstaten borde underställas riksdagens prövning, varvid förutsattes, att riksdagen i allmänhet — såsom dittills plägat ske — fastställde avlöningsstaten men beträffande omkostnadsstaten, likaledes i överensstämmelse med dittillsvarande praxis, i regel endast bestämde statens slutsumma. För vissa större verk och institutioner, beträffande vilka riksdagen dittills fastställt även omkostnadsstaten, borde dock samma ordning även i fortsättningen tillämpas.

Avlöningsstaterna ha av riksdagen och Kungl. Maj:t i regel fastställts att gälla tillsvidare fr. o. m. visst budgetår, under det att omkostnadsstaterna av Kungl. Maj:t fastställts endast för ett budgetår i sänder.

110. *Avlöningsanslagen* skulle enligt 1935 års bestämmelser uppdelas i anslagsposter, specificerade i en avlöningsstat. Denna kunde omfatta poster för avlöningar till tjänstemän å ordinarie stat, övergångsstat, indragningsstat och extra stat, arvoden och särskilda ersättningar, bestämda av Kungl. Maj:t, avlöningar till övrig icke ordinarie personal samt särskilda löneförhöjningar till ordinarie och icke ordinarie personal. Posten för icke ordinarie personal uppdelades i underposter för grundavlöningar och avlöningsförhöjningar (prop. 1/1935, Utg. sid. 11—17, skr. 20).

Såsom grundval för avlöningsstatens uppställning och anslagsberäkning hade för nyreglerade verk upprättats personalförteckningar, upptagande dels samtliga vid verket befintliga ordinarie befattningar — vare sig å ordinarie stat, övergångsstat eller indragningsstat — dels ock vid verket förefintliga befattningar å extra stat (avseende endast befattningar i högre lönegrad än dåvarande 20 lönegraden). Personalförteckningen, vilken underställdes riksdagens godkännande, upptog antalet befattningar och dessas lönegrader.

1934 års konstruktion av avlöningsstaterna innebar i fråga om avlöningskostnadernas uppdelning på ordinarie och icke-ordinarieposter, att kostnaderna anknötos till tjänsterna, oberoende av vem som uppehöll dessa. Avlöning och vikariatsersättning till icke-ordinarie tjänstemän utgick nämligen under vikariat å ordinarie tjänst från ordinarieposten.

Syftet med denna gruppering av utgifterna var att möjliggöra en förbättrad kontroll över personalstaternas och avlöningskostnadernas storlek (jfr nedan p. 139).

Efter förslag i prop. 1/1939, Utg., vilket bifölls av riksdagen (skr. 18), erhöll avlöningsstaterna en uppställning, som anslöt sig till den samma år genomförda löneregleringen. I personalförteckningarna bortföll avdelningen tjänstemän å extra stat samt upptogs extra ordinarie tjänstemän i högre lönegrad än dåvarande 20. Anslagsposten avlöningar till tjänstemän å extra stat slopades och lönerna till dittillsvarande extra statstjänstemän överfördes till posten avlöningar till icke-ordinarie personal. Vidare tillkom en ny anslagspost till rörligt tillägg.

111. *För avlöningsanslagen nu gällande bestämmelser.* Vid 1940 års urti-

ma riksdag beslöts ändrade grunder för uppställningen av avlöningsstaterna för allmänna civilförvaltningens myndigheter (prop. 35, skr. 55). Ändringarna avsågo att möjliggöra större överskådlighet i avlöningskostnadernas redovisning, samt att åvägabringa större sparsamhet i personaldispositionerna och förenkling av myndigheternas redovisningsarbete. För att eliminera de olägenheter, som följt med det förut gällande systemet, skulle avlöningskostnaderna för icke-ordinarie tjänstemän i princip bestridas från anslagsposten avlöningar till icke-ordinarie personal även till den del de avsågo vikariat å ordinarie tjänster. Vidare skulle uppdelningen av icke-ordinarieposten i en vanligen obetecknad grundavlöningspost, vilken sålunda ej finge överskridas, och en förslagsvis angiven avlöningsförhöjningspost borttagas. Såväl ordinarie- som icke-ordinarieposten skulle i fortsättningen beräknas till vad som kunde antagas motsvara den verkliga belastningen.

Avlöningsstaterna erhöles härvid i normalfallen följande utseende.

1. Avlöningar till ordinarie tjänstemän, förslagsvis;
2. Arvode och särskilda ersättningar, bestämda av Kungl. Maj:t;
3. Avlöningar till övrig icke-ordinarie personal;
4. Rörligt tillägg, förslagsvis.

De i prop. 35/1940 U förordade principerna ligga till grund för den nuvarande statuppställningen och anslagsberäkningen under de olika huvudtitlarna. Anslagsposten till icke-ordinarie personal upptages vanligen förslagsvis för verk med omfattande lokalförvaltning, t. ex. fängvårdsanstalterna, tullstaten samt lots- och fyrstaten. Anslagspost till arvoden och särskilda ersättningar, bestämda av Kungl. Maj:t upp-

tages i regel förslagsvis i de fall, då samtliga arvoden som utgå från denna post tillkommit under riksdagens medverkan, eljest är den obetecknad. För departementen anvisas en särskild post till avlöning till departementschefen. På vissa anslag upptages i avlöningss- staten en post till särskilda löneförmå- ner. För vissa verk upptages även en anslagspost till kollektivavtalsanställd eller tillfällig personal eller liknan- de. Sistnämnda post användes före- trädessvis för de fall, då en myndighets kostnader till viss del motsvaras av uppbringningsmedel.

Närmare föreskrifter rörande dispo- sitionen av avlöningsanslagen meddelas i årlig kungörelse ang. bestridande un- der budgetåret av kostnaderna för avlö- ning enligt statens allmänna avlönings- reglemente åt civil personal (för bud- getåret 1951/52 genom KK 371/1951 innebärande i huvudsak förlängning av KK 543/1947). Dessa föreskrifter inne- bära i huvudsak följande.

Posten 1. *avlöningar till ordinarie tjänstemän* regleras i vad avser antalet tjänstemän genom personalförteckning- en. Det anvisade beloppet är därför för- slagsvis beräknat. Posten får belastas med lön till de tjänstemän som äro or- dinarie eller uppehåller ordinarie be- fattning med vikariatslöneförordnande. Posten får även belastas med vissa i kungörelsen uppräknade ersättningar till dessa befattningshavare.

Posten 2. *arvoden och särskilda ersättningar, bestämda av Kungl. Maj:t* är avsedd endast för de förmåner, som enligt Kungl. Maj:ts beslut får utgå från denna post.

Posten 3. *avlöningar till icke-ordi- narie personal*, som i regel uppföres med maximerat belopp, är avsedd för löneförmåner till all icke-ordinarie per- sonal, med undantag endast för lön vid

vikariatslöneförordnande å ordinarie tjänst. Posten skall även belastas med lön till ordinarie tjänstemän som uppe- håller extra-ordinarie tjänst med vi- kariatslöneförordnande. Vidare skall posten belastas med kostnader för över- tidsersättning (även till ordinarie tjäns- temän), för renskrivning enligt räk- ning och annat tillfälligt arbetsbiträde, för tillsyn över ämbetslokaler och över städning, samt annan ersättning till or- dinarie och icke-ordinarie personal, som ej enligt meddelade bestämmelser skall bestridas i annan ordning. Vid förord- nande att bestrida göromål, som eljest ankomma på tjänstemän i högre löne- grad, skall vikariatsersättningen samt vid vikariatslöneförordnande lönen till såväl ordinarie som icke-ordinarie tjänstemän bestridas från denna an- slagspost.

Posten 4. *rörligt tillägg* är avsedd för den del av lönen till ordinarie och icke-ordinarie tjänstemän, som motsva- rar rörligt tillägg. Posten, som uppföres förslagsvis, belastas genom omföring från posterna 1 och 3 av viss enligt särskilda bestämmelser angiven del av lön, vikariatsersättning och övertids- ersättning.

Vid sidan om förenämnda poster upp- tagas i vissa fall särskilda anslagsposter, för vilka i så fall vid medelsanvisning- en meddelas särskilda bestämmelser.

Kostnader för städning och för tjäns- temännens sjukvård utgå icke från av- löningsanslag.

För bestridande av avlöningskostna- der åt militär och civilmilitär personal gälla vissa specialbestämmelser (KK 544/1947, senast förlängd genom KK 482/1951).

112. *Omkostnadsanslagen* skulle en- ligt de av 1934 års riksdag godkända principerna i regel upptagas såsom förslagsanslag. Utgifterna skulle begrän-

sas genom att Kungl. Maj:t endast ställde bestämda belopp från anslagen till myndigheternas förfogande. I vissa fall upptogs dock anslag till omkostnader redan i riksstaten antingen såsom bestämda anslag eller såsom reservationsanslag. Materielanslag, anslag till bokinköp och bokbindning samt anslag till samlingars underhåll och ökande upptogs för vissa verksamhetsområden — huvudsakligen vetenskapliga institutioner, bibliotek, muséer och högre undervisningsanstalter — såsom särskilda reservationsanslag och ingingo sålunda ej under vanliga omkostnadsanslag. För myndigheter med huvudsakligen rent administrativa uppgifter innehöll omkostnadsstaten i regel tre poster, nämligen reseersättningar, expenser och publikationstryck. Posterna fingo — bortsett från den till expenser hörande delposten bränsle, lyse och vatten — icke överskridas utan Kungl. Maj:ts medgivande. De nämnda posterna skulle givetvis upptagas endast i den mån de motsvarade regelmässigt återkommande utgiftsändamål för vederbörande myndighet. Om exempelvis kostnader för tjänsteresor och för publikationstryck ej brukade förekomma vid en myndighet, beräknades under omkostnadsstaten medel endast för expenser. Uppkomme sedermera under budgetåret behov av medel för tjänsteresor eller för tryckning av någon publikation, hade myndigheten att hos Kungl. Maj:t göra framställning om medelsanvisning för ändamålet. I dylikt fall borde undersökas, huruvida icke det nytillkomna medelsbehovet kunde rymmas inom det för omkostnader anvisade anslaget ram. Även om detta skulle visa sig icke vara förhållandet hade Kungl. Maj:t, därest omkostnadsanslaget vore förslagsanslag, möjlighet att från anslaget anvisa erforderligt belopp för ändamålet.

Fr. o. m. budgetåret 1941/42 överfördes posten till sjukvård m. m. från avlöningsanslagen till omkostnadsanslagen.

113. Enligt för omkostnadsanslagen nu gällande bestämmelser har omkostnadsstat i normalfallen följande uppställning.

1. Sjukvård m. m., förslagsvis;
2. Reseersättningar, förslagsvis;
3. Expenser, förslagsvis;
4. Publikationstryck, förslagsvis.

Vid fastställande av omkostnadsstaterna plägar Kungl. Maj:t föreskriva, att anslagsposterna till reseersättningar och publikationstryck ej utan Kungl. Maj:ts medgivande må överskridas samt att av anslagsposten till expenser må tagas i anspråk för bränsle, lyse och vatten visst förslagsvis angivet belopp och för övriga expenser högst visst bestämt belopp. Under expensposten ingår vidare för vissa verk en delpost till expenser för annat än eget behov, vilken brukar upptagas med förslagsvis angivet belopp.

I KK 535/1941 meddelas föreskrifter angående bokföring och redovisning av utgifter från omkostnadsanslag. Häri fastställas bl. a. de undertitlar, varå till sjukvård och expenser hänförliga utgifter skola bokföras. Under sjukvårdsposten skall bokföring ske på följande undertitlar, nämligen:

- a) ersättningar åt verksläkare (tjänsteläkare),
- b) sjukhusvård,
- c) medicin,
- d) sjukvård i övrigt,
- e) begravningshjälp.

Expenskostnader för eget behov skola redovisas å följande titlar:

- a) renhållning och städning,
- b) skrivmaterialier, papper, blanketttryck och dylikt,

c) telegram, telefon och annonsering,
d) inköp och underhåll av möbler, skriv- och räknemaskiner m. fl. inventarier,

e) bokinköp, bindning av böcker och handlingar m. fl. ändamål.

Titeln e) begagnas som uppsamlingsplats för expenser som icke kunna hänföras till övriga titlar. Posten a) omfattar även avlöning till städerskor.

Från anslagspost för publikationsstryck, få avföras endast utgifter för egentligt publikationstryck, däremot ej utgifter för blanketter och liknande.

För länsstyrelserna och försvaret anvisas särskilda anslag motsvarande de här nämnda omkostnadsposterna.

I KK 543/1947 angående bestridande under budgetåret 1947/48 av kostnader för avlöning enligt statens allmänna avlöningsreglemente åt civil personal (förlängd genom årlig kungörelse) stadgas (under 7 p.) att ersättning för tjänsteresa, resekostnadsersättning i samband med semester, tjänstgörings-traktamente samt ersättning för flyttningkostnad skola utgå från anslag eller anslagspost till reseersättningar. Tjänsteresor till utlandet få dock ej utan riksdagens samtycke bestridas från denna post. Medel för bestridande av sådana resekostnader anvisas av Konungen, vanligen från anslag till extra utgifter. Nyssnämnda kungörelse innehåller även stadgande om sjukvårdskostnader.

För vissa myndigheter upptagas även andra poster än de förut nämnda, varvid särskilda föreskrifter meddelas vid medelsanvisningen. Den vanligaste anordningen för de fall, där omkostnadsanslaget avser även andra utgifter än dem som ingå under de fyra normala posterna, är att som en femte post upptages övriga utgifter, vilken i sin tur ofta uppdelas på delposter. Praxis be-

träffande maximering av dylika delposter synes ganska skiftande. I allmänhet torde emellertid särskilda poster till materiel, utrustning, instrument, inventarier och liknande vara maximerade av Kungl. Maj:t, under det att poster avseende drift, underhåll och liknande löpande kostnader i vissa fall äro förslagsvis betecknade. Ibland föreskrives att utgifter på sådana poster skola stå i viss relation till inflytande uppbördsmedel.

114. Med *sakanslag* avses ett stort antal olika anslag för utrustning, anskaffning eller underhåll av olika objekt, förrådshållning, teknisk och vetenskaplig forskning m. m. Dessa anslag kunna — liksom de i det följande (p. 131 och 132) omnämnda investeringsanslagen — omfatta både avlöningar, resekostnader, materielkostnader och andra omkostnader. De avlöningskostnader som redovisas på sådana anslag böra alltid vara tillfälliga. De avse kostnader för det ändamål anslaget skall tillgodose och de skola upphöra när detta ändamål är tillgodosett. Ofta kan icke i förväg avgöras om ett sådant arbete skall utföras i statens regi eller icke, exempelvis om ritningar för ett arbete eller annat tekniskt uppdrag skola utföras hos vederbörande myndighet eller på dess uppdrag av annan statlig myndighet, enskilt företag eller enskild person.

Sakanslag av denna typ förekomma framför allt hos myndigheter med övervägande tekniska uppgifter, såsom försvarets myndigheter, arbetsmarknadsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsverket, m. fl. En särställning intaga genom sin storleksordning de militära anslagen till övningar, mathållning, underhåll och anskaffning av materiel m. m. Frågan om överförande av lönekostnader från sakanslag till avlöningsanslag har i olika sammanhang aktualiserats. Bl. a.

ha försvarets sakanslagsutredning (1944—1946) samt 1946 års militära förvaltningsutredning sysslat med detta spörsmål, men något detaljerat förslag till lösning av frågan har ej framlagts.

115. *Myndigheternas uppbördsmedel* redovisas i stor utsträckning på omkostnadsanslag. När uppbördsmedel skola redovisas på ett anslag uppföres anslaget i riksstaten med det belopp, som utgöres av skillnaden mellan förutgifter anvisade medel och beräknade inkomster.

I det utlåtande angående uppställningen av riksstatens utgiftssida som låg till grund för 1934 års principbeslut hade statskontoret och riksräkenskapsverket förordat, att dessa medel skulle upptagas såsom tillgång för omkostnadsstaterna. Vare sig särskilda uppbördsmedel beräknats i de uppställda staterna eller icke, borde emellertid på anslagen inflytande inkomster i räkenskaperna redovisas på särskilt konto (prop. 220/1934, sid. 8, och dess bil. B, sid. 24). Samtidigt anmälde emellertid ämbetsverken sin avsikt att föreslå överflyttning till riksstatens inkomstsida av vissa uppbördsmedel. Förslag genomfördes följande år (prop. 220/1934, bil. B, sid. 8 och 35, prop. 1/1935, Ink. sid. 58 ff.).

Uppbördsmedlen kunna påverka utgifternas gruppering och redovisning i följande avseenden:

a) Med hänsyn till uppbördsmedlen ha i några fall avlönings- och omkostnadsstater sammanförts på gemensamt myndighetsanslag (exempelvis statens väginstitut).

b) Utgifter, som äro direkt beroende av inkomster, kunna utbrytas ur de anslagsposter till vilka de eljest höra och uppföras på särskilda poster. Denna

metod användes för vissa myndigheter, som äro beroende av egna inkomster.

c) Utgifter och motsvarande inkomster kunna redovisas på ett särskilt konto, vars saldo överföres till inkomsttitel eller anslag. Så förfäres bl. a. med kostnader för verkstads-, förråds- och jordbruksdrift, med vissa kostnader vid mynt- och justeringsverket och rikets allmänna kartverk m. fl. myndigheter samt med vissa utgifter vid universitetens, högskolornas och museernas institutioner.

d) Anslagsposter, som eljest skolat maximeras, kunna, om de äro beroende av inkomster, anvisas förslagsvis.

Uppbördsmedel för sakanslag tillgodoföras i regel anslaget och få användas för med anslaget avsett ändamål. Dessa uppbördsmedel utgöras vanligen av försäljningsmedel. Ett undantag utgör förrådsrörelse, som redovisas på särskilda konton vid sidan om riksstaten.

116. *För flera myndigheter gemensamma anslag.* I allmänhet anvisas för varje särskilt ämbetsverks administrationskostnader ett eller flera anslag, varjämte uppföras specialanslag för de anskaffningar, bidrag, m. m. som skola utbetalas av verket. I vissa fall anvisas emellertid anslag, som få utnyttjas av flera myndigheter. Sålunda äro praktiskt taget samtliga anslag som disponeras av länsstyrelserna av denna natur. Varje anslagspost är därvid i regel uppdelad i delposter, en för varje länsstyrelse. På samma sätt förfäres med flertalet anslag till skolväsendet, sinnessjukhusen, m. fl.

Dessa gemensamma anslag äro vanligen uppdelade på delposter, där varje myndighet har att svara för sin del av anslagsbeloppet såsom om denna vore ett självständigt anslag.

117. För flera förvaltningsområden gemensamma anslag. Varje departements huvudtitel brukade tidigare omfatta ett antal anslag, på vilka vissa omkostnader fingo redovisas oberoende av om de avsågo utgifter för skilda förvaltningsområden. Flertalet dylika anslag avskaffades som förut sagts enligt 1934 års principbeslut. Anslag till dyrtidstillägg och andra lönetillägg upphörde i huvudsak (med undantag av åttonde huvudtitels anslag) med utgången av budgetåret 1946/47.

För närvarande kvarstå i huvudsak följande gemensamhetsanslag:

a) Ersättningar till statens allmänna fastighetsfond för av myndigheter använda lokaler upptagas i vissa fall på gemensamhetsanslag för varje ifrågakommande huvudtitel. Dessa kostnader fördelas alltså icke på olika myndigheter. Undantag göres dock för ett fåtal myndigheter, vilkas samtliga utgifter skola täckas med inflytande inkomster (bank- och fondinspektionen, sparbanksinspektionen, försäkringsinspektionen, marinverkstäderna m. fl.).

b) Kommittéer och utredningar genom sakkunniga. Ett anslag anvisas i regel för varje departement.

c) Anslagen till extra utgifter, ett anslag för varje departement, användas dels till vissa smärre oförutsedda utgifter, dels ock till smärre medelsbehov av olika slag, för vilka andra anslagsmedel icke stå till förfogande. För sistnämnda ändamål ha dessa anslag använts alltsedan år 1809. Sin uppgift såsom anslag för täckning av oförutsedda utgifter erhöilo anslagen vid 1918 och 1923 års riksdagar. Anslagen kunna användas både för statliga utgifter och för bidrag. De användas bl. a. till täckning av kostnader för utrikes resor, men få ej utnyttjas till förstärkning av löneförmåner

som beslutats av riksdagen (SU 210/1948, sid. 4).

d) Det under andra huvudtiteln uppförda anslaget till ersättning åt domare, vittnen och parter får av ett stort antal olika myndigheter användas för täckande av kostnader för kronans rättegångar samt vissa andra rättegångskostnader, som skola stanna på statsverket. Dessa kostnader fördelas alltså icke på myndigheter.

e) Ersättning till postverket för befordran av tjänsteförsändelser utgår från ett under sjätte huvudtiteln uppfört anslag. Icke heller denna kostnad fördelas på myndigheter.

f) Pensionskostnaderna ha alltid redovisats såsom för statsförvaltningen gemensamma kostnader. Tidigare avsat-tes pensionsavgifter till fonder, vilkas inkomster årligen överfördes till respektive anslag under pensionshuvudtiteln. De affärsdrivande verken ombesörjde själva pensionering av sina befattningshavare och hade egna pensionsfonder. Ingen av dessa pensionsfonder var tillräcklig för att kunna ge ett uttryck för det faktiska värdet av staten åvilande pensionsförpliktelser. Bokföringen var ett uttryck för den kostnadsprincip, enligt vilken pensionsförpliktelser böra uttryckas såsom en efter försäkringsmatematiska grunder beräknad skuld. Om medel för täckande av statens totala pensionsförpliktelser skulle fonderas, skulle emellertid härför erfordras så stora belopp, att fonderingen bleve praktiskt taget omöjlig att genomföra. Pensionsfonderingen har numera avskaffats. Inkomsterna av de kvarvarande pensionsfonderna tillgodoföras riksstatens inkomstsida och pensionskostnaderna för den egentliga statsförvaltningen utbetalas brutto från pensionshuvudtiteln med de belopp, som kassamässigt belasta respektive budget-

år (prop. 1/1938, Ink. sid. 63—72, skr. 308, p. 8; prop. 1/1939, Ink. sid. 53—56). Motsvarande beslut fattades vid 1939 års riksdag i fråga om riksgäldskontoret (prop. 1, bil. Riksdagen och dess verk, skr. 412) och vid 1941 års riksdag i fråga om folkpensioneringsfonden (prop. 1, Ink. sid. 26 och 30, skr. 462, sid. 5) samt vid 1944 års riksdag i fråga om de affärsdrivande verkens pensionsfonder (prop. 276, sid. 23—26, skr. 430). I detta sammanhang torde även böra nämnas, att fondering för familjepensionskostnadernas bestridande vid riksbanken upphörde vid utgången av juni 1939 (BU 69/1939).

Den tidigare uppdelningen av pensionskostnaderna på civila och militära pensionsväsendet upphörde fr. o. m. budgetåret 1943/44. Pensionskostnaderna fördelas därefter på statliga pensionsväsendet, statsunderstödda pensionsväsendet och allmänna indragningsstaten (prop. 1/1943, XII ht, sid. 1—4), fränsett affärsverkens pensionskostnader, som bestridas av respektive verk.

g) Även det i det följande omnämnda anslaget till oförutsedda utgifter har delvis karaktär av gemensamt anslag.

118. En särskild form av gemensamma anslag utgöra de *anslag till täckning av beräknat överskridande av anslagsmedlen för rörliga tilläggsförmåner å löner och pensioner* som under senare år varit uppförda i riksstaten (1947/48, 1950/51 och 1951/52, VII resp. XII ht.). Anslagen ha tillkommit i syfte att, då beslut om höjning av rörliga lönetillägg fattats efter statsverkspropositionens framläggande och det icke varit möjligt att omräkna anslagsbeloppen för samtliga därav berörda anslag och anslagsposter, låta kostnadsökningarna komma till uttryck i budgeten. De av höjningen

föranledda utgiftsökningarna avses likväl skola i bokföringen belasta vederbörande avlöningsanslag. De här nämnda anslagen skulle belastas blott när merutgiften hänförde sig till reservationsanslag eller — efter Kungl. Maj:ts prövning i varje särskilt fall — för bestridande av kostnadsökningar för saksanslagsavlönad personal. I övrigt skulle anslagen allenast ha till uppgift att framvisa en behållning motsvarande kostnadsökningarna på avlöningsanslagen (prop. 312/1947, skr. 442; prop. 52/1951, skr. 80).

119. *Bidragsanslag*. Enligt 1934 års beslut skola bidrag till icke statlig verksamhet och understöd till enskilda genomgående särskiljas från kostnader för verksamhet i statens regi och uppföras på särskilda anslag.

Bidrag förekomma av mycket skiftande slag. De uppföras i regel på skilda anslag med hänsyn till ändamålsbestämningen. Under departementshuvudtitlarna inordnas anslagen i den ändamålsgrupp, till vilken bidragsverksamheten hör (jfr p. 108). De viktigaste bidragstyperna äro följande:

a) Den ojämförligt största gruppen både till antal och beloppsmässigt utgöres av olika slags understöd eller förmåner av social natur, som utgå till enskilda personer. Vissa bidrag utbetalas till eller åtnjutas av envar d. v. s. utan någon behovsprövning, varvid dock i regel vissa generella villkor måste vara uppfyllda i fråga om ålder etc., t. ex. folkpensioner, barnbidrag, fria läroböcker och skolmåltider. Andra bidrag utgå endast då behov därav anses föreligga, vilket i regel är knutet till vissa villkor (inkomstläge etc.) exempelvis hyres- och bostadsrabatter, mödrahjälp, sjukvård åt mindre bemedlade m. m. Åter en annan grupp utgöra bidrag som tillkomma medlemmarna av vissa in-

tressesammanslutningar såsom sjukkas-
sor, arbetslöshetskassor, m. m. Bidragen
utbetalas både i statlig regi och genom
förmedling av kommunala organ.

b) Bidrag till privata organisationer,
som understödjas av staten, exempelvis
bidrag till vetenskaplig och humanitär
verksamhet, understöd åt föreningar
m. m.

c) Bidrag till allmännyttig verksam-
het som omhänderhaves i kommunal
regi men som delvis eller i huvudsak
finansieras av staten, exempelvis till
kommunala skolor, vissa sjukvårdsan-
stalter, m. m.

d) Bidrag till kommunala och en-
skilda investeringar utbetalas från sär-
skilda anslag under driftbudgeten, ex-
empelvis till skolbyggnader, sjukhus,
skyddshem, trafikanordningar, m. m.

e) Bidrag till vissa pensionsanstalter,
exempelvis handelsflottans pensionsan-
stalt.

f) Understöd åt vissa näringsgrenar
i form av produktionsbefrämjande eller
prisreglerande åtgärder, m. m. (subven-
tioner).

g) Bidrag eller avgifter till olika in-
ternationella organisationer, exempelvis
till Förenta nationerna, organisationen
för europeiskt ekonomiskt samarbete,
Unesco, svenska institut i utlandet,
sjöfartsanordningar i andra länder,
m. m.

Bidrag av nu nämnda slag redovisas
i regel renodlade på särskilda anslag,
som icke få belastas med administra-
tionskostnader. Statens administrations-
kostnader för utbetalningen täckas från
vederbörande myndighetsanslag.

På samma sätt redovisas bidrag eller
ersättningar till statliga affärsverk för
uppgifter av icke affärsmässig natur, ex-
empelvis för beredskapsåtgärder, för
postverkets handhavande av skatteupp-
börd, m. m.

120. *Försvarets utgifter* berördes icke
av 1934 års reform. Efter särskilda ut-
redningar fattades vid 1941 års riksdag
beslut om ändrad uppställning av fjär-
de huvudtiteln (prop. 1/1941, IV ht,
sid. 3—25, skr. 4, sid. 1—2). En revi-
sion av detta beslut genomfördes sedan
den under krigsåren bestående bered-
skapen avvecklats (prop. 1/1947, IV ht,
sid. 8—11, skr. 4, sid. 1—2).

Den väsentliga skillnaden mellan
grupperingen av försvarets och de ci-
vila huvudtitlarnas utgifter ligger däri,
att *varje försvarsgren betraktas som en
enhet*. Dess kostnader redovisas där-
för på enhetliga avlönings- och om-
kostnadsanslag utan att fördelas på oli-
ka militära myndigheter. En militär be-
fattningshavare är nämligen icke fast
knuten till den myndighet eller stab
där han tjänstgör utan inordnad i en
särskild kår eller utnämnd vid ett
truppförband. Hans lön utgår därför
från vederbörande försvarsgrens avlö-
ningsanslag oberoende av var han
tjänstgör.

*Kostnaderna för de värnpliktigas av-
löningar och familjebidrag* täckas från
särskilda anslag. I övrigt betalar staten
kostnader för de värnpliktigas sjukvård,
inställelse till tjänstgöring, fria resor,
mathållning, beklädnad, tvätt, förlägg-
ning och utrustning från härför avsedda
sakanslag.

Enligt tidigare praxis skulle så gott
som alla försvarskostnader *fördelas på
försvarsgrenar*. Med den organisation
försvaret numera erhållit ha försvars-
grenarna underställts en överbefälha-
vare med en för försvaret gemensam
försvarsstab. Samtidigt ha förvaltnings-
myndigheter och ett flertal andra
organ alltmera fått karaktären av *för för-
svarskrafterna gemensamma organ*.
Detta gäller även sådana förvaltnings-
områden som militär sjukvård och fas-

tighetsförvaltning. Några hithörande kostnader fördelas dock fortfarande på försvarsgrenar enligt vissa schabloner.

Som ett led i denna utveckling ha försvarsgrenarnas anslag och anslagen till försvarsstaben sammanförts under en gemensam ändamålsgrupp, försvarskrafterna. Från denna grupp ha uteslutits de centrala förvaltningsmyndigheterna samt de andra myndigheter, som icke böra inordnas i försvarsgrenarna. Huvudtitelns anslag ha följaktligen grupperats under följande *huvudrubriker*:

- A. Försvarsdepartementet.
- B. Centrala förvaltningsmyndigheter.
- C. Försvarskrafterna:
 - Försvarsstaben
 - Armén
 - Marinen
 - Flygvapnet
- D. Vissa för försvaret gemensamma ändamål (1941/42 Vissa försvarsväsendet tillhörande institutitioner).
- E. Diverse.

De under A, B och D uppförda avlöningsanslagen inkludera endast löner till de befattningar, som äro uppförda på personalförteckningar för hithörande myndigheter ävensom löner till icke ordinarie personal hos dessa myndigheter, arvoden, m. m. Hos dessa myndigheter tjänstgörande militär personal tillhör försvarskrafterna. Anordningen motiverades även med att »denna personals kvalifikationer äro icke alltid knutna till en viss militär grad, varför ständiga växlingar i personaluppsättningen förekomma». För att tillgodose ämbetsverkens krav på viss kvalificerad personal infogades därför dessa befattningshavare icke i verkens personalförteckningar utan ingingo »i staterna för de särskilda kårerna och förbanden, från vilka kommenderingar ske till

tjänstgöring hos förvaltningsmyndigheterna».

Inom försvarsgrenarna fördelas anslagen i grupper. *Grupprubrikerna* kunna vid medelsredovisning i krig och under mobilisering användas såsom redovisningstitlar för löpande utgifter. Därmed har man velat tillgodose »intresset av att så mycket som möjligt underlätta övergången från freds- till krigsredovisning av försvarsutgifterna» (prop. 1/1941, IV ht, sid. 7).

Från principen att kostnader som icke kunna direkt fördelas på försvarsgrenar skola redovisas på gemensamma anslag ha gjorts några undantag.

Familjebidrag till värnpliktiga kunna icke exakt fördelas på försvarsgrenar. Samtliga kostnader belasta först arméns anslag till familjebidrag och fördelas sedan schablonmässigt på övriga försvarsgrenar med ledning av antalet tjänstgöringsdagar, giftermålsfrekvens bland i tjänst varande värnpliktiga samt andra omständigheter av betydelse för kostnadernas fördelning (prop. 120/1946, sid. 203—206, skr. 365, sid. 20).

Försvarsgrenarnas löpande kostnader för *sjukvård* fördelas på försvarsgrenarna efter sjukvårdsanstalter, så att varje försvarsgren täcker kostnaderna för de anstalter som äro placerade vid dem underlydande förband, oberoende av vilka försvarsgrenar där vårdad personal tillhör (prop. 1/1947, IV ht, sid. 61—62; prop. 1/1949 IV ht., sid. 207—210).

Fastighetskostnaderna fördelas på försvarsgrenar efter de delfonder av försvarets fastighetsfond, från vilka kostnaderna bestridas. Därvid hänföras alla byggnader och anläggningar som kunna anses vara för försvarsgrenarna gemensamma till arméns delfond. De gemensamma fastighetskost-

naderna täckas alltså från ett under armén uppfört anslag. Kostnader för befästningar äro dock gemensamma.

En särskild typ av kostnader representera försvarsgrenarnas *anslag till övningar*. På dessa anslag samlas de rörliga utgifterna för kårernas och förbandens utbildning, samt för förbandens förflyttningar. Hit höra alltså till övningar och utbildningskurser hänförliga kostnader för transporter, drivmedel, traktamenten, reseersättningar, arvoden till lärare, övningsmateriel, ersättningar för vid förflyttning uppkomna skador, inkvarteringskostnader m. m. Anslagen äro maximerade. Genom att samla dessa olika slag av kostnader på maximerade anslag är det möjligt att ställa bestämda belopp till de olika chefernas förfogande. Inom ramen för dessa belopp kunna sedan respektive chefer planera övningsprogrammen för underställda förband.

Från dessa regler har gjorts undantag beträffande flygvapnet. Enligt beslut vid 1946 års riksdag överfördes flygvapnets drivmedelskostnader från övningsanslaget till anslag för drift och underhåll av flygmateriel (prop. 1, IV ht, sid. 246—251, skr. 4). Motivet härtill var, att vid hög haverifrekvens ökas underhållskostnaderna och minskas antalet flygtimmar, vid låg haverifrekvens minskas underhållskostnaden, varvid flygtiden kan ökas. Av detta skäl ansågs att summan av kostnaderna för drift och underhåll borde maximeras (jfr även prop. 1/1945, IV ht, sid. 235).

Vid *förstärkt försvarsberedskap eller mobilisering* få de därav föranledda kostnaderna samma karaktär som övningskostnader, ehuru maximeringen bortfaller. Samtidigt minskas eller upphör belastningen på ett stort antal för fredstid avsedda anslag. Sådana beredskapskostnader redovisas därför icke

samlade på samma sätt som övningskostnader utan fördelas efter sin art på titlar motsvarande de under försvarsgrenarna uppförda grupprikerna.

D. Oförutsedda utgifter

121. Nuvarande trettonde huvudtiteln, som endast omfattar anslaget till oförutsedda utgifter, uppfördes såsom huvudtitel fr. o. m. budgetåret 1938/39. Anslaget uppfördes första gången i samband med beslut om förskottssystemets avveckling i tilläggsstaten för år 1918 »vid sidan av» huvudtitlarna (prop. 1 och 2/1918 A, skr. 444).

Anslaget står till Kungl. Maj:ts förfogande under villkor

att utgiften är av så brådskande art, att frågan ej hinner underställas riksdagen,

att utgiften är av den storlek att vederbörande huvudtitels anslag till extra utgifter med hänsyn till därå förefintlig behållning icke lämpligen kan för ändamålet anlitas,

att utgiften är av beskaffenhet att ej kunna bestridas av andra till Kungl. Maj:ts förfogande stående medel,

att utgiften icke heller avser ändamål, för vilka anslag uppförts på sådan beredskapsstat, varom förmåles i § 63 regeringsformen (1941),

samt att genast vid nästa riksdags början en särskild specificerad anmälan göres till riksdagen om de utgifter, Kungl. Maj:t under det senaste året anvisat att utgå av anslaget.

Dessa villkor, som ha utformats i prop. 2/1918 A, skr. 31 och 444, samt prop. 293/1941, sid. 5, skr. 418, fastställas av riksdagen för varje budgetår (jfr prop. 1/1951, bil. 15).

Från anslaget få vidare enligt medgivande av riksdagen avföras

ersättning för förlust av eller skada å egendom utom riket till personer, vilka uppehålla sig därstädes och äro i ri-

kets tjänst, ävensom till deras familjemedlemmar och personliga tjänare (prop. 183/1944, skr. 329, prop. 282/1948, skr. 406),

belopp, som kronan genom lagakraftvunnen dom ålagts att utgiva, under förutsättning att andra medel icke stå till förfogande för ändamålet (prop. 1/1948, bil. 16, skr. 297) samt

haverikostnader avseende marinens fartyg, därest kostnaden för varje enstaka haveri överstiger 5 000 kr. (prop. 35/1949, skr. 87).

Beslut angående utgifter under anslaget till oförutsedda utgifter fattas i fråga om varje särskild utgift efter fördragning av chefen för det departement, till vars förvaltningsområde utgiften hör, i samråd med chefen för finansdepartementet. Anslaget är alltså ett för I—XII huvudtitlarna gemensamt förstärkningsanslag. Huvuddelen av utgifterna avse försvaret. Tidigare har anslaget även använts för förstärkning av olika anslag, främst till kommittéer och utredningar, extra utgifter, arbetslöshetens bekämpande m. m. Numera ske sådana förstärkningar i regel genom anslag på tilläggsstat.

Sedan budgetåret 1939/40 har tillkomsten av särskilda tilläggsstater medfört ändrade former för medelsanvisningen till oförutsedda utgifter under tid då riksdagen varit samlad till session. Anslaget har under sådan tid endast tagits i anspråk för de tre sistnämnda utgiftsgrupperna, medan för andra utgifter som hade kunnat bestriktas därifrån i stället äskats anslag på tilläggsstat under respektive huvudtitlar. För medelsbehov som uppkommit under tid då riksdagssession ej pågår har anslaget däremot anlitats i full utsträckning (jfr prop. 293/1940, sid. 3, samt uttalanden i statsverkspropositionerna 1941—1949).

122. Anslaget till oförutsedda utgifter användes såsom ett *specialkonto för skaderegleringar*. Regeln att kronan skall stå självrisk för vissa skador kan återföras till ett k.br. 27/6 1821, enligt vilket brandförsäkring icke må tagas å kronans ej förut brandförsäkrade byggnader. Enligt kungl. beslut 30/7 1858 föreläge ej skäl till brandförsäkring av statens järnvägsbyggnader. Beslut att försäkringar icke skola tagas ha fattats i fråga om statens teaterbyggnader år 1927 (skr. 8 A, sid. 34) och i fråga om de affärsdrivande verkens egendom genom k. br. 18/3 1926.

Frågan om tillskapandet av en statens brandförsäkringsfond behandlades efter utredning vid 1920 års riksdag (prop. 1, bil. Oförutsedda utgifter, sid. 4; skr. 408). Chefen för finansdepartementet fann skäligen onödigt tillskapa en särskild fond för att åstadkomma en utjämning på en följd av år av statens ifrågavarande, tillfälligt inträdande kostnader. De årliga utgifterna i fråga om brandskador beräknades icke bli större än att de kunde täckas från anslaget till oförutsedda utgifter, som även i övrigt syntes lämpat för större utgifter av ifrågavarande beskaffenhet, vilka icke kunde täckas med andra medel. Riksdagen biträdde denna uppfattning.

1913 och 1937 års riksdagsrevisorer (rev. ber. 1938, § 40) ha förordat, att enhetliga föreskrifter utfärdas rörande försäkring av kronan tillhörig egendom. Några sådana föreskrifter ha emellertid icke utfärdats, utan frågor om försäkring ha efter framställning av myndigheterna bedömts från fall till fall.

I fråga om större skador bör här observeras, att ersättning av den skadade tillgången kan taga lång tid och kräva att särskilda planer för ersättningsarbetet upprättas. I så fall behöver anslaget till oförutsedda utgifter endast an-

vändas för omedelbart erforderliga åtgärder. Det ytterligare medelsbehovet kan då täckas med i vanlig ordning äskat anslag.

Regeln att kronans egendom i princip icke skall vara försäkrad tillämpas såsom en successivt hävdvunnen och av de statliga revisionsorganen bevakad praxis. Från denna regel medges enligt tillämpad praxis några få undantag. Dessa undantag gälla främst a) äldre eller av staten vid förvärv av egendom övertagna försäkringar, som av särskilda skäl anses böra bibehållas (exempelvis allframtidförsäkringar), b) trafikförsäkringar för vissa myndigheter. c) försäkring i vissa undantagsfall för kronan tillhörig egendom, som förvaras hos enskild person eller enskilt företag, därest försäkringen tryggar rättsförhållandet mellan staten och den enskilde i händelse av skada (försäkringsplikt kan i vissa fall åligga den, som förvarar egendomen resp. nyttjanderättshavaren), d) transportförsäkring vid vissa transporter utanför rikets gränser. Närmare redogörelse för dessa förhållanden återfinnes i två sakkunnigutlåtanden av den 27 februari 1942 resp. den 19 februari 1943 (finansdepartementet).

Förluster genom skador i fråga om egendom redovisad på statens kapitalfonder täckas med på dessa fonder disponibla medel eller genom anlåtande av fonden för oreglerade kapitalmedelsförluster. För reglering — intill dess medelsanvisning skett — av brand- eller andra katastrofskador, som drabbat statlig anläggning, har Kungl. Maj:t bemyndigats disponera en rörlig kredit hos riksgäldskontoret (jfr p. 286).

123. *Avgränsningen* mellan anslaget till oförutsedda utgifter och huvudtitlarnas anslag kan erbjuda vissa svårigheter. Sålunda böra små skador, som

kunna regleras på samma sätt som underhållskostnader, icke täckas från anslaget till oförutsedda utgifter. Haverikostnader som föranledas av normalt slitage skola alltid, oavsett kostnadernas storlek, bestridas från underhållsanslag (prop. 35/1949, skr. 87). Flygvapnets haverikostnader täckas från flygvapnets underhållsanslag (prop. 1/1946, IV ht., sid. 250).

Den redogörelse för användningen av anslaget till oförutsedda utgifter som årligen skall lämnas riksdagen publiceras regelmässigt i statsverkspropositionen i samband med äskande av anslag för nästkommande budgetår. Redogörelsen omfattar en förteckning över under det sistförflutna kalenderåret anvisade belopp.

E. Riksdagen och dess verk

124. Anslagen till Riksdagen och dess verk uppfördes fr. o. m. år 1877 i riksdagen vid sidan om huvudtitlarna. Huvudtiteln omfattar kostnaderna för riksdagen, riksgäldskontoret, justitieombudsmannen och militieombudsmannen jämte deras expeditioner ävensom pensioner åt f. d. riksdagsmän och f. d. befattningshavare m. fl. hos riksdagen och dess verk samt kostnader för allmänt kyrkomöte. Anslag under denna huvudtitel beräknas av riksgäldskontoret och anmälas i statsverkspropositionen av chefen för finansdepartementet. Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att anvisa de av riksgäldskontoret beräknade anslagen, men ingår icke i någon prövning av anslagsbeloppen. Givetvis kan dock Kungl. Maj:t därvid göra de erinringar i fråga om anslagens beräkning och gruppering som må befinnas påkallade.

Utgifterna inom huvudtiteln äro sedan budgetåret 1934/35 grupperade enligt i huvudsak samma principer som

gälla departementshuvudtitlarna (prop. 1/1934, bil. Riksdagen och dess verk; skr. 363).

F. Utgifter för statens kapitalfonder

125. Denna huvudrubrik i riksstaten omfattar dels anslag för täckning av underskottet på vissa kapitalfonder, dels de anslag, som över riksstaten anvisas för avskrivning av vissa investeringar i statens kapitalfonder.

Rubriken tillkom budgetåret 1938/39 och omfattar för närvarande fyra huvudtitlar, nämligen

- I. Luftfartsfonden
- II. Riksgäldsfonden
- III. Avskrivning av nya kapitalinvesteringar
- IV. Avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster.

126. *Luftfartsfonden* bildades den 30/6 1938 i avsikt att åstadkomma en samlad redovisning av kostnaderna för luftfarten. (Prop. 162/1935, 1/1937, VI ht., sid. 139 ff., 1/1938, bil. Luftfartsfonden och 264/1938, skr. 344.) Anläggningarna för luftfarten avsågos skola helt avskrivas, fränsett markvärdet. Till fonden överflyttades utgiftsanslag av olika slag aysende kostnaderna för luftfarten ävensom anslag till subvention av luftfarten och däremot svarande inkomster, bland dem staten tillkommande utdelning å aktier i aktiebolaget Aerotransport. Då fonden icke kunde redovisa överskott, upptogs i stället under utgifter för statens kapitalfonder medel för täckning av fondens underskott. Samtidigt fogades som bilaga till riksstaten den för fonden av riksdagen fastställda staten.

Enligt beslut vid 1947 års riksdag utvidgades fondens stat till att även omfatta luftfartsstyrelsen och flygplatsorganisationen (prop. 194/1947, skr. 254). Subventioneringen av aktiebolaget Aero-

transport hade upphört, varför aktieinnehavet i detta bolag återfördes till fonden för statens aktier. Luftfartsverket erhöLL därmed ungefär samma ställning som ett affärsdrivande verk.

Staten för fonden har under de senaste åren fastställt av Kungl. Maj:t (prop. 1/1948, bil. 18, skr. 160). För närvarande uppgå denna fonds inkomster icke till högre belopp än som motsvarar kostnaderna för flygplatsorganisationen. Alla övriga hithörande utgifter bidraga till ökning av fondens underskott. Skulle fonden i framtiden likväl kunna lämna överskott, skall detta redovisas på riksstatens inkomstsida.

127. *Riksgäldsfonden*. Fr. o. m. år 1877 uppfördes anslag till räntor på statslånen på riksstaten i samma ordning som anslagen till riksdagen och dess verk. Sedan i samband med 1937 års riksstatsreform den förutvarande riksgäldsfonden samt de fonderade och tillfälliga statslånen sammanförts till en skuldfond, riksgäldsfonden, kunde på denna redovisas räntor på statslånen samt kursförluster och övriga kostnader av riksgäldskontorets rörelse. De nyssnämnda anslagen ha därmed upphört och ersatts med en av riksdagen fastställd stat för riksgäldsfonden. Det utgiftssaldo som kvarstår på denna fond, sedan riksgäldskontorets inkomsträntor, uppgäld, kursvinster och diverse inkomster frändragits, täckes från driftsbudgeten. Statens ränteutgifter fördelas alltså icke på kapitalfonderna, men i stället äro dessa i princip skyldiga att till driftbudgeten lämna överskott, motsvarande ränta å det investerade låne-medelskapitalet (prop. 1/1938, Riksgäldsfonden; skr. 347).

Såsom ränta på den fonderade statskulden redovisas bland riksgäldsfon-

dens utgifter vissa förpliktelser som åvila staten. Bland dessa böra nämnas följande. Enligt 1815 års riksdags beslut (§ 6) ha rikets ständer, sedan Konungen och tronföljaren medgivit att de s. k. Guadeloupe-medlen, som tillfallit Konungen och hans efterträdare på den svenska tronen enligt 1810 års successionsordning, finge användas som likvid för rikets utländska gäld, åtagit sig att såsom ersättning härför till dåvarande kronprinsen och hans arvingar efter successionsordningen årligen utbetala 200.000 rdr.b:co (300.000 kr.). Beloppet utbetalas från ett anslag på riksgäldsfondens stat, benämnt »årsanslaget till H. Maj:t Konungen» (jfr SU 43/1908). Enligt ständernas beslut år 1779 (§ 13) utbetalas årligen till Konungen såsom konungahusets överhuvud årsräntan på ständernas hemgiftskapital åt dåvarande hertigen av Södermanland, sedermera konung Carl XIII. Beloppet, 7.500 kr., avföres från ett särskilt anslag på riksgäldsfondens stat (jfr SU 44/1908). I samma ordning utbetalas vidare räntan på köpeskillingen för Arvfurstens palats, som genom prinsessan Sofia Albertinas stiftelse av år 1783 skulle disponeras av den efter tronföljaren i succession närmast arvsberättigade prins. Palatset inköptes år 1902 av staten. Köpeskillingen upptages som en skuld till nämnda stiftelse och kan utbetalas om beloppet anses böra placeras i fast egendom (prop. 67, skr. 92). Räntan, 90.000 kronor, utbetalas från särskilt anslag på riksgäldsfondens stat till den därtill berättigade prinsen.

128. *Anslag till avbetalning å statskulden* bruka i flera länder uppföras såsom kostnad för statsbudgeten. När riksgäldskontorets utgifter upptogos på riksstaten för år 1877 uppfördes vid sidan om huvudtitlarna även ett anslag

till »annuiteter å de fonderade statslånen samt räntor å övrig statsskuld», fr. o. m. 1898 »räntor och avbetalningar å statsskulden». Lånemedelsanvisningarna skedde fortfarande vid sidan om riksstaten, men de medel som erfordrades för lånens förräntning och amortering täcktes med skattemedel från riksstaten. Efter 1911 års budgetreform uppfördes som förut sagts (p. 87) under utgifter för kapitalökning anslag både till investeringar finansierade med statslån och till avbetalning av statslånen. De senare uppfördes under en särskild huvudrubrik »Avbetalning å statsskulden», uppdelad i underrubriker för olika slag av lån, de fonderade statslånen, övertagna lån, fonden för statsskuldens amortering (sedan år 1922), avskrivning av lånekapital, m. m. Efter första världskriget uppfördes en särskild rubrik för återbetalning av tillfälliga lånemedel. Lånkonverteringar och själva upplåningen redovisades dock icke i riksstaten.

Denna redovisning var icke konsekvent, särskilt som den faktiska budgetbalansen icke kunde utläsas ur riksstaten. Om budgeten resulterade i underskott måste statsskulden ökas trots att i riksstaten funnos anslag till avbetalning av statsskulden. Då det icke var möjligt att i statsbudgeten redovisa de faktiska låneoperationerna ansågs lämpligast att helt slopa anslagen till statsskuldens amortering och i stället anvisa medel till avskrivning av icke räntabla investeringar (prop. 225/1937).

De låneoperationer, som bestå däri att vissa lån återbetalas och andra lån upptagas, ha ingen betydelse för budgetutfallet. Av betydelse är endast att kunna konstatera i vilken omfattning budgeten bidrager till ökning eller minskning av statsskulden. Ett överskott i driftbudgeten minskar behovet av nya lånemedel

för finansiering av kapitalbudgeten och är alltså delvis likvärdigt med ett anslag till avbetalning på statsskulden. Verkligen avbetalning av statsskulden kan emellertid endast förekomma i den mån statens inkomster överstiga medelsbehovet för driftbudgetens och kapitalbudgetens sammanlagda utgifter.

129. *Avskrivning av nya kapitalinvesteringar.* Som ovan nämnts finansierades enligt 1911 års budgetsystem vissa icke produktiva kapitalinvesteringar med skattemedel. Även efter 1937 års riksstatsreform skola icke räntebärande investeringar i princip täckas med skattemedel. Samtliga investeringar upptagas på kapitalbudgeten, varvid det belopp som skall avskrivas samtidigt anvisas över driftbudgetens huvudtitel »Avskrivning av nya kapitalinvesteringar». I den mån investeringsanslaget disponeras lyftes motsvarande belopp från avskrivningsanslaget och tillföres vederbörande investeringsstat.

Avskrivningar kunna vara av två olika slag. En tillgångs värde kan reduceras genom förslitning eller genom minskad livslängd. Den avskrivning som skall motsvara denna värdeminskning är en driftkostnad för vederbörande kapitalfond och skall normalt ej täckas från denna huvudtitel. Det kan emellertid även vara önskvärt att nedskriva en tillgångs kapitalvärde på grund av att den ej lämnar full förräntning. Sålunda lämnar staten lån, för vilka av sociala skäl full förräntning icke anses böra krävas, eller gör investeringar, som icke kunna lämna avkastning men som likväl anses nödvändiga av militära eller sociala skäl. I den mån investeringar och lån av denna typ anses böra finansieras med medel anvisade under kapitalbudgeten, anvisas samtidigt på driftbudgeten under denna huvudtitel medel till ett belopp mot-

svarande den del, till vilken investeringarna icke väntas bli förräntade.

Vidare har det av finanspolitiska skäl ansetts önskvärt, att viss del av kostnaderna för offentliga byggnader på detta sätt täckes med skattemedel. Markvärdet och likvida medel avskrivas i regel icke.

Hithörande anslag grupperas i samma ordning som kapitalbudgetens investeringsanslag. För varje anslag anges inom parentes nomenklaturen för det investeringsanslag mot vilket avskrivningsanslaget svarar.

Inom respektive rubriker fördelas anslagen i grupper för vederbörande departement. Dessa anslagsgrupper framstå alltså som tillägg till departementshuvudtitlarna. Detta har praktisk betydelse såtillvida, att om kostnadsram beräknas för en departementshuvudtitel, omfattar denna summan av huvudtiteln och departementets avskrivningsanslag. Anslagen under avskrivningshuvudtiteln äskas efter föredragning av chefen för finansdepartementet dels i statsverkspropositionen och dels i propositionen angående komplettering av riksstatsförslaget. Härigenom ernås en enhetlig behandling av avskrivningsfrågorna, varjämte erhålles en överblick över avskrivningsbehovet.

Anslagen omfatta i huvudsak följande olika slag av avskrivningar.

a) *Statens affärsverksfonders* tillgångar avskrivas regelbundet med medel anvisade på vederbörande fonders driftkostnadsstater. Avskrivningsanslag på budgeten avse för dessa fonder i regel endast anordningar vilka ur affärsverkets synpunkt icke äro räntabla och för vilka verket icke har någon förräntningsplikt, exempelvis anordningar för försvarsberedskapens höjande eller anordningar av speciell natur, såsom ex-

empelvis betlossningsanordningar vid statens järnvägar.

Här torde böra erinras, att beredskapskostnader vid de affärsdrivande verken kunna täckas på flera sätt, nämligen genom medel på verkens driftkostnadsstater, genom medel från vederbörande departementshuvudtitel eller genom avskrivningsanslag. Huvudregeln är, att statliga affärsverk icke skola komma i bättre ställning än enskilda företag. Kostnad som enskilt företag skall täcka av egna medel skall vid statligt affärsverk behandlas på motsvarande sätt. Säkerhetsanordningar avsedda att säkerställa produktionen i händelse av krig avskrivs i vanlig ordning med driftmedel. Om anordningen är av den art, att kommunala eller enskilda företag skulle erhålla statsbidrag till anläggningens utförande, om anordningen anses innefatta mer än normalt beredskapsskydd eller om krav ställes på högre försvarsberedskap än som kan affärsmässigt bäras, uppkommer fråga om avskrivning med anlitanande av driftbudgetsmedel. Närmare redogörelse för dessa regler har lämnats i prop. 1/1950 (bil. 26, Kb, sid. 14—25, skr. 79).

b) *Luftfartsfondens* anläggningsarbeten avskrevs tidigare helt (prop. 320/1938). Fr. o. m. 1947/48 sker avskrivning inom fonden på samma sätt som vid statens affärsverksfonder (prop. 194/1947, skr. 254).

c) På *statens allmänna fastighetsfond* redovisade byggnader avskrevs 1935/36—1937/38 genom årlig avskrivning över fondens inkomst- och utgiftsstat med 1,5 % å byggnadsvärdet (prop. 115/1935, sid. 12, skr. 121). Fr. o. m. 1938/39 delas avskrivningen på en grundavskrivning, som omedelbart täckes med på driftbudgeten uppförda avskrivningsanslag, och en årsavskrivning, som täckes över fondens inkomst- och

utgiftsstat. Grundavskrivningen utgör för ämbetsverksbyggnader o. dyl. 25 % av byggnadsvärdet, för fängelser, sjukhus, forskningsinstitut, skolor och andra specialbyggnader 50 % av byggnadsvärdet samt för hamn- och fyranläggningar 100 % av anläggningskostnaden. I den mån medel anvisas å investeringsanslag för inredningsarbeten, ändrings- och istandsättningsarbeten, som icke nämnvärt öka byggnadens bokförda värde sker avskrivning med 100 %. Årsavskrivningen utgör för alla icke slutligt avskrivna byggnader 1,25 % av byggnadsvärdet, dock att för vissa universiteten enskilt tillhöriga byggnader, vilka icke bli föremål för grundavskrivning, årsavskrivningen utgör 2½ % av byggnadsvärdet. Kostnader för markförvärv avskrivs icke. (Prop. 199 och 200/1938, skr. 284 och 285). Denna avskrivningsmetod saknar bokföringsteknisk eller affärsmässig motivering. Den är uteslutande föranledd av önskemålet att icke alltför mycket avvika från tidigare finansieringsregler, då alla byggnadskostnader täcktes med skattemedel, samt av uppfattningen, att en viss belastning av driftbudgeten skall verka återhållande på de anslagsäskande statsorganen (jfr p. 80).

d) För *försvarets fastighetsfond* sker avskrivning av byggnadsvärdena sedan fondens tillkomst på samma sätt som i statens allmänna fastighetsfond, dock utgör grundavskrivningen schablonmässigt 50 % för alla byggnadskostnader. Befästningar (bergrum) avskrivs dock fr. o. m. budgetåret 1951/52 med 100 % (prop. 1/1951, bil. 19, sid. 5).

e) För *försvarets fabriksfond* gälla samma regler som för affärsverksfonderna.

f) För *statens utlåningsfonder* begränsades användningen av lånemedel vid nyinvestering fr. o. m. 1924/25 till

att endast avse så stor del av vederbörande kapitalökningsanslag, att avkastningen av den nya investeringen i dess helhet kunde motsvara full förräntning av de investerade lånemedlen. Den räntefot, vid vilken full förräntning skulle anses vara för handen, sattes då till 5 %, i runt tal motsvarande den dåvarande effektiva medelräntan å den fonderade statsskulden (prop. 1/1924, Ufk., sid. 2). 1929/30 minskades de i dessa fonder investerade lånemedlen ytterligare genom utbyte av lånemedel mot skattemedel (prop. 1/1929, Ufk., sid. 31 och bil. 3, sid. 13). 1933/34—1936/37 ansågs full förräntning föreligga vid 4½ % avkastning och fr. o. m. 1937/38 vid 4 %. 1938 korrigerades fondernas kapitalbehållning efter denna räntesats, vilken sedan legat till grund för beräkning av avskrivningsanslagen till statens utlåningsfonder (prop. 1/1938, Ufsk och prop. 2/1938, sid 28).

Frågan om när full förräntning skall anses föreligga (förräntningskravet) har bedömts med utgångspunkt från att statens samtliga kostnader för egen upplåning (såväl kapitalanskaffningskostnad, administrationskostnad som kreditrisk) skola täckas. Denna fråga behandlades vid 1943 års riksdag (prop. 343, skr. 487). Kungl. Maj:t be-myndigades att fastställa sådan räntesats för statens utlåningsfonder, normalränta, att den motsvarade medelräntan under de tio senaste budgetårens upplåning mot statsobligationer och reverser med en löptid av tio år. Före fastställandet skola fullmäktige i riksgäldskontoret och riksbanken höras; normalräntan må dock icke fastställas till lägre procentsats än 4. Frågan om normalräntans storlek behandlades även vid 1948 års riksdag (prop. 286). Någon ändring av normalräntebestämmelserna ansågs icke behöva göras.

Räntebestämmelserna för statens utlåningsfonder reglerades i två särskilda kungörelser (936 och 937/1943). Lånefonderna sammanfördes därvid i skilda grupper efter sin räntetyp.

För varje utlåningsfond fastställes en avskrivningskvot, så beräknad att fondens avkastning skall motsvara 4 % på det investerade, icke avskrivna kapitalet. Vid ändring av räntesatserna korrigeras avskrivningskvoten för nya investeringar. I det följande lämnas en redogörelse för nu gällande avskrivningsregler, varvid fonderna grupperas enligt de i KK 936/1943 använda principerna.

Lån av *räntetyp I* förräntas med av Kungl. Maj:t för varje budgetår fastställd normalränta (lägst 4 %). För de fonder, som avse lån av denna typ — detta gäller flertalet utlåningsfonder — göres ingen avskrivning. För fonderna tidigare gjorda avskrivningar balanseras dock fortfarande på respektive fonders konton.

Avskrivning har emellertid skett för lån, som enligt KK 937/1943 tillhöra räntetyp I, på grund av att lånen till en början varit räntefria viss tid, exempelvis Statens sekundärlånefond för jordbrukare (avskrivningskvot 12,5 %, fonden skall numera avvecklas).

Lån av *räntetyp II*, normalränta jämte viss tilläggsränta, avskrivs icke.

Lån av *räntetyp III a*, fast ränta 3,6 %, avskrivs normalt med 10 % av investerat kapital. Detta gäller Lånefond för lantarbetarbostäder och Egnahemslånefond, vilka skola avvecklas. För Västerbottens och Norrbottens nybygges- och bostadsförbättringslånefond kvarstår kapitalet oavskrivet och oförändrat sedan 1937/38.

Till denna grupp har i KK 937/1943 även räknats arbetarsmåbrukslånefonden, som skall avvecklas. Dess lån löpa emellertid räntefritt till dess amorte-

ringsdelen av lånen återbetalats efter 36 år, därefter blir lånens stående del räntebärande. Investeringarna i fonden äro avskrivna med 100 %.

Lån av *räntetyp III b*, fast ränta 3,25 %, avse Lånefonden för bostadsförsörjning för mindre bemedlade, barnrika familjer och Lånefonden för främjande av bostadsbyggande på landsbygden. Normal avskrivningskvot för dessa lån är 21,5 %. Med hänsyn till lånevillkoren i övrigt höjdes avskrivningskvoten för den förstnämnda fonden fr. o. m. 1943/44 till 27,8 %.

Till denna grupp hör numera även statens avdikningslånefond, som enligt KK 937/1943 hänfördes till *räntetyp III a* (jfr prop. 286/1948, sid. 3). Vid kapitalregleringen 1938 nedskrevs fondens kapital med ca 22 %. Nuvarande avskrivningskvot är 20 % (prop. 1/1950, bil. 19, sid. 4).

Lån av *räntetyp III c*, fast ränta 3 %, utlämnas från Lånefonden för bostadsbyggande (tillkom 1946/47), Lånefonden för inköp av gasgeneratorer för motordrift, Fiskerilånefonden och Statens skogslånefond (tillkom 1948/49). Normal avskrivningskvot för dessa lån är 25 %.

Lån av *räntetyp III d*, i princip räntefria men med fast ränta av 2,5 % efter viss tid, utlämnas från Statens lånefond för universitetsstudier och Allmänna studielånefonden. Med hänsyn till att lånen äro förenade med viss tids räntefrihet ha investeringarna i dessa fonder nedskrivits med 100 %. Fonderna förränta dock en mindre del av det investerade kapitalet.

Lån av *räntetyp IV*, helt räntefria lån, utlämnas från Värnpliktslånefonden (tillkom 1945/46), Statens lånefond för hästavelns befrämjande (tillkom 1946/47 genom sammanslagning av de tre tidigare hästavelsfonderna), Statens ka-

ninavelslånefond, Arrendelånefonden (som skall avvecklas), Statens fiskredskapslånefond, Kronotorparnas inventarielånefond (tillkom 1945/46) och Lånefonden för insamling av skogsfrö (tillkom 1948/49).

Samtliga dessa fonder avskrivnas med 100 % av investerade medel (frånsett ett formellt kapitalbelopp av 100 kronor).

Såsom lån av *räntetyp V*, uppfördes i KK 937/1943 Spannmålskreditfonden, för vilken fullmäktige i riksbanken varje år fastställa räntan. En mindre del av denna fonds kapital avskrevs 1938. På senare gjorda investeringar har avskrivning icke skett.

För några av lånefonderna har normalräntan haft en restriktiv inverkan när lån till motsvarande ändamål kunna erhållas på billigare villkor i enskild bank. Någon anledning att av detta skäl sänka räntekravet för de statliga utlåningsfonderna har icke ansetts föreligga.

Vid 1949 och 1950 års riksdagar ha beslut fattats om bildande av en statlig affärsbank (prop. 151/1949, skr. 265; prop. 157/1950, skr. 310). Det har ifrågasatts att denna bank skulle kunna övertaga den statliga utlåningsverksamheten. Frågan om den statliga fondförvaltningen skall emellertid närmare utredas (prop. 157/1950, sid. 19).

g) *Fonden för låneunderstöd* hade redan tidigare intagit en särställning så tillvida, att de kapitalmedel, som tid efter annan placerats i fonden, icke tillförts fonden för att användas i en fortgående lånerörelse utan redan vid investeringen förutsatts skola automatiskt återbäras i den mån från respektive medel utlämnade lån inbetalades. Till följd härav ha kapitalökningsanslag tidvis ansetts kunna täckas av lånemedel även om full förräntning icke varit

att förvänta. Med hänsyn till nu anförda omständigheter föreslogs år 1938 icke någon avskrivning av det i fonden för låneunderstöd investerade kapital, som kunde anses vara icke förräntat, icke heller förutsattes någon avskrivning av det icke räntabla kapital, som framdeles kunde komma att tillföras fonden för låneunderstöd (prop. 2/1938, sid. 41).

Om i fonden för lånemedelsunderstöd investerat kapital skulle nedskrivnas uppkommer en belastning för budgeten när ett till detta hänförligt lån utbetalas och en kapitalvinst när det likvideras. För att undvika en sådan rubbning av belastningen mellan olika budgetår föreslogs i stället, att för icke fullt förräntade lån under fonden för låneunderstöd skulle avsättas ett belopp motsvarande kapitaliserade värdet av skillnaden mellan 4 % avkastning och den faktiska avkastningen (prop. 1/1939, Avskrivning av nya kapitalinvesteringar, sid. 9 ff.). Sådan ränteformig avskrivning har tillämpats för tre olika lånetyper, nämligen räntefria tilläggs lån till viss bostadsbyggnadsverksamhet, lån till anordnande av allmänna samlingslokaler och lån för anskaffande av grästor kar m. m. Avskrivningsmetoden förutsatte, att avsättningen och användningen av avskrivningsmedlen reglerades med hjälp av korrekt uträknade matematiska formler. Värdet av denna avskrivningsmetod blev ringa, enär den endast kunde användas för en obetydlig del av de icke räntebärande statliga investeringarna. Avskrivningsplanen blev icke hållbar, därest planen för amorteringarna rubbades. För de räntefria tilläggs lånen komplicerades redovisningen ytterligare genom att frågan om återbetalning av dessa lån lämnades öppen. Då avskrivningsanslagen endast täcka ränteförlusten, skulle vid eventuellt efter-

skänkande den blivande kapitalmedelsförlusten kvarstå oreglerad. För att möta en sådan situation avsattes avsevärda belopp över fonden för oreglerade kapitalmedelsförluster. En annan komplikation uppkom genom att de över avskrivningshuvudtiteln för täckning av ränteförlusten avsatta medlen skulle avsättas till en diversemedelstitel, från vilken medel för dessa låns förräntning sedan skulle tillföras fonden för låneunderstöd (k.br. 30/6 1944 och 29/6 1945). Dessa medel kunde därför i bokslutet icke behandlas som vanliga avskrivningsmedel (jfr budgetredovisningen 1944/45, sid. 204). För denna avskrivning ha även använts prisutjämningsavgifter som pålagts massaexporten (prop. 285/1947, sid. 44; k. br. 16/1 och 26/6 1948). Enligt beslut vid 1949 års riksdag skola tilläggs lånen tills vidare avskrivas med 100 % (prop. 181, sid. 7—9, skr. 350). Samtidigt beslöts att även äldre tilläggsanslag skulle helt avskrivas med anlåtande av de tidigare avsatta medlen.

Förutom sådan ränteformig avskrivning som här sagts ha för fonden för låneunderstöd även anvisats medel för nedskrivning av kapitalvärdet på vissa lån, som icke lämna full förräntning och som med hänsyn till lånevillkoren anses bundna för all framtid. Sådana avskrivningsanslag ha anvisats för ränte- och amorteringsfria lån, vilkas tidsbundenhet sammanhängt med det ändamål, vartill lånen använts, exempelvis lån till vissa sociala enskilda inrättningar mot säkerhet i fast egendom, varvid lånen skola återbetalas först om den sociala inrättningen upphör.

h) För *fonden för statens aktier och fonden för förlag till statsverket* ha i enstaka undantagsfall anvisats anslag för omedelbar avskrivning av vissa nya kapitalinvesteringar. I princip skola

investeringarna i dessa fonder icke avskrivnas. Aktiebolagens förräntning kan nämligen icke bedömas enbart med utgångspunkt från utdelningens storlek och förlagsmedlen anses, även om de icke lämna direkt förräntning, ej av detta skäl som avskrivningsbara tillgångar.

i) Av övriga under *diverse kapitalfonder* redovisade fonder avskrivs arrendeegnehemsfonden med medel anvisade över riksstaten. Avskrivningskvoten har varit 25 % (senaste anslag 1943/44). Likaså har avskrivning skett i fråga om vissa oljelagringsanläggningar för försvarsberedskap inom väg- och vattenbyggnadsverkets förrådsfond (prop. 181/1950 och 206/1951, skr. 160/1950 och 318/1951).

130. Huvudtiteln *Avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster* inrättades fr. o. m. 1939/40 (prop. 1/1939, bil. Avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster, skr. 456). I enlighet med förslaget till 1937 års budgetreform inrättades per den 30/6 1938 en fond för oreglerade kapitalmedelsförluster (prop. 2/1938, sid. 90—91, skr. 408). Enligt k.br. 29/6 1946 till riksräkenskapsverket skola fr. o. m. den 1/7 1946 vid reglering av uppkomna kapitalmedelsförluster gälla följande bestämmelser:

1. För statlig kapitalfond i bokföringen uppkommen kapitalmedelsförlust å investering, för vilken verkstälts avsättning till förnyelsefond eller värdeminskningskonto eller för vilken i särskild ordning medel anvisats till mötande av uppkommande förluster, skall täckas av de avsatta eller anvisade medlen.

2. Kapitalmedelsförlust å riksbanksfonden täckes av riksbankens medel. Kapitalmedelsförlust å postverkets fond, telegrafverkets fond, statens vattenfallsverks fond, domänverkets fond, luftfartsfonden, försvarets fabriksfond, väg- och vattenbyggnadsverkets förrådsfond, fonden för Södertälje kanal, statens reproduktionsanstalts fond, statens pensionsfonder samt

riksgäldsfonden skall, därest Kungl. Maj:t icke för särskilt fall annorledes förordnar, täckas av fondens löpande inkomster.

3. Annan å statlig kapitalfond i bokföringen uppkommande kapitalmedelsförlust skall av den fondförvaltande myndigheten anmälas till fullmäktige i riksgäldskontoret för överföring till den under riksgäldskontorets förvaltning stående fonden för oreglerade kapitalmedelsförluster, dock att frågan om överförande av kapitalmedelsförlust överstigande 100 000 kronor skall av den fondförvaltande myndigheten underställas Kungl. Maj:ts prövning.

Till fonden för oreglerade kapitalmedelsförluster få sålunda överföras kapitalmedelsförluster, som kunna uppkomma på statens kapitalfonder och för vilkas täckning dessa fonder sakna medel. I första hand gäller detta förluster som uppkomma på statens utlåningsfonder och fonden för låneunderstöd. Fonden kan vidare användas för täckning av förluster för fastighetsfonderna, fonden för statens aktier och andra fonder, i den mån förlusterna avse icke avskrivna tillgångsvärden. Förluster som uppkomma för statens affärsverksfonder och med dem likställda fonder samt riksgäldsfonden och riksbanksfonden skola däremot i regel täckas med på dessa fonder disponibla medel.

För utlåningsfonderna — inräknat fonden för låneunderstöd — hade redan före 1938 särskilda medel måst beredas för täckning av uppkomna lånemedelsförluster. Sålunda reglerades sådana förluster före 1935/36 över fonden för statsskuldens amortering — sedan 1929/30 vid sidan av budgeten — till dess denna fond blivit i huvudsak förbrukad för budgetens balansering. Fr. o. m. 1935/36 överfördes dessa förluster till riksgäldskontorets avskrivningskonto (jfr prop. 2/1938, sid. 86). Detta konto tillfördes ca 35 milj. kr. i den 1938 antagna övergångsstaten, varefter på konatot kvarstående saldo överfördes till

fonden för oreglerade kapitalmedelsförluster.

Denna fond tillföres genom anslag, anvisade under huvudtiteln Avskrivning av oreglerade kapitalmedelsförluster, medel för täckning av dit överförda förluster. Därvid anvisas särskilda anslag för täckning av större förluster. Sålunda ha över denna fond anvisats särskilda medel för täckning av en förlust i redetilånefonden (1939/40), avskrivning av anläggningsskapital för nya sulfitsprittfabriker (1940/41—1946/47), avskrivning av lån till och aktier i Svenska skifferoljeaktiebolaget (1944/45), investeringar för tillverkning av syntetiskt gummi (1944/45), vissa krediter till Norge och Danmark (1945/46), aktier i Norrbotens järnverks a. b. och lån till A/B Ceaverken (statsägt) (1946/47). Denna fond har alltså fått stor användning för avskrivning av kristidsinvesteringar.

De smärre årliga kapitalmedelsförlusterna, som främst uppkomma på utlåningsfonderna, bruka uppgå till högst 1 à 2 milj. kr. om året. För att dessa skola kunna täckas automatiskt anvisas årligen för detta ändamål ett särskilt anslag (1939/40—1945/46 1,5 milj. kr. om året). 1946/47 höjdes detta anslag till 10 milj. kr. och 1947/48—1948/49 till 50 milj. kr. för avskrivning av tillläggs lån till viss bostadsbyggnadsverksamhet. 1949/50 sänktes anslaget till 15 milj. kr. (prop. 181/1949, sid. 19 och prop. 1/1950, bil. 20; jfr även ovan p. 129 g). Frågan om återbetalning av tillläggs lånen var vid utgången av budgetåret 1951/52 ännu ej avgjord.

Fonden för oreglerade kapitalmedelsförluster redovisas såsom ett för samtliga kapitalfonder gemensamt värdepapperskonto. Redogörelse för användningen av till fonden avsatta medel lämnas vanligen i statsverkspropositionen (jfr prop. 1/1951, bil. 20).

För frågan om den befogenhet Kungl. Maj:t äger att i samband med avskrivning efterskänka statens fordringsanspråk redogöres i p. 321.

G. Kapitalbudgeten

131. *Anslagen inom kapitalbudgeten*, för vars konstruktion redogörelse förut har lämnats (p. 87—91), grupperas i de till riksstaten fogade anslagsspecifikationerna under rubriker för fonder respektive fondgrupper, ordnade efter samma system som användes för grupperingen av fondernas inkomstitlar, dock med den skillnaden att anslagen till Fonden för förslag till statsverket bruka samlas under egen huvudrubrik.

För affärsverksfonderna, fastighetsfonderna och likartade fonder anvisas särskilda investeringsanslag till olika slag av anläggningar och anskaffningar av kapitalföremål. Anläggningsarbeten som ingå i en större byggnadsplan kunna sammanföras i kollektivanslag. Detta gäller särskilt affärsverken, för vilka dessutom ett särskilt dispositionsanslag för ersättningsanskaffningar och smärre, icke specificerade investeringar brukar anvisas.

För statens utlåningsfonder, där varje fond omfattar en enhetlig lånerörelse, anvisas endast ett anslag för varje fond. Under fonden för låneunderstöd däremot anvisas ett investeringsanslag för varje särskilt lån eller grupp av lån. Under fonden för förslag till statsverket anvisas ett särskilt anslag för varje särskilt ändamål.

132. *Avgränsningen mellan investeringar och driftkostnader* kan erbjuda vissa svårigheter. För att en investering skall få finansieras från anslag under kapitalbudgeten brukar fordras, att den tillför staten en ny, räntebärande tillgång eller en fordran, som kan väntas bli

betald. Ett förändringsarbete, som icke ökar den berörda tillgångens värde, är icke en investering. Kostnaden för ett sådant arbete bör redovisas som underhållskostnad, eller, om den ändock bokförts på investeringsanslag, omedelbart avskrivs. I drifts- eller utgiftsstaterna för vissa fonder, såsom affärsverks- och fastighetsfonder, ha därför inräknats medel till smärre förändringsarbeten.

Investeringsanslagen få i princip icke inrymma andra administrationskostnader eller driftkostnader än sådana som direkt hänföra sig till investeringsobjektet och som i fråga om anläggningsarbeten i regel ingå i entreprenadsumman. Vissa undantag härifrån förekomma. Löner till vid byggnads- och anläggningsarbeten sysselsatt arbetsledande personal anses sålunda ej som investeringskostnad, såvida medel för dessa löner beräknats i myndighetens avlöningsstat. Beträffande vissa förvaltningsområden kunna löner till personal, som är anställd enbart för ritnings- och planeringsarbeten för nybyggnader, bestridas från investeringsanslag. För fortifikationsförvaltningen och byggnadsstyrelsen fastställer Kungl. Maj:t årligen särskilda personalförteckningar och stater för den hos dessa myndigheter anställda personal, som avlönas från byggnadsanslag. Dessa löner få under budgetåret avföras på förskottstitel för att vid bokslutet fördelas på respektive byggnadsanslag.

Såsom investeringsutgifter upptagas alltså i fråga om byggnads- och anläggningsarbeten, arbets- och materialkostnader, vissa projekteringskostnader och vissa kostnader för arbetsledning, i fråga om inköp köpeskillingen samt vissa inköpsomkostnader, såsom tull, frakt, m. m. och i fråga om aktieförvärv aktieteckning eller köpeskillning. För lånefonderna upptages som investering det be-

lopp, som för utlåning överföres till vederbörande utlåningsfond.

Andra utgifter för kapitalfonderna, fränsett de ovan under p. 129 och 130 omnämnda avskrivningarna, äro driftkostnader, som bestridas antingen från vederbörande fond (driftkostnadsstat, utgiftsstat) eller från vederbörande myndighets anslag.

H. Tilläggsstaternas utgifter

133. Tilläggsstaterna uppställdes tidigare som självständiga stater, inom vilka utgifterna grupperades efter mönster från riksstaten. Fr. o. m. 1939/40 utformas tilläggsstaterna såsom tillägg till riksstaten och redovisas gemensamt med denna. Utgiftsgrupperingen infogas sålunda helt i riksstatens nomenklatur.

Anslagen i beredskapsstat för försvarsväsendet ha av sekretesskäl och med hänsyn till svårigheten att göra förhandsberäkningar uppförts som stora klumpanslag, vilka i efterhand reglerats i tilläggsstat. I redovisningen har det emellertid som förut sagts (p. 120) visat sig möjligt uppdelat beredskapskostnaderna på titlar, motsvarande riksstatens grupprubriker under fjärde huvudtiteln (jfr prop. 73/1939 U, skr. 88). De civila utgifterna under denna beredskapsstat liksom samtliga utgifter under allmän beredskapsstat ersättas med anslag på tilläggsstat, som inordnas i budgeten på samma sätt som övriga tilläggsstatsanslag.

I. Finansstatistisk gruppering av utgifterna

134. Den gruppering av anslagen i riksstaten för vilken ovan redogjorts, har skett med beaktande av önskemålet, att utgifternas art och ändamål skall kunna utläsas ur riksstaten och budgetredovisningen. Vid sidan om avlönings-, omkostnads- och bidragsanslagen bibe-

hållas dock alltjämt blandade anslag. Sålunda har en utbrytning ur sakanslagen av avlöningskostnader, särskilt beträffande fjärde huvudtiteln, visat sig vara svårgenomförbar (jfr p. 114). Detta sammanhänger med att icke alla utgifter kunna samtidigt fördelas efter både art och ändamål. Ändamålsgrupperingen har i så fall fått bli vanligtvis. Den vidare uppdelningen av utgifterna får så vitt möjligt göras statistiskt.

Detta spörsmål behandlades av 1940 års finansstatistiksakkunniga (SOU 48/1942, prop. 364/1943, skr. 529), som visserligen uttalade önskemål om fullständigare genomförande av 1934 års principer, men samtidigt förordade att en uttömmande analys av utgifterna efter dessa principer skulle ske på statistisk väg. Utgiftsstatistiken skulle resultera i skilda sammanställningar, i vilka utgifterna skulle fördelas dels efter art, dels efter ändamål.

Chefen för finansdepartementet anförde vid anmälan av prop. 364/1943 (sid. 18) att den föreslagna specificeringen vore ägnad att ge värdefulla hållpunkter för budget- och besparingsarbetet, särskilt genom den möjlighet som erhöles att i kostnads- och personalhänseende med varandra jämföra de myndigheter, som hade likartade arbetsutgifter. Statistiken skulle utarbetas av riksräkenskapsverket.

Sedermera ha ytterligare förslag om realekonomisk fördelning av utgifterna framlagts av konjunkturinstitutet (prop. 1/1951, VII ht., sid 33). De därvid uttalade önskemålen avse bland annat utgifter angående investeringar (underhålls- och anläggningsarbeten samt anskaffningar av kapitalföremål) med driftbudgetens medel, angående hyror och arrenden, bidrag till internationell

verksamhet, direkta och indirekta transfereringar, m. m. Den utvidgade statistiken skulle avse vart och ett av de ändamålsområden riksräkenskapsverkets statistik omfattar samt avse även sådan verksamhet, som endast ofullständigt redovisas i samband med budgeten.

Vidare har 1950 års riksdag uttalat önskemål om en närmare analys av statsutgifterna i syfte att klarlägga förvaltningskostnadernas ökning m. m. (SU 216/1950, skr. 398).

Den finansstatistik som hittills utförts har offentliggjorts i riksräkenskapsverkets årsböcker (fr. o. m. 1948). Utgifterna fördelas därvid dels efter art, dels efter ändamål. I den statistik som avser utgifternas fördelning efter art specificeras desamma enligt grunderna för anslags- och statuppställningen, sådana dessa utformats vid 1934 års reform. Utgifterna uppdelas i två huvudgrupper, utgifter i statens egen verksamhet samt bidrag till icke statlig verksamhet eller understöd åt enskilda. Den förra gruppen uppdelas i avlöningar, omkostnader och investeringar. Bidrag och understöd uppdelas efter olika grupper av mottagare m. m. Därjämte fördelas utgifterna i en särskild statistik efter ändamål, oberoende av den institutionella bindningen vid huvudtitlar och myndigheter.

Redogörelse för belastningen på de anslagsposter, som uppföras under avlönings- och omkostnadsanslag för statliga myndigheter utom försvaret, lämnas sedan budgetåret 1936/37 av riksräkenskapsverket. Redogörelsen publicerades för budgetåren 1936/37 och 1937/38 i riksräkenskapsverkets årsbok, men har sedan dess icke offentliggjorts. Däremot överlämnas dylik redovisning till departementen och riksdagens revisioner.

V. Utgifternas klassificering

A. Anslagsformernas tillkomst

135. Det beslut, varigenom riksdagen ställer ett anslag till Kungl. Maj:ts förfogande, har vanligen dubbel innebörd. Riksdagen anger dels ändamålet, dels de finansiella villkoren för anslaget användning. Sålunda kan riksdagen besluta att för ändamålet får användas högst det anvisade beloppet eller att ändamålet skall tillgodoses även om det anvisade beloppet därigenom överskrides eller ock att besparing på anslaget får reserveras och utnyttjas under en följd av år. Dessa slag av villkor anges genom att anslagen klassificeras, d. v. s. åsättas den anslagsbeteckning som anger deras finansiella karaktär eller ekonomiska räckvidd.

136. *Historik.* Regeringsformen innehåller inga bestämmelser om klassificering av utgifterna i riksstaten utan föreskriver allenast att av riksdagen beviljade medel skola anslås i riksstaten under bestämda huvudtitlar (RF § 62) samt vara under Konungens disposition, att till de av riksdagen prövade behov och efter den upprättade staten anordnas (RF § 64).

Riksdagens konstitutionella befogenhet att uppdelat huvudtitlarnas summor i skilda anslag, att klassificera anslagen i skilda anslagstyper eller att ställa villkor för anslagens användning har aldrig lagfästs. Hithörande regler ha successivt utformats och endast vid några få tillfällen behandlats i propositioner och riksdagsskrivelser.

Det belopp, varmed utgifterna för ett anslag understiga eller överskjuta av

riksdagen anvisat belopp, benämnes *besparing* (sedan år 1810) respektive *merutgift* (före år 1912 brist).

Ursprungligen ställdes huvudtitlarnas maximerade summor till Kungl. Maj:ts förfogande. Anslagen voro beräkningsposter inom huvudtitlarna, uppförda utan angiven anslagsbeteckning, varför besparingar på anslagen kunde fritt användas inom huvudtitlarna.

Besparingar och merutgifter framgår av budgetredovisningen. Redan i den första tryckta redovisningen, »Kapitalräkning till rikshuvudboken för år 1821», redovisades för varje anslag utgifter enligt räkenskaperna (= anordnade medel), brister i statsanslagen, besparingar i statsanslagen, reservationer till vidare anordning och i riksstaten anslagna medel. Därmed utvecklades redan kort efter år 1810 i praxis och i själva bokslutsarbetet den för svensk budgetteknik utmärkande anslagsformen reservationsanslag (Herlitz: Riksdagens finansmakt, sid. 337—338).

Kungl. Maj:ts strävanden att utnyttja besparingarna på anslagen föranledde särskilda åtgärder från riksdagens sida. Sålunda förklarades i skr. 145/1823 att medel som anvisats under en huvudtitel finge användas endast inom samma huvudtitel, samt att de på utgiftstitlarna uppkommande besparingarna skulle disponeras endast för de behov, som kunde uppkomma inom huvudtitlarna. I händelse något därefter skulle återstå, borde därmed förhållas på lika sätt som med överskotten på inkomstitlarna och samma återstod följ-

aktligen inlevereras till riksgäldskontoret för att användas i den vid 1809/10 års riksdag föreskrivna ordning. Anslagen under dåvarande 8 huvudtiteln voro förslagsvis beräknade och kunde därför icke utvisa disponibla besparingar.

Vid 1834/35 års riksdag beslöts, att besparingar icke finge användas till några bestämda löneanslag på stat (skr. 150).

Genom tillkomsten av den extra statsregleringen (p. 64 ovan) hade anslagen uppdelats i två typer, ordinarie anslag och extra (extra-ordinarie) anslag. Besparingar på de senare skulle överföras till riksgäldskontoret. Sistnämnda överföring hade samma karaktär som nuvarande överföring av besparingar till budgetutjämningsfonden. I viss omfattning kunde dock besparingar på dessa anslag behandlas som reservationer.

137. *Nuvarande reglers tillkomst.* 1840/41 års riksdag nedsatte vissa anslag på ordinarie staten och överflyttade vissa utgifter till den extra-ordinarie statsregleringen. Samtidigt därmed reglerades Konungens rätt att disponera anslagsreservationer och att överskrida vissa anslag, dels genom att vissa anslag i riksstaten uttryckligen åsattes beteckningarna reservationsanslag respektive förslagsanslag, dels genom nya bestämmelser angående dispositionsrätten till anslagen och angående behandlingen av merutgifter och besparingar. Därmed erhöles dessa anslagstyper i huvudsak sin nuvarande utformning. De förändringar som därefter genomförts ha i huvudsak avsett den tid inom vilken utgift kan belasta ett anslag.

Med införandet av de nya anslagstyperna upphörde maximeringen av huvudtitlarnas slutsummor. En logisk följd

härav var, att villkoren för användningen av riksstatsmedlen måste knytas till de enstaka anslagen i stället för till huvudtitlarnas summor. Utan ettdera av dessa förfaringssätt — av vilka maximering av huvudtitlarna numera måste anses otänkbar — skulle den finansmakt som regeringsformen tillerkänner riksdagen vara illusorisk.

I riksstaten för år 1914 sammanfördes ordinarie och extra-ordinarie anslag inom gemensamma huvudtitlar, varefter de extra-ordinarie anslagen benämndes extra anslag. Sedan huvudtitlarnas allmänna besparingsfonder indragits och man börjat anvisa extra reservationsanslag fanns mellan extra och ordinarie anslag endast den skillnaden, att de extra anslagen anvisades att utgå för varje statsregleringsperiod, medan de ordinarie anslagen anvisades att utgå tills vidare. Även denna skillnad förlorade så småningom sin praktiska betydelse. Vid 1934 års riksdag beslöts att helt slopa uppdelningen av anslag i ordinarie och extra anslag (prop. 220, skr. 203). Därefter ha samtliga anslag anvisats för budgetår, dock fastställas avlöningsanslagens stater och personalförteckningar alltjämt att gälla tills vidare fr. o. m. visst budgetår.

Under senare år ha utgifter överflyttats från anslag på riksstaten till fonder, för vilka riksdagen fastställer särskilda stater som finansieras med medel från riksstaten, exempelvis riksgäldsfonden (p. 127) och fastighetsfonderna (p. 256). På samma sätt har förfarit med luftfartsfonden, dock med den avvikelser att riksdagen för de senaste budgetåren har överlämnat till Kungl. Maj:t att fastställa stat för denna fond (p. 126). Vidare fastställer riksdagen numera särskilda stater för avlöningsanslag och undantagsvis för omkostnadsanslag. I sådana stater ingående poster kunna

vara obetecknade eller betecknade förslagsvis. De äro i viss mån likställda med riksstatsanslag. I fråga om dispositionen av dessa anslagsposter gäller vad i det följande sägs om obetecknade anslag och förslagsanslag.

B. Anslagsformernas användning inom driftbudgeten

138. Några generella regler för anslagens klassificering med hänsyn till anslagsändamålet ha icke utformats. Praxis har varit växlande. Några synpunkter i fråga om anslagsanvändningen må här nämnas. När svårigheter föreligga att förutberäkna utgifternas fördelning mellan olika budgetår, användas reservationsanslag för medelsanvisningen; likaså när av praktiska eller andra skäl medelsanvändningen anses böra möjliggöras för en följd av budgetår, exempelvis materielanskaffning i den mån anskaffningen icke avser löpande omkostnader. I övrigt användes förslagsanslag, såvida ej utgifterna kunna maximeras då obetecknade anslag anlitas. Förslagsanslag utgå oftast efter vissa i författning eller annorledes på förhand fixerade grunder. Obetecknade anslag användas normalt för anvisningar, som kunna väntas utgå under budgetåret och med begränsat belopp. För vissa slag av anslag har dock numera utformats fastare principer, som här torde böra närmare omnämnas.

139. *Anslag till avlöningar* ha alltsedan 1823 års beslut om behandling av besparingar (skr. 145) alltid omgärdats med särskilda bestämmelser. Vid 1834/35 års riksdag anmärkte ständerna (skr. 150/1834), att besparingar använts till löneförhöjningar, vilka givit upphov till nya anslag och nya besparingar. Lönerna borde rätta sig efter den statsreglering som blivit fastställd. Ständerna be-

slöto därför, att besparingar därefter icke fingo användas till några bestämda löneanslag på stat.

Riksdagens särskilda omsorg om löneanslagen sammanhängde alltså med det förhållandet, att användning av disponibla medel till personalökningar eller löneförhöjningar, kunde medföra framtida förpliktelser och utgiftsökningar. Sådana utgifter borde därför alltid underställas riksdagen. Denna uppfattning bibehölls i 1841 års riksdagsbeslut om besparingar (skr. 332, riksdagsbeslutet § 6).

Att avlöningsanslagen i samband med löne regleringarna under och efter första världskriget ombildades från obetecknade anslag till förslagsanslag rubbade icke deras särskilda karaktär, vilken numera kommer till uttryck på följande sätt:

a) Riksdagen fastställer personalförteckning, d. v. s. beslutar vilka befattningar som skola »uppföras» på denna. Personalförteckningen fastställs i sin helhet att gälla tills vidare fr. o. m. visst budgetår. Riksdagen beslutar även om ändring av personalförteckning, d. v. s. att viss befattning skall »uppföras å personalförteckningen» eller ock bemyndigar riksdagen Kungl. Maj:t att uppföra en befattning på personalförteckningen.

b) Riksdagen »godkänner» förslag till avlöningsstat att gälla tills vidare fr. o. m. visst budgetår. De i avlöningsstaterna ingående posterna kunna antingen vara maximerade och uppföras då obetecknade, eller förslagsvis beräknade och uppföras med beteckningen förslagsvis. För utgifternas gruppering inom avlöningsstaterna har tidigare redogjorts (p. 111).

I det intill den 30/6 1947 gällande civila avlöningsreglementet stadgades beträffande ordinarie tjänster att antalet

befattningar vid varje särskilt verk bestämde genom av Kungl. Maj:t och riksdagen för verket fastställd personalförteckning. I praktiken medverkade också riksdagen vid inrättandet av högre e.o.-tjänster; e.o. tjänstemän i högre lönegrad än dåvarande 20 upptogs i personalförteckningarna. Numera finnes intet positivt stadgande om personalförteckning. I prop. 225/1948 med förslag till nya avlöningsreglementen m. m. anfördes i kommentaren till 4 § Saar (sid. 34) bland annat följande:

Ordinarie och högre extra ordinarie tjänster skola i allmänhet åsättas lönegradsbeteckning och lönegradsnummer av Kungl. Maj:t med stöd av riksdagens beslut; ordningen för bestämmandet av antalet dylika tjänster är densamma. Innebörden av uttrycket »med stöd av riksdagens beslut» är att Kungl. Maj:ts beslut skall stå i samklang med ett positivt riksdagsbeslut, men avlöningsreglementet tager icke ställning till frågan huru individualiserat riksdagsbeslutet skall vara till sitt innehåll. Det är visserligen regel att riksdagsbeslutet föreligger i form av en av riksdagen fastställd personalförteckning, vilken uttömmande angiver vilka tjänster, som må finnas, samt deras lönegradsbeteckning och lönegradsnummer, men det förekommer dock såväl att personalförteckningen ger utrymme för val mellan olika lönegrader som att särskilda riksdagsbemyndiganden gälla vid sidan om personalförteckningen.

Det må tilläggas att för kriskommissionerna vanliga personalförteckningar ej tillämpas, utan endast av Kungl. Maj:t fastställda löneplaner, vari angivas minimi- och maximilöner för olika lönegrupper, i vilka kommissionernas befattningshavare — med undantag för chefstjänstemännen — skola inplaceras. Kungl. Maj:t har som regel fastställt det antal tjänstemän, som må finnas anställda inom de två högsta lönegrupperna; beträffande övriga befattningshavare innebär löneplanerna däremot icke någon begränsning av antalet.

Genom sina beslut angående personalförteckning och avlöningsstat har riksdagen förskaffat sig ett avgörande inflytande i frågor om inrättande av ämbetsverk med fast anställd personal samt om huvuddragen i ämbetsverkens organisation och förvaltningsområden.

Avlöningsanslag, för vilka fastställts avlöningsstater, äro som regel förslagsanslag. Anslagsbelastningen regleras dels genom maximering av vissa anslagsposter, dels genom personalförteckningar och avlöningsreglementen. I några fall bruka dock anslag till avlöningar vara begränsade. Sålunda bruka anslag till särskilda utredningar samt kommittéanslag uppföras som reservationsanslag och anslag till tillfällig förstärkning av avlöningsanslag som obetecknade anslag. Även maximerade sakanslag kunna belastas med löneutgifter.

Under senare år ha lönerörelserna på den allmänna arbetsmarknaden fått ökad betydelse för lönelägets utveckling. Även för statstjänstemännens del ha förts förhandlingar med tjänstemännens huvudorganisationer om grunderna för höjning av löner och pensioner m. m., varvid överenskommelser träffats under förutsättning av riksdagens godkännande. Genomförande av sådan överenskommelse förutsätter, att riksdagen bemyndigar Kungl. Maj:t att dels besluta om höjning av arvoden och lönetillägg, dels medgiva därav föranledda överskridanden av begränsade anslag och anslagsposter (jfr prop. 52/1951, skr. 50).

140. *Anslag till omkostnader* för statens ämbetsverk och myndigheter anvisas i regel förslagsvis utan särskilda villkor, eftersom ämbetsverkens organisation är reglerad genom avlöningsanslagen. Omkostnadsstat fastställas av Kungl. Maj:t i enlighet med uttalande i

prop. 220/1934 (jfr ovan p. 109 och 113).

Undantagsvis godkännes dock även omkostnadsstat av riksdagen. För vissa större verk och institutioner, beträffande vilka riksdagen även tidigare fastställt omkostnadsstat, borde enligt nämnda proposition samma ordning fortfarande gälla. I enlighet härmed godkänner riksdagen fortfarande omkostnadsstat för tullverket, dock med i allt väsentligt förslagsvis beräknade poster. Vidare godkänner riksdagen för vissa myndigheter med gemensamma avlönings- och omkostnadsanslag även omkostnadsstat, men därvid beräknas samtliga omkostnadsposter förslagsvis.

Omkostnadsstaterna för statsmyndigheterna fastställas i regel av Konungen, som utan riksdagens hörande kan medge eller vägra rätt att överskrida anslagen. Detta förhållande ändras icke därigenom, att för sådana stater stundom i propositioner till riksdagen lämnas upplysningar angående sättet för anslagens beräkning, i avsikt att därmed redogöra för vad som bör tillämpas för ett visst förvaltningsområde och motiven härför. En sådan redogörelse behöver därmed icke anses underställd riksdagens prövning. Om riksdagen skulle yttra sig i en sådan fråga gives uttalandet ofta sådan form att Kungl. Maj:ts rätt att fatta slutligt beslut i dylika förvaltningsfrågor icke rubbas.

Omkostnadsanslagen äro sålunda i regel förslagsanslag. De medel däremot som å särskilda anslag anvisas till utrustning och till speciella anskaffningar bruka som regel anvisas på reservationsanslag.

141. I fråga om *bidrag till icke statlig verksamhet* fastställer riksdagen vanligen villkor för bidragsutbetalning genom att antingen

a) besluta eller i princip godkänna utformningen av den författning eller de bestämmelser som skola ligga till grund för utbetalning av bidrag eller understöd;

b) godkänna avtal mellan staten och vederbörande landsting eller kommunala samfällighet, stiftelse eller organisation angående grunder för bidrag eller understöd; eller

c) endast besluta att anslaget skall användas på sätt Kungl. Maj:t i propositionen föreslagit, varvid Kungl. Maj:ts förslag gäller som anslagsvillkor (jfr ovan p. 35 och 53).

Om bidrag skall utgå enligt bestämmelser meddelade i lag eller i av riksdagen godkänd förordning eller om bidrag skall utgå utan behovsprövning anvisas vanligen förslagsanslag för ändamålet. I vissa fall anvisas emellertid även dylika bidragsanslag som reservationsanslag, varigenom ernås att bidragsanvisningen hålles inom en i förväg bestämd medelsram. I övrigt blir — liksom i fråga om anslagen till statens egen verksamhet — anslagsändamålet i och för sig avgörande för anslagsnaturen. Bidrag till byggnader och materielanskaffningar ges sålunda i regel formen av reservationsanslag, medan för bidrag som skall utgå med bestämt belopp för ett enstaka ändamål ofta anvisas obetecknat anslag.

142. Utgifter, som bero av och sättas i relation till inflytande uppbördsmedel, maximeras i allmänhet icke av riksdagen. Kungl. Maj:t brukar emellertid föreskriva att sådana utgifter icke få överstiga ett visst i relation till motsvarande inkomster fixerat belopp. Som exempel på dylika av Kungl. Maj:t gjorda maximeringar kunna nämnas följande.

»Till undervisnings- och arbetsmateriel för — — — må ej utan Kungl. Maj:ts medgivande användas högre belopp än som motsvarar inflytande inkomster av — — —» (dövstumsskolorna).

»Till kosthåll må ej utan Kungl. Maj:ts medgivande — utöver vid — — — inflytande inkomster av — — — användas högre belopp än — — —» (dövstumsskolorna).

»De under rubriken statens väginstituts verksamhet för särskilda uppdragsgivares räkning uppförda anslagsposterna må tagas i anspråk endast för sådana utgifter, för vilka ersättning skall erläggas av särskilda uppdragsgivare.»

»— — — av förevarande anslagsposter icke må utan Kungl. Maj:ts medgivande disponeras större belopp, än som komma att täckas av de ersättningar som — — —» (meteorologiska och hydrologiska institutet).

Utgifter som föranleda inkomster kunna dock även anvisas på särskilda från de vanliga maximerade anslagsposterna utbrutna förslagsposter utan maximering. Så har skett exempelvis med vissa kostnader vid sjökarteverket, garnisons-sjukhusen, statens provningsanstalt, flygtekniska försöksanstalten, statens skeppsprovninganstalt m.fl. inrättningar. Även i fråga om dessa utgifter förut-sattes dock, att de förslagsvis anvisade posterna icke skola överskridas i vidare mån än som svarar mot erhållna uppdrag respektive influtna medel. Kontrollen härav är emellertid svår att upprätthålla för det löpande budgetåret genom att utgifter och inkomster ej vid varje tidpunkt äro jämförbara. Därför fastställes ingen tvingande regel som föreskriver att så skall ske. Sådana utgifter behöva alltså under löpande budgetår icke reduceras därest inkomstillflödet tillfälligt minskar. Tillsynen av sambandet mellan dylika inkomster och utgifter ernås först i samband med bokslutet och anslagsbehandlingen för det kommande budgetåret då siffermaterial för det förflutna budgetåret föreligger.

I några fall har emellertid beträffande utgifter av detta slag föreskrivits, att de förslagsvis anvisade beloppen icke få överskridas utan Kungl. Maj:ts medgivande. Detta gäller exempelvis vissa kostnader vid länsarkitektorganisatio-nen, veterinärmedicinska anstalten och statens centrala frökontrollanstalt. I dylikt fall måste alltså vederbörande anstalt söka Kungl. Maj:ts medgivande att utbetala en merkostnad, även om denna täckes med inflytande uppbördsmedel. Medelsanvisningen står fast även om den motsvarande inkomsten sjunker.

En annan form för begränsning av utgifter inom ramen för inflytande inkomster utgöra *specialbudgeterna*. Dessa omfatta alltid inkomster och mot dem svarande utgifter som genom specialbudgeten särskiljas från den allmänna budgeten. Sådana specialbudgeter redovisas inom eller vid sidan av riksstaten. Förekommande specialbudgeter behandlas närmare i det följande (p. 249 —251).

143. Riksdagens beslut angående anslagens användning och klassificering gälla *Konungens dispositionsrätt* till anvisade medel. Konungen utfärdar, såsom även framgått av det föregående, i sin tur särskilda föreskrifter angående myndigheternas rätt att anlita anslagen. Därvid kan föreskrivas, att belopp, som av riksdagen anvisats förslagsvis, icke utan Kungl. Maj:ts medgivande få disponeras utöver visst angivet belopp. Vidare brukar Kungl. Maj:t reglera anslagens användning och redovisning genom att uppdelat anslagen i delposter. I det följande avses med maximerade anslag och anslagsposter endast de poster, som enligt riksdagens beslut icke få överskridas. De av Kungl. Maj:t beslutade maximeringarna kunna nämligen av Kungl. Maj:t upphävas eller ändras under löpande budgetår.

De under 1800-talet tillkomna stränga maximeringsreglerna ledde till en av Kungl. Maj:t ofta understödd strävan hos myndigheterna att utnyttja under ett föregående budgetår uppkomna anslagsbehållningar. Därmed uppkom den för svensk budgetteknik utmärkande, i jämförelse med andra länder unika, metoden att redovisa utgifter *på anslag som icke finnas upptagna i den löpande budgeten*. Riksdagen har ej motsatt sig att dess anvisningar få användas till avsett ändamål, även om utbetalningar ske efter riksstatsårets utgång. Metoden att använda äldre anslag medförde emellertid — så länge bestämmelser saknades om den tidrymd inom vilken anvisade medel finge användas för att bestrida utgifter — olägenheter för riksbokföringen genom att budgetredovisningen blev mindre överskådlig och mera svårarbetad om den tyngdes med alltför många sådana anslag. Användningen av äldre anslag kan också vid vissa tillfällen leda till förskjutningar i den beräknade budgetbalansen. Statskontoret och, efter år 1920, riksräkenskapsverket ha därför alltid sökt finna metoder, ägnade att reglera och begränsa användningen av äldre anslag.

Bestämmelser angående den tid inom vilken myndigheterna äga rätt att anlita riksstatsanslag utfärdades sålunda på hemställan av statskontoret genom k.br. 13/2 1920, ändrat genom k.br. 16/1 1925. Därefter tillkommo — sedan frågan underställts riksdagen — särskilda regler angående användningen av reservationsanslag (KK 209/1928). Kungl. Maj:ts föreskrifter i ämnet återfinnas numera i KK 695/1940 med vissa bestämmelser angående bokföring av utgifter å riksstatsanslag (jfr riksräkenskapsverkets skrivelse den 30 juni 1939).

Vid bedömningen av hithörande bestämmelser bör skiljas mellan dels de konstitutionella regler som binda Konungens rörelsefrihet i förhållande till riksdagen, dels de bestämmelser varmed Kungl. Maj:t reglerat de statliga myndigheternas rätt att anlita anslag. Liknande bestämmelser finnas ej meddelade i fråga om anslag som förvaltas av riksgäldskontoret (jfr regl. för riksgäldskontoret §§ 44 och 45). Det kan dock ifrågasättas om icke de för Kungl. Maj:t bindande dispositionsreglerna analogivis böra tillämpas även i fråga om anslagen till riksdagen och dess verk.

I det följande redogöres närmare för de bestämmelser som från och med år 1841 gälla för de olika anslagstyperna.

C. Bestämmelser om obetecknade anslag och anslagsposter

144. *1841 års regler*. Huvuddelen av riksstatsanslagen voro i den av 1840/41 års riksdag fastställda nya riksstaten uppförda som obetecknade anslag. Samma riksdag fastställde dels generella regler för behandling av besparingar på anslag, dels speciella regler för behandling av besparingar på förslagsanslag och reservationsanslag. De generella reglerna blevo alltså i realiteten tillämpliga endast för obetecknade anslag och de senare tillkomna numera upphävda bestämda anslagen. Dessa regler (skr. 332/1841 samt riksdagsbeslutet 1841 § 6, p. 3) inneburo, att de besparingar, vilka kunna å någon eller några huvudtitlar uppkomma, må fortfarande av Kungl. Maj:t användas för sådana av riksdagen ej prövade utgifter, som vore för rikets styrelse av oundgängligt behov påkallade för ändamål, som med varje huvudtitels anslag avses och som vore tillfälliga och icke av permanent egenskap, att besparingar i intet fall

finge begagnas för bestridande av årliga löner och arvoden — — — samt, *att* de besparingar som ett år reserveras kunna ett följande år användas. Riksdagen uttalade vidare önskemålet *att* räkenskaperna måtte så inrättas, att de fullständigt utvisa ej mindre de uppkomna besparingarnas belopp än ock därav skedda utbetalningar. Vid 1904 års riksdag beslöts, att besparingar på nyinrättade tjänstebefattningar fingo under viss förutsättning reserveras till en kommande statsreglering (skr. 178 och 180). Senare vidtogos ändringar i två hänseenden, dels så att besparingar å nyinrättade tjänster skulle tillföras statsverkets kassafond, dels så att hinder ej mötte att under pågående riksdag enligt de 1841 godtagna grunderna disponera besparingar (prop. 1/1918 A, Utg. sid. 6, skr. 31 och 475 A).

Besparingar på obetecknade anslag överfördes, fram till år 1923 till en besparingsfond för varje huvudtitel, avsedd som »fyllnad i brister från anslag inom huvudtiteln».

145. *Nuvarande regler.* När avlöningsanslagen i samband med lönerregleringar under 1900-talet omvandlades till förslagsanslag minskades användningen av obetecknade anslag och reducerades besparingsfondernas behållningar till obetydliga belopp. På grund därav beslöts vid 1923 års riksdag (prop. 1, Utg. sid. 6—10, skr. 1, sid. 2) att huvudtitlarnas allmänna besparingsfonder skulle indragas, att obetecknade anslag därefter icke finge överskridas samt att besparingar på obetecknade anslag skulle tillföras statsverkets kassafond. I dessa regler — vilka ersatte 1841 års riksdagsbeslut — har sedan icke skett annan ändring än att kassafonden ersatts av statens budgetutjämningsfond.

Obetecknade anslag användas numera

i huvudsak för anslagen under första huvudtiteln och för vissa bidragsanslag samt i de övriga fall där anslaget förutsättes skola utgå med bestämt belopp. Anslagsformen kan användas i alla de fall, där den årliga belastningen är maximerad och anslagsbehållningen ej skall reserveras.

146. I fråga om den *tid under vilken ett obetecknat anslag skall kunna av Kungl. Maj:t disponeras* följer av statsregleringen att dispositionen är avsedd att äga rum det budgetår för vilket anslaget anvisats. Skulle utbetalningen likväl icke hinna verkställas före utgången av nämnda budgetår, kan den emellertid verkställas senare. Dispositionsbeslutet måste dock föreligga under budgetåret, d. v. s. utgiften skall kunna sakligt hänföras till det budgetår för vilket anslaget anvisats.

För att förhindra att anslag i alltför stor omfattning belastas med utgifter flera budgetår efter det, för vilket det anvisats, föreskrev Kungl. Maj:t genom k.br. 13/2 1920 och 16/1 1925 bl. a., att utgift tillhörande ett visst budgetår, som icke hunnit under samma år utbetalas och bokföras, skulle beträffande obetecknat anslag avföras i räkenskaperna för ett följande budgetår å ett konto för det förstnämnda budgetårets anslag. Härvid skulle iakttagas, att summan av de på ett och samma anslag avförda utgifterna icke finge överskrida anslaget. Denna bestämmelse har ersatts genom KK 695/1940 med vissa bestämmelser angående bokföring av utgifter å riksstatsanslag, 1 §, 1 st., som föreskriver:

»Till obetecknat anslag hänförlig utgift, som icke hunnit verkställas under det budgetår, till vilket utgiften hör, skall avföras i räkenskaperna för det närmast följande budgetåret å ett konto för det förstnämnda budgetårets anslag.»

Sistnämnda kungörelse inskränker myndigheternas rätt att anlita obetecknade anslag till året efter riksstatsåret. Om undantagsvis utgift icke hinner verkställas under denna tid och kontot utgiftsrester (se nedan) icke kan anlitas, bör frågan om dess redovisning underställas Kungl. Maj:ts prövning.

Utgift för ett obetecknat anslag skall alltid avföras från anslaget för det budgetår till vilket utgiften hör, även om ett obetecknat anslag för samma ändamål och med oförändrad benämning finnes uppfört i riksstaten för det budgetår under vilket utgiften verkställs. (Jfr budgetredovisningarna för åren 1933/34 och 1934/35, i vilka riksräkenskapsverket för korrigerig av sådan felaktig belastning genomfört omföringar från anslag för ett flertal förflutna år, under V, VIII och X huvudtitlarna.)

Behållning som kvarstår på obetecknat anslag överföres vid utgången av det budgetår, för vilket anslag anvisats, till budgetutjämningsfonden. Senare användning av behållning sker alltså genom belastning av budgetutjämningsfonden. Kontrollen över att äldre obetecknat anslag icke belastas med högre belopp än som svarar mot tidigare besparing åvilar riksräkenskapsverket.

147. *Obetecknade anslagsposter* inom av riksdagen godkända eller fastställda stater för förslagsanslag och inom av riksdagen fastställda och som bilagor till riksstaten fogade stater för kapitalfonder, vilkas utgifter finansieras från riksstaten, behandlas enligt reglerna för obetecknade anslag. Behållningar på dessa tillgodoföras budgetutjämningsfonden över respektive anslag. Om sådan behållning senare behöves utnyttjas för kvarstående utgift sker detta inom det nya anslaget över särskilt konto för den tidigare an-

slagsposten, varigenom budgetutjämningsfonden indirekt belastas (KK 695/1940, 2 §).

De i staterna för fastighetsfonderna ingående obetecknade anslagsposterna för reparations- och underhållskostnader m. m. äro formellt uppförda såsom obetecknade anslagsposter men i realiteten ha de karaktär av reservationsanslag så till vida, att besparingar som uppkomma å dessa poster skola för varje delfond vid budgetårets utgång reserveras för att sedermera stå till vederbörande förvaltningsmyndighets föfogande för avsett ändamål (prop. 115/1935, skr. 121, k.br. 1/2 1946: Bestämmelser angående förvaltningen av statens allmänna fastighetsfond, 11 § 2 st.).

148. *Rätt att överskrida obetecknat anslag och obetecknade anslagsposter.* Vid 1947 års riksdag uppmjukades regeln att maximerade anslag icke få överskridas. Riksdagen bemyndigade Kungl. Maj:t att under budgetåret 1947/48 medgiva det överskridande av maximerade anslag och anslagsposter, som påkallades med hänsyn till den allmänna löne- regleringen eller regleringen av befordringsgången för biträdes- och amanuenspersonal. Bemyndigandet har förlängts vid 1948 och 1949 års riksdagar (prop. 1/1947, bil. 2, sid. 5 och 88, skr. 56; prop. 225/1948, sid. 261 ff, skr. 351; prop. 1/1949, bil. 2, skr. 16) samt till den del detsamma hänför sig till den reglerade befordringsgången jämväl vid 1950 och 1951 års riksdagar (prop. 1/1951, bil. 2, skr. 44). En förutsättning är emellertid, att riksdagen hålles underrättad om den utsträckning i vilken dessa bemyndiganden tagas i anspråk. Liknande bemyndiganden ha även meddelats av 1951 års riksdag i samband med löne- och arvodesregleringen detta år (prop. 52, skr. 50).

Med anledning av viss ändrad dyr-
ortsgruppering från och med den 1 ja-
nuari 1951 har Kungl. Maj:t bemyndi-
gats att under budgetåren 1950/51—
1951/52 medgiva jämväl härav påkal-
lade överskridanden av maximerade an-
slag och anslagsposter (prop. 1/1951,
bil. 2, skr. 44).

Den av 1940 års urtima riksdag god-
kända omläggningen av avlöningssta-
terna förutsatte ett bemyndigande för
Kungl. Maj:t att under vissa förut-
sättningar medgiva överskridanden av
obetecknade arvodes- och icke-ordina-
rieposter. Sådant bemyndigande har
lämnats genom särskilda riksdagsbeslut
avseende ett budgetår i sänder. (Se k.
cirk. 536/1941 ang. överskridande av
vissa poster i avlöningsstaterna.) Be-
myndigandet påkallades huvudsakligen
därför att omläggningen medförde en
överflyttning till förenämnda maxime-
rade anslagsposter av vissa avlönings-
kostnader, som tidigare belastat för-
slagsvis anvisade poster. De slag av
kostnader, som man härvid hade att
räkna med, voro dels avlöningar åt icke-
ordinarie befattningshavare vid vikariat
å ordinarie tjänster, dels avlöningar åt
befattningshavare under ledighet för
viss militär tjänstgöring samt under
ledighet till följd av olycksfall i tjän-
sten eller därmed i lönehänseende lik-
ställt förhållande, för sjukdom eller för
havandeskap eller barnsöd. I först-
nämnda fall borde överskridande av
icke-ordinarieposten främst kunna ifrå-
gakomma, när denna blivit i en icke för-
utsedd omfattning belastad med utgifter
för avlöningar åt icke-ordinarie befatt-
ningshavare, som vikarierat å ordina-
rie tjänst, vars innehavare åtnjutit ledig-
het för offentligt uppdrag eller av annan
anledning mot avstående av hela lönen.
Vad åter angick sådan mera normal be-
lastning å icke-ordinarieposten, som

sammanhänge med att icke-ordina-
rie ersättare behövde anlitas vid ledig-
het för sjukdom eller av därmed jämför-
lig anledning, hade antagits, att vid de
större och medelstora verken i regel ej
skulle möta någon egentlig svårighet att
göra erforderliga förhandsberäkningar
med ledning av uppgifter om den ge-
nomsnittliga ledighetsfrekvensen. Vid
smärre verk däremot kunde en längre
tids ledighet med helt eller delvis bibe-
hållen avlöning för någon befattnings-
havare väsentligt förrycka belastnings-
siffrorna, varför överskridande borde
kunna medgivas jämväl i dylika fall. Be-
myndigandet har sedermera årligen för-
längts (skr. 44/1951). Riksdagen har
emellertid vid flera tillfällen i samband
med att berörda bemyndiganden lämnats
(skr. 16/1946 och 56/1947) uttalat sig
för att frågan om grunderna för av-
löningsstaternas uppställning och sär-
skilt frågan om fortsatta bemyndigan-
den av här avsedd natur upptoges till
omprövning. Riksdagen har därvid utta-
lat betänkligheter med hänsyn till be-
myndigandenas stora omfattning, om
ock samtidigt framhållits, att beloppen
av de överskridanden, vartill de berätti-
gata, kunna räknemässigt fastställas, var-
för bemyndigandena ha en övervägande
formell innebörd.

I prop. 225/1948 har föredragande
departementschefen härutinnan anført,
att det nuvarande systemet innebär en
ur riksdagens synpunkt effektiv kontroll
över medelsdispositionen. Förutsätt-
ningarna för de överskridanden, vartill
det därmed sammanhängande bemyndi-
gandet berättigar, vore snävt fastställ-
da, och beloppen av överskridandena
kunde, såsom riksdagen påpekat, räkne-
mässigt fastställas. Ur finansplanesyn-
punkt hade dessa överskridanden icke
någon betydelse, då de vore av ringa
storlek i förhållande till de normala va-

riationerna i medelsförbrukningen under förslagsposterna. De reella olägenheter, som vore förknippade med den nuvarande ordningen, vore i stället att hänföra till det förhållandet att den väl mycket inskränkte myndigheternas rörelsefrihet och gåve upphov till ett antal ärenden i departementen med ibland ganska omständlig revision av statberäkningarna.

Riksdagen hade begärt en omprövning av frågan om fortsatt förlängning av de nyssnämnda bemyndigandena (skr. 16/1946). En utredning som på grund härav verkstälts har sökt en lösning av problemet genom att uppföra även icke-ordinarie personal på personalförteckning, till vilken skulle knytas en förslagsvis upptagen anslagspost. Förslaget har emellertid ansetts i alltför hög grad beskära myndigheternas möjligheter att genom lämpliga personaldispositioner tillgodose växlande behov av arbetskraft. Redogörelse för ärendets läge har lämnats i 1950 och 1951 års statsverkspropositioner (prop. 1/1950, Utg. sid. 8—12, prop. 1/1951, Utg. sid. 74—75).

149. *Bestämda anslag.* Tidigare förekom, att anslag till vissa myndigheter (särskilt museer och liknande inrättningar) uppdelades i två delbelopp, varav det ena betraktades som ett extra förstärkningsanslag, behandlades enligt reglerna för obetecknade anslag och benämndes »bestämt anslag» medan det andra uppfördes som reservationsanslag. I utlåtanden och departementschefsuttalanden, som intagits i propositioner m. m. (jfr rrv.ber. år 1921) användes uttrycket bestämda anslag som sammanfattande benämning på alla de anslag, som behandlades enligt reglerna för obetecknade anslag. Sedan år 1923 har anslagsbeteckningen bestämt anslag icke vidare kommit till användning.

D. Bestämmelser om förslagsanslag och förslagsvis betecknade anslagsposter

150. Redan vid upprättandet av de första riksstaterna efter det nya statskicketets genomförande förklarades vissa anslag under dåvarande åttonde huvudtiteln vara förslagsvis uppförda (jfr Herlitz: Riksdagens finansmakt, sid. 342). I skr. 145/1823 omnämndes dessa anslag såsom förslagsvis anvisade.

1840/41 års riksdag införde i själva riksstaten beteckningen förslagsanslag. I riksdagsbeslutet 1841, § 7, anfördes om dessa anslag, att det skulle åligga riksgäldskontoret att, därest någon av de vid ordinarie statsregleringen i egenkap av förslagsanslag utav riksdagen beviljade utgiftssummor skulle under ett eller annat år finnas för därmed avsedda ändamål otillräcklig, bristen häruti efter årets slut statskontoret gottgöra, varemot de besparingar, som under andra år kunde på dessa anslag uppkomma, borde för varje år till riksgäldskontoret avlämnas.

Sedan statsregleringen genom 1876 års budgetreform frigjorts från beroendet av riksgäldsverket, överfördes besparingar på förslagsanslag till fonden för reserverade medel, vilken tillika skulle fylla brister i statsregleringen. Denna fond ersattes vid 1911 års budgetreform av statsverkets kassafond, vars uppgifter vid 1937 års budgetreform överfördes till statens budgetjämningsfond.

Vad i det följande sägs om förslagsanslag gäller även de anslagsposter som i av riksdagen fastställda stater åsatts beteckningen förslagsvis.

151. I fråga om den *tid inom vilken förslagsanslag får disponeras* följer av statsregleringen att dispositionen är av-

sedd att äga rum under det budgetår det är anvisat.

Däremot har Kungl. Maj:t i fråga om myndigheternas rätt att anlita förslagsanslag genom k.br. 13/2 1920 och 16/1 1925 föreskrivit, att, när utgifter tillhörande ett visst budgetår icke hunnit under samma år verkställas och bokföras, de skulle avföras i räkenskaperna för ett följande budgetår, beträffande sådana reservations- eller förslagsanslag, vilka finnas uppförda i riksstaten för det senare budgetåret, å sistnämnda års anslag och i övriga fall å ett konto för det förstnämnda budgetårets anslag.

Enligt denna regel kunde alltså ett avskaffat förslagsanslag återupplivas flera år efter riksstatsåret. Denna befogenhet inskränktes genom KK 695/1940, 2 §, 1 och 2 st., som stadgar:

»Utgift, som hänför sig till förslagsanslag och som icke hunnit verkställas under det budgetår, till vilket utgiften hör, skall, därest anslaget finnes uppfört jämväl i riksstaten för det påföljande budgetåret, i räkenskaperna för sistnämnda budgetår avföras å detta budgetårs anslag. Härvid skall utgift, som anvisats att utgå från begränsad anslagspost, bokföras å ett konto för den under nästföregående budgetårs anslag för utgiften uppförda anslagsposten.

Hänför sig utgiften till förslagsanslag, som icke vidare finnes uppfört i riksstaten, skall utgiften avföras i räkenskaperna för det närmast följande budgetåret å ett för anslaget upplagt särskilt konto.»

Äldre förslagsanslag återupplivas alltså endast när ett motsvarande nytt anslag icke finnes uppfört i riksstaten. Orden »därest anslaget finnes uppfört jämväl i riksstaten för det påföljande året» behöva endast förutsätta, att anslag för motsvarande ändamål finnes uppfört i riksstaten.

I de fall däremot, då ett förslagsanslag ersättes av obetecknat anslag eller reservationsanslag, kan det nya anslaget icke täcka utgifter hänförliga till det äldre

förslagsanslaget, om icke medel här för särskilt beräknats inom det nya anslaget.

Förutsättningen för rätten att redovisa utgift på ett äldre förslagsanslag är att utgiften icke hunnit verkställas under »det budgetår till vilket utgiften hör». Detta spörsmål behandlas av generaldirektören E. Stridsberg i en uppsats »Om användning av anslag efter riksstatsårets utgång» (Förvaltningsrättslig tidskrift 1938). Stridsberg anför:

»Att en utgift tillhör ett visst budgetår avser i första hand det fall, att den motprestation, som genom utbetalningen skall gottgöras, lämnats under det ifrågavarande budgetåret, ehuru betalningen ej kunnat erläggas förrän senare. Detta inträffar exempelvis, då fullgörandet av uppställda leveransvillkor kan konstateras först viss tid efter varans levererande. Om vidare en beställning skett, vilken skolat effektueras före budgetårets utgång men blivit förse- nad, kan även utgiften anses tillhöra det tidigare året i den mening, som avses i 1925 års brev. Till utgifter, som tillhöra ett tidigare budgetår, äro ock att räkna utbetalningar från anslag till understöd åt viss verksamhet i sådana fall, då uppfyllandet av gällande understödsvillkor kan styrkas först efter anslagsårets utgång. Krav på staten framställas av olika anledningar stundom långt i efterhand, varvid det givetvis kan vara förenat med svårighet att utreda, om kravet hänför sig till sådant budgetår, att anslag för ändamålet står till disposition.

Med hänsyn till att det här rör sig om mycket skiftande förhållanden, låter det sig knappast göra att i en mera allmän formel närmare angiva innebörden i nu förevarande avseende av att en utgift skall tillhöra ett visst budgetår.»

Huvudregeln är alltså, att utgifter hänförliga till löpande förslagsanslag alltid utbetalas från anslaget för det budgetår, under vilket utgiften verkställs, medan utgift hänförlig till ett engångsanslag eller ett avvecklat anslag får avföras från detta anslag. I båda fallen skola utgifterna verkställas senast före utgången av första budgetåret efter

det budgetår till vilket utgifterna höra. Därefter kan förslagsanslag icke anlitas för utbetalning utan att Kungl. Maj:t förordnat härom.

152. *Rätt att överskrida förslagsanslag.* Det för förslagsanslagen främst utmärkande är att de i riksstaten uppförda anslagsbeloppen äro approximativt beräknade och få överskridas. De innefatta sålunda en fullmakt för Konungen att oberoende av anslagsberäkningen disponera för anslagsändamålets tillgodoseende erforderliga medel.

Rätten att överskrida är emellertid icke ovillkorlig. För användningen av den fullmakt riksdagen lämnat Konungen brukar riksdagen angiva villkor eller antaga bestämmelser, som innebära att anslagsanvändningen regleras på annat sätt än genom maximering av anslagsbeloppen, exempelvis genom personalförteckningar, beslut om ämbetsverksorganisation, bestämmelser om utbetalning av statsbidrag m. m.

Vissa anslag eller anslagsposter äro dock i mindre utsträckning beroende av inskränkande bestämmelser. Som exempel kunna nämnas anslagsposter i avlöningsstater, vilkas omfattning icke kan förutberäknas, såsom tullstaten, vars storlek växlar i förhållande till trafiken (frånsett en post till hemliga utgifter) samt fångvårdsstaten och sjukhusens stater, vilka bero av beläggningen på fångelser och sjukhus. Anslag till förekommande och hämmande av smittosamma husdjursjukdomar, till skyddsköppymning, vissa kostnader för allmän hälso- och sjukvård, m. fl. beredskapsanslag av liknande typ, anvisas av naturliga skäl helt förslagsvis. Samma förhållande gäller även anslagen på beredskapsstaten för försvarsväsendet, som behandlas i ett senare avsnitt (kap. X).

153. *Till beloppet maximerade förslagsanslag* ha emellertid förekommit i följande fall.

a) Sedan år 1854 åsattes i riksstaten vissa anslag beteckningen »förslagsanslag högst». Detta innebar att anslagen icke fingo överskridas samt att besparing på ett sådant anslag icke kunde disponeras inom huvudtiteln. När huvudtitlarnas besparingsfonder indrogos blevo dessa anslag jämställda med oobtecknade anslag. (Jfr skr. 1/1923, sid. 2.) Anslagsformen har därefter icke vidare förekommit i riksstaten.

b) I riksstaten har senare införts en annan typ av förslagsanslag med maximerad medelsanvisning.

Enligt beslut vid 1931 års riksdag omvandlades statens avdikningsanslag från reservationsanslag till förslagsanslag, varvid riksdagen medgav, att Kungl. Maj:t finge under nästföljande budgetår från anslaget bevilja statsbidrag till högst ett av riksdagen angivet belopp (prop. 43, skr. 279). På samma sätt har riksdagen därefter för varje budgetår begränsat det belopp, intill vilket bidrag högst må under budgetåret beviljas. Anslagets karaktär av förslagsanslag sammanhänger med att beviljade bidrag ofta utbetalas under ett senare budgetår, varför den kassamässiga belastningen på anslaget blir ojämn.

Maximeringsregeln hänför sig emellertid i detta fall icke till den kassamässiga belastningen utan till den faktiska medelsdispositionen. Hur denna maximeringsregel efterlevs kan icke kontrolleras med hjälp av budgetredovisningen och myndighetens till riksräkenskapsverket insända räkenskaper utan endast med stöd av dess interna dispositionsbokföring.

154. Riksdagens rätt att ställa *villkor för anslagens användning* begagnas av

naturliga skäl ofta beträffande förslagsanslagen i syfte att förhindra missbruk av dessa anslag. Utvecklingen har för övrigt lett till att Kungl. Maj:t själv i allt större utsträckning föreslagit riksdagen att godkänna bestämmelser för anslagens användning eller i annan form besluta villkor för anslagens användning (jfr ovan p. 53 och 141).

E. Bestämmelser om reservationsanslag

155. Utförliga redogörelser för uppkomsten av reservationer på riksstatsanslag finnas intagna i utredning och yttrande den 20/4 1911 angående reservationsanslaget till flottans övningar och därmed sammanhängande frågor del I (kapitlet om reservationsanslagens natur) samt i Herlitz: Riksdagens finansmakt (sid. 337 ff.).

När 1840/41 års riksdag för några anslag i riksstaten införde beteckningen reservationsanslag innebar detta endast formell stadfästelse av en redan existerande anslagsform. Detta skedde genom att riksdagen meddelade, att under dåvarande tredje huvudtiteln (lantförsvaret) för visst ändamål anvisats ett anslag samt »att detta anslag må anses såsom ett reservationsanslag, så att vad under ett år ej utgår, bör, utan att sammanblandas med titelns övriga besparingar, avsättas till bestridande av ett kommande års utgifter för samma ändamål».

Därmed var emellertid icke utsagt att sådana anslag voro maximerade. Av senare riksdagsuttalanden drar emellertid nyssnämnda utredning den slutsatsen, att riksdagen avsett att reservationsanslagen skulle vara en särskild art bestämda, d. v. s. till viss summa begränsade anslag. Men samtidigt konstaterar utredningen, att det under vissa omständigheter varit omöjligt att hålla utgif-

terna inom anslagssumman, vilket riksdagen dittills hade lämnat oanmärkt. De överbetalningar som förekommit hade i regel redovisats under förskottstitel. Efter 1911 års utredning om överskridanden av flottans övningsanslag skärptes reservationsanslagens karaktär av maximerade anslag men likväl kunde det, särskilt under första världskriget, icke undvikas, att överbetalningar måste göras. Dessa redovisades under förskottstitel i avvaktan på anvisning av anslagsmedel.

Först med genomförandet av de åtgärder som sammanhänge med besluten vid 1918 års riksdag om förskottssystemets avveckling (skr. 31/1918) samt vid 1921 års riksdag om räkenskapsårets omläggning (skr. 354/1921) blev det möjligt att ordna anslagsredovisningen på sådant sätt, att överbetalningar på maximerade anslag i regel skulle kunna undvikas.

Samtidigt med genomförandet av dessa åtgärder infördes metoden att i den tryckta budgetredovisningen i noter till respektive anslag angiva beloppet av de överbetalningar, som balanserats på förskottstitel (fr. o. m. budgetredovisningen för år 1917). Överskridandena blevo föremål för särskilda utredningar inom riksräkenskapsverket och omnämmanden i riksräkenskapsverkets revisionsberättelser. Den omständigheten att överbetalningarna blevo fullt synliga i de tryckta redogörelserna för budgetutfallet bidrog till att skärpa kravet på reservationsanslagens karaktär av maximerade anslag.

I statsutskottets skrivelse till konstitutionsutskottet den 14/3 1930 angående anledning till anmärkning mot två statsrådsledamöter på grund av överskridande av ett reservationsanslag refereras 1923 års riksdagsbeslut rörande huvudtitlarnas allmänna besparingsfon-

der, varvid utskottet anför: »Genom dessa åtgärder kan sägas, att den förut gällande regeln, att de bestämda anslagen — reservationsanslag och obetecknade anslag — ej få överskridas, blivt särskilt markerad.» Konstitutionsutskottet, till vilket detta ärende remitterades, redogjorde i sitt memorial 26/1930, p. 9, för 19 olika fall då reservationsanslag överskridits under budgetåren 1924/25—1928/29. Utskottet lade huvudansvaret för dessa överskridanden på en enligt utskottets mening felaktig praxis i statsbokföringen, vilken trots gjorda erinringar från statsrevisorer och statsutskott ostört fått fortgå. De statsråd, mot vilka anmärkningen formellt riktats, uttalade i riksdagen önskemålet, att åtgärder vidtogos i sådan riktning att överskridanden av anslag — vilka överskridanden såsom erfarenheten visat dittills varit hart när oundvikliga — för framtiden kunde undvikas (FK 27/1930, sid. 33; AK 28/1930, sid. 143). Därmed kan principen att reservationsanslag icke få överskridas anses vara definitivt fastslagen såsom en konstitutionellt bindande regel.

156. Från principen att beslut om anslagsdisposition måste kunna inrymmas inom på riksstaten anvisade anslag, även om utgiften skulle föranleda utbetalning först under ett efterföljande budgetår ha gjorts flera undantag. Sålunda beräknas vid anvisande av anslag till fartygsbyggnader samt till vissa materielanskaffningar och anläggningar kostnaden för anskaffningen eller hela anläggningen, medan på riksstaten anvisas medel endast för den del av medelsbehovet, som behöver disponeras under respektive budgetår.

Under krigsåren anvisades dock reservationsanslag för täckning av alla beslut om anskaffning av materiel, trots att så-

dana beslut ofta kunde realiseras först flera år senare. I de fall då leveranstiden uppgick till flera år, kommo därvid anslagsreservationerna att uppgå till belopp, som överstego ett års medelsbehov och i stor utsträckning blevo reservationerna kvarstående under en lång följd av budgetår. För att möta dessa olägenheter infördes i samband med genomförandet av 1942 års försvarsbeslut de s. k. kvotanslagen, som beräknades till maximerade belopp för en femårsperiod, varav en femtedel anvisades för varje budgetår under femårsperioden (jfr nedan p. 161). Vid riksdagarna 1948 och 1949 ha dessa anslag ersatts med bemyndiganden för Kungl. Maj:t att binda staten för framtida utgifter genom beslut om utläggande av beställningar inom en maximerad kostnadsram. På därav berörda reservationsanslag skulle endast anvisas de likvida medel, som erfordrades för finansiering av utlagda beställningar under nästkommande budgetår.

Ett beslut om en utgift, som skall finansieras från ett maximerat anslag, kan alltså icke givas för staten bindande verkan innan medel för ändamålet finnas disponibla på riksstaten annat än i de fall, då riksdagen uttryckligen bemyndigat Kungl. Maj:t att meddela för kommande budgetår bindande dispositionsbeslut. Detta utgör dock icke hinder för att användningen av ett av riksdagen för nästkommande budgetår anvisat anslag planeras före statsregleringsårets ingång.

157. Reservationsanslag få normalt användas och redovisas under flera budgetår. Först år 1928 begränsade riksdagen den *tid inom vilken reservationsanslag få av Kungl. Maj:t disponeras*. Dessförinnan kunde reservationer på gamla reservationsanslag kvarstå såsom

disponibla mycket lång tid efter det de anvisats. Under 1920-talet vidtogos flera åtgärder, i syfte att indraga icke längre behövligen reservationer på gamla anslag (jfr rrv. ber. 1921). Efter framställning från riksräkenskapsverket beslöts vid 1928 års riksdag (prop. 1, Utg. p. 2, sid. 8—17, skr. 20) »att reservationsanslag må, med iakttagande av de anordningar, som vid övergången befinnas lämpliga, disponeras allenast till och med andra budgetåret efter det, å vars riksstat anslaget blivit sist uppfört, dock med rätt för Kungl. Maj:t att, då anslaget bortfallande efter nämnda tid skulle vålla särskild olägenhet, låta anslaget kvarstå till vederbörandes förfogande under ytterligare högst ett år».

Närmare föreskrifter härom intogos i KK 209/1928 med vissa bestämmelser angående äldre reservationsanslag, sedermera ersatt genom KK 695/1940 med vissa bestämmelser angående bokföring av utgifter å riksstatsanslag, 3 §, 1 och 2 st., som lyda:

»Utgifter, som hänföra sig till reservationsanslag, skola, så länge anslag för ändamålet finnes uppfört i riksstaten, avföras å anslaget för det budgetår, under vilket utbetalningen verkställles.

Å reservationsanslag, som icke vidare finnes uppfört i riksstaten, må utgifter avföras intill utgången av andra budgetåret efter det för vilket anslaget sist blivit i riksstaten uppfört.»

Dessa bestämmelser innebära, att myndighet som icke hunnit verkställa till ett äldre reservationsanslag hänförliga utgifter inom två år efter riksstatsåret, har att hos Kungl. Maj:t hemställa om rätt att få disponera anslaget ytterligare ett år. Därefter kan anslaget icke vidare disponeras om icke Konungen i proposition hemställer om riksdagens medgivande.

I några fall har riksdagen medgivit att reservationsanslag få kvarstå obe-

gränsad tid (exempelvis prop. 1/1942, VII ht. p. 51, skr. 7, p. 34).

I fråga om den tid riksgäldskontoret kan disponera över till dess förfogande ställda anslag har någon bestämmelse ej meddelats (jfr ovan p. 143).

158. Reservationsanslagens utgifter äro *bundna till en bestämd medelsanvisning* men icke till visst budgetår. Vid vilken tidpunkt en utgift från ett reservationsanslag verkställles är formellt sett likgiltigt, blott den sker före utgången av det sista budgetår, under vilket anslaget står till förfogande.

Om anvisningar för ett visst ändamål delas på flera budgetår genom i två eller flera riksstater uppförda reservationsanslag, kunna dessa anslag betraktas som delar av ett enhetligt anslag.

Reservationsanslagens karaktär av fonder, till vilka medel avsättas för att i mån av behov användas för med avsättningen avsedda ändamål har framhållits bl. a. av 1911 års utredning om flottans övningsanslag. Anslagen möjliggöra en jämnare fördelning av medelsanvisningen på riksstaten i de fall, då förskjutningar mellan budgetåren i fråga om de kontanta utbetalningarna förekomma.

Sådana medelsreservationer äro vanliga även i privat affärsbokföring och användas där i syfte att på flera år jämnt fördela kostnaderna för utgifter, som falla oregelbundet, exempelvis reparationskostnader för större anläggningar m. m. En faktisk reservation kan emellertid endast uppkomma om likvida medel verkligen bli reserverade. Så har också tidigare varit fallet. Under krigsåren 1940/45 ändrades emellertid situationen på grund av de stora underskotten i driftbudgeten. Olägenheterna av den ojämna belastningen å riksstaten

som har följt med användningen av reservationsanslagen har behandlats i 1948 års finansplan (prop. 1/1948, Ink., sid. 23). För att komma till rätta med dessa olägenheter har man sökt lösa reservationsfrågan beträffande vissa större reservationsanslag på det sätt, att man skärper regleringen av anslagsdispositionen och söker i möjligaste mån avväga reservationsförbrukningen och de nya riksstatsanslagen mot varandra på sådant sätt, att bådadera få rimligt utrymme inom den ram för total medelsförbrukning som det ekonomiska läget anvisar. Samtidigt har man övergått till att i ökad omfattning reglera rätten att utlägga beställningar för framtida utgifter genom bemyndiganden, som icke täckas med på riksstaten anvisade anslag i vidare mån än likvida utgifter kunna väntas under påföljande budgetår. Frågan om reservationsmedelsförbrukningen och dess inverkan på det kassamässiga budgetutfallet har även behandlats vid 1951 års riksdag (prop. 1, Ink. sid. 21 ff., skr. 202).

159. Med *fortlöpande reservationsanslag* avses anslag som årligen återkomma i riksstaten. Som exempel kunna nämnas anslag till underhållsarbeten, anläggningsarbeten som icke redovisas på kapitalbudgeten, löpande materielanskaffningar samt vissa bidragsanslag.

Reservationer som vid ett budgetårs utgång kvarstå på fortlöpande reservationsanslag överföras av riksräkenskapsverket automatiskt till motsvarande i efterföljande riksstat uppförda anslag.

Ibland erhåller emellertid ett reservationsanslag annan benämning eller delvis annan användning än motsvarande anslag i tidigare riksstat. I den motivering till anslagsäskandet som intages i proposition angives då huruvida det nya anslaget skall behandlas som ett

nytt anslag eller som ett fortsättningsanslag, till vilket reservation från det gamla anslaget skall överföras. Med stöd härav meddelar Kungl. Maj:t beslut om reservationernas redovisning.

I de fall då ett fortlöpande reservationsanslag delas på flera anslag eller flera sådana anslag sammanslås till ett anslag behandlas det eller de nya anslagen alltid såsom nya anslag, såvida icke Kungl. Maj:t meddelat särskilda beslut angående överföring av reservationer till dessa anslag.

Om reservationen på ett fortlöpande reservationsanslag vuxit till högre belopp, än som svarat mot ett budgetårs medelsbehov, har det förekommit att anslaget uteslutits ur riksstaten. När anslaget åter uppförts i riksstaten har tidigare trots att anslaget under ett eller två budgetår icke varit uppfört i riksstaten, det återuppförda anslaget behandlats som ett fortsättningsanslag, till vilket den kvarstående reservationen på det gamla anslaget överförts. För att särskilja de fortlöpande anslagen från äldre reservationsanslag har man nu mera allmänt övergått till att — om medelsanvisning för det aktuella budgetåret icke är påkallad — uppföra dylika anslag i riksstaten med formella belopp på 100 kronor (jfr p. 162).

160. Även för tillgodoseende av *bestämda, icke årligen återkommande medelsbehov* användes reservationsanslag (*engångsanslag*).

Engångsanslag med exakt samma beteckning som ett i föregående års riksstat under samma huvudtitel uppfört anslag behandlas som fortsättningsanslag. Vid större anskaffningar förekommer att engångsanslag delas på flera år. Anslagen behandlas då som fortlöpande anslag.

161. De s. k. *kvotanslagen* utgjorde en särskild, vid 1942 års riksdag beslutad form av reservationsanslag, införd i syfte att under en femårsperiod åstadkomma jämn belastning på riksstaten av kostnaderna för av 1942 års beslut angående ny försvarsorganisation föranledd materielanskaffning (prop. 266, sid. 9—13, skr. 375, sid. 2). Beslutet angående denna anslagsform innebär, att riksdagen bemyndigade Kungl. Maj:t att för en femårsperiod besluta om anskaffning av materiel intill ett av riksdagen fastställt, maximerat belopp, att en femtedel av detta belopp anvisades på reservationsanslag i var och en av de under samma femårsperiod upprättade riksstaterna samt att riksdagen medgivit att dylikt anslag finge enligt Kungl. Maj:ts bestämmande överskridas inom ramen för av riksdagen fastställt maximibelopp. Sådana överskridanden balanserades på ett konto inom budgetutjämningsfonden, vilket konto senare utjämnades genom besparingar på de för efterföljande budgetår anvisade kvotanslagen.

162. *Reservationsanslagens behållningar* kvarstå på anslagen och få utnyttjas för med dessa avsedda ändamål så länge anslagen stå till Kungl. Maj:ts disposition, såvida icke Kungl. Maj:t dessförinnan avstår från dispositionsrätten genom att meddela särskild föreskrift att reservation skall indragas.

Till fortsättningsanslag överförs därför samtliga under motsvarande äldre reservationsanslag redovisade behållningar oberoende av om dessa äro disponerade eller icke. Till utnyttjade medel tages hänsyn såtillvida, att deras storlek beaktas vid äskande av nytt fortsättningsanslag. Behållning på engångsanslag och sådant äldre fortsättningsanslag, som icke vidare finnes

uppfört i riksstaten, kvarstår på anslaget samt redovisas i budgetredovisningen bland äldre anslag så länge Kungl. Maj:ts dispositionsrätt till anslaget består.

För varje reservationsanslag gäller, att reservation som överförs till ett nytt anslag får disponeras under hela den tid det nya anslaget disponeras. Överflyttning av reservation till ett nytt anslag medför alltså, att den tid inom vilken reservationen får disponeras förlänges.

I vissa fall har, i avsikt att förlänga dispositionsrätten till ett reservationsanslag, i riksstaten uppförts fortsättningsanslag som beräknats till ett formellt belopp av allenast 100 kronor. Detta förfaringssätt medför, att behållning på det äldre anslaget står till förfogande såsom om den hade anvisats inom det nya 100-kronorsanslaget. Till samma resultat ledde om fortsättningsanslaget — såsom tidigare och senast i riksstaten för budgetåret 1934/35 förekom — uppfördes i riksstaten utan anvisat belopp.

Besparingar som icke vidare erfordras för med anslaget avsedda ändamål brukade tidigare användas för att finansiera en kommande riksstat genom överföring till en härför avsedd inkomsttitel. Fr. o. m. budgetåret 1928/29 indrogos på detta sätt alla reservationer, som enligt 1928 års riksdagsbeslut icke längre skulle stå till Kungl. Maj:ts disposition. Sedan budgetåret 1938/39 överförs sådana besparingar till budgetutjämningsfonden. Överföringen verkställes av riksräkenskapsverket.

Riksräkenskapsverkets behandling av reservationsanslagens besparingar regleras i huvudsak på följande sätt.

För reservationsanslag som avse avskrivning av nya kapitalinvesteringar överförs uppkomna besparingar till

budgetutjämningsfonden först när där-
emot korresponderande besparingar på
motsvarande investeringsanslag indra-
ges, såvida icke Kungl. Maj:t för särskilt
fall meddelat annan föreskrift.

Övriga besparingar behandlas på föl-
jande sätt.

Reservationer som utan att över-
föras till nytt reservationsanslag kvar-
stått i budgetredovisningen två budgetår
efter riksstatsåret överföras vid andra
budgetårets utgång till budgetutjäm-
ningsfonden, därest riksräkenskapsver-
ket icke erhållit del av beslut att reser-
vationen fortfarande skall disponeras.
Avser beslut om fortsatt dispositionsrätt
allenast visst belopp, överföres den del
av reservationen som överstiger detta
belopp till budgetutjämningsfonden.
Därest det skulle inträffa att av
riksräkenskapsverket till budgetutjäm-
ningsfonden överförd besparing av
Kungl. Maj:t disponeras under tredje
budgetåret efter riksstatsåret uppföres
anslaget på nytt i budgetredovisning-
en och belastar då budgetutjämnings-
fonden.

Samtliga de reservationer, som utan
att överföras till nytt reservationsan-
slag kvarstå i budgetredovisningen vid
utgången av tredje budgetåret efter
riksstatsåret överföras vid tredje bud-
getårets utgång till budgetutjämnings-
fonden, såvida icke riksdagen särskilt
medgivit, att anslaget får disponeras
efter denna tidpunkt och Kungl. Maj:t
beslutat utnyttja sådant medgivande.

163. *Redovisningen i riksbokslutet av
reservationsanslagens behållningar* avviker
från för anslagsredovisningen i öv-
rigt gällande regler så till vida, att dessa
behållningar regleras mot ett särskilt
vid sidan om budgetutjämningsfonden
upplagt konto. Detta kontos saldo
motsvarar reservationsanslagens behåll-

ningar och växlar till sitt belopp i takt
med förändringarna i reservationsme-
delsförbrukningen. Reservationsansla-
gens slutliga besparingar tillföras dock
som förut sagts budgetutjämningsfon-
den. För att erhålla det kassamässiga
budgetutfallet, d. v. s. resultatet för
samtliga anslag, måste man alltså jäm-
föra förändringarna i budgetutjämnings-
fonden med förändringarna av reser-
vationsanslagens behållningar.

164. *Rätt att överskrida reser-
vationsanslag* har i några undantagsfall
medgivits.

Som förut angivits kunde de s. k. kvot-
anslagen överskridas under förutsätt-
ning, att överskridandet senare reglera-
des genom en lika stor besparing inom
loppet av en femårsperiod.

Under förutsättning att av bered-
skapsskäl värnpliktiga inkallas till repe-
titionsövning av större omfattning eller
beredskapsövning eller ock att av sama-
ma skäl andra särskilda åtgärder måste
vidtagas medgav 1948 års riksdag, att
vissa härav berörda reservationsanslag
under riksstatens fjärde huvudtitel
finge överskridas (prop. 208, sid. 2—6,
skr. 371). Bemyndigandet har därefter
årligen förlängts (jfr prop. 1/1951, bil. 6,
sid. 23, skr. 4). Överskridande förut-
sättes skola i efterhand regleras genom
anvisning av medel i tilläggsstat.

En liknande — ehuru tillfällig — an-
ordning förutsattes för reglering av kost-
nader föranledda av värnpliktstidens
förkortning (prop. 227/1947, sid. 15, skr.
338) samt jämkningar mellan anslag för-
anledda av beslut om ändrad uppställ-
ning av riksstatens fjärde huvudtitel
(prop. 1/1947, bil. 6, p. 1, sid. 8—11,
skr. 4).

Det bemyndigande för Kungl. Maj:t
att överskrida maximerade anslag och
anslagsposter som lämnats genom skr.

56/1947 och därefter årligen förlängts och för vilket redogjorts i det föregående (p. 148), gäller samtliga av riksdagen maximerade anslag, alltså även de reservationsanslag som omfatta avlöningskostnader. Med hänsyn till dessa anslags särskilda karaktär torde dock i allmänhet praktiska förutsättningar saknas att reglera en av lönereglerng föränledd merbelastning på annat sätt än genom ny medelsanvisning. Vid meddelande av liknande bemyndiganden för budgetåret 1951/52 har överskridande förutsatts icke skola komma i fråga för reservationsanslag, utan täckning beredas från särskilt anslag (jfr ovan p. 118).

165. Att riksdagen *bemyndigar Kungl. Maj:t att besluta om större utgifter än de på riksstaten anvisade* har tidigare förekommit vid flera tillfällen. Sålunda har förekommit att riksdagen meddelat beslut om ett byggnadsarbete eller annan anskaffning till viss kostnad men beräknat att anslagen för ändamålet skulle fördelas på flera budgetår. I samband med beslutet anvisas då endast första delen av kostnaden över ett på riksstaten uppfört reservationsanslag. (Flera exempel på sådana slag av anvisningar omnämns i Herlitz: Riksdagens finansmakt, sid. 283—284, och Sundberg: Villkor för anslag, sid. 21.) På motsvarande sätt förfares, fast numera inom kapitalbudgeten, med anskaffningar för de affärsdrivande verken. Beträffande anskaffning av viss teknisk materiel för marinen har riksdagen (prop. 1/1945, IV ht, sid. 184—197, skr. 4, sid. 17—18) funnit sig, »med hänsyn till de fördelar, som äro förenade med att beställningar kunna i ett sammanhang utläggas», böra bemyndiga Kungl. Maj:t att lämna marinförvaltningen medgivande att utlägga vissa beställningar utöver det i rikssta-

ten anvisade beloppet. Även andra liknande anordningar ha sporadiskt förekommit (jfr statens avdickningsanslag 1926/27—1930/31; prop. 82/1926, skr. 261).

Detta system har sedan åren 1948 och 1949 utvidgats dels med hänsyn till de förlängda leveranstiderna, dels i syfte att åstadkomma en för statsverket förmånligare långtidsplanering för stallig materielanskaffning. Om beställningar endast finge ske inom ramen för anvisade anslag, skulle anslagsreservationer na regelmässigt komma att avsevärt överstiga medelsbehovet under ett budgetår. Av dessa skäl föreslog flygförvaltningen år 1947 en ny ordning med årlig omräkning av medelsbehovet för en flerårsperiod, varvid de årliga kontanta utgifterna skulle täckas från förslagsanslag med av Kungl. Maj:t maximerade belopp. Belastningen under dessa anslag skulle dock bli relativt ojämn och underkastad starka förskjutningar. Å anslagen skulle uppstå stora överskott och underskott, vilka komme att verka förtryckande på budgetredovisningen. Det ansågs därför vara förmånligare att planera anskaffningarna inom ramen för maximerade anslag. För att tillgodose de olika önskemålen och samtidigt nedbringa anslagsreservationer na till rimlig nivå genomfördes för anskaffning av flygmateriel följande anordning (prop. 208/1948, sid. 23—28, skr. 371).

a) För anskaffning av flygmateriel m. m. fastställer Kungl. Maj:t varje år plan med viss angiven kostnadsram, omfattande de närmast följande sju budgetåren. Planen överses varje år i samband med prövningen av äskanden om medel för materielanskaffning.

b) Kungl. Maj:t utverkar riksdagens bemyndigande att medgiva utläggande av beställningar å flygmateriel m. m. inom ramen för ett belopp, motsvarande

i princip vad som förutses komma att bindas genom beställningar under det närmaste budgetåret.

c) Anslaget till anskaffning av flygmateriel m. m. bestämmes för varje budgetår till belopp, motsvarande vad som beräknas komma att utbetalas under budgetåret. Så länge anslaget är av reservationsanslags natur, tages vid anslagsberäkningen hänsyn till reservation, som kan beräknas komma att tillföras anslaget.

Enligt beslut vid 1949 års riksdag (prop. 1, IV ht, sid. 9—10, 107—111, 145—160, skr. 4) infördes även för vissa anslag vid armén och marinen regeln, att anskaffningen av tyg- och fartygsmateriel i fortsättningen skulle regleras med bemyndiganden att under det närmaste budgetåret utlägga materielbeställningar i anslutning till godkänt byggnadsprogram eller inom viss kostnadsram, baserad på uppgjord plan för nyanskaffningar och ersättningsanskaffningar, samt att anslagen för berörda ändamål skulle beräknas efter behovet av medel för likvidering av tidigare utlagda eller inom ramen för erhållet bemyndigande medgivna beställningar. Samtidigt skulle reservationerna under de berörda anslagen delvis indragas. En del av reservationerna skulle behållas under de nya anslagen såsom »betalningsreserv till Kungl. Maj:ts förfogande».

För liknande anordningar som införts för vissa investeringsanslag, redogöres närmare i det följande.

De reservationsanslag, som äro kombinerade med sådana bemyndiganden kunna alltså disponeras för utgifter inom en kostnadsram, som är högre än det anvisade beloppet. Anslagsbeloppet behöver icke täcka den faktiska utgiftsbelastningen utan enbart den kassamässiga belastningen under ett budgetår.

Riksdagens bemyndigande innebär att kommande riksdagar äro bundna att anvisa anslag för täckning av likvider för utlagda beställningar. Den anskaffningsplan som fastställes med stöd av riksdagens bemyndigande bör dock utformas så, att de årliga utbetalningarna rymmas inom den anvisade årskvoten. Anslagsreservationernas syfte är dels att mot riksstaten utjämna variationerna i denna årskvot, dels att bilda en betalningsreserv till Kungl. Maj:ts förfogande.

166. För *avskrivningsanslag* som uppförts under huvudtiteln »avskrivning av nya kapitalinvesteringar» gälla särskilda regler. Dessa anslag betecknas i riksstaten såsom reservationsanslag. Anslagen till avskrivning av nya kapitalinvesteringar hänföra sig till för samma ändamål under kapitalbudgeten anvisade investeringsanslag. Anslagens uppgift är endast att till kapitalbudgeten överföra de medel, varmed driftbudgeten skall bidra till finansiering av dessa investeringsanslag. För varje avskrivningsanslag anges nomenklaturen för det investeringsanslag, till vilket avskrivningsanslaget hänför sig. Det ligger i sakens natur, att avskrivningsanslaget skall stå till förfogande under samma tid och för samma ändamål som det motsvarande investeringsanslaget. Enligt beslut vid 1944 års riksdag (prop. 1, Utg. p. 2, sid. 6—7, skr. 45) skola anslag till avskrivning av nya kapitalinvesteringar disponeras under samma villkor som investeringsanslagen.

167. Vad ovan sagts om reservationsanslag gäller varje anslag i dess helhet, och icke *delposter inom anslagen*. Ofta uppdelas anslagen av Kungl. Maj:t i delposter. Om därvid föreskrives, att varje delpost skall behandlas som särskilt

reservationsanslag, innebär detta att reservationen i myndigheternas redovisning bör uppdelas på delposter även vid överföring till fortsättningsanslag.

Kungl. Maj:t kan medgiva att besparing på sådan post får användas till att täcka merutgift på annan post inom samma anslag. Har sådant medgivande icke lämnats åligger det vederbörande myndighet att till Kungl. Maj:t anmäla storleken av besparingen, som därefter står till Kungl. Maj:ts förfogande. I vissa fall har föreskrivits, att sådan besparing skall överföras till en särskild delpost »till Kungl. Maj:ts disposition». På liknande sätt förfares i vissa fall med inkomster på reservationsanslag.

Föreskrift om att en delpost inom ett reservationsanslag skall behandlas som särskilt reservationsanslag har alltså ingen betydelse i fråga om Kungl. Maj:ts rätt att disponera reservationen utan är endast av betydelse för att bedöma vederbörande myndigheters befogenheter. Belastningen på dylika poster och behållningens storlek framkommer endast i myndigheternas bokföring och särskilt i deras dispositionsbokföring.

F. Medel för täckning av underskott på statlig kapitalfond

168. I stället för den redovisning av kostnaderna för räntor på statsskulden som tidigare förekom genom anslagsanvisningar över riksstaten föreslago 1936 års budgetsakkunniga, att en fullständig inkomst- och utgiftsstat för riksgäldsfonden, vilken även skulle täcka nu nämnda kostnader, skulle upprättas, samt att det underskott som därefter framkomme skulle täckas från en odelad huvudtitel under »Utgifter för statens kapitalfonder», omfattande ett för ändamålet avsett förslagsanslag. De hit hörande bruttoutgifterna skulle på en stat för riksgäldsfonden regleras över av

riksdagen anvisade, bestämda eller förslagsvis beräknade poster (prop. 225/1937, bil. A, sid. 26—27). Förslaget genomfördes vid 1938 års riksdag (prop. 1, bil. Riksgäldsfonden, skr. 347), dock med den ändringen, att fondens underskott uppfördes på riksstaten utan anslagsbeteckning.

Enligt beslut vid 1938 års riksdag inrättades även luftfartsfonden som en underskottsfond (prop. 1, bil. Luftfartsfonden och prop. 264, skr. 344). Riksdagen fastställde till en början stat för fonden samt uppförde det beräknade underskottet på riksstaten utan anslagsbeteckning under en särskild, odelad huvudtitel.

Beslutet angående regleringen av nettoutgiften för dessa fonder har därefter årligen utformats så, att riksdagen beslutat »för fonden å driftbudgeten för budgetåret . . . upptaga ett underskott av . . . kronor».

Eftersom dessa poster endast reglerade saldoto i de bakomliggande staterna och de senare fastställdes av riksdagen, ansågos de icke behöva förses med anslagsbeteckning. Icke heller i övrigt behövde deras konstitutionella karaktär särskilt angivas. Riksdagens beslut innebar, att den fondförvaltande myndigheten (riksgäldskontoret respektive luftfartsstyrelsen) kunde disponera det belopp, som i redovisningen framkom som underskott på den för fonden fastställda staten, även om detta översteg det beräknade. De för täckning av underskott på riksgäldsfonden beräknade medlen stå till riksgäldsfullmäktiges förfogande på samma sätt som de för riksdagen och dess verk anvisade anslagen.

Sedan luftfartsverket numera organiserats som affärsdrivande verk (prop. 194/1947, skr. 254) fastställs driftkostnadsstat för luftfartsfonden icke av riksdagen utan av Kungl. Maj:t på

samma sätt som sker för de övriga affärsdrivande verken. Medelsförbrukningen vid de affärsdrivande verken är emellertid beroende av inkomsternas storlek. Skulle underskott uppkomma och kan det icke täckas av följande års inkomster måste frågan om dess täckning underställas riksdagens prövning. I avvaktan därpå kunna dessa verk disponera rörliga krediter hos riksgäldskontoret. För luftfartsfonden däremot kan underskott, oberoende av dess storlek, täckas direkt från riksstaten. Detta motiveras med att det anses vara förenat med stora svårigheter att redan i statsverkspropositionen taga ståndpunkt till driftkostnadsstaten för luftfartsverket, varför denna stat även i fortsättningen ansetts böra fastställas i samma ordning som gäller för övriga affärsverk (prop. 1/1948, bil. 18, skr. 160). Kungl. Maj:t äger alltså att utan riksdagens hörande besluta om kostnaderna för luftfartsverket. Det för fonden i riksstaten upptagna underskottet har därigenom fått samma funktion som ett av riksdagen förslagsvis anvisat anslag (jfr p. 126).

I detta sammanhang torde även böra omnämnas, att medel till täckning av det årligen återkommande underskottet på »fonden för Södertälje kanalverk», likaledes utan att stat fastställts av riksdagen, ställas till vederbörande myndighets förfogande att utbetalas från inkomstiteln »Övriga diverse kapitalfonder». I detta fall saknas alltså medelsanvisning.

G. Bestämmelser om investeringsanslag och investeringsbemyndigande

169. Enligt före år 1943 tillämpade regler anvisades medel för kapitalinvesteringar på reservationsanslag. Undantagsvis förekommo obetecknade anslag och vid några sällsynta tillfällen även

förslagsanslag (exempelvis under fonden för statens aktier 1934/35).

Beträffande investeringsanslagen hade riksgäldskontoret att på grund av riksdagens beslut och enligt de av Kungl. Maj:t meddelade föreskrifterna angående anslagens disposition mot rekvisition i mån av behov utbetala medlen till de fondförvaltande myndigheterna. Anslagsmedlen ansågos investerade i vederbörlig fond när de utbetalades från riksgäldskontoret. Denna utbetalning låg till grund för redovisningen i rikshuvudboken och budgetredovisningen.

Vid denna anslagsredovisning beaktades sålunda icke skillnaden mellan å ena sidan kapitalanvisningen, d. v. s. den form i vilken statens kapitaltillskott till de ifrågavarande fonderna skulle äga rum, och å andra sidan kapitalanvändningen, d. v. s. användningen inom respektive fonder av för investering disponibla medel (jfr en vid prop. 199/1938 fogad, inom riksräkenskapsverket utarbetad promemoria). De äldre anslagstyperna voro avpassade endast för redovisning av utbetalningar till de fondförvaltande myndigheterna, icke för redovisning av dessa medels användning. Den tid, inom vilken reservationsanslag enligt 1928 års tidigare omnämnda riksdagsbeslut fingo disponeras, var heller icke lämpligt avpassad för användning av anslag till anläggningsarbeten. Olägenheterna härav undvekos genom att reglerna för disposition av reservationsanslag tillämpades endast på de reservationer, som kvarstodo på anslagen, men icke på de anslagsdelar som lyfts från anslagen och tillförts respektive fonder. De utgifter som skulle finansieras med investeringsanslag behövde därför icke verkställas samtidigt som anslagen lyftes. De kunde göras tidigare eller senare. Lyfta anslagsme-

del kunde inom vederbörande fond reserveras för framtida användning.

De fondförvaltande myndigheterna anpassade ofta tidpunkten för lyftning av medel från riksgäldskontoret med hänsyn till vederbörande fonds tillgång till eller behov av likvida medel. Kapitalbudgeten gav icke en fullständig bild av investeringarnas omfattning. Vissa investeringar finansierades med på fonderna disponibla medel, främst förnyelsefondsmedel.

I prop. 199/1938 diskuterades möjligheten att komma till rätta med dessa förhållanden genom att införa en fullständig, till medelsanvändningen hos de fondförvaltande myndigheterna direkt anknuten redovisning av investeringarna.

170. 1943 års beslut. År 1943 infördes en ny anslagsform för kapitalbudgetens anslag. Huvudskälet var att redovisningen av kapitalbudgetens reservationer gav en oriktig bild av det faktiska budgetläget. Reservationer på kapitalbudgeten hade nämligen både sakligt och formellt en helt annan karaktär än reservationer på driftbudgeten. Reservationerna på driftbudgeten avse — i den mån de icke svara mot ett balanserat underskott — medel som fonderats för ett bestämt ändamål, men kapitalbudgeten finansieras i regel med lånemedel och dess reservationer motsvaras därför icke av några reserverade medel utan endast av ett bemyndigande från riksdagen att upplåna medel för vissa bestämda ändamål. Detta förhållande framträdde särskilt markerat efter genomförandet av 1937 års budgetreform och omnämnes i ett vid 1943 års statsverksproposition fogat uttalande av chefen för finansdepartementet (bil. Utg. sid. 8—10). Däri framhålls, att för kapitalbudgetens del äkta

medelsreservationer icke kunna förekomma; reservationerna innebära endast att den av riksdagen fastställda anslagsramen icke till fullo utnyttjats, men däremot icke att verkliga inkomster i motsvarande mån föreligga fonderade. Departementschefen uttalade vidare, att det i åtskilliga fall visat sig nödvändigt att begränsa de statliga eller med statsmedel finansierade investeringarna icke oväsentligt under riksstatsens nivå. Vid anslagsanvändningen kunde hänsynstagandet till tillgång på arbetskraft och material — särskilt genom statlig reglering av byggnadsverksamhet och investeringar — leda till andra resultat än den behovsprövning som låg bakom den inbördes avvägningen av anslagen på riksstaten. Anslagsanvisningen kunde dock icke begränsas till de arbeten som under rådande förhållanden med visshet samtliga skulle tillåtas komma till stånd inom en nära framtid. Utrymme erfordrades för en jämkning i planerna eller för utnyttjandet av en lättnad i arbetsmarknadsläget eller materialförsörjningen. Detta betydde bl. a., att de byggnadsprogram för vilka medel äskades icke kommo att i sin helhet realiseras, och att sålunda vissa delar av kapitalbudgeten blevo outnyttjade. Reservationerna på dessa delar av kapitalbudgeten hade då icke karaktär av reserverade medel utan av outnyttjade bemyndiganden.

Av bl. a. dessa skäl infördes fr. o. m. budgetåret 1943/44 för investeringar en ny anslagsform, *obetecknade investeringsanslag*. Chefen för finansdepartementet anmälde till statsrådsprotokollet, att beteckningen reservationsanslag i samråd med riksräkenskapsverket helt slopats för kapitalbudgetens del. Samtidigt utverkade Kungl. Maj:t riksdagens bemyndigande att enligt för reservationsanslag gällande regler förfoga över

obetecknade investeringsanslag intill utgången av tredje budgetåret efter det, för vilket anslagen sist blivit i riksstaten uppförda (prop. 1/1943, Utg. sid. 8—10, skr. 27).

I stället för reservationer infördes från och med budgetåret 1943/44 beteckningen »Outnyttjat belopp». Detta skulle även gälla kvarstående behållningar på de reservationsanslag under kapitalbudgeten, som anvisats före nämnda budgetår.

171. 1944 års reform (prop. 1, Kb.: Investeringsplan, skr. 45) innebar, att medel för kapitalinvesteringar skulle anvisas efter följande principer:

a) De nya kapitalmedel, som behöva lyftas hos riksgäldskontoret för finansiering av investeringar i statens kapitalfonder beräknas med sitt nettobelopp på riksstaten i form av *investeringsbemyndiganden*, ett bemyndigande för varje fond.

b) För varje investeringsändamål anvisas medelsbehovet brutto på *investeringsanslag*, vilka specificeras i bilaga till kapitalbudgeten.

172. Såsom *investeringsbemyndigande* uppföres på investeringsstaten för varje ifrågakommande fond det belopp av nya kapitalmedel som enligt riksdagens beslut får tillföras fonden. Detta belopp motsvarar skillnaden mellan å ena sidan summan av investeringsanslagen och å andra sidan de avskrivningsmedel, som anvisas över driftbudgeten, ävensom de kapitalmedel som inom varje fond bliva frigjorda för reinvestering eller nyinvestering. Investeringsanslagen äro anslagsmässigt reglerade medan de för investeringsstaterna disponibla kapitalmedlen allenast kunna beräknas. Följaktligen äro även investeringsbemyndigandena beräknade poster.

De i kapitalbudgetens investeringsplan uppförda investeringsbemyndigandena äro anslag på vilka riksgäldskontoret avför av de fondförvaltande myndigheterna hos kontoret lyfta belopp. De äro dock till sin natur närmast att betrakta som lånemedelsanvisningar, avsedda att tagas i anspråk i den mån disponibla kapitalmedel icke förslå för de beslutade investeringarnas genomförande och uppföras i enlighet därmed såsom saldoposter med förslagsvis beräknade belopp (prop. 1/1944, Kb, Investeringsplan, sid 10). Någon anslagsbeteckning utsättes icke.

Om för någon fond disponibla medel under ett budgetår skulle överstiga beloppet av för samma fond gjorda investeringar, användes ej investeringsbemyndigandet, utan skillnadsbeloppet återbetalas till riksgäldskontoret. Investeringsbemyndiganden kunna om nettoåterbetalning förutses i riksstaten beräknas med negativa belopp (jfr riksstaterna 1950/51 och 1951/52).

De fondförvaltande myndigheterna kunna aldrig på investeringsbemyndigande lyfta exakt det belopp, som motsvarar skillnaden mellan utgifter på anslagen och genom avskrivningar och försäljningar m. m. disponibla medel, eftersom den slutliga anslagsbelastningen blir känd först i bokslutet. Skillnadsbeloppet balanseras i bokslutet för att i efterhand bliva kassamässigt reglerat.

173. Den anslagsmässiga regleringen av investeringarna sker genom de i specificationer till investeringsstaterna uppförda *investeringsanslagen*. Med 1944 års omläggning av kapitalbudgeten utvidgades användningen av investeringsanslagen därhän, att samtliga reinvesteringar och nyinvesteringar — även sådana som tidigare finansierats med anlåtande av förnyelsefondsmedel eller

andra på fonderna disponibla medel — skulle regleras över investeringsanslag. Investeringar vid sidan av kapitalbudgeten avses sålunda icke längre skola förekomma.

Investeringsanslagen — som tidigare uppförts i en specifikation av kapitalbudgeten — uppföras enligt 1944 års beslut i specifikationer till de investeringsstater, som bilda kapitalbudgeten.

Samtliga investeringsanslag skola fortfarande enligt 1943 års riksdagsbeslut uppföras såsom obetecknade anslag, som icke få överskridas.

174. I fråga om den *tid inom vilken Kungl. Maj:t kan disponera investeringsanslag* fastställdes vid 1944 års riksdag gemensamma regler (prop. 1, Utg. sid. 6—7, skr. 45). Riksdagen beslöt att »bemyndiga Kungl. Maj:t att förfoga över investeringsanslagen å kapitalbudgeten samt reservationsanslagen å riksstatens utgiftshuvudtitel för avskrivning av nya kapitalinvesteringar, därest de med investeringsanslagen avsedda arbetena påbörjats före utgången av tredje budgetåret efter det, för vilket anslagen sist blivit i riksstaten uppförda».

Denna bestämmelse ger Kungl. Maj:t rätt att förfoga över ett investeringsanslag och motsvarande avskrivningsanslag till dess de med anslaget avsedda arbetena blivit avslutade, under förutsättning att arbetena blivit påbörjade inom tredje budgetåret efter riksstatsåret. Denna bestämmelse är tillämplig för de anslag som avse anläggningsarbeten, alltså anslag till de affärsdrivande verkens fonder och fastighetsfonderna. Regeln anses vidare tillämplig på anslag, som avse lån till statliga aktiebolag för utförande av anläggningsarbeten, och torde även kunna tillämpas på vissa andra liknande anslag.

Däremot gäller icke denna regel an-

slag för investering i riksbanksfonden och statens utlåningsfonder samt huvuddelen av anslagen under fonden för låneunderstöd och fonden för förlag till statsverket m. fl. fonder. I fråga om dessa anslag gäller alltså fortfarande 1943 års riksdagsbeslut, enligt vilket investeringsanslag få disponeras enligt för reservationsanslag gällande regler. För användning av sådana anslag efter utgången av tredje budgetåret efter riksstatsåret har Kungl. Maj:t utverkat riksdagens medgivande (jfr skr. 256 och 309/1948).

Uttrycket »därest de med investeringsanslagen avsedda arbetena påbörjats» behöver icke innebära att några medel utbetalats från anslaget. Ett anläggningsarbete är påbörjat när erforderliga beställningar utlagts eller andra för arbetets igångsättande erforderliga åtgärder vidtagits. Däremot torde ett arbete icke böra anses som påbörjat om allenast ritningar och andra förberedande utredningar färdigställts, även om dessa utredningar bekostats med medel från anslaget. Numera anvisas under riksstatens sjätte huvudtitel ett särskilt anslag till täckande av kostnader för genom byggnadsstyrelsens försorg verkställda utredningar rörande tillämnade byggnadsföretag m. m. På detta anslag förskottas utredningskostnader, som sedermera återförs till anslaget från vederbörligt investeringsanslag, medan kostnader för företag som icke komma till utförande stanna på anslaget enligt bestämmelser som meddelas av Kungl. Maj:t (jfr prop. 1/1945, VI ht., sid. 232, skr. 6, sid. 28). Ett anslag för motsvarande kostnader inom försvaret finnes uppfört under riksstatens fjärde huvudtitel (jfr prop. 1/1947, IV ht., sid. 305, skr. 4, sid. 36).

I fråga om den tid under vilken myndighet får disponera investeringsanslag

har Kungl. Maj:t (genom KK 695/1940 med vissa bestämmelser angående bokföring av utgifter å riksstatsanslag, 3 §, sista st., ändr. 671/1943) förordnat: »Vad sålunda föreskrivits beträffande reservationsanslag skall gälla jämväl för obetecknat investeringsanslag å kapitalbudgeten». För myndigheterna gälla alltså samma regler för investeringsanslag som för reservationsanslag. Men enligt 1944 års regler kvarstår Kungl. Maj:ts dispositionsrätt till anslaget under de i riksdagsbeslutet angivna förutsättningar.

175. Liksom i fråga om reservationsanslag gäller för investeringsanslag att *dispositionsbeslut* kunna fattas endast inom ramen för anvisade medel. Från denna regel ha gjorts undantag för anslag, där riksdagen — i likhet med för vissa reservationsanslag — medgivit utläggande av beställningar utöver anslagsramen.

Före 1944 års omläggning av kapitalbudgeten förekom att de affärsdrivande verken igångsatte arbeten, för vilka riksdagen anvisat medel, innan dessa medel blivit tillgängliga för lyftning i riksgäldskontoret. Detta var möjligt, dels genom att dessa verks räkenskaper avslutades per kalenderår och dels genom att verken för ändamålet kunde disponera egna rörelsemedel och sedan i efterhand lyfta anvisade medel hos riksgäldskontoret. Efter den 1/7 1944 blev detta förfaringsätt icke längre användbart. På förslag av riksräkenskapsverket, som fann att praktiska skäl — anläggningsarbeten utföras i stor omfattning under sommarhalvåret — talade för att vissa möjligheter till en dylik medelsdisposition borde finnas, utverkade Kungl. Maj:t riksdagens bemyndigande att disponera över de för vederbörande affärsverk an-

visade dispositionsanslagen för förskottering av beslutade, till efterföljande budgetårs anslag hänförliga investeringsutgifter (prop. 308/1946, skr. 466).

176. *Olika typer av investeringsanslag* anvisas enligt samma principer som gälla reservationsanslagen. Bland investeringsanslagen förekomma alltså även kvotanslag och anslag kombinerade med bemyndiganden. Outnyttjade belopp överförs till fortsättningsanslag eller redovisas såsom äldre anslag enligt samma principer som gälla för driftbudgetens reservationsanslag. Från ett äldre till ett nytt investeringsanslag överförda belopp stå alltså till förfogande under den tid det senare anslaget får disponeras.

177. *Bemyndiganden* att utlägga beställningar utöver anslagsramen förekomma på sätt förut angivits i p. 165 i fråga om reservationsanslag (jfr prop. 1/1951, bil. 25, Kb, p. 24 Vissa flygfältsarbeten m. m.).

I visst fall har bemyndigande givits av riksdagen utan att någon begränsning av de finansiella åtagandena från statens sida beloppsmässigt fixerats. Sålunda beräknades anslagsbehovet i fråga om lånefonden för bostadsbyggande under budgetåren 1949/50 och 1950/51 med hänsyn till de belopp, som utbetalningsmässigt belöpte på dessa år på grund av tidigare beslut om långivning. Mellan beslut om lån och utanordning av beviljat lånebelopp förflyta nämligen i regel ett par år. Den preliminära långivningen, som före angivna budgetår bestämts av anslagsanvisningen, begränsades sålunda ej på annat sätt än att den givetvis måste hållas inom ramen för det av statsmyndigheterna uppställda bostadsprogrammet (jfr prop. 1/1949, V ht., sid. 97, skr. 341). För budgetåret

1951/52 förordade Kungl. Maj:t (prop. 124/1951) maximering med visst belopp av den preliminära långivningen med hänsyn till att denna bestämde omfattningen av medelsanvisningen under följande budgetår. Statsutskottet, som förutsatte »att preliminära beslut om lån skola få meddelas i den utsträckning, som krävs för att bostadsbyggandet skall kunna fortgå utan störningar», godtog Kungl. Maj:ts förslag (SU 155). Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag (skr. 299).

178. *Besparingar* på investeringsanslag regleras inom kapitalbudgeten genom omföring mellan anslagen och inkomstiteln lånemedel. De komma alltså till uttryck som en minskning av riksgäldskontorets rätt att upplåna medel.

Återbetalningar på äldre slutdisponerade anslag behandlas som besparingar.

179. *Rätt att överskrida* investeringsanslag förefinnes icke. Undantag härifrån gällde dock de under budgetåren 1942/43—1946/47 för försvarets fastighetsfond anvisade kvotanslagen, vilka anvisades enligt samma regler som kvotanslag på driftbudgeten (jfr ovan p. 161 och budgetredovisningarna 1944/45, anslaget Kb. IV A 10, och 1945/46, anslaget Kb. IV A 15). Överskridandet, som täcktes av senare års besparingar, redovisades i budgetredovisningen negativt i kolumnen för outnyttjade belopp.

180. I den mån de investerade medlen bliva frigjorda genom försäljning, avskrivning, återbetalning eller på annat sätt, skola de frigjorda medlen återgå till kapitalbudgeten samt tagas till uppbörd på investeringsstaten för vederbörande fond.

Från denna regel undantagas dock statens utlåningsfonder. Anslagsanvis-

ningen för en utlåningsfond är »revolving», vilket innebär att medel som frigöras genom återbetalning och amortering av utlämnade lån kvarstanna inom fonden för att användas till fortsatt utlåning. I vissa fall har dock riksdagen på förslag av Kungl. Maj:t begränsat det belopp intill vilket utlåning från en fond under ett budgetår högst må uppgå. Sådana begränsningar gälla för närvarande statens avdikningslånefond, fiskerilånefonden och statens lånefond för hästavelns främjande samt ha tidigare gällt egnahemslånefonden. I övrigt regleras användningen av lånefondernas medel genom av riksdagen godkända eller fastställda författningar ävensom genom av riksdagen godkända riktlinjer för utlåningsverksamhetens bedrivande. Avveckling av en utlåningsfond sker i regel först när det är uppenbart, att medel icke vidare erfordras för fortsatt utlåning och efter beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen.

I viss mån liknande karaktär ha medel som ställts till förfogande såsom rörelsekapital, förlagskapital eller som anvisats för upprätthållande av en förrådsbehållning. Sådana medel få behållas även om behovet tillfälligtvis nedgår och kunna därvid placeras på statlig bankräkning eller deponeras hos riksgäldskontoret.

H. Tilläggsanslag

181. Om ett på riksstat anvisat anslag befinnes otillräckligt kan tilläggsanslag äskas. Hinner detta äskande behandlas av riksdagen före riksstatens fastställande ändras icke det för samma ändamål redan anvisade anslaget, eftersom ett av riksdagen fattat beslut icke kan av samma riksdag upphävas (RO § 63), utan tilläggsanvisningen upptages som nytt anslag. Om sålunda ett anslag, exempelvis »anskaffning av ammuni-

tion», befinnes otillräckligt och nytt anslag hinner äskas vid samma riksdags-session, uppföres det nya anslaget med benämningen »ytterligare medel till anskaffning av ammunition». Därefter kan Kungl. Maj:t, om båda anslagen äro reservationsanslag eller investeringsanslag, föreskriva att behållning på det senare anslaget i budgetredovisningen skall överföras till det förra. Båda anslagen disponeras då såsom ett anslag. Har anslagsanvisning icke hunnit beslutas av riksdagen kan Kungl. Maj:t med återkallande av det tidigare anslagsäskandet hemställa om nytt anslag, som inkluderar den erforderliga tilläggsanvisningen. Stundom förekommer, om propositionstiden utgått, att en departementspromemoria överlämnas till vederbörande utskott, som av eget initiativ på grund av de lämnade upplysningarna kan föreslå den ytterligare medelsanvisning som behöver inrymmas i anslaget.

Äskas tilläggsanslaget sedan riksstaten fastställts, uppföres det på tilläggsstat. Tilläggsstaternas anslag äro helt jämställda med anslag på riksstat. Om ett tilläggsstatsanslag är förstärkningsanslag till ett anslag på riksstaten uppföres det vanligen med samma nomenklatur och benämning som motsvarande riksstatsanslag. Om två tilläggsstatsanslag för samma ändamål anvisas vid en och samma riksdags-session förfares dock med den senaste anvisningen på samma sätt som nyss sagts om tilläggsanvisning på riksstaten. Den senare anvisningen uppföres då på särskilt anslag med benämningen »ytterligare medel till — — — etc.».

De första tilläggsstaterna (1917—1922) skildes vid anvisningen och redovisningen från riksstaten såsom vid sidan om denna upprättade stater. Sedan 1932/33 redovisas tilläggsstaternas

anslag i budgetredovisningen inom riksstaternas huvudtitlar. Ett förstärkningsanslag och motsvarande riksstatsanslag behandlas därvid såsom ett anslag. I budgetredovisningen angives i not, till vilken del anslagsbeloppet avsatts på tilläggsstat. Vid redovisning av utgifter, besparingar och reservationer göres ingen åtskillnad mellan riksstat och tilläggsstat.

Om fortsättningsanslag till ett äldre reservationsanslag icke är uppfört på riksstat för det löpande budgetåret men uppföres på tilläggsstat överföres eventuell reservation från det äldre anslaget till tilläggsstatsanslaget på samma sätt som om detta varit uppfört på riksstat. Ett tilläggsstatsanslag anses alltså enligt tillämpad praxis kunna förlänga dispositionsrätten till ett äldre reservationsanslag enligt samma regler som tillämpas för riksstatsanslag. Samma förhållande gäller investeringsanslag och deras outnyttjade belopp.

För kapitalbudgetens del uppföres investeringsanslag på tilläggsstat utan att någon investeringsstat utformas. Riksräkenskapsverket genomför de korrigeringar av investeringsstater och investeringsbemyndiganden, som föranledas av anvisningar på tilläggsstat.

I. För anslagsdispositionen gemensamma regler

182. *Tidpunkten för disposition av anvisade medel* har icke reglerats genom några bestämmelser. Enligt praxis ställer emellertid Kungl. Maj:t flertalet anslag till myndigheternas förfogande samt meddelar erforderliga dispositionsbeslut genom »regleringsbrev» som utfärdas före budgetårets ingång så snart riksdagens beslut om anslagsanvisning föreligger.

Före budgetårets ingång kunna myndigheterna vidtagna erforderliga åtgär-

der för planering av medelsanvändningen, men de kunna icke verkställa utbetalningar på det kommande budgetårets anslag. Sålunda kunna nya befattningar ledigförklaras och tillsättas när riksdagen och Kungl. Maj:t beslutat om inrättandet, men de kunna icke tillträdas förrän anslag för ändamålet står till förfogande. Att sådana åtgärder vidtagas före ingången av den tidsperiod för vilken anslagen anvisats kan vara en förutsättning för att anslagen skola kunna utnyttjas under denna period (jfr ovan p. 175). För statens allmänna fastighetsfond har detta uttryckligen fastslagits (prop. 71/1943, skr. 120) genom att arbetsåret för reparationsverksamheten för fondens fastigheter lös-gjorts från bundenheten vid budgetåret och framflyttats. När riksdagsbeslut angående staten för fonden föreligger, i regel i februari månad, och regleringsbrev utfärdats kunna de fondförvaltande myndigheterna fastställa generalplan för reparationsverksamheten och igångsätta densamma.

Den statliga verksamheten förutsätter i viss mån en långtidsplanering av statliga utgifter. Kungl. Maj:t saknar dock befogenheter att, innan medel anvisats av riksdagen, besluta eller bemyndiga myndighet besluta om åtgärder som få för staten bindande verkan annat än med stöd av särskilt bemyndigande från riksdagen. Likväl är det uppenbart att ett ämbetsverk måste planera den del av verksamheten som finansieras med årligen återkommande anslag med utgångspunkt från förut-sättningen, att denna verksamhet kommer att fortgå längre tid än ett bud-getår.

183. *Förskott på riksstatsanslag.* Redan 1841 års riksdag uttalade i skr. 269, p. 20, att förskott må meddelas från det anslag dit de höra, med iakttagande lik-

väl att de förskjutna beloppen alltid bliva såsom förskott i räkenskaperna balanserade. Formellt upphävdes rätten till medelsanvisning på förskottstitel redan av 1865/66 års riksdag, som i skrivelse 91/1866 uttalade grundsatsen, att, sedan riksdagen därefter skulle årligen sammanträda, anvisning på förskottstitel icke vidare måtte äga rum. I praktiken kunde dock denna regel icke upprätthållas förrän dels anslaget till oförutsedda utgifter blivit uppfört på riksstaten och dels systemet med till-läggsstater blivit genomfört. (Prop. 2/1918, bil. »Åtgärder till förskottssyste-mets avveckling».) Numera gäller principiellt, att på förskottstitel icke få an-visas medel, som ej kunna avföras på anslag i den löpande riksstaten. Prin-cipen underströks i anledning av vissa anslagsöverskridanden av kon-stitutionsutskottet vid 1930 års riksdag. (KU 26, p. 9.) Utskottet påvisade, att ett då aktuellt anslagsöverskridande hade kunnat undvikas genom ordnad dispositionsbokföring, samt tillade: »Om så skett, hade knappast något som helst överskridande behövt ifrågakomma, där ej ett sådant antingen berott av felföring — — — eller därav att Kungl. Maj:t med hänsyn till rikets sannskyldiga nytta i visst fall under statsrådets vanliga ansvar härför och med full insikt om överskridandet dock anbefallt utbetalningen, som ity fall bort föras å förskottstitel under samtidigt beslut om inhämtande av riksdagens godkännande av den sålunda gjorda antecipationen.» Konstitutionsutskottet godkände sålunda att avsteg från den angivna principen kan äga rum i visst läge. Det torde dock få förutsättas, att, sedan anslaget till oförutsedda utgifter uppförts i riksstaten, detta anslag i allmänhet anlitas med iakttagande av de uppsällda anslagsvillkoren.

Någon förskottering av medel utan täckning av anslag på riksstaten torde därför icke behöva ifrågakomma. Det av 1930 års konstitutionsutskott tänkta fallet — tidigare ha sådana förskotteringar ofta förekommit — kan dock aktualiseras. (Jfr Herlitz, Riksdagens finansmakt, sid. 183—190.)

På förskottstitel avföras enligt numera tillämpad praxis medel som skola avföras på anslag men för vilkas slutliga redovisning erforderliga förutsättningar saknas. Sådana förskott kunna avse icke slutligt verifierade utgifter (förskottsvis till tjänstemän m. fl. utlämnade medel för resekostnader innan reseräkning blivit inlämnad och godkänd eller för bestridande av vissa statliga utgifter, som sedermera skola redovisas med verifikationer).

För redovisning av sådana förskott har Kungl. Maj:t genom KK 695/1940 med vissa bestämmelser angående bokföring av utgifter å riksstatsanslag, 4 §, föreskrivit följande.

»Vid förskottsutbetalning å riksstatsanslag skall, där fråga är om begränsat anslag eller begränsad anslagspost, tillses, att summan av å anslaget eller anslagsposten direkt avförda utgifter och utbetalda förskott icke överstiger för budgetåret anvisat belopp.

Där ej Kungl. Maj:t annorlunda föreskriver, skola förskottsutbetalningar å riksstatsanslag avföras å särskilt förskottskonto, därvid förskotten skola bokföras specifikt för varje ifrågakommande anslag samt med iakttagande av den uppdelning på undertitlar, som enligt gällande föreskrifter skall äga rum vid anslagsredovisningen.»

Förskottsutbetalning på anslag skall alltså bokföras på förskottstitel. Därmed erhålles kontroll över att samtliga förskott bli redovisade inom rimlig tid. För förskottstitlarna lämnas särskild redovisning enligt nyssnämnda bestämmelse.

Vid budgetredovisningens upprättande bokför riksräkenskapsverket såsom utgift för varje anslag såväl de utgifter som av myndigheterna bokförts på anslag som de utestående förskott, vilka enligt förskottsredovisningen skola hänföras till anslaget. Därmed erhålles fullständig redovisning för den faktiska anslagsbelastningen. Om ett maximerat anslag är överskridet redovisas dock på anslaget endast så stort belopp, som enligt riksdagens beslut får avföras på anslaget. Överskjutande belopp kvarstår på förskottstitel i avbidan på behandling av frågan om anslagsöverskridandet.

Kassaförskott, d. v. s. i form av förskott utlämnade kassor, äro icke förskott på anslag i den mening nyssnämnda kungörelse avser. De skola före utgången av varje budgetår återbetalas, varefter förskott ånyo utanordnas.

184. *Utgiftsrester.* Har Kungl. Maj:t eller vederbörande myndigheter med Kungl. Maj:ts medgivande inom en tid, under vilken ett anslag står till förfogande, beslutat en utgift, medför detta beslut oftast en förpliktelse för staten att verkställa en utbetalning. Bidragsmottagaren har rätt att utbetomma det beslutade bidraget. Leverantör eller den som utfört annan prestation har rätt att utbetomma likvid för sin prestation. Beslut om anslagsanvändningen kan sålunda grunda ett fordrings- och skuldförhållande, som i regel skall vara reglerat innan dispositionsrätten till anslaget upphör. Skulle emellertid betalningsförpliktelsen kvarstå när dispositionsrätten till anslaget upphör, kan, om utgiftsbeloppet är känt, detta ändå avföras på anslaget för det räkenskapsår dispositionsrätten gäller, men skall då balanseras såsom skuld på särskilt konto. Detta förfaringssätt medför icke någon utvidgad rätt för myndigheterna att

använda anslagsbehållningarna och har därför icke föranlett några konstitutionella invändningar.

Från kassabokföringsprincipen (jfr ovan p. 9 d, och rrv. ber. 1921, sid. 26) kan alltså vid bokslutets upprättande göras undantag så till vida, att utgifter, som visserligen icke hunnit utbetalas under det budgetår utgiften avsett men *som kunnat till beloppet fastställas*, kunna avföras från anslag och balanseras på ett konto benämnt »Utgiftsrester» (jfr Stridsberg: Användning av anslag efter riksstatsårets utgång; Förvaltningsrättslig tidskrift 1938). Användningen av detta hjälpkonto, tidigare benämnt »återstående utgifter», reglerades t. o. m. år 1940 i huvudsak genom en tillämpad praxis (se Stuart och Rystedt, Handbok över statsverkets medelsförvaltning, I, Sthlm 1905), vilken erkänts genom av Kungl. Maj:t fastställda formulär för rikshuvudboken och för vissa myndigheters räkenskaper. Bestämmelser om kontots användning meddelades genom KK 695/1940 med vissa bestämmelser angående bokföring av utgifter å riksstatsanslag. I denna kungörelses 1 § föreskrives i fråga om utgift å obetecknat anslag, som icke hunnit verkställas under det budgetår till vilket utgiften hör:

»Därest utgiften kan till beloppet fastställas, må utgiften dock i räkenskaperna för det budgetår, till vilket utgiften hör, omföringsvis avföras å anslaget och uppdebiteras såsom utgiftsrest å ett för ändamålet upplagt konto. Sålunda omfört belopp må icke utbetalas senare än under det närmast följande budgetåret. I den mån beloppet icke utbetalas skall det återföras till anslaget.»

Enligt samma kungörelses 2 § skall denna bestämmelse även äga tillämpning beträffande utgift, som hänför sig till förslagsanslag. Bestämmelsen gäller icke reservationsanslag och investeringsanslag.

Såsom förutsättning för att en väntad utgift skall få redovisas såsom utgiftsrest gäller att den kan till beloppet fastställas. Detta innebär att den bör kunna verifieras med utställd icke likviderad räkning, med ett inkommet kravbrev eller med kontrakt eller annan handling som styrker skuldbeloppet. Vidare bör beloppet vara förfallet till betalning under det efterföljande budgetåret.

185. *Dispositionsbokföring.* Tillämpningen av kassabokföringsprincipen medför, att man varken ur budgetredovisningen eller ur de till riksräkenskapsverket insända räkenskaperna kan utläsa, i vilken omfattning ett anslag är disponerat för framtida utgifter. Detta ledde under 1920-talet till flera anslagsöverskridanden. I sitt förut omnämnda memorial vid 1930 års riksdag gjorde stats- och konstitutionsutskottet en anmärkning mot denna redovisning (KU 26/1930, p. 9). Konstitutionsutskottet ansåg att man vid genomförandet av kassabokföringsprincipen förbisåg ej blott att en fullt riktig bokföring bort beakta även de skulder, som genom fattade dispositionsbeslut kunna anses uppkomma för statsverket, men som först vid en långt senare tidpunkt möjligen även successivt föranleda verkliga utbetalningar, utan också — och detta vore det konstitutionellt viktigaste — att därmed försvann möjligheten att i varje ögonblick överblicka huru mycket som å ett obetecknat anslag eller ett reservationsanslag återstode odisponerat. Utskottet ansåg nödvändigt att sådana föreskrifter meddelades, att även beslutade dispositioner skulle bli synliga i bokföringen. I varje fall borde inom varje departement föras en liggare över de på departementets föredragning beslutade eller medgivna dispositionerna på departementets olika anslagstillar. Utskottet ansåg nödvändigt att den fel-

aktiga praxis, vilken här blivit utveckl-
lad, snarast bleve undanröjd och änd-
rad såväl hos Kungl. Maj:t som hos
de Kungl. Maj:t underställda myndig-
heterna.

Därmed skärptes kravet på ordnade
anteckningar om fattade dispositions-
beslut.

Sedan riksdagen på sätt förut sagts i
fråga om reservationsanslag och inves-
teringsanslag i vidgad omfattning med-
givit, att dispositionsbeslut för flera års
utgifter få fattas inom en viss kostnads-
ram, men anvisat medel endast för ett
budgetårs utgifter, har betydelsen av en
ordnad dispositionsbokföring ökat.

Då generella bestämmelser för sådan
bokföring saknas, beslutar varje myn-
dighet själv om dispositionsbokföring-
ens omfattning och om sättet för dess
ordnande.

Frågan om dispositionsbokföring har
ur vissa synpunkter behandlats av 1939
års riksdag (SU 117, p. 14).

186. *Likvida anslagsbehållningar* få
icke hos enstaka myndigheter reserve-
ras över budgetårsskiftet. Kassabok-
föringsprincipen förutsätter, att an-
slagsbelastningen i budgetredovisning-
en svarar mot utbetalade belopp. Här-
om stadgas i KK 695/1940 med vissa be-
stämmelser angående bokföring av ut-
gifter å riksstatsanslag, 5 §:

»Vid varje budgetårs utgång skall myn-
dighet, hos vilken förefinnes behållning av
medel hänförliga till anslag å riksstatens
driftbudget, föranstalta därom, att sådan
behållning tillgodoföres anslaget, i den
mån behållningen ej motsvaras av belopp,
som omförts till kontot för utgiftsrester.»

Bestämmelsen är av särskild bety-
delse för myndigheter som erhållit me-
del för utgifter från huvudförvaltning.

Återbetalningar enligt denna bestäm-
melse komma i vissa fall vederbörande
huvudförvaltning tillhanda efter bud-

getårsskiftet. De skola i så fall med hjälp
av ett konto för inkomstrester redovisas
i räkenskaperna för det budgetår till
vilket de höra.

187. *Äldre anslag.* Beträffande utgif-
ter å äldre anslag hänvisas till den ti-
digare redogörelsen (jfr p. 146, 151 och
157).

Stundom förekomma restbetalningar
på och återbetalningar till reservations-
anslag, vilkas behållningar överförts till
budgetutjämningsfonden. Tidigare bru-
kade sådana poster redovisas under in-
komstiteln »övriga diverse inkomster». Efter
ikraftträdandet av kungörelsen 1940:695
har i dylika fall det äldre anslaget återupplivats,
varvid sådan utgift på samma sätt som
merutgift täckes från budgetutjämningsfonden.

188. *Kungl. Maj:ts rätt att använda i
statens verksamhet inflytande upp-
bördsmedel* till täckande av utgifter är
begränsad genom redovisningssättet för
dylika inkomster. Principiellt höra
nämligen uppbördsmedel redovisas
brutto såsom inkomster i riksstaten (jfr
om bruttoprincipen, ovan p. 9 c). I den
mån så sker utnyttjas inkomsterna för
finansiering av driftbudgeten i stort
och de kunna följaktligen ej bindas vid
speciella utgiftsändamål.

Härifrån göras vissa undantag. De
väsentligaste undantagen avse de spe-
cialdestinationer, som närmare behand-
las i kap. VII.

I några fall redovisas uppbördsme-
del i myndigheternas verksamhet under
respektive riksstatsanslag (jfr ovan p.
142). I den mån sådan inkomst till-
godoföres avlöningsanslag beräknas den
i avlöningsstaten, och blir därmed un-
derställd riksdagens prövning. Konung-
en torde icke kunna utan stöd av ett be-
myndigande från riksdagen medgiva en

myndighet rätt att överskrida en av riksdagen maximerad anslagspost till avlöning av icke ordinarie personal, även om denna merkostnad är föranledd av en inkomstökning. I regel har emellertid riksdagen, när fråga varit om myndighet med inkomstgivande verksamhet, lämnat sådant bemyndigande genom att anvisa härav berörd anslagspost förslagsvis.

Kungl. Maj:t har i vissa fall i regleringsbrev medgivit, att inkomster av olika slag få redovisas under anslag till omkostnader och materielanskaffning m. m. för att användas för med veder-

börande anslag avsedda ändamål. Formerna för sådan medelsanvisning växla. Kungl. Maj:t kan medgiva rätt att överskrida anslagspost med belopp, som svara mot på anslagspost för särskilda uppborädsmedel influtna belopp. Kungl. Maj:t kan också föreskriva, att en inkomst skall tillgodoföras ett anslag för att användas för med anslaget avsett ändamål (huvudsakligen försäljningsmedel).

Användning av inkomster som redovisas vid sidan om riksstaten (specialdestination) behandlas närmare i det följande (kap. VIII).

VI. Inkomsternas redovisning och gruppering

A. Huvudregler för redovisning av statsverkets inkomster

189. Innebörden av begreppet inkomst har förut behandlats i p. 13 och 14. De inkomster som skola utnyttjas för finansiering av riksstaten beräknas under i driftbudgeten uppförda inkomstitlar. Huvudreglerna för inkomsternas gruppering ha behandlats i kap. III. I det följande lämnas en mera detaljerad redogörelse för de till riksstaten hänförliga inkomsternas redovisning och gruppering.

190. *Driftbudgetens inkomstitlar* fastställas i samband med riksstaten av riksdagen. Riksdagens beslut innebär närmast att för inkomsternas redovisning lämpade titlar uppföras i riksstaten samt att de inkomster riksdagen beräknat genom riksstatens upprättande i den mån de inflyta bokföras som inkomster för denna.

Ursprungligen var riksstaten endast avsedd för redovisning av statsverkets inkomster. I riksstaten inräknades nämligen icke de inkomster, som inflöto till riksgäldskontoret. De senare upptogos som förut sagts i riksstaten med 1876 och 1911 års budgetreformer och hänföras sedan 1937 års reform väsentligen till riksgäldsfonden.

Särskilda bestämmelser om var en inkomst skall redovisas behöva i regel icke meddelas. När en skatt beslutas, uppföres en för dess redovisning avsedd inkomstitel. Att den inflytande skatten skall redovisas på denna titel är självklart, någon föreskrift därom erfordras

icke. I vissa fall redovisas flera skatter på en för dem gemensam inkomstitel, exempelvis varuskatt. Denna titels omfattning framgår då av de i statsverkspropositionen intagna eller vid denna fogade inkomstberäkningarna. Om så erfordras utfärdar riksräkenskapsverket anvisningar om inkomsternas bokföring.

Inkomstitlarnas benämning innefatta alltså tillräcklig anvisning om sättet för inkomsternas redovisning. Om för viss inkomst lämplig inkomstitel saknas skall den i regel hänföras till titeln »övriga diverse inkomster». I några fall ha särskilda föreskrifter meddelats om redovisning på denna titel.

1810 års riksdagsbeslut om statsregleringen har ansetts innebära, att samtliga statsverkets inkomster skola upptagas på riksstaten (jfr Herlitz: Riksdagens finansmakt, sid. 251). I praxis har emellertid gjorts åtskilliga avvikelser från denna regel. Rydén anför härom (Rydén: Svenska riksdagen, senare delen, I, sid. 167), att såsom regel vid bestämmandet av — — — avgifter (till staten) antages, att sådana, som tillfalla den särskilda anstalt, som för tillfället anlitas, och omedelbart användas för dess egna behov, ej upptagas bland statsinkomster. Bliva åter de avgifter, som utgå för bruket av visst slag av inrättningar och anstalter, sammanförda för hela riket och använda till utveckling av dylika anstalter över hela riket eller lämna de vinst, som för statsutgifterna i allmänhet är att tillgå, upptagas de bland statens inkomster.

Under 1800-talet tillkommo många fall av specialdestination vid sidan av riksstaten och utvecklingen tenderade mot ökad nettoredovisning för myndigheter, vilkas utgifter täcktes med egna inkomster. Principiellt anses sådana medel numera höra redovisas på riksstaten (jfr ovan p. 115) samt beräknas och redovisas brutto. För inkomster av statens kapitalfonder däremot tillämpas nettoredovisning.

191. *Tidpunkt för redovisning av en inkomst.* Varje inkomst skall redovisas till budgeten när den inflyter. Regeln infördes i samband med statsbokföringsreformen (rrv. ber. 1921, jfr ovan p. 9 d och p. 11). Den kan anses ha blivit slutligt genomförd i samband med beslut om övergång till kassamässig redovisning för tullmedlen (prop. 1/1928, Ink. sid. 6; BevU 45 sid. 30; skr. 372). Denna huvudregel är icke författningsmässigt kodifierad.

192. *Inkomster som debiteras* men icke omedelbart inflyta, »restantier», äro fordringar. För redovisning av dessa fordringar har upplagts en särskild debiteringsbokföring. Redovisning sker över ett särskilt konto inom statsregleringsfonden, »debiterade statsmedel», på vilket alla debiterade skatter (och andra liknande uppbördsmedel) redovisas i kredit. På kontot debiteras dels influtna medel, dels det belopp som avkortas eller avskrivs. Kontot underindelas i titlar, motsvarande de riksstatstitlar på vilka skatterna skola redovisas när de inflyta. När skatterna inflyta redovisas de som inkomster för riksstaten samtidigt som nyssnämnda konto minskas. Saldot på detta konto motsvarar utestående skatter (skatterestantier).

Bestämmelser om debiteringsbokföringen infördes genom KK 893/1917,

med föreskrifter angående medelsförvaltningen i länen, omarbetad enligt KK 270 och 396/1931. Bestämmelserna ha ändrats i samband med 1945 års uppbördsreform, KK 899/1946, (helt omtryckt i sin nya lydelse) samt i KK 15/1948.

Nu gällande regler infördes genom av Kungl. Maj:t den 19/6 1931 fastställda formulär för länens räkenskaper samt av riksräkenskapsverket den 25/6 1931 utfärdade anvisningar för desamma tillämpande (utg. i tryckt form). Liknande bestämmelser ha utfärdats för redovisning av tullverkets inkomster. Tilläggsbestämmelser och ändringar ha intagits i av riksräkenskapsverket senare utfärdade cirkulär.

Debiteringsbokföringen är avsedd att användas endast för de inkomstitlar i fråga om vilka en viss tidrymd förflyter mellan debitering och inbetalning eller indrivning. För ett stort antal inkomster, bland dem flertalet konsumtionsskatter, fastställes statens fordran i regel samtidigt eller i omedelbart sammanhang med inbetalningen. I dylikt fall anses särskild debiteringsbokföring icke behövlig. Inkomsterna redovisas då i statsbokföringen enbart med sitt influtna belopp.

Resultatet av debiteringsbokföringen redovisas i budgetredovisningen i en särskild tabell, som för varje därav berörd riksstatstitel utvisar in- och utbalanserade restantier, samt under budgetåret debiterade, influtna, avkortade och avskrivna medel.

Debiteringsbokföringen har som av det följande skall framgå (p. 203 och 204) påverkats av 1945 års uppbördsreform.

Summan av de restantier som kvarstå vid budgetårets utgång, ingår som tillgång i bokslutet och utgör en del av statsregleringsfondens behållning. De-

biterad, icke influten preliminär skatt redovisas dock icke som tillgång för statsregleringsfonden.

193. Hos statens *affärsdrivande verk* fastställas vissa inkomster genom räkningar eller kontrakt innan de inflyta. Därvid uppkomna fordringar bokföras såsom sådana och påverka alltså innan de inflyta överskottet för vederbörande fond. Såsom inkomst för riksstaten från sådan fond redovisas emellertid i regel endast den del av fondens överskott, som blivit disponibel för inleverans i kontant form. Återstående överskott balanseras i fonden och utgör i denna form tillgång för statsbokföringen. För sådana fonder tillämpas alltså kassaprincipen i vad avser inleverans av överskottsmedel för redovisning till riksstaten.

194. Från i det föregående angivna regler förekomma vissa undantag. Sålunda kan det förekomma, att en inkomst, som beräknats i budgeten för ett budgetår men som inflyter först efter budgetårsskiftet, likväl redovisas som inkomst i budgetredovisningen för det första budgetåret. Detta sker genom en omföring, varvid den beräknade inkomsten tillgodoföres inkomstiteln och samtidigt avföres på titeln *inkomstrest*. Genom statsbokföringsreformen avsågs att denna titel skulle avskaffas. Riksräkenskapsverket bibehöll denna titel för krigskonjunkturskatten, som år 1921 var under avveckling, samt, i avvaktan på ändrad bokföring för tullverkets och mynt- och justeringsverkets inkomster. Genom att avskaffa inkomstrest och tillämpa kassaprincipen vanns, att riksstatens inkomstsida endast skulle redovisa de medel, som i likvid form voro disponibla för finansiering av statsverkets utgifter.

De härmed för inkomstredovisningen införda reglerna ha utformats av statsbokföringskommittén och intagits i riksräkenskapsverkets år 1921 avgivna revisionsberättelse (sid. 26—29).

Undantagsvis ha inkomstresten använts oavsett de sålunda gällande reglerna. Sålunda redovisades krigskonjunkturskatten år 1947 i bokslutet för budgetåret 1946/47 trots att den inflöt efter budgetårsskiftet. Detta var en nödlösning, föranledd av att skatten beräknats för detta budgetår och att man ville undvika, att denna under avveckling varande skatt skulle påverka budgetbalansen för påföljande budgetår. Likaså har det inträffat att domänverkets intjänta överskott av tillfälliga orsaker icke kunnat i sin helhet inbetalas under rätt budgetår. Skillnadsbeloppet, som influtit i juli månad, har då i budgetredovisningen redovisats såsom influtet i juni månad och med hjälp av inkomstresten överbalanserats till nästa budgetår.

B. Egentliga statsinkomster

195. *Huvudprinciperna för grupperingen av driftbudgetens inkomstitlar.* På sätt förut angivits (p. 73) uppdelas de egentliga statsinkomsterna i Skatter, Uppbörd i statens verksamhet, Folkpensionsavgifter och Diverse inkomster.

Enligt budgetreformen 1911 skulle de egentliga statsinkomsterna naturligt uppdelas i två huvudavdelningar, skatter samt inkomster som erhållas i och genom den egentliga statsverksamheten. De senare benämndes »uppbörd i statens verksamhet». Ur sistnämnda grupp utbröts diverse inkomster år 1918, enär dessa till betydande del omfattade inkomster, som icke voro att anse som uppbörd i statens verksamhet (prop. 1/1917, Ink. sid. 9; ink.ber. sid. 26).

När folkpensioneringsfondens årliga tillväxt enligt beslutet vid 1935 års riksdag om folkpensioneringen begränsades, beslöts att vad som av fondens inkomster icke åtgick till föreskriven kapitalökning skulle överlämnas såsom bidrag till budgeten. I enlighet med statskontorets förslag uppfördes detta bidrag »i anseende till bidragsbeloppets storlek» under egen huvudrubrik, »Bidrag från folkpensioneringsfonden». Riksräkenskapsverket hade ansett att folkpensionsavgifterna vid genomförd bruttoredovisning skulle redovisas under uppbörd i statens verksamhet och fondens ränteavkastning under inkomster av statens kapitalfonder (prop. 1/1936, Ink. sid. 52—55). När sedermera den av riksräkenskapsverket föreslagna bruttoredovisningen genomfördes ändrades rubriken på den år 1936 beslutade titeln till »Folkpensionsavgifter» (prop. 1/1941, Ink. sid. 25). Dessa avgifter komma sålunda att redovisas under egen huvudrubrik. Numera uppbäras avgifterna såsom preliminär skatt och sistnämnda titel har bibehållits i riksstaten för redovisning av de för avgifterna debiterade beloppen genom omföring från vederbörande skattetitel (jfr nedan p. 206).

Vissa av de på riksstatens inkomstsida uppförda inkomstitlarna ha hänförs till specialbudgeter, vilket innebär att de på dessa titlar influera medlen över anslag på riksstatens utgiftsida reserveras för särskilda ändamål. För inkomsternas redovisning ha de däremot betydelse såtillvida, att merinkomster och brister för dithörande inkomstitlar regleras mot motsvarande anslag, medan merinkomster och brister på övriga inkomstitlar regleras över statens budgetutjämningsfond. Närmare redogörelse för specialbudgeterna lämnas i ett senare avsnitt.

Efter år 1912 ha i riksstaten såsom inkomster upptagits vissa överskottsmedel i av staten kontrollerade verksamheter, nämligen systembolagens överskottsmedel samt lotteri-, tips- och totalisatormedel. Förstnämnda överskottsmedel redovisas bland skatter, övriga under diverse inkomster.

196. *Skattetitlarnas gruppering efter 1911 års budgetreform.* Enligt förslag av 1910 års riksstatskommitté sammanfördes fr. o. m. år 1912 skatterna beroende av deras konstitutionella karaktär under en gemensam rubrik, »Skatter». Denna rubrik skulle enligt riksstatskommittén omfatta »skatter som staten pålägger för fyllande av statsverkets behov».

I fråga om skatternas indelning i skilda grupper anförde riksstatskommittén (sid. 132):

»I fråga om klassificeringen av skatterna kunna olika synpunkter göras gällande. Man kunde i denna indelning vilja ge uttryck för den i det politiska livet mycket använda åtskillnaden mellan direkta och indirekta skatter. En närmare undersökning visar emellertid att denna terminologi är ganska obestämd och har en mycket skiftande betydelse. Därtill kommer att för allmänheten termerna direkt och indirekt skatt ha en politisk färg, som icke motsvaras av deras skattetekniska innebörd. Så t. ex. torde arvsskatten, liksom överhuvud stämpelskatterna, skattetekniskt sett böra betraktas som en indirekt skatt, medan dock hela denna grupp av skatter i finanspolitiskt hänseende står närmast de direkta inkomst- och förmögenhetsskatterna. Under sådana förhållanden torde det vara lämpligast att i riksstaten undvika dylika rubriker och nöja sig med att sammanföra de olika skatterna i grupper efter deras finanspolitiska natur.»

I enlighet med kommitténs förslag indelades skatterna i tre grupper, personell skatt, skatt på inkomst, förmögenhet och rörelse samt tullar och acciser.

I den första gruppen, som år 1912

endast omfattade en skatt, mantalspengar, var skattegrunden rent personlig, skatten uttogs »per capita». Denna skatt upphörde med utgången av år 1938 (prop. 258/1938, skr. 392). I den andra gruppen utgjorde inkomsten eller förmögenheten föremål för beskattningen, antingen årligen efter taxering eller vid tillfällen, då beskattningsbart kapital framträdde i den allmänna rörelsen. Den tredje gruppen omfattade skatter på konsumtion.

Riksstatskommittén framhöll, att med denna indelning endast skatternas huvudkaraktär vore angiven. I inkomst- och förmögenhetsskatten ingick jämväl skatt på aktiebolag. Stämpelmedlen voro delvis omsättningsskatter. Konsumtionsskatterna hade delvis speciella uppgifter, exempelvis reglering av konsumtionen eller skydd för inhemsk produktion. Kommittén framhöll, att en rationell gruppering av riksstatens skatteinkomster kunde underlätta översikten över finansplanen, men man finge icke begära, att den skulle helt befria läsaren från en närmare analys av de olika skattetitlarnas finanspolitiska natur.

Från den år 1911 beslutade indelningen ha sedermera gjorts två avvikelser genom att prästerskapets till statsverket indragna tionden fr. o. m. år 1918 och automobilskattemedel fr. o. m. budgetåret 1925/26 uppfördes under egna huvudrubriker bland skatter.

Automobilskattemedlen, uppfördes på riksstaten i anledning av en motion i riksdagen (motion II: 428/1924; skr. 326; prop. 1/1925, ink. ber. sid. 20).

Titeln prästerskapets till statsverket indragna tionde upptages sedan budgetåret 1939/40 icke vidare bland skatterna utan redovisas i stället såsom särskild post bland övriga diverse inkomster på grund av dels uppbördens

ringa storlek, dels att skatten successivt avvecklas (prop. 1/1939, ink. ber. sid. 7).

Skatterna redovisas sedan budgetåret 1939/40 under följande rubriker:

Skatt å inkomst, förmögenhet och rörelse;

Automobilskattemedel;

Tullar och acciser.

197. *Skatternas konstitutionella karaktär* har ingen direkt betydelse för inkomstitlarnas gruppering. Samtliga äldre skatter som varit »ordinarie inkomster» ha emellertid numera avvecklats utom prästerskapets till statsverket indragna tionde, som överförts till övriga diverse inkomster. Av övriga efter år 1911 beslutade, såsom skatter upptagna inkomster har endast en uppförts annorlunda än såsom bevillning, nämligen 1915 års värnskatt (SU 113/1914 B, sid. 5; skr. 287, sid. 5) med hänsyn till dess engångskaraktär. För närvarande äro samtliga under rubriken Skatter i riksstaten uppförda titlar bevillningar (jfr ovan p. 16 och 25).

År 1948 höjdes lottsedelspriset för fyllande av statsverkets behov. Inkomsten beräknades av bevillningsutskottet samtidigt med övriga konsumtionsskatter, men den tillhör icke de medel som redovisas bland skatter och betecknas icke heller som bevillning. Samma förhållande gäller tips- och totalisatormedel. Vissa exportavgifter som av riksdagen beslutats efter förslag av bevillningsutskottet ha icke upptagits på riksstaten. Rusdrycksförsäljningsmedlen äro icke skatter i egentlig mening men de äro enligt riksdagens beslut bevillningar och behandlas såsom sådana. Automobilskatten blev bevillning först när den uppfördes på riksstaten.

198. Konjunkturinstitutet har den 3/8 1949 framlagt förslag om realekonomisk

gruppering av statens inkomster och därvid förordad bl. a. att skatterna skulle uppdelas i *direkta och indirekta skatter*. I princip skulle alla skatter som hänföra sig till inkomst eller förmögenhet (taxerade) anses som direkta, medan skatter som verka på inkomsterna via priserna skulle betraktas som indirekta.

Enligt konjunkturinstitutets terminologi äro samtliga skatter på inkomst, förmögenhet och rörelse utom en mindre del av stämpelmedlen direkta skatter. Indirekta äro alltså samtliga de skatter som nu redovisas under rubrikerna Automobilskatte medel samt Tullar och acciser ävensom spelkortsstämpeln. Denna senare terminologi motsvarar vad som numera förstås med direkta och indirekta skatter i den politiska debatten och i dagligt tal.

199. *Äldre inkomsttitlar*. När en skatt eller annan inkomst inflöt efter utgången av det budgetår, då inkomsttiteln sist uppfördes i riksstaten, redovisades sådana inkomster tidigare i budgetredovisningen — i analogi med utgifter på äldre anslag — under sina respektive rubriker och titlar samt med underrubriken »Inkomsttitlar, vilka icke finnas i årets riksstat uppförda».

Vid riksbokslutet för budgetåret 1923/24 ändrades denna praxis. Inkomster, för vilka särskilda titlar icke längre finnas uppförda i riksstaten och vilka icke kunna hänföras till ny titel som ersätter den gamla, ha därefter redovisats under inkomsttiteln »diverse inkomster», numera »övriga diverse inkomster». Därigenom undvikes att budgetredovisningen belastas med särskilda konton och rubriker för obetydliga restbelopp, hänförliga till sedan länge avvecklade skatter. I den mån fråga är om intäkter av nämnvärd storlek kan

emellertid denna redovisning försvåra en överblick över utfallet av olika skatter. Av detta skäl har man under senare år brukat i riksstaten behålla titlar för avvecklade skatter så länge nämnvärd intäkt därav kunnat beräknas.

200. *Restitutioner* av skattemedel redovisas enligt principer angivna i prop. 1/1923 (Ink. sid. 20—21).

Tidigare redovisades restitutioner på ett under sjunde huvudtiteln uppfört anslag. Det var förenat med svårigheter att erhålla en överblick över restitutionernas fördelning på skattetitlar.

Riksräkenskapsverket hade i sin år 1922 avgivna revisionsberättelse, i avsikt att erhålla en klar redovisning av den faktiska skatteintäkten, hävdad, att statsmedelsrestitutioner borde avföras från vederbörande inkomsttitlar. Regeln borde dock modifieras så, att restitutioner, hänförliga till äldre inkomsttitlar, som icke funnes i årets riksstat upptagna, finge utgå från inkomsttiteln »diverse inkomster» (»övriga diverse inkomster»). Chefen för finansdepartementet anslöt sig till denna uppfattning, dock med den avvikelsen, att inkomsttiteln »diverse inkomster» icke finge belastas med belopp överstigande tillgången på inkomsttiteln. Om restitutionerna under denna titel överstege inkomsten skulle skillnadsbeloppet avföras från anslaget till oförutsedda utgifter.

Regeln har numera ändrats så, att den gäller utan sist angivna inskränkning.

C. Redovisning av skatt på inkomst, förmögenhet och rörelse

201. *Grupprubriken* »Skatt å inkomst, förmögenhet och rörelse» omfattar för närvarande följande titlar:

Skatt å inkomst och förmögenhet m. m.,

Kupongskatt,
Utskiftningsskatt och ersättningsskatt,
Skogsvårdsavgifter,
Bevillningsavgifter för särskilda för-
måner och rättigheter,
Arvslottsskatt, gåvoskatt och kvar-
lätenskapsskatt,
Lotterivinstskatt,
Omsättnings- och expeditionsstämp-
lar, m. m.

Före den 1/1 1947 redovisades under denna rubrik en inkomsttitel för varje skatt (skatteförordning jämte tillägsbestämmelser). Stämpelskatterna redovisades däremot under en gemensam titel stämpelmedel. 1910 års riksstatskommitté föreslog att arvsbeskattningen skulle utbrytas för att redovisas på särskild titel. Efter förnyade förslag från riksräkenskapsverket genomfördes uppdelningen av stämpelmedlen fr. o. m. budgetåret 1947/48 (prop. 1/1947, Ink. sid. 17, ink. ber. sid. 17).

202. *Historik.* Sedan grundskatterna och den allmänna bevillningen (uppförd på riksstaten 1874, skr. 96/1873, ersatt av bevillning av fast egendom samt av inkomst år 1885) avvecklats, infördes inkomstskatt år 1904 samt inkomst- och förmögenhetsskatt år 1911. Inkomst- och förmögenhetsskatten har därefter ändrats vid flera tillfällen samt kompletterats med olika extra, särskilda eller tillfälliga skatter på inkomst och förmögenhet ävensom med bevillning av fast egendom och av inkomst (t. o. m. 1928/29), värnsskatt (1915 och 1939/40—1946/47), B-skatt å aktiebolag (1920—1926/27), utjämningskatt (1929/30—1938/39), krigskonjunkturskatt (1916—1920 och 1940/41—1947/48) m. fl. För var och en av dessa skatter uppfördes en särskild inkomsttitel i riksstaten. Enligt 1947 års riksdagsbeslut om omläggning av den direkta statsbeskattningen

(prop. 212, skr. 487 samt KF 576 och 577/1947, vilka trädde i kraft 1/1 1948) ha de då kvarstående inkomst- och förmögenhetsskatterna ersatts av två från varandra fristående statsskatter, statlig inkomstskatt och statlig förmögenhetsskatt. Enligt uppbördsförordningen (896/1945) uppbäras dessa skatter gemensamt med vissa andra skatter och avgifter och redovisas på titeln »Skatt å inkomst och förmögenhet m. m.», vilken alltså är en kollektivtitel.

203. *1945 års uppbördsreform.* Före den 1/1 1947 lades uteslutande deklarationerna och den med ledning av dem verkställda taxeringen till grund för betalningen av inkomst- och förmögenhetsskatterna. Dessa betalades sedan 1—1½ år efter det år under vilket inkomsterna intjänats. Skatteintäkterna kunde därvid i riksstaten beräknas med relativt stor noggrannhet. Efter uppbördsreformens genomförande betalas dessa skatter i stället preliminärt genom avdrag å lön eller — för den vars huvudsakliga inkomst utgöres av annan inkomst än lön — med ledning av en i förväg gjord uppskattning av skattebetalarens inkomst (»källskatt»). Sedan taxering verkställts och den slutliga skatten uträknats debiteras skattebetalaren i efterhand för det belopp, varmed den slutliga skatten överstiger den preliminärt erlagda eller återbetalas vad han erlagt för mycket. Med denna reform avsågs sålunda, att tiden mellan inkomstförvärvet och den därav följande skattebetalningen skulle förkortas till det minsta möjliga.

Efter den 1/1 1947 uppbäras statliga och kommunala skatter gemensamt och redovisas över budgeten, varefter staten enligt särskilda regler tillhandahåller

kommunerna dem tillkommande skatte-medel.

Före uppbördsreformen medförde en ökning av skatteunderlaget en motsvarande ökning av statens skatteintäkter tidigast 11—17 månader efter utgången av det år, under vilket inkomstökningen inträtt. Efter denna reform medför en allmän inkomststegring en omedelbar ökning av statens skatteintäkter från löntagare, medan en viss tids eftersläpning i fråga om skatt på annan inkomst än lön fortfarande består. Genom att införa ränta på kvarstående skatt (prop. 203/1951, skr. 286) har man sökt motverka denna eftersläpning.

Den årligen verkställda inkomstberäkningen har i vad avser den direkta beskattningen försvårats genom uppbördsreformen. Förut kunde denna beräkning grundas på inkomstförhållandena under en förfluten tidsperiod. Även nu kunna dessa intäkter vid en relativt stabil konjunkturutveckling alltså beräknas med en viss grad av noggrannhet. Verkningarna av stora förändringar i skatteunderlaget, som numera påverka statens skatteintäkter mycket snabbt, äro emellertid svåra att på förhand beräkna. Det osäkerhetsmoment, som alltid vidlåder beräkningen av de i riksstaten uppförda inkomstitlarna, är därför sedan år 1947 större än det tidigare varit.

204. *Inkomstiteln »Skatt å inkomst och förmögenhet m. m.»* omfattar fr. o. m. den 1/1 1947 alla de medel som inbetalas enligt bestämmelserna i 1945 års uppbördsförordning (prop. 370/1945, skr. 609; KF 896/1945), för närvarande statlig inkomstskatt, statlig förmögenhetsskatt, utskiftningskatt, ersättningskatt, investeringsskatt, skogs-vårdsavgifter, annuiteter å förskott för avlösning av frälseräntor, annuiteter å

avdiktningsslån, folkpensionsavgifter och olycksfallsförsäkringsavgifter ävensom de kommunala skatter som uppbäras samtidigt med de statliga skatterna, nämligen kommunal inkomstskatt, landstingsmedel, tingshusmedel och fastighetsskatt. Vidare redovisas eller ha här redovisats kvarstående uppbörd av äldre skatter på inkomst och förmögenhet ävensom den sedan 31/12 1948 avvecklade skogsaccisen.

Influten skatt avser de belopp som erlagts kontant dels såsom preliminär skatt, dels såsom kvarstående eller tillkommande skatt. Uppbörden omhändervades i huvudsak av postverket samt redovisas av detta verk till länsstyrelserna. Influtna medel avräknas och kontrolleras mot de debiterade beloppen samt redovisas i länsstyrelsernas bokföring. Denna redovisning tar en avsevärd tid. För att i den löpande riksbokföringen erhålla de influtna beloppen redovisade på de månader under vilka de inbetalats grundas denna på uppgifter från postverket om till detta inbetalade belopp. På grund av nämnda eftersläpning i redovisningen måste även vid budgetredovisningens upprättande komplettering ske av länsstyrelsernas bokföring, varvid deras och postverkets huvudböcker läggas till grund.

Inbetalningen av olika skatter är kollektiv, likaså redovisningen av influtna medel. De influtna medlen skola enligt gällande uppbördssystem icke fördelas på olika skatter.

Till varje kommun betalar staten det belopp som debiteras såsom en kommunens fordran på dess skattebetalare. Skillnaden mellan den debiterade och den faktiskt influtna skatten blir en förlust för statsverket. Utbetalningen till kommunerna redovisas som utgift för denna inkomstitel. Dessa utbetal-

ningar, som för varje år ske med en fjärdedel i var och en av månaderna februari, maj, augusti och november, avse dels förskottsbetalning för löpande kalenderår, dels slutavräkning för ett föregående kalenderår (jfr riksräkenskapsverkets cirkulär den 14/2 1947).

De skatter som inflyta samtidigt med inkomst- och förmögenhetsskatterna men för vilkas redovisning särskilda titlar finnas upplagda skola tillgodoföras dessa titlar. Eftersom de influtna beloppen icke äro kända fastställas de belopp, som skola omföras, med ledning av debiteringen.

De på inkomsttiteln »Skatt å inkomst och förmögenhet m. m.» redovisade inkomsterna avse alltså skatt som influtit under budgetåret, varav huvuddelen betalas preliminärt och avser skatt på inkomst som intjänats eller beräknats vara intjänad under tidsperioden 1/5—30/4 samt skatt på beräknade storleken av befintliga förmögenheter. Återstoden avser betalning av kvarstående skatt på grund av under budgetåret skedd debitering, indrivning av restantier, m. m.

Inkomsterna på titeln bero av inkomstläget under redovisningsåret medan utbetalningarna till kommunerna grundas på en debitering som avser ett tidigare år. Vid stigande skatteunderlag tillföres inkomsttiteln därför kommunalskattemedel till belopp som avsevärt överstiga utbetalningarna till kommunerna. Det inkomstöverskott som därmed uppkommer framstår som överskott på inkomsttiteln. Detta överskott motsvarar i verkligheten en ökad skuld till kommunerna, som fastställas och utbetalas två år senare. Från och med budgetåret 1951/52 har till följd av de olägenheter, som ansetts följa med en dylik eftersläpning av kommunalskatte-

utbetalningarna vid större förändringar i skatteunderlaget, möjligheter tillskapats att fondera detta överskott för framtida utbetalningar av kommunalskattemedel. Detta sker genom att medel överföras från denna titel till ett härför upplagt konto, från vilket medlen sedermera skola återföras till titeln i samband med utbetalningarna till kommunerna. För varje budgetår bestämmer riksdagen på förslag av Kungl. Maj:t, huruvida inkomsttiteln skall belastas med dylik fondering (prop. 233/1952, skr. 394).

Preliminär skatt utgår dels i relation till lyftad lön (A-skatt), dels i form av beräknad preliminär skatt (B- och C-skatt). All B- och C-skatt samt en obetydlig del av A-skatten debiteras. Huvuddelen av A-skatt, d. v. s. mer än hälften av preliminär skatt, debiteras icke, men redovisas i länsstyrelsernas uppbördsbokföring när den inflyter.

Inkomsttiteln belastas vidare med utbetalning av s. k. överskjutande skatt ävensom restitutioner.

205. *Skatter som uppburits gemensamt med skatt å inkomst och förmögenhet* men som likväl skola redovisas på särskilda titlar äro utskiftnings- och ersättningskatt, skogsvårdsavgifter och folkpensionsavgifter. För dessa skatter ha i riksstaten uppförts särskilda inkomstitlar, vilka före den 1/1 1947 utvisade det faktiska uppbördsresultatet för de berörda skatterna. Efter nämnda datum redovisas uppbörden i stället på titeln »Skatt å inkomst och förmögenhet m. m.» Från denna titel omföras till nu nämnda titlar belopp, som beräknats med ledning av debiteringen.

206. *Folkpensionsavgifterna* skilja sig från skatter så till vida att de utgå jämlikt lag, beslutad enligt RF § 87 (hit-

tills i regel behandlad av särskilt utskott). De ha tidigare betraktats som försäkringspremier, som tillförts folkpensioneringsfonden för att användas för finansiering av utgående pensioner. Vid fixeringen av pensionsbeloppen togs tidigare hänsyn till i vilken omfattning den pensionsberättigade betalat sina avgifter.

Numera behandlas folkpensionsavgifterna, som utgå i viss relation till den taxerade inkomstens storlek, såsom skatter. De influtna pensionsavgifterna skola icke särskiljas från skatter på inkomst och förmögenhet. Den inkomst som överföres till inkomsttiteln »Folkpensionsavgifter» är en bokföringsmässig omföring av ett beräknat belopp, avsett att markera, att av skatteuppbörden ett belopp av ungefärligen den sorleksordning bokslutet utvisar motsvarar folkpensionsavgifter. Pensionsavgifternas summa motsvarar endast en mindre del av kostnaderna för folkpensioneringen. Det belopp den skattskyldige erlagt i pensionsavgift påverkar icke hans rätt till pension.

207. Skatter äro enligt uppbördsförordningen, 1 §, även *de övriga medel, som uppbäras samtidigt med skatt på inkomst och förmögenhet*. Annuiteter å förskott för avlösning av frälseräntor redovisas under inkomsttiteln övriga diverse inkomster och överföras vid riksbokslutet med ledning av debiteringen till nämnda titel.

Olycksfallsförsäkringsavgifter och annuiteter å avdikningslån omföras med ledning av debiteringen till de fondtitlar, på vilka de skola redovisas. De äro alltså icke inkomster för budgeten.

208. *Inkomstskatter med självständig redovisning* äro »Kupongskatt» och »Bevillningsavgifter för särskilda förmåner

och rättigheter». Dessa skatter drabba inkomster som icke i vanlig ordning bli föremål för inkomstbeskattning. Båda inkomsttitlarna redovisas vid sidan om den allmänna skatteuppbörden.

209. *Prästerskapets till statsverket indragna tionde* är en inkomst- och förmögenhetsskatt som, såsom tidigare sagts, förut uppfördes bland skatter under egen huvudrubrik men numera på grund av uppbördens ringa storlek och under tiden för dess avveckling redovisas under »Övriga diverse inkomster». Skatten är ej bevillning.

210. *Stämpelmedlen* (chartae-sigillataeavgiften) äro bevillning enligt RF § 60 och ha alltid redovisats på en särskild inkomsttitel i riksstaten. De ha sedan år 1660 uttagits enligt bestämmelser i en särskild stämpelförordning. Stämpelskatt uttages genom betalning för en stämpel som åsättes en handling. Stämpelmedlen ha aldrig varit en enhetlig skatt utan en form för uppbörd av olika slag av skatter och avgifter.

Under 1900-talet ha tillkommit nya inkomst- och förmögenhetsskatter, som uttagas genom stämpel enligt särskilda skatteförordningar, nämligen skatt på arv och gåva samt lotterivinstskatt. Enligt principerna för 1911 års budgetreform — då hade endast arvsskatten tillkommit — borde dessa skatter i riksstaten uppföras på skilda titlar. Uppdelningen kunde dock endast ske på statistisk väg och först fr. o. m. budgetåret 1947/48 uppfördes särskilda titlar för dessa skatter. För närvarande finnas följande stämpelskatter.

a) Arvsskatt, gåvoskatt och kvarlåtenskapsskatt. Dessa skatter äro förmögenhetsskatter. Kvarlåtenskapsskatten infördes år 1947 (prop. 212, BevU 50, skr. 487).

b) Lotterivinstskatt. Denna är en inkomstskatt på lotterivinst. Sådan vinst är svåråtkomlig för vanlig inkomstbeskattning och beskattas därför genom stämpelbeläggning.

c) Omsättnings- och expeditiönsstämplarna m. m.

Omsättningsstämplarna avse skatt på omsättning av förmögenhetsobjekt och kunna alltså anses som ett komplement till inkomst- och förmögenhetsbeskattningen. Fondstämpel, som uttages enligt särskilda bestämmelser, har samma karaktär som omsättningsstämplarna.

Expeditionsstämplarna äro avgifter för utbekommande av vissa officiella handlingar.

Spelkortsstämpel, som uttages enligt särskilda bestämmelser och med speciella stämplarna, är en konsumtionsskatt.

211. Tidigare ha uppburits vissa numera *avvecklade skatter*, som hänförts till skatt på inkomst, förmögenhet och rörelse, nämligen byggnadsskatt 1921—1922, lastpenningar 1914—1928/29 och tonnageavgift för år 1917.

Bland numera utvecklade skatter torde även böra nämnas lyxskatten (KF 401/1919; prop. 47/1920, skr. 248). Denna, som var en bland stämpelmedlen redovisad skatt på lyxvaror, utvecklades år 1936. Uppbörden var obetydlig och kontrollkostnaderna voro relativt höga (prop. 1/1936, Ink. sid. 44—45).

212. *Redovisningen* av samtliga skatter på inkomst, förmögenhet och rörelse omhänderhaves av länsstyrelserna och statskontoret.

Länsstyrelserna redovisa alla de förenämnda skatter som icke uttagas genom stämpel, ävensom en mindre del av arvs- och gåvobeskattningen. Statskontoret redovisar stämpelskatterna

utom den del av arvs- och gåvobeskattningen, som omhänderhas av länsstyrelserna.

Huvuddelen av skatteuppbörden omhänderhas av postverket.

Stämpelbeläggningen verkställs hos ett stort antal statliga myndigheter med redovisningsskyldighet till postverket, som omhänderhar ansvaret för och kontrollen av stämpeluppbörden. Influtna stämpelmedel inbetalas av postverket till statskontoret genom insättning på statsverkets checkräkning.

D. Redovisning av tull- och accismedlen

213. Med *tull* avses skatt som uttages för varor, vilka införas till eller utföras från riket. (Tull på varor som enbart transporteras inom landet har sedan länge icke uttagits i Sverige.) Under 1800-talet redovisades samtliga tullinkomster på inkomsttiteln tullmedel. Numera redovisas vissa tullar på särskilda titlar. Sålunda överfördes tull på tobaksvaror fr. o. m. budgetåret 1924/25 till titeln tobaksskatt. Skatt på importerad bensin och vissa oljor redovisas fr. o. m. budgetåret 1925/26 såsom automobilskatt (bensinskatt), förhöjd tull på kaffe redovisas sedan budgetåret 1939/40 på särskild titel, skatt å kaffe. Därjämte ha under senare år införda omsättningsskatter — allmän omsättningsskatt (1940/41—1946/47), varuska (fr. o. m. 1941/42) och papperska (1948/49—1949/50) — varit kombinerade med avgifter för importerade varor, vilka avgifter redovisats på dessa skattetitlar. Tidigare redovisades mertull på arrak och rom, vilken utgjorde en del av inkomsterna i specialbudgeten rusdrycksmedel, bland tullmedel. Denna särskilda redovisning upphörde budgetåret 1926/27.

Tullmedlen är den äldsta av de nu

bestående skattetitlarna. Vid tiden för det nuvarande statsskicket genomförande representerade tullmedlen cirka 25 % av de samlade skatteintäkterna. Efter tullstriden 1888 blev tullmedlen den största skattetiteln och gav cirka 60 % av statens hela skatteintäkt. Metoden att redovisa skatter som av särskilda skäl uttagas på vissa importerade varor över andra titlar har emellertid medfört, att inkomstiteln tullmedel — bortsett från de förändringar som följa med växlingarna i utrikeshandelns omfattning — sedan 1920-talet förblivit relativt konstant och endast obetydligt påverkats av ändringar i varubeskattningen. Denna inkomstitel representerar numera endast cirka 5 % av samtliga skatter och cirka 10 % av samtliga konsumtionsskatter.

Inkomstiteln Tullmedel omfattar till övervägande delen skyddstullar som utgå med — i jämförelse med andra länder — relativt låga belopp. Avgifter som påläggas importen i samband med varubeskattningen äro finanstullar, vilka som redan nämnts till väsentlig del i riksstaten uppföras på fristående skattetitlar.

Tidigare uttogs tull både vid import och export av varor. Sedan år 1863 förekomma i Sverige endast importtullar. De särskilda avgifter som under senare år pålagts exporten av vissa varor och som uppbäras av tullverket men redovisas vid sidan om budgeten ha dock viss likhet med exporttullar (jfr p. 271). Även tidigare har handeln belagts med avgifter som kunna anses som tullmedel men som likväl, då de använts för särskilda ändamål, redovisats vid sidan om riksstaten (jfr Herlitz: Riksdagens finansmakt, sid. 32—33).

214. *Rusdrycksskatter.* Förutom den i 1810 års riksstat uppförda saluacci-

sen utgick år 1810 även en skatt på brännvinstillverkningen i Sverige, brännvinsbränningsavgift. Sådan beskattning har förekommit sedan 1638 års accisförordning och har använts dels för att reglera och begränsa brännvinskonsumtionen, dels för att tillföra staten skatteinkomster. Nuvarande lagstiftning om brännvinstillverkningen grundas på 1854 års riksdagsbeslut. Den alljämt bestående brännvinstillverkningsskatten (före år 1867 benämnd brännvinsavgift) tillkom samtidigt. Sin senare utformning erhöi denna lagstiftning vid 1917 och 1926 års riksdagar. Den regala husbehovsbränningen hade redan före år 1810 upphört men de i RF § 60 omnämnda husbehovsbrännerimedlen ha ansetts avse den dåvarande brännvinsavgiften. RF § 60 kan dock anses ge ett uttryck för, att brännvinsbeskattningen hade ett vidare syfte än övriga acciser och därför borde särskilt omnämnas. Brännvinstillverkningsskatt har uttagits som och anses numera vara en accis. Den kompletterades år 1904 med punschskatt (prop. 53/1903, skr. 104) och har därjämte alltid kompletterats med tull på importerade rusdrycker.

Vid 1905 års riksdag beslöts en särskild kontroll på brännvinsförsäljningen, kombinerad med en försäljningsskatt, brännvinsförsäljningsmedel (prop. 79, skr. 171). Försäljningsskatten upphörde i samband med monopoliseringen av rusdrycksförsäljningen (jfr nedan p. 226). År 1916 beslöts vidare en spirituosaaccis (prop. 238, skr. 265), upphävd 1918.

Vid 1917 års riksdag beslöts på förslag av bevillningsutskottet (BevU 12, skr. 212) en rusdrycksförsäljningsförordning, genom vilken handeln med vin och sprit monopoliserades för ett paritihandelsbolag för hela riket och flera

detaljhandelsbolag (monopol i länen eller i områden inom länen).

Fr. o. m. år 1921 koncentrerades rusdrycksbeskattningen till en av monopolbolagen uttagen omsättnings- och utskänkningskatt å spritdrycker (prop. 437/1920, skr. 430), vilken utgick jämte den gamla brännvinstillverkningskatten samt tull på importerade varor. Budgetåret 1939/40 tillkom omsättningskatt å vin (prop. 49/1939 U, skr. 34), numera utvidgad till omsättnings- och utskänkningskatt å vin (prop. 190/1943, skr. 242). Dessa olika skatter — gemensamt benämnda rusdrycksmedel — äro numera de mest inkomstbringande av de statliga accismedlen. Rusdrycksmedlen ingingo åren 1915—1931/32 i en specialbudget avsedd att finansiera kostnaderna för ett eventuellt totalförbud.

215. Förutom genom beskattning av rusdrycker har principen att tillföra budgeten medel genom *beskattning av umbärliga varor* fått en alltmer vidgad betydelse. Sålunda infördes år 1904 maltskatt (prop. 52/1903, skr. 156). Denna, som åren 1915—1931/32 ingick i rusdrycksmedlens specialbudget, ersattes 1939/40 av maltdrycksskatt (prop. 68/1939 U, skr. 87). År 1914 beslöts statsmonopol för tobaksvaror samt tobaksskatt (prop. 254/1914 B, skr. 261). Tobaksskatten har liksom rusdrycksmedlen blivit en av budgetens större inkomstkällor.

Till konsumtionsskatter på umbärliga varor böra även räknas den sedan gammalt som stämpelskatt utgående spelkortsstämpeln (p. 210) samt den åren 1920—1936 utgående lyxskatten (p. 211). Numera beslutas skatter av denna typ såsom varuskatt.

216. I några fall ha *konsumtionsskatter införts såsom komplement till tull*

på importerade varor. Som exempel kunna nämnas vitbetssockertillverkningsavgift år 1873 (skr. 58/1869), sedan 1907 benämnd sockerskatt, avvecklad 1929/30, samt accis å silke sedan 1932/33 (prop. 61/1932, skr. 17) och skatt å inhemskt vin 1935/36 (prop. 216/1935, skr. 126), vilken t. o. m. 1939/40 redovisades på titeln omsättnings- och utskänkningskatt å spritdrycker och numera ingår i omsättnings- och utskänkningskatt å vin.

217. *Skatt på jordbruksprodukter*. Vissa acciser ha införts i avsikt att reglera priset på jordbruksprodukter. Dit höra accis å margarin och vissa fettvaror (prop. 264/1933, skr. 334) samt skatt å oljekakor och vissa slag av fodermjöl (prop. 265/1933, skr. 304). Den förra har syftat till att stödja smörproduktionen och har varit kombinerad med tull på motsvarande importerade varor. Kungl. Maj:t har varit bemyndigad höja och sänka denna skatt och motsvarande tullavgift. Skatten skall i vad avser margarin tills vidare icke uttagas (prop. 215/1949, jfr KK 38/1951). Skatt å oljekakor och vissa slag av fodermjöl var en importavgift, som 1933/34 uppfördes bland acciser men därefter överfördes till en uppbördstitel, »avgifter för prisreglering på jordbrukets område». På denna titel och titeln »avgifter för täckande av förluster på spannmålsregleringen» upptogos även flera andra liknande skatter, exempelvis införselavgift å havre och majs jämte vissa andra fodermedel, skatt å kli samt vissa exportavgifter (jfr prop. 257/1934, skr. 259; prop. 227 och 233/1935, skr. 265). Dessa skatter avvecklades under budgetåren 1939/40—1941/42 (jfr prop. 1/1940 och 1/1941, ink. ber.). Liknande avgifter som under senare år uttagits i

prisreglerande syfte ha i regel vid sidan om riksstaten tillförts särskilda clearingkassor (jfr nedan p. 272).

218. För att anskaffa medel till väg-väsendet har införts en särskild konsumtionsbeskattning av bilar och drivmedel.

Automobilskatt infördes enligt beslut vid 1922 års riksdag (prop. 199, skr. 174) i form av skatt på bilar och bilgummiringar. En samtidigt beslutad förordning angående fördelning av automobilskattemedel (KF 262/1922) föreskrev, att influtna automobilskattemedel skulle enligt särskilda av riksdagen beslutade grunder fördelas mellan städer och landsbygd för att användas för underhåll av gator och för samfärdseln viktiga vägar. Genom beslut vid 1924 års riksdag tillkom skatt på bensin och motorsprit (prop. 206, skr. 167). Gummiringsskatten avskaffades genom beslut vid 1938 års riksdag. Automobilskattemedlen upptogs 1925/26 på riksstaten, varvid på utgiftssidan upptogs anslag, över vilka influtna medel reserverades för fördelning på städerna och landsbygden (jfr p. 250).

219. *Varubeskattning.* Sedan den gamla saluaccisen år 1863 avskaffats tillgodosågs behovet av indirekta skatter i huvudsak med tullar samt skatter på rusdrycker, tobak, o. d. Den nutida varubeskattningen, som avser även beskattning av nödvändighetsvaror, tillkom efter utbrottet av det andra världskriget. Då tillgodosågs det ökade medelsbehovet bl. a. genom ny konsumtionsbeskattning, som avsåg dels en allmän beskattning av varuomsättningen, dels särskilda skatter på olika slag av varor. Sålunda infördes vid 1939 års urtima riksdag industrisockerskatt (prop. 89, skr. 105), skatt å kaffe (prop.

80, skr. 94), skatt å läskedrycker (prop. 81, skr. 96) samt tilläggsskatt å bensin (prop. 84, skr. 103), vilken redovisades vid sidan om automobilskattemedlen och avvecklades år 1945. År 1940 infördes en allmän omsättningsskatt (prop. 3/1940 U, skr. 79). År 1941 tillkom en varuska, som närmast var avsedd såsom en beskattning av lyxvaror (prop. 237, skr. 257). I denna uppgick industrisockerskatten. Sistnämnda proposition innehåller (sid. 43) en redogörelse för den tidigare beskattningen av lyxvaror och därom väckta förslag.

Efter krigsslutet 1945 framkommo förslag om den allmänna omsättningsskattens avveckling. Sedan Kungl. Maj:t inhämtat riksdagens yttrande över frågan om avveckling av denna skatt och riksdagen uttalat sig för avveckling (prop. 222/1946, skr. 431) beslöts att skatten skulle upphöra den 1/1 1947 (prop. 386/1946, skr. 566). Därvid bibehöllos dock vissa skatter på oundgängliga varor. Dessa redovisades därefter på titeln varuskatt (jfr prop. 10/1948, skr. 62).

År 1948 beslöts höjda tillfälliga konsumtionsskatter. Dessa uttogos dels såsom tilläggsskatter till de redan bestående konsumtionsskatterna (prop. 5—9, skr. 15, 16, 17, 26, 50 och 61), dels genom en ny skatt, pappersskatt (prop. 215, skr. 292), avvecklad år 1950 (prop. 193, skr. 127). I stället för den allmänna omsättningsskatten hade alltså trätt en skärpt beskattning av vissa varor, punktbeskattning.

Av de nya skatterna blev en ny tilläggsskatt å bensin (prop. 5/1948, skr. 61) den viktigaste. Den innebar en fördubbling av bensinskatten och redovisades såsom automobilskatt. Denna skatt slopades samtidigt som den ordinarie bensinskatten höjdes fr. o. m. den 1/1 1951 (prop. 237/1950, skr. 264).

Under budgetåret 1951/52 uttages även en tillfällig fordonsskatt (prop. 144/1951, skr. 231) vilken redovisas å särskild titel under tullar och acciser. Skatten skall avvecklas samtidigt med att en ny skatt på vissa motorfordon införas (prop. 218/1951, skr. 347). Den senare skatten redovisas på titeln varuskatt. Ingen av dessa senare skatter hänföres alltså till automobilskattemedlens specialbudget.

220. *Övriga acciser.* Under rubriken tullar och acciser ha även upptagits några skatter, som drabba andra nyttigheter än varor. Sålunda infördes år 1939 en statlig nöjesskatt (prop. 86, skr. 106), vilken utformades såsom en förhöjning av den år 1919 beslutade, då endast kommunala nöjesskatten. År 1942 infördes en särskild skatt på persontrafikbiljetter vid järnvägarna, trafikskatt (prop. 346, skr. 368). Skatten, som uttogs av järnvägsstyrelsen, upphörde att utgå år 1951 (prop. 1/1951, Ink. sid. 44). Samma år infördes en ny skatt på elektrisk kraft (prop. 143, skr. 230).

221. *För redovisningen och uppbörden av indirekta skatter gällande bestämmelser* äro utformade efter i viss mån enhetliga principer.

Praktiskt taget alla skatter och avgifter, som uttagas vid import av varor, uppbäras och redovisas av tullverket.

Skatter på konsumtion inom landet uppbäras och redovisas i regel av kontrollstyrelsen. Följande undantag böra dock nämnas.

Vissa skatter som förutsätta deklaration till länsstyrelserna, exempelvis fordonsskatt och nöjesskatt, uppbäras och redovisas av länsstyrelserna.

Skatt på spelkort är en konsumtions-skatt, som uttages genom stämpelbeläggning (jfr ovan p. 210).

Gemensamt för dessa skatter gäller:

De uttagas på varor proportionellt i förhållande till varans vikt eller värde. Den offentliga konsumtionen vid statliga och kommunala företag är i regel icke fritagen från denna beskattning. Skatterna drabba endast konsumtion inom Sverige, varför erlagda skatter i regel restitueras vid export av skattebelagda varor. Skatt på inhemsk produktion kombineras alltid med avgift — tull eller skatt — på importerade liknande varor.

Principen med skatteplikt endast för varor som konsumeras i Sverige, vilken tillämpats sedan år 1863, står i överensstämmelse med en internationellt tillämpad princip, att ett land icke bör beskatta konsumtion i annat land.

Varuskatterna uttagas antingen vid införsel till Sverige eller vid tillverkning eller bearbetning för försäljning i riket eller i samband med försäljning. För skattebeläggningen tillämpas vissa för all sådan skattebeläggning gemensamma regler, vilka återkomma i de olika skatteförfattningarna. De olika konsumtions-skatterna uttagas och redovisas för närvarande enligt följande principer.

222. *Uppbörd av tullar.* Tull drabbar alla varor som enligt tulltaxa eller särskilda bestämmelser äro tullpliktiga. Om för viss vara uttages konsumtions-skatt vid tillverkning eller försäljning inom riket uttages vid import av liknande vara motsvarande avgift i samband med tullbehandling. Detta sker

genom förhöjning av tullen, nämligen för margarin och vissa andra fettvaror, maltdrycker och läskedrycker; eller

genom att tullverket förutom tull uttager på viss vara belöpande skatt,

exempelvis bensinskatt, varuskatt och kaffeskatt.

Vid import av vin, spritdrycker och tobaksvaror överlämnas den importerade varan till vederbörande monopolföretag för uttagande av därå belöpande skatt.

De avgifter som uttagas av tullverket vid import av skattebelagda varor äro i verkligheten tullar, som av budgettekniska och statistiska skäl redovisas som skatter. De uttagas och redovisas samtidigt med och på samma sätt som tullen, varvid dock i vissa fall erfordras särskild deklaration till tullverket. Till tullmyndighet avlämnade deklarationer granskas av kontrollstyrelsen, som, om skatt till tullverket erlagts med för lågt belopp, kan påföra den skattskyldige felande belopp samt bestämma om tid och sätt för inbetalningen.

För anstånd med betalning och skattefrihet i vissa fall gälla för de speciella varuskatter, som uttagas av tullverket, samma bestämmelser som i fråga om tull. Restitution av skatt för importerad vara som befinnes vara obrukbar medges av generaltullstyrelsen men kan, när deklaration granskas av kontrollstyrelsen, medges av denna myndighet.

223. Vid beskattning av varor, som inom Sverige tillverkas eller tillhandahållas för försäljning (utom tobak och konstsilke) tillämpas i fråga om kontroll av tillverkning samt deklarations- och uppbördsförfarandet vissa i sina huvuddrag likartade regler.

a) Den som ämnar tillverka (försälja) skattepliktig vara skall i förväg göra anmälan härom till kontrollstyrelsen.

b) Tillverkningen (försäljningen) kontrolleras av kontrollstyrelsen genom dess tjänstemän eller särskilda kontrollanter samt förutsätter särskilda

kontrolluppgifter och särskilda befogenheter för kontrollstyrelsen.

c) Tillverkare (försäljare) skall inom viss tid efter utgången av varje kalenderkvartal eller månad i deklaration till kontrollstyrelsen uppgiva den myckenhet av skattepliktig vara, som tillverkats (försålts) under kvartalet eller månaden samt därå belöpande skatt.

d) Skatten betalas till kontrollstyrelsen, samtidigt med eller i omedelbart sammanhang med att deklarationen avges, genom inbetalning till för respektive skatter avsedda postgirokonton.

e) Kontrollstyrelsen har rätt kräva att tillverkare (försäljare) ställer säkerhet för skattens behöriga fullgörande.

f) Om vara, som för viss användning är skattefri, försäljes eller eljest användes för annat skattepliktigt ändamål, åvilar deklarationsskyldighet och skatteplikt i regel köparen respektive den som förfogar över varan.

g) Om vara för vilken skatt erlagts exporteras eller befinnes vara obrukbar, kan erlagd skatt restitueras efter därom gjord ansökan.

h) I vissa fall kan i stället för restitution avdrag för exporterade eller kasserade varor göras direkt i deklarationen.

Dessa likartade bestämmelser för varubeskattningen återfinnas, ehuru i varierande form, i varje särskild författning. I fråga om sättet för utövandet av kontrollen samt tiden och sättet för avgivande av anmälningar och deklarationer samt fullgörandet av betalningsskyldigheten utvisar dock varje författning större eller mindre avvikelser från övriga hithörande författningar.

Har skatt som skall betalas till kontrollstyrelsen icke erlagts inom föreskriven tid skall den betalningsskyldige vid indrivning erlagga viss straffavgift beräknad för belopp under 5 000 kro-

nor till 6 öre per full krona och därutöver till 6 % för helt år, dock lägst 300 kronor (KK 531/1942 med vissa bestämmelser rörande uppbörd av accis eller skatt, som skall inbetalas till kontrollstyrelsen m. m.). Kontrollstyrelsen kan enligt samma bestämmelser avskrivna fordran, som under i kungörelsen angivna förutsättningar icke kan indrivnas.

Undantag från dessa regler ha gällt den numera avvecklade accisen å silke, vilken uppbars av generaltullstyrelsen med samma befogenheter som för övriga hithörande skatter tillkomma kontrollstyrelsen. Om denna skatt hade införts något senare hade den säkerligen hänförts till varuskatt enligt för sådan skatt gällande regler.

För tobaksskatt och nöjesskatt tillämpas speciella betalnings- och redovisningssystem.

224. *Grupperingen i riksstaten av tull- och accismedlen.* Som förut sagts ha de uppdelats under två huvudrubriker: »Automobilskattemedel» samt »Tullar och acciser». Under rubriken tullar och acciser redovisas även de i det följande omnämnda rusdrycksförsäljningsmedlen, som upptagits här, emedan de tidigare tillhört rusdrycksmedlens specialbudget.

Under annan rubrik än »tullar och acciser» ha, förutom automobilskattemedel, redovisats vissa förut omnämnda konsumtionsskatter, nämligen skatter som uttagits genom stämpelbeläggning samt avgifter för prisreglering på jordbrukets område. Redovisningen av sistnämnda medel sammanhängde med att de ingingo i en specialbudget.

E. Inkomster av statskontrollerad verksamhet

225. Statsinkomster av denna art förutsågos icke vid genomförandet av 1911 års budgetreform. I den mån sådan

verksamhet bedrivs av aktiebolag, i vilket staten är delägare, redovisas staten tillkommande aktieutdelning såsom inkomst för den kapitalfond, på vilken aktieinnehavet är bokfört. Utdelningen är emellertid i regel maximerad. Överskjutande överskott redovisas, i den mån det inlevereras till statsverket, under egentliga statsinkomster.

De medel varom här är fråga äro vinstmedel som uppkomma hos AB Vin- & spritcentralen, systembolagen, Svenska penninglotteriet a.b. och AB Tips-tjänst samt vid vadhållning vid hästtävlingar. Överskottsmedlen från vin- och spritcentralen samt systembolagen benämnas rusdrycksförsäljningsmedel och redovisas på grund av sin samhörighet med beskattningen av rusdrycksmedel bland skatter, ehuru de icke äro skatter i egentlig mening. Övriga här nämnda medel redovisas på särskilda titlar under rubriken »Övriga diverse inkomster».

En annan grupp inkomster som bör omnämnas i detta sammanhang bilda de medel som inflyta i samband med statlig kontroll av handeln med vissa varor. Dessa medel användas i huvudsak för finansiering av subventioner och prisreglerande åtgärder samt för forskning och understöd åt vissa näringar. De redovisas vid sidan om riksstaten och behandlas närmare i ett senare avsnitt.

226. *Rusdrycksförsäljningsmedlen* av parti- resp. detaljhandelsbolag uppkomma på följande sätt.

AB Vin- & spritcentralen har exklusiv monopolrätt på all partihandel inom riket med sprit och vin samt rätt att importera och exportera sådana varor. På omsättningen och produktionen belöpande konsumtionsskatter uppbaras av bolaget och inlevereras till kontroll-

styrelsen. Bolagets försäljningspriser skola fixeras så, att bolaget erhåller täckning för sina omkostnader samt beredes skälig vinst. Försäljningspriset avses icke skola inrymma någon beskattning av allmänheten utöver de enligt särskilda författningar utgående konsumtionsskatterna (avtal mellan bolaget och staten, § 3). Dock måste priset inrymma en marginal, tillräcklig att motväga eventuella förlustrisker. Genom denna marginal kan en vinst uppkomma. Därjämte kan bolaget ha inkomster av fastigheter, räntor, kursvinster, m. m. Vad som av vinsten återstår efter därå belöpande inkomstskatt, föreskriven fondavsättning, eventuell förlusttäckning och utdelning till aktieägarna skall efter bolagsstämman inlevereras till statsverket (jfr prop. 170/1923).

För redovisning av statens andel i bolagets vinst uppfördes en särskild inkomstitel i riksstaten under egen huvudrubrik enligt beslut år 1921 (prop. 368, sid. 9 och 21 samt bil. 13). Bestämelse att sådan vinst skall inlevereras till statsverket infördes därvid i bolagsordningen och fr. o. m. år 1923 i författning (prop. 170, skr. 185, KF 153). Den särskilda inkomstiteln slopades år 1923, varefter de till statsverket levererade överskottsmedlen redovisades bland »diverse inkomster». Fr. o. m. budgetåret 1927/28 redovisas dessa medel såsom rusdrycksförsäljningsmedel av partihandelsbolag under rubriken »tullar och acciser» (prop. 1/1927, Ink. sid. 11).

Enligt beslut vid 1930 års riksdag har pensionsstyrelsen för folkpensioneringsfondens räkning tecknat samtliga preferensaktier i Vin- & spritcentralen och därmed blivit ägare till 97 % av aktiekapitalet (prop. 196, sid. 26 och 29, skr. 259).

Rusdrycksförsäljningsmedlen från systembolagen och vissa restaurangbolag äro likaledes i bolagens rörelser uppkomna överskottsmedel, delvis av samma art som Vin- & spritcentralens överskottsmedel.

Enligt KF 36/1905, ang. försäljning av brännvin skulle den som erhöi rättighet till detaljhandel med brännvin erlagga en årsavgift, vilken fastställdes och uppbars såsom skatt. Denna skatt jämte vad som av årsvinsten översteg 5 % ränta på insatt kapital inflöt till skattemyndigheterna och fördelades av statskontoret utan redovisning över budgeten på städer och landsbygd. Detta var alltså en beskattning av brännvinsförsäljningen. Vid 1913 års riksdag beslöts (prop. 186, skr. 168) att dessa medel skulle behållas av statsverket samt tillföras rusdrycksfonden (jfr KF 197/1913). På statskontorets förslag uppfördes skatten med benämningen »brännvinsförsäljningsmedel» bland tullar och acciser (prop. 1/1914, Ink. sid. 9; ink. ber. sid. 12; skr. 9).

Genom 1917 års rusdrycksförsäljningsförordning (BevU 12/1917, skr. 212, KF 340/1917) och monopoliseringen av handeln med rusdrycker samt genom införandet av omsättnings- och utskänkningsskatter å rusdrycker ändrades brännvinsförsäljningsmedlens karaktär. De utgöra därefter endast den del av systembolagens rörelsevinst som kvarstår sedan inkomstskatt, föreskriven fondering och utdelning till aktieägarna frånräknats årsvinsten. Inkomstens skattekaraktär försvann och skatt uttogs i stället genom omsättnings- och utskänkningsskatt. De sedan 1905 års förordning i nykterhetsbefrämjande syfte upprätthållna strävandena att begränsa vinsten på utskänkning av rusdrycker ha lett till nuvarande regler om rätt till utskänkning. Sådan rättighet

skall av systembolag mot avtal överlästas till annan. Villkoren för avtalet, vilket fastställes av länsstyrelse, skola vara så utformade, att innehavarens ekonomiska fördel, så långt ske kan, ej göres beroende på myckenheten av utskänkta spritdrycker och starkare viner (KF 340/1917, III kap.).

Systembolags aktiekapital är regelmässigt begränsat till 10 000 kr. och utdelningen till 500 kr. Detta medför att praktiskt taget hela årsöverskottet tillfaller statsverket.

Den säkerhetsmarginal mellan inköps- och försäljningsmedel som utgör huvudbeståndsdelen av rusdrycksförsäljningsmedlen får icke ökas i syfte att tillföra staten eller bolagen ökade inkomster. Men däremot ha förhållanden som sammanhånga med växlingar i importpriser, växelkurser, råvarupriser inom landet, m. m. medfört någon höjning av denna marginal. Marginalen har icke nämnvärt påverkats av de senare årens skatteskärpningar. I förhållande till rusdrycksbeskattningen ha därför rusdrycksförsäljningsmedlen sjunkit i relativ betydelse.

De båda inkomstitlarna för rusdrycksförsäljningsmedel av parti- resp. detaljhandelsbolag betecknas bevillning. Detta beror på att brännvinsförsäljningsmedlen ursprungligen innefattade en skatt. Beteckningen bevillning har därefter bibehållits för rusdrycksförsäljningsmedlen. Men dessa behandlas icke såsom bevillningar, de grundas icke till någon del på av Kungl. Maj:t och riksdagen bestämda avgifter. Över huvud taget ha Kungl. Maj:t och riksdagen icke fattat några beslut som reglerar dessa medels storlek, bortsett från de bestämmelser som äro avsedda att förhindra att allmänheten ytterligare beskattas genom bolagens prissättning. Av årsvinst som eljest skolat in-

levereras till statsverket ha systembolagen med kontrollstyrelsens medgivande kunnat avsätta medel för byggnadsändamål, vilket ej överensstämmer med dessa medels karaktär av skatt eller bevillning. I skattehänseende behandlas medlen som bolagsvinst och beskattas alltså på sätt angives i kommunalskattelagen 30 §, 4 mom., till statlig och kommunal inkomstskatt.

När riksräkenskapsverket föreslog att Vin- & spritcentralens vinstmedel skulle upptagas på inkomstitel såsom rusdrycksförsäljningsmedel, satte verket i fråga, »huruvida rusdrycksförsäljningsmedlen verkligen äro att hänföra till skatt, liksom om beteckningen bevillning numera är riktig, då några till beloppet bestämda avgifter ej påläggas genom rusdrycksförsäljningsförordningen». Verket ansåg det ej ankomma på sig att därom framlägga direkt förslag. Med hänsyn till att dessa medel avsattes till rusdrycksmedelsfonden ansågos de emellertid kunna »upptagas i riksstaten tillsammans med övriga rusdryckstitlar» (prop. 1/1927, ink. ber. sid. 21—22). Kungl. Maj:t upptog titeln i enlighet med sistangivna förslag, varvid »beteckningen 'bevillning' vid ifrågavarande inkomstitel fått utgå» (prop. 1, Ink. sid. 11). Riksdagen uppförde inkomstiteln i riksstaten men bibehöll beteckningen bevillning (BevU 57, sid. 3, skr. 333). Detta torde ha berott på att titeln ingick i dåvarande specialbudgeten för rusdrycksmedel. Den uppfördes bland tullar och acciser.

227. Vinstmedel liknande dem som inflyta från Vin- & spritcentralen förekomma i *lobaksmonopolet*. Detta inlevererar i vanlig ordning skatt och betalar en till viss procent begränsad aktieutdelning. Överskjutande vinstmedel fonderas men ha vid några tillfällen

inlevererats till statsverket och ha där redovisats såsom inkomst för fonden för statens aktier (regelbundet före år 1931 samt budgetåren 1933/34 och 1935/36). Tillvaron av fonderade medel medför att tobaksmonopolet ej behöver hålla lika hög säkerhetsmarginal som Vin- & spritcentralen. Under budgetåret 1949/50 medgavs att tobaksmonopolets egna medel utnyttjades i syfte att motverka en eventuell risk för prisstegring (prop. 215/1949, sid. 13—14).

228. *Lotterimedel.* Penninglotterier ha i Sverige sedan gammalt kontrollerats av staten (KF 12/1844 och 38/1881, sid. 2). Dessa förordningar hade utfärdats utan riksdagens hörande. Tillstånd till anordnande av lotterier liksom föreskrift om användning av vinst på sådant lotteri ansågos kunna meddelas av Kungl. Maj:t utan riksdagens hörande. Lotterimedel användes tidigare helt vid sidan om budgeten för att tillgodose vissa kulturella ändamål (jfr AK FTU 9/1906 och prop. 24/1938, sid. 3—9). Nu gällande lotteriförordning utfärdades efter riksdagens hörande (prop. 76/1939, skr. 178, KF 207/1939).

Fr. o. m. budgetåret 1933/34 togs viss del av lotterimedlen, 1 å 2 milj. kr., i anspråk för budgeten. Inkomsten redovisades först under »diverse inkomster» (prop. 1/1933, Ink. sid. 17). För budgetåret 1936/37 uppfördes en inkomstitel för dessa medel, benämnd »Lotterimedel», under rubriken »Diverse inkomster» (prop. 1/1936, Ink. sid. 55—56).

Sedan ett statsägt aktiebolag, Svenska penninglotteriet, bildats för att omhändervisa denna verksamhet överfördes hela den disponibla vinsten, efter avdrag för utdelning till aktieägarna samt föreskriven fondering, till stats-

verket för redovisning på denna titel. Av detta belopp skulle en del tillgodoföras »lotterimedelsfonden» från ett anslag på riksstatens utgiftssida, för att användas till med fonden avsedda ändamål (prop. 24/1938, skr. 132). Bolagets inkomster äro fria från inkomstskatt (prop. 258/1938, BevU 32, skr. 392; kommunalskattelagen 53 §; KF om statlig inkomstskatt 7 §).

Att bolaget i skattehänseende intar en särställning beror på att lotterimedlen icke äro rörelsevinst utan bildas genom att i priset för lottsedeln ingår ett bestämt belopp, som skall inbetalas till statsverket för att tillföras budgeten. Detta belopp är mycket nära jämförbart med en konsumtionskatt. Med köpet av lottsedeln erhåller emellertid köparen ett vederlag, en vinstchans.

Vid 1948 års riksdag beslöts en höjning av priset på lottsedlar med 2 kronor. Detta belopp skulle oavkortat tillfalla statsverket (prop. 5 och 9, BevU 6, skr. 26). Förslaget härom ingick i 1947 års konsumtionskatteberedningsförslag till skärpning av den indirekta beskattningen, det behandlades i samma ordning som övriga konsumtionskattehöjningar vid samma riksdag (jfr ovan p. 219) samt remitterades till och behandlades av bevillningsutskottet.

Vid 1951 års riksdag beslöts en ytterligare höjning av priset på lottsellar med en krona (prop. 1, X ht, SU 10, skr. 10). Medan det belopp på 2 kronor varmed priset höjdes 1948 även i fortsättningen skulle tillfalla staten, skulle den nypålagda enkronan i likhet med vad som gällt grundpriset, 10 kronor, fördelas så, att 66 procent gå tillbaka till spelarna i form av vinster, tre procent till bolaget för omkostnader och 31 procent tillfalla staten.

Statens hela andel av lotterimedel — frånsett staten tillkommande aktieut-

delning, som redovisas under fonden för statens aktier — tillgodoföres titeln »lotterimedel».

229. *Tipsmedel*. Genom KF 237/1934 angående vadhållning i samband med tävlingar respektive 1939 års lotteriförordning (KF 307/1939) förbjöds den tidigare florerande privata vadhållningen vid fotbollstävlingar (prop. 231/1934, skr. 232). Samtidigt därmed bildades genom privat aktieteckning Aktiebolaget Tipstjänst, vilket ensamt erhöll tillstånd att anordna vadhållning i samband med andra tävlingar än hästtävlingar. Bolagets aktier förvärvades av staten år 1943 (prop. 163/1943, bil. 12, skr. 155). Dessa åtgärder vidtogos i det dubbla syftet att reglera den s. k. fotbollstipplingen i sundare former och samtidigt tillföra staten medel, främst avsedda att användas till idrottens främjande.

Vinsten å denna verksamhet skulle tillfalla statsverket och över en specialbudget användas för idrottlivets och friluftslivets främjande. Numera användes endast en del av vinsten för detta ändamål. Intäkten höjdes år 1948 med 5 öre per insats (prop. 9, skr. 26) samt med ytterligare 5 öre år 1951 (prop. 1, X ht., sid. 158, skr. 10). Den förstnämnda höjningen skulle i likhet med vad nyss sagts om lotterimedel odelad tillfalla staten. Den sistpålagda femöringen skulle fördelas så, att 50 procent gå tillbaka till tipparna i form av vinster, 10 procent gå till bolaget för omkostnader och 40 procent tillfalla statsverket.

Inkomsttiteln, som till en början uppfördes under rubriken »uppbörd i statens verksamhet», redovisas fr. o. m. budgetåret 1936/37 under rubriken »diverse inkomster».

230. *Totalisatormedel*. På grund av förslag i väckta motioner anhöll 1923 års riksdag (skr. 31), att Kungl. Maj:t för beredande av medel till understöd åt landets hästavel ville medgiva, att vissa av Kungl. Maj:t godkända föreningar skulle tillåtas att vid offentliga kapplöpningar och travtävlingar anordna vadhållning för allmänheten med s. k. totalisator. Villkor härför skulle vara att föreningarnas vinst av totalisatorn, med skäligt avdrag för omkostnader, skulle inbetalas till statsverket för att användas till hästavelns befrämjande. I anslutning härtill meddelades föreskrifter i ämnet genom KK 87/1923; ersatt och upphävd genom KF 237/1934 angående vadhållning i samband med tävlingar. Nu gällande bestämmelser, som återfinnas i lotteriförordningen (KF 307/1939), innefatta bl. a. förbud mot att utan av Kungl. Maj:t meddelat tillstånd i samband med kapplöpning eller annan tävlan anordna vadhållning.

Av insatserna i totalisatorn skulle viss del (20 %) innehållas och, efter avdrag för omkostnader, m. m. redovisas till statsverket. Statens inkomst redovisas på inkomsttiteln »totalisatormedel», vilken uppfördes först under »uppbörd i statens verksamhet» och fr. o. m. 1936/37 under rubriken »diverse inkomster».

Vid 1948 års riksdag beslöts, samtidigt med de förut omnämnda höjningarna av lotterimedlen och tipsmedlen (prop. 9, skr. 26) en höjning av statens andel av insatserna. Höjningen upphävdes till viss del år 1949 på grund av minskad omsättning (prop. 25, skr. 45).

Totalisatormedlen avsattes från början till en fond, avsedd att användas till hästavelns främjande. I den mån behållningen på fonden steg återfördes

medel från denna till budgeten. Dessa medel, som endast inneburo att specialbudgeten reducerades med det återförda beloppet, redovisades på inkomstiteln »diverse inkomster» resp. »övriga diverse inkomster». Fr. o. m. budgetåret 1947/48 upplöstes denna specialbudget, varvid fondens kvarstående behållning återfördes till budgeten över inkomstiteln »övriga diverse inkomster» (prop. 14/1947, skr. 72).

F. Uppbörd i statens verksamhet

231. Till uppbörd i statens verksamhet hänföras i regel sådana statsinkomster som sammanhånga med vissa statliga organs verksamhet eller avse ersättning för vissa av statliga myndigheter vidtagna åtgärder eller gjorda tjänster.

Den mellan åren 1810 och 1911 tillämpade riksstatsuppställningen upptog bland ordinarie inkomster endast ett fåtal inkomstitlar av den typ som nu uppföres i riksstaten bland uppbördsmedel. Flertalet avgifter till myndigheterna uppbyros sedan gammalt i form av stämpelmedel — varav de nuvarande expeditionsstämplarna utgöra en relik — eller ock redovisades tillfälliga uppbördsmedel på en särskild kollektivtitel för »extra uppbörd», motsvarande den nuvarande »övriga diverse inkomster».

Vid arméns förläggningar och förband ha förekommit inkomster genom att olika nyttigheter tillvaratagits och försålts, varvid influtna medel kunnat utnyttjas för armén. Genom den successiva utvidgningen av statsförvaltningen under 1800-talet tillkommo hos olika myndigheter nya inkomster av denna art. Därjämte organiserades myndigheter och verksamhetsgrenar, som helt finansierades med egna inkomster, exempelvis riksheraldikerämbetet, myntverket, patent- och registreringsverket,

bankinspektionen, försäkringsinspektionen, riksförsäkringsanstalten m.fl. Lotsverket erhöi ett anslag, som uppfördes med samma belopp som fyr- och båkmedlen, varjämte verket fick behålla överskottet av dessa medel samt hela lotsinkomsten (skr. 62/1867). Uppbördsmedel hos myndighet vars utgifter finansierades med riksstatsanslag fingo i regel behållas och användas i myndighetens verksamhet. Till väsentlig del gällde detta medel som för särskilda ändamål inflöto till statsverket enligt bestämmelser utfärdade med stöd av Konungens ekonomiska lagstiftningsmakt och som icke togos i anspråk i riksstaten.

232. Vid 1911 års budgetreform berördes icke frågan om uppbördsmedlens konstitutionella karaktär. När därvid rubriken »Uppbörd i statens verksamhet» infördes i riksstaten behandlades förslaget härom såsom en budgetteknisk eller snarare bokföringsteknisk ordningsfråga. För att erhålla bättre ordning och reda i statsbokföringen samt klarare översikt över ämbetsverkens utgifter uppställdes kravet att samtliga administrativa ämbetsverks utgifter skulle redovisas på riksstaten. Detta förutsatte att inkomsterna för de myndigheter vilkas verksamhet finansierades med egna intäkter upptogos till redovisning på riksstaten. På grund härav uppfördes under förevärande rubrik inkomstitlar för försäkringsinspektionen, bankinspektionen, myntning och justering samt patent-, varumärkes- och registreringsavgifter. Efter särskild utredning ordnade år 1915 lotsverkets redovisning på motsvarande sätt, varvid titeln »lotspenningar» tillkom. Under »Uppbörd i statens verksamhet» upptogos även de gamla inkomstitlarna fyr- och bålme-

del, kontrollstämpelmedel och terminsavgifter från läroverken.

Vid framläggandet av dessa förslag hade 1910 års riksstatskommitté utgått från principen om bruttoredovisning av statens inkomster och utgifter (bet. sid. 26). Från denna princip gjordes dock undantag för sådana inkomster i myndigheternas egen verksamhet, som ansågos bli bättre tillvaratagna, om de redovisades av vederbörande myndigheter som uppborrdsmedel för deras anslag och beräknades i samband med anslagsäskande och anslagsanvisning (bet. sid. 27).

Efter år 1911 uppfördes successivt ett antal nya uppborrdsstitlar i riksstaten. I viss omfattning avsågo de nya titlarna inkomster som tidigare redovisats under utgiftsanslag eller inkomster av ny statsverksamhet som tillkommit efter år 1911. I stor utsträckning bibehölls dock sådana intäkter som uppborrdsmedel för vederbörande anslag. Vid 1930-talets början saknades därför enhetliga regler för redovisning av myndigheternas uppborrdsmedel.

233. *1934 års reform.* Vid 1934 års riksdag beslöts efter förslag av statskontoret och riksräkenskapsverket en omläggning av riksstatens utgiftssida (prop. 220, skr. 203), vilken bland annat avsåg att så långt som möjligt tillämpa bruttoprincipen vid redovisning av inkomster och utgifter. I samband med genomförandet av detta förslag framlade statskontoret och riksräkenskapsverket förslag om nya inkomsttitlar för redovisning av myndigheternas uppborrdsmedel. Förslaget genomfördes vid 1935 års riksdag (prop. 1/1935, Ink.).

Enligt de då beslutade och alltjämt gällande grunderna för inkomstredovisningen inrättades uppborrdsstitlar för

vissa myndigheter, avseende dessas samtliga inkomster. Dock skulle för av myndigheter bedriven jordbruks- och verkstadsdrift allenast överskottet av sådan verksamhet redovisas på vederbörande inkomsttitel.

Vid samma riksdag beslöts inrättande av statens allmänna fastighetsfond (prop. 114/1935, skr. 121). Till följd härav skulle till denna hänförliga hyresinkomster icke längre redovisas såsom uppborrdsmedel.

Enligt den tanke som låg till grund för 1935 års beslut om redovisning av uppborrdsmedel skulle prövningen av myndigheternas utgifter vara en angelägenhet, beslut om de avgifter myndigheterna få uttaga av allmänheten en annan angelägenhet. Båda dessa spörsmål skulle behandlas separat både i budgeten och i bokföringen.

1935 års beslut har emellertid för tiden därefter icke konsekvent fullföljts. I vissa fall har det ekonomiska sambandet mellan inkomster i statlig verksamhet och de mot dem svarande utgifterna fasthållits genom nettoredovisning över anslag (exempelvis vissa tekniska institut under VI ht). De affärsmässiga synpunkterna ha därvid tillmätts ökad betydelse. Redovisning av inkomsttitlar sker även i viss utsträckning netto, vilket — såsom förut nämnts — även enligt 1935 års beslut kunde ifrågakomma.

234. *Uppborrdsstitlarna grupperas i samma inbördes ordning som motsvarande på riksstatens utgiftssida uppförda anslag.* Om en myndighet har flera olika slag av inkomster bruka dessa samlas på en för myndigheten avsedd inkomsttitel, exempelvis »Inkomster vid fångvärdan». Tullverkets uppborrdsmedel redovisas dock på skattetiteln Tullmedel.

G. Diverse inkomster

235. Sedan gammalt har i riksstaten funnits en titel för tillfälliga och andra inkomster, som icke kunna hänföras till annan inkomstitel. Före år 1912 benämndes denna titel »Extra uppbörd», (1809—1870 »Extra medel och uppbörder»).

I riksstaten för år 1912 benämndes denna titel »Diverse inkomster» och placerades sist under rubriken Uppbörd i statens verksamhet (riksstatskommittén sid. 134). Fr. o. m. år 1918 uppfördes titeln som särskild rubrik, vilket motiverades med att den även omfattade inkomster som icke voro att anse som uppbörd i statens verksamhet (prop. 1/1917, Ink. sid. 9). Titeln är avsedd för alla sådana inkomster, för vilkas redovisning annan titel — inkomstitel eller anslag — icke finnes uppförd i riksstaten. Sedan budgetåret 1923/24 ha å denna även redovisats inkomster av äldre titlar, som icke kunnat hänföras till någon motsvarande ny inkomstitel (jfr ovan p. 199).

Fr. o. m. 1936/37 användes i riksstaten rubriken »Diverse inkomster» som en samlingsrubrik för dels de i det föregående (p. 228—230) behandlade titlarna (totalisatormedel, tipsmedel och lotterimedel), dels ock titlarna »Bötesmedel» och »Övriga diverse inkomster». De båda senare motsvaras till skillnad mot de i det föregående behandlade uppbördsmedlen i regel icke av några bestämda utgifter (prop. 1/1936, Ink. sid. 55—56).

Bötesmedel redovisades före 1912 såsom särskild titel bland ordinarie inkomster. Fr. o. m. 1912 ingingo de bland diverse inkomster till dess titeln bötesmedel budgetåret 1936/37 återinfördes såsom särskild inkomstitel.

När flera olika titlar fr. o. m. 1936/37

upptogs under rubriken »Diverse inkomster» inrättades titeln »Övriga diverse medel», påföljande år omdöpt till »Övriga diverse inkomster», för redovisning av de återstående inkomster, som därtills hänförts till »Diverse inkomster».

Bötesmedel och övriga diverse inkomster kunna belastas med utgifter för restitutioner och återbetalningar. Övriga diverse inkomster (diverse inkomster) var tidigare även avsedd för redovisning av inkomster och utgifter på äldre anslag, som enligt allmänna regler eller praxis icke vidare förekommo i budgetredovisningen. Sådana poster redovisas numera å konto för vederbörande äldre anslag, som i detta syfte återuppföras i budgetredovisningen (jfr ovan p. 187).

H. Inkomster av statens kapitalfonder

236. *Historik.* 1800-talets statsbokföring omfattade till en början ingen ordnad kapitalredovisning. De fonder som redovisades i rikshuvudboken omfattade mest medel som reserverats på fondtitlar för att vid sidan om budgeten användas för särskilda ändamål (nuvarande diversemedelstitlar). Avkastningen av statens egendom upptogs i riksstaten bland ordinarie statsinkomster, såvida den ej direkt användes för nyinvesteringar. Redovisningen skedde brutto så att inkomsterna redovisades på riksstatens inkomstsida (exempelvis skogsmedel och arrendemedel) medan motsvarande utgifter täcktes från anslag.

Under senare delen av 1800-talet uppfördes bland ordinarie inkomster titlar för järnvägstrafikmedel fr. o. m. år 1869 och telegrafmedel fr. o. m. år 1872 samtidigt som för dessa verks utgifter anslag anvisades på riksstatens utgiftsida under dåvarande 6 huvudtiteln

(skr. 77/1868 och 48/1871). Fr. o. m. år 1879 ändrades statens järnvägars redovisning till nettoredovisning varefter inkomstiteln järnvägstrafikmedel endast upptog överskottet av järnvägsdriften (skr. 56/1878). Tillgångar och skulder samt inkomster och utgifter för järnvägsdriften upptogs till redovisning på en kapitalfond, från vilken överskottet skulle överföras till budgeten. Därmed bildades den första statliga affärsverksfonden.

I fråga om Trollhättans kraftverk uttalade 1909 års riksdag (skr. 56) att avsättningen av elektrisk energi och därav betingade inkomster syntes giva förhoppning antaga, att kraftverket snart skulle lämna en årlig avkastning tillräcklig att ej blott förränta utan även efter hand återbetala de kapital som nedlagts däri. Denna skrivelse, som biträdades av vattenfallsstyrelsen, inrymde alltså tanken på en från budgeten och statsbokföringen fristående affärsverksamhet, vars avkastning skulle användas till finansiering av gjorda investeringar. (Riksstatskommittén 1910, sid. 74).

Statliga utlåningsfonder redovisades före 1912 som kapitalfonder, men deras överskott tillfördes riksgäldskontoret och kommo följaktligen icke till synes i riksstaten.

237. Genom 1911 års budgetreform upptogs statens produktiva kapitaltillgångar såsom tillgångar för rikshuvudboken på särskilda fondkonton, vilkas inkomster och utgifter skulle redovisas på fonderna enligt enhetliga principer. Endast överskottet skulle tillgodoföras budgeten som inkomst. För denna redovisning uppfördes i riksstaten under rubriken »Inkomster av statens produktiva fonder» en serie inkomstitlar. De fonder, vilkas avkastning skulle reserveras för särskilda ändamål, upptogs

såsom diversemedelstitlar och skulle icke ingå i det egentliga statskapitalet.

238. Med 1937 års budgetreform ändrades rubriken »Inkomster av statens produktiva fonder» till »Inkomster av statens kapitalfonder». Under denna rubrik skulle därefter redovisas överskottet för varje fond som har eget konto i rikshuvudboken, utom statsregleringsfonden.

Mot varje sådan fond svarar numera en inkomstitel. Fondens inkomster och utgifter redovisas på fondens konto. Nettoöverskottet inbetalas till statsverket genom insättning på statsverkets checkräkning. Sådan inbetalning kan slutföras först sedan bokslutet blivit färdigställt. För att snarast möjligt tillföra budgeten disponibla överskottsmedel verkställas från flertalet större kapitalfonder förskottsbetalningar månads- eller kvartalsvis av de medel, som under räkenskapsåret blivit disponibla för inbetalning, varvid slutredovisning sker sedan överskottet vid bokslutet blivit definitivt uträknat. Därmed upprätthålles regeln, att riksstatens inkomstitlar skola tillföras de likvida medel som äro omedelbart disponibla för finansiering av statsverkets utgifter.

För fonder som beräknas utvisa underskott anvisas medel för underskottets täckning på riksstatens utgiftssida (jfr p. 168).

Med förenämnda budgetreform blev principen om nettoredovisning till budgeten för all verksamhet, som kan finansieras över statlig kapitalfond, definitivt genomförd.

239. *Utgifter på inkomstitlarna.* I princip får inkomstitel för kapitalfond icke belastas med utgifter. Vid några tillfällen har dock uppkommet underskott för statens kanaler täckts från inkomstitel, nämligen, med stöd av uttalande i prop.

56/1945, sid. 9, för fonden för Södertälje kanalverk och tidigare för statens vattenfallsverks kanalfond. I båda fallen har dock den berörda inkomstiteln visat totalt nettoöverskott genom inkomst av andra fondmedel. Underskott på inkomstitel har vidare redovisats under fonden för statens aktier, nämligen då Luossavaara-Kiirunavaara aktiebolag icke lämnade utdelning och staten åvilande ersättning till vissa kommuner för förlorad kommunalskatt för tidigare redovisad royalty bokförts på inkomstiteln (jfr nedan p. 246). Underskottet täcktes emellertid påföljande år från anslag, enär det då kunde förutses (jfr prop. 1/1932 och 1/1933, Ink. och ink. ber.; budgetredovisningen 1932/33 och 1933/34). Enligt de med 1937 års budgetreform införda principerna bör ett årligen uppkommande underskott täckas genom anvisning på driftbudgetens utgiftssida (jfr ovan p. 126 och 168).

240. Rubriken »Statens affärsverksfonder», vilken avser de fyra stora kommunikationsverken — postverket, telegrafverket, statens järnvägar och statens vattenfallsverk — samt domänverket, erhöll sin nuvarande utformning med 1937 års budgetreform.

Statens reproduktionsanstalt inordnades bland statens affärsverk fr. o. m. budgetåret 1926/27 (prop. 1/1926, IX ht., skr. 75), men överskottet flyttades 1940/41 till diverse kapitalfonder (prop. 1/1940, Ink. sid. 42). Denna åtgärd motiverades med överskottets i förhållande till övriga affärsverks ringa storlek. Anstaltens ställning som affärsverk rubbades icke i sak.

Fr. o. m. 1944/45 inrättades försvarets fabriksverk såsom statligt affärsverk (prop. 180 och 344/1943 samt 75/1944, skr. 319 och 500/1943 samt 142/

1944), men överskottet redovisas tills vidare under rubriken försvarets fonder.

Såsom affärsverk kan även Södertälje kanalverk anses. Fonden för Södertälje kanalverk inrättades 1945/46 i samband med att förvaltningen av Södertälje kanal överflyttades från vattenfallsstyrelsens till väg- och vattenbyggnadsstyrelsens förvaltning (prop. 56/1945, skr. 91). Södertälje kanal resulterar för närvarande i årligt underskott, vilket beräknas och avföres under rubriken diverse kapitalfonder (jfr ink. ber. för 1940/41 samt 1945/46 och följande år).

241. *Riksbanksfonden.* Enligt lag för Sveriges riksbank (437/1934, 5 §) äger riksdagen förfoga över riksbankens behållna årliga vinst. Bestämmelsen kvarstår från tidigare lag för Sveriges riksbank. Denna bestämmelse var anledning till att riksbankens vinst tidigare uppfördes som tillgång i riksstaten först i det riksstatsförslag som upprättades efter det riksdagen beslutat till vilket belopp riksbankens vinst finge disponeras för statsregleringen. Denna anordning ansåg sig riksstatskommittén 1910 icke behöva rubba (jfr p. 70 och 71). I riksstaten för år 1912 upptogs därför riksbankens vinst för år 1910. Två ledamöter av kommittén (Cassel och Tenow) hade dock avvikande mening och föreslog, att riksbankens hela vinst skulle upptagas i riksstaten det år under vilket den uppkommit. Riksbanken skulle komma att erhålla väsentligen samma ställning i riksstaten som ett statens affärsdrivande verk, vilket icke kunde rubba riksdagens rätt att enligt riksbankslagen förfoga över vinsten. Förslaget om att riksbankens vinst skulle upptagas tidigare i riksstaten återupptogs därefter av budgetårskom-

mittén 1920 och av riksräkenskapsverket i dess inkomstberäkningar 1926 och 1930 men avböjdes av Kungl. Maj:t (prop. 1/1927, Ink. sid. 32—34, prop. 1/1931, Ink. sid. 28). Åtgärden genomfördes i riksstaten för budgetåret 1933/34 efter förnyat förslag av riksräkenskapsverket (prop. 1/1933, Ink. sid. 51 ff.). Riksbankens vinst för ett kalenderår inlevereras därefter till statsverket det budgetår under vilket detta kalenderår avslutas.

Fr. o. m. 1938/39 upptogs riksbanksfonden som kapitalfond i statsbokföringen och samtidigt uppfördes denna inkomstitel som huvudgrupp bland statens kapitalfonder för redovisning av riksbankens vinst enligt i huvudsak samma regler som tillämpats sedan år 1933 (prop. 2/1938, sid. 49 ff.).

242. *Statens allmänna fastighetsfond* inrättades som statlig kapitalfond fr. o. m. budgetåret 1935/36 (prop. 114/1935, skr. 121). Samtidigt fastställdes en inkomst- och utgiftsstat för fonden, upptagande reparations- och underhållskostnader, hyresutgifter och avskrivningar samt hyresinkomster och diverse inkomster. För av statens myndigheter använda lokaler beräknades hyresvärden, vilka tillfördes fonden över anslag på budgeten. Det därefter uppkomna överskottet skulle redovisas på riksstatens inkomstsida.

Fonden uppdelas på delfonder för de fastighetsförvaltande myndigheterna, nämligen fångvårdsstyrelsens, utrikesdepartementets, medicinalstyrelsens och byggnadsstyrelsens delfonder (1935/36), Uppsala och Lunds universitets delfonder (prop. 200/1938, skr. 285), Karolinska sjukhusets delfond (prop. 201/1938, sid. 4, skr. 286), generaltullstyrelsens och lotsstyrelsens delfonder (prop. 184/1939, skr. 245) samt slotts-

byggnadernas delfond (prop. 228/1944 och 1/1945, bil. Statens allmänna fastighetsfond; skr. 248/1944 och 32/1945). En inkomstitel uppföres för varje delfond.

Fr. o. m. budgetåret 1938/39 ändrades beräkningen av överskottet så till vida, att ersättningen till fonden skulle beräknas till sådant belopp, att överskottet alltid komme att motsvara full förräntning av det i fonden nedlagda kapitalet (prop. 199/1938, sid. 17—18). Överskottskvoten fastställdes till 4 % å det i fonden investerade, icke avskrivna kapitalet (prop. 201/1938, skr. 286) för samtliga delfonder utom byggnadsstyrelsens, för vilken delfond hyresvärdesberäkningen bibehölls. För slottsbyggnadernas delfond, som enbart omfattar kulturhistoriskt värdefulla byggnader, beräknas intet överskott, men för redovisning av eventuella tillfälliga överskott uppföres dock en inkomstitel med ett formellt belopp av 1 000 kr. (prop. 1/1945, bil. Statens allmänna fastighetsfond, sid. 27).

Överskottet av statens allmänna fastighetsfond är sålunda icke ett verkligt överskott utan en bokföringspost, motsvarande beräknad ränta på de icke avskrivna kapitalmedel som investerats i de på fonden redovisade fastigheterna.

243. *Försvarets fonder*. Denna rubrik tillkom 1944/45 för att sammanföra inkomsterna av försvarets fastighetsfond, bildad 1940/41 och redovisad under egen huvudrubrik t. o. m. 1943/44, försvarets bostadsanskaffningsfond och försvarets fabriksfond, de senare inrättade 1944/45.

Försvarets fastighetsfond bildades som ett led i utbyggnaden av statens allmänna fastighetsfond. I enlighet med förslag av riksräkenskapsverket upp-

fördes försvarets fastigheter på en särskild kapitalfond, försvarsväsendets fastighetsfond (prop. 184/1939, skr. 245; prop. 1/1940, Ink. sid. 4, 7 och 36, ink. ber. sid. 6 och 103 samt Utg. sid. 6, prop. 170/1940, sid. 2, skr. 369). Sedan 1945/46 benämnes fonden försvarets fastighetsfond.

Försvarets bostadsanskaffningsfond, som bildades för redovisning av de fastigheter och den hyresverksamhet som omhänderhades av försvarets bostadsanskaffningsnämnd (prop. 70/1943 och 175/1944, sid. 209 ff., skr. 129/1943 och 322/1944), sammanslogs budgetåret 1949/50 med försvarets fastighetsfond (prop. 111/1950, skr. 138).

Försvarets fabriksfond tillkom som förut nämnts (p. 240) enligt beslut vid 1943 års riksdag såsom affärsverksfond för redovisning av det nybildade försvarets fabriksverks rörelse samt dess tillgångar och skulder. Fonden är en affärsverksfond och finansieras i huvudsak med beställningar från försvaret samt har dessutom vissa beredskapskostnader som täckas genom anslag från fjärde huvudtiteln. Fonden uppföres under rubriken Försvarets fonder.

244. *Statens utlåningsfonder*. Denna rubrik infördes på riksstatens inkomstsida med 1911 års riksstatsreform. Tidigare hade ränteinkomsterna av utlåningsfonderna tillgodoförts riksgäldsfonden.

Under denna rubrik uppföras numera inkomsttitlar för samtliga utlåningsfonder. För de utlåningsfonder som icke beräknas lämna överskott uppföras inkomsttitlarna med ett formellt belopp av 100 kronor i avsikt att därmed markera deras plats i budgeten. Anordningen motiveras även med att i vissa fall icke förutsedda inkomster kunna infly-

ta även från sådana fonder, exempelvis straffräntor m. m.

Utgifter för statens utlåningsverksamhet påverka ej dessa inkomsttitlar. Överskottet motsvarar alltså bruttovinst.

245. *Fonden för låneunderstöd*. Under rubriken »Låneunderstöd» hade i riksstat respektive tilläggsstat sedan år 1918 under utgifter för kapitalökning anvisats ett flertal olika lån, dock utan beslut om inrättande av någon kapitalfond för deras redovisning. För redovisning av dessa olika lån upplades i rikshuvudboken ett särskilt konto, benämnt »Fonden för låneunderstöd». I sin inkomstberäkning för budgetåret 1925/26 (prop. 1/1925, ink. ber. sid. 57) hänsköt riksräkenskapsverket frågan om fondens redovisning till Kungl. Maj:ts prövning. På förslag av fullmäktige i riksgäldskontoret inrättades en inkomsttitel för redovisning av fondens överskott, vilken i riksstaten 1925/26 uppfördes som särskild grupprubrik (prop. 1/1925, Ink. sid. 28, skr. 340, sid. 9).

På förslag av riksräkenskapsverket uppfördes fonden, »som till sin natur är att betrakta som en utlåningsfond — även om i högre grad än beträffande andra lånefonder skiljaktiga villkor gälla för olika lån —», fr. o. m. budgetåret 1932/33 bland statens utlåningsfonder (prop. 1/1932, Ink. sid. 35 och ink. ber. sid. 79).

Vid genomförandet av 1937 års riksstatsreform uppfördes fonden för låneunderstöd ånyo under egen grupprubrik i riksstaten (prop. 1/1938, Ink. sid. 59).

246. *Fonden för statens aktier* inrättades i samband med 1911 års riksstats omläggning för redovisning av statens aktieinnehav. Fonden avsågs icke skola redovisa de aktier som tillhöra särskilda

affärsverk och som ingå i deras fonder. (Riksstatskommittén 1910, sid. 83; prop. 1/1911, Riksstatens uppställning, sid. 46; skr. 249, sid. 7.) Under rubriken »statens aktier», 1938/39 ändrad till »Fonden för statens aktier», uppfördes tidigare skilda inkomstitlar för de olika aktieinnehav, som kunde väntas lämna utdelning, men däremot icke för aktier som icke väntades lämna utdelning. Budgetåret 1939/40 upptogs förutom titlar för de största aktieinnehaven även en titel för övriga aktiebolag.

Fr. o. m. 1948/49 redovisas under fonden för statens aktier endast en inkomstitel (prop. 1/1948, Ink. sid. 44 och ink. ber. sid. 96).

247. *Statens pensionsfonder.* Avkastningen av de statliga pensionsfonderna tillgodofördes tidigare förslagsanslagen till pensionering av respektive tjänsteinnehavare. Enligt grunderna för det beslut, som 1934 års riksdag fattade angående ändrad uppställning av riksstatens utgiftssida, skulle, såvitt möjligt vore, under utgiftsanslag förekommande uppbörsmedel överflyttas till riksstatens inkomstsida (jfr ovan p. 233). På förslag av riksräkenskapsverket upptogs i enlighet härmed fr. o. m. 1938/39 inkomstitlar på riksstatens inkomstsida för redovisning av avkastningen av Civila tjänstepensionsfonden, Militära tjänstepensionsfonden och Allmänna familjepensionsfonden. Då dessa tidigare såsom diversemedelsfonder redovisade pensionsfonder — sedan staten övertagit praktiskt taget hela ansvaret för utbetalandet av såväl tjänstesom familjepensioner — fått karaktär av statliga kapitalfonder, uppfördes de bland statens kapitalfonder (prop. 1/1938, Ink. sid. 63 ff. och ink. ber. sid. 108; skr. 467, sid. 8). Följande år vidtogs samma åtgärd med Pensions-

fonden för vissa riksdagens verk (prop. 1/1939, Ink. sid. 54; skr. 463, sid. 8).

På förslag av riksräkenskapsverket (prop. 1/1941, Ink. sid. 25 och 30 samt ink. ber. sid. 68 ff; skr. 462, sid. 8) uppfördes Folkpensioneringsfonden år 1941 bland statens kapitalfonder. Överskottet — tidigare i den mån det ej kapitaliserades redovisat under den förutvarande titeln Bidrag från folkpensioneringsfonden — skulle tillgodoföras en särskild inkomstitel under rubriken Statens pensionsfonder. Samtidigt beslöts att fortsatt fondering av medel i denna fond icke vidare skall äga rum. Frågan om förändring av folkpensioneringsfondens kapitalbehållning skulle därefter »för framtiden — — — betraktas som ett problem om reglering av statens förmögenhetsställning».

Enligt beslut vid 1949 års riksdag (prop. 200, sid. 190—198; skr. 396) omöbildades statens pensionsanstalts pensionsfond fr. o. m. 1950/51 till kapitalfond, varvid en inkomstitel för redovisning av dess överskott uppfördes i riksstaten (prop. 1/1950, Ink. sid. 40).

Sedan pensionsfonderna upphört att användas för sitt ursprungliga syfte kunna de närmast anses som en slags kassafonder, vilkas överskott motsvaras av ränteutgifter hos riksgäldsfonden.

248. *Diverse kapitalfonder.* I samband med 1937 års riksstatsreform uppfördes rubriken »Övriga kapitalfonder» fr. o. m. 1938/39 såsom en samlings-titel för de fonder, som icke ansågos kunna inrymmas under föregående titlar (prop. 1/1938, Ink. sid. 72). Fr. o. m. 1940/41 ändrades rubriken, vilken fortfarande endast omfattade en titel, till Diverse kapitalfonder (prop. 1/1940, Ink. sid. 42). Fr. o. m. 1947/48 delades titeln på två titlar, Fonden för kreditgivning till utlandet och Övriga

diverse kapitalfonder (prop. 1/1947, Ink. och ink. ber. sid. 18).

Genom titeln Diverse (övriga diverse) kapitalfonder erhöles för första gången en titel för redovisning av överskottsmedel för fonder som icke lämna regelbundna överskott. Tidigare fanns för redovisning av sådana överskott en-

dest den under egentliga statsinkomster uppförda titeln för diverse inkomster. Titeln »diverse kapitalfonder» har även använts för redovisning av överskott från produktiva fonder, som på grund av beloppens ringa storlek icke ansetts böra redovisas på egna titlar.

VII. Specialdestination inom eller i anslutning till riksstaten

A. Specialbudgeter inom riksstaten

249. Ehuru som förut sagts alltsedan år 1810 principiellt gällt att statens inkomster skola redovisas över budgeten såvida icke riksdagen medgivit annat (jfr Herlitz: Riksdagens finansmakt sid. 251) ha avsteg härifrån förekommit genom att vissa förvaltningsområden helt eller delvis finansierats med olika slag av inkomster, som av vederbörande myndigheter behållits och använts till täckande av vissa behov.

Enligt 1910 års riksstatskommittés förslag skulle riksstaten fullständigas med de grenar av statsverksamheten som där saknades. Härvid framhöllo statskontoret och vissa andra myndigheter, att avgifter upptagna för ett speciellt ändamål icke borde få disponeras för andra statsutgifter än dem, för vilka de voro upptagna (jfr prop. 1/1911, bil. Riksstatens uppställning, sid. 20 ff.). Statskontoret föreslog, att i dylika fall på riksstatens utgiftssida skulle uppföras ett reservationsanslag, beräknat till samma belopp som motsvarande inkomster. Därest inkomstiteln lämnade överskott, skulle detta tillföras reservationsanslaget, vars reservationer därigenom ökades. En sådan anordning hade tidigare tillämpats för fyr- och båkmedlen.

I enlighet med statskontorets förslag inordnades i riksstaten på detta sätt fr. o. m. år 1912 specialbudgeter för patent- och registreringsverket, bankinspektionen, försäkringsinspektionen samt mynt- och justeringsverket, varjämte den tidigare inrättade special-

budgeten för lots- och fyrinrättningen (skr. 62/1867) bibehölls t. o. m. år 1914. Specialbudgeterna fingo efter hand en vidsträckt användning. Bland annat behandlades ofta tillfälliga, för särskilt ändamål upptagna skatter såsom specialbudgeter. En redogörelse för de specialbudgeter som förekommit under åren 1912—1948 återfinnes i riksräkenskapsverkets årsbok 1948, sid. 13—17.

På specialbudgeter ha även redovisats medel härrörande ur verksamheter, vilkas tillvaro staten i och för sig icke velat befrämja men som staten för att förhindra en osund utveckling ansett böra regleras, nämligen inkomster av rusdrycksmedel, lotterier och vadhållning vid tävlingar. Rusdrycksmedel avsattes till viss del till en fond, rusdrycksmedelsfonden, avsedd att reglera de ekonomiska förhållanden, som kunde uppkomma i samband med rusdryckshanteringens begränsning eller avveckling. Lotterimedel reserverades för kulturella ändamål. Inkomster av vadhållning vid hästtävlingar, totalisatormedel, reserverades för utgifter för hästavelns främjande och inkomster av vadhållning vid idrottstävlingar, tipsmedel, reserverades för främjande av idrott och friluftsliv. Inkomsterna stego snabbare än utgifterna och för rusdrycksmedelsfondens del bortföll förlusterna för fondens användning för avsett ändamål. Detta ledde till att de reserverade medlen till större eller mindre del, i fråga om rusdrycksmedel helt, återfördes till budgeten och togos i anspråk för allmänna

budgetändamål. Sedan dessutom inkomsterna successivt höjts för att tillföra budgeten inkomster ha de nämnda specialbudgeterna numera helt avvecklats.

De specialbudgeter som bildats genom reservering av skattemedel för särskilda ändamål ha avsett — förutom de förut nämnda rusdrycksmedlen — dels tillfälliga, i ett krisläge för reglering av extraordinära utgifter upptagna skattemedel, dels en permanent beskattning, nämligen automobilskattemedlen. De förra äro numera helt avvecklade, medan de senare kvarstå i specialbudget. Denna specialbudget företer vissa likheter med de affärsdrivande kommunikationsverken. Automobilbeskattningen genomfördes i avsikt att anskaffa medel för att finansiera kostnaderna för vägväsendet. Liksom järnvägarnas kostnader täckas med avgifter som uttagas av trafikanterna skola kostnaderna för vägväsendet bestridas med avgifter som uttagas av motortrafikanterna i form av skatt på fordon och drivmedel.

Möjligheten att kunna ombilda denna specialbudget till en affärsverksfond har diskuterats av 1944 års trafikutredning (SOU 85/1947; prop. 1/1947, VI lt., sid. 37, skr. 6, sid. 5—6).

Systemet med särskilda specialbudgeter inom riksstaten har såsom framgår av det föregående alltmer fallit ur bruk. Detta överensstämmer med en rationell budgetbehandling, som förutsätter, att utgifterna kunna behandlas och bedömas efter enhetliga grunder. Sambandet mellan en uppbördstitel och motsvarande utgifter bör kunna upprätthållas utan att den invecklade och formellt tungarbetade anordningen med en specialbudget behöver tillgripas. Inom specialbudgeter redovisas utom automobilskattemedel — för närvaran-

de endast tre förvaltningsområden, nämligen bank- och fondinspektionen med jordbrukskassetillsynen, sparbanksinspektionen och försäkringsinspektionen, vilka tillkommit i avsikt att förhindra, att dithörande inkomster användas till allmänna budgetändamål.

250. *Automobilskattemedel.* Automobilskattemedlen skulle enligt beslut vid 1922 års riksdag (prop. 199, skr. 174) vid sidan om riksstaten fördelas mellan städer och landsbygd för att användas för underhåll av gator och för samfärdseln viktiga vägar. (KF 262/1922). Automobilskattemedlen upptogs 1925/26 på riksstaten, varvid på utgiftsidan upptogs två reservationsanslag, över vilka influtna medel reserverades för fördelning på städerna och landsbygden. Sedermera ha dessa anslag uppdelats på ett flertal olika anslag, såväl reservationsanslag som förslagsanslag. Förslagsanslag uppfördes inom specialbudgeten fr. o. m. 1929/30, varvid samtidigt inrättades en fondtitel, automobilskattemedelsfonden, över vilken överskott och brister inom specialbudgeten skulle regleras med hjälp av ett särskilt avsättningsanslag (prop. 1/1929, Ink. sid. 12—13). I viss omfattning ha även medel direkt avsatts till denna fond, för att sedermera från fonden disponeras för vägväsendet.

Reglerna för fördelning av automobilskattemedlen (senaste KK 452/1936 upphävdes år 1938) prövas numera vid varje riksdag samt komma till uttryck i vederbörande regleringsbrev.

I den mån automobilskatternas avkastning ökades, utvidgades specialbudgetens omfattning genom att allt flera anslag anvisades att utgå av automobilskattemedel. Dessa täcka numera praktiskt taget samtliga kostnader för vägväsendet och huvuddelen av kostnaderna för vägtrafikväsendet. Huvulde-

len av de anslag som anvisas att utgå av automobilskattemedel faller under kommunikationsdepartementets huvudtitel. Vissa av anslagen återfinnas under jordbruks- och inrikesdepartementens huvudtitlar.

De regler som för närvarande tillämpas för beräkning och redovisning av automobilskattemedel finnas återgivna i riksräkenskapsverkets årsbok (rrv. ber. 1951 sid. 14—15; jfr prop. 1/1940, VI ht. sid. 40—41). Denna specialbudget var i början så anordnad, att i riksstaten inkomsttitlarnas summa på utgiftsidan motsvarades av anslag å samma belopp. I princip skulle såväl inkomsttitlar som anslag regleras mot automobilskattemedelsfonden genom att fonden gottskrevs — förutom avsättningsanslagets i riksstaten uppförda belopp — även vid riksstatsens realiserande uppkommande merinkomster på inkomsttitlarna och besparingar på andra anslag samt på motsvarande sätt belastades med uppkommande brister respektive merutgifter. Avsättningsanslagets belopp representerade härvid det i riksstaten beräknade överskottet på specialbudgeten. Automobilskattemedelsfonden har alltså varit avsedd att inom ramen för på fonden disponibla medel fungera på samma sätt som budgetutjämningsfonden för den allmänna budgeten.

Inkomsterna av automobilskattemedel voro under budgetåren 1940/41—1945/46 icke tillräckliga för att bestrida de utgifter, som skulle täckas av dessa medel. Specialbudgeten fick därför under nämnda år underbalanseras. Detta förhållande kom i riksstaten till uttryck så, att det belopp, varmed specialbudgetens beräknade inkomster understeg summan av de till specialbudgeten hörande anslagen, inräknades i det på driftbudgeten uppförda underskot-

tet, som skulle avföras på budgetutjämningsfonden. I konsekvens härmed belastades respektive gottskrevs budgetutjämningsfonden med vid realiserandet av riksstaten eventuellt uppkommen ökning eller minskning av det beräknade underskottet på specialbudgeten. Detta skedde över avsättningsanslaget. Den överbalansering av specialbudgeten, som förekommit fr. o. m. budgetåret 1946/47, har kommit till uttryck på motsvarande sätt i redovisningen. Detta innebär, att de uppkomna överskotten på specialbudgeten avräknats på de från budgetutjämningsfonden tidigare täckta underskotten på specialbudgeten, att det under budgetåret 1949/50 uppkomna överskottet, som ej helt behövt tagas i anspråk för denna avräkning till återstående del balanseras på budgetutjämningsfonden samt att därefter uppkomna överskott balanseras på motsvarande sätt. Automobilskattemedelsfondens funktioner kunna sålunda sägas ha övertagits av budgetutjämningsfonden. Inom denna särredovisas emellertid den behållning eller brist, som är att hänföra till automobilskattemedlens specialbudget.

251. För *övriga alltjämt kvarstående specialbudgeter* regleras utgifterna över särskilda fondtitlar, till vilka inflytande medel avsätts över på riksstaten anvisade avsättningsanslag. Samtliga dessa anslag äro förslagsanslag.

Tidigare användes för detta ändamål reservationsanslag. Överskott på inkomsttitlarna tillfördes reservationsanslagen, underskott täcktes ur reservationerna. Övergången till förslagsanslag och fondtitlar skedde enligt beslut vid 1929 års riksdag (jfr prop. 1, Ink. sid. 11 ff.).

Fr. o. m. budgetåret 1929/30 redovisas utgifterna på sådana specialbud-

geter som de nu nämnda under vederbörande fondtitlar. Utgiftsstater fastställas av Kungl. Maj:t på samma sätt som för övriga ämbetsverk och myndigheter, dock med den skillnaden att avlönings- och omkostnadsstat för försäkringsinspektionen, vilken omfattar löner till ordinarie tjänstemän, underställes riksdagen, medan övriga stater fastställas utan riksdagens hörande. De ifrågavarande fondtitlarna skola täcka de berörda myndigheternas samtliga kostnader utom pensioner, även sådana kostnader som för övriga myndigheter täckas från särskilda anslag, exempelvis ersättning till statens allmänna fastighetsfond för lokalhyra, ersättning för tjänstebrevsrätt och före budgetåret 1947/48 utgående kostnader för dyrtidstillägg och andra lönetillägg till befattningshavare i statens tjänst. På förslag av riksdagens revisorer har riksdagen uttalat sig för att även pensionskostnaderna för berörda myndigheter skola täckas av medel från vederbörande fondtitel (rev.ber. 1952, § 20, SU 145, skr. 293).

Denna redovisningsform innebär, att de faktiska utgifterna icke framgå ur budgetredovisningen. Denna visar endast att influtna medel avsatts till en fond. Skillnaden mellan på budgeten disponibla medel och utbetalade medel, som tidigare framkom i budgetredovisningen som en förändring av anslagsreservationernas storlek, redovisas nu vid sidan av budgeten såsom en fondbehållning, vilken i verkligheten har samma karaktär som en anslagsreservation.

För vardera sparbanksinspektionen och försäkringsinspektionen uppföres i riksstaten ett förslagsanslag för avsättning till respektive fond. För bank- och fondinspektionen fastställer Kungl. Maj:t en stat, vilken i vissa proportio-

ner finansieras från tre specialbudgetsfonder, bankinspektionens fond, fondinspektionens fond och jordbrukskassettillsynens fond, vilka inom specialbudgeten tillföras medel från motsvarande förslagsanslag. Behållningarna på nu nämnda fonder ha samma karaktär som över budgeten icke redovisade anslagsreservationer.

B. Inkomster och utgifter i statens affärsverksamhet

252. Liksom inom specialbudgeterna få inkomster i statlig affärsverksamhet användas att bestrida utgifter för samma verksamhet. För affärsverksamheten redovisas numera endast nettoreultatet på riksstaten (jfr ovan p. 9 e och 71). Beräkningen av affärsverksamhetens inkomster och utgifter ingår som ett led i statsregleringen. Den statliga affärsverksamheten omfattar de ovan under p. 240 omnämnda fonderna. En i viss mån likartad ställning intar väg- och vattenbyggnadsverket i vad avser den del av dess verksamhet, som redovisas över väg- och vattenbyggnadsverkets förrådsfond.

253. *Inkomsterna i statens affärsverksamhet* bestå av avgifter som inflyta enligt taxa, köpeskillingar för försålda produkter, hyresinkomster, räntor, tillfälliga intäkter samt ersättningar från budgeten för arbeten utförda för statens räkning.

Taxorna för avgifter till statens affärsverk äro icke fastställda efter enbart affärsmässiga grunder. Postavgifterna äro som förut sagts (p. 25) beviljing och fastställas av riksdagen. Posttaxan har långa tider av fiskaliska skäl varit fastställd med belopp, som medgivit mer än normal förräntning av det i postverket nedlagda kapitalet. Taxor för utrikes poströrelsen m. m. faststäl-

las som under p. 25 angivits av Kungl. Maj:t.

Järnvägs- och telegraftaxorna samt taxorna för flygplatserna och kanalverken fastställas av Kungl. Maj:t. Järnvägstaxan är emellertid en maximitaxa. Järnvägsstyrelsen har befogenhet att, i den mån det är förenligt med statens järnvägars ekonomiska intressen, besluta om taxenedsättningar (instr. 216/1928, § 11). Telegrafstyrelsen fastställer taxor för den utländska telefon- och telegrafkorrespondensen (instr. 502/1941, 2 § p. 2).

Taxor för statens biltrafik fastställas av vederbörande styrelser (järnvägsstyrelsen eller generalpoststyrelsen). Statens vattenfallsverks taxesättning sammanhänger med kraftförsäljning till enskilda företagare. Vattenfallsstyrelsen beslutar själv om vattenfallsverkets taxesättning.

I den mån höjning av en affärsverks-taxa genomföres i syfte att öka budgetens inkomster, brukar meddelande därom lämnas riksdagen, som därmed beredes tillfälle att, om den så önskar, yttra sig i ärendet (jfr prop. 1/1942, Ink. sid. 23 och 24; prop. 316/1942, sid. 3; prop. 1/1948, Ink. sid. 31).

Priser för försålda produkter, hyror och räntor på utlånade medel bestämmas regelmässigt av vederbörande affärsverksstyrelser eller av dem underställda organ.

254. Såsom *driftkostnader* vid affärsverken anses alla utgifter som icke täckas från investeringsanslag. Dessa kostnader prövas efter genomförandet av 1911 års budgetreform icke vidare av riksdagen. Enligt förutsättningarna för genomförandet av 1911 års budgetreform skola utgifterna finansieras med inflytande trafikinkomster och andra driftsintäkter. För affärsverken förut-

sättes under normala förhållanden en viss förräntningsplikt föreligga d. v. s. att investerade, icke avskrivna kapitalmedel bli förräntade. För luftfartsverket och Södertälje kanalverk redovisas som förut sagts (p. 168) underskott, för vilkas täckning från riksstaten disponeras erforderliga medel.

I driftkostnaderna ingå även kostnader för utbetalning av pensioner till f. d. befattningshavare, avskrivning av tillgångar och osäkra fordringar, utredningar, skaderegleringar, oförutsedda utgifter, m. m.

För de inkomstgivande affärsverken har Kungl. Maj:t överlämnat utgiftsregleringen till verksstyrelsernas bedömning. Styrelsernas förslag till driftkostnadsstater skola dock enligt verkens instruktioner för varje räkenskapsår fastställas av Kungl. Maj:t. Driftkostnadsstaterna omfatta huvudsakligen beräkningsposter. Styrelsernas handlingsfrihet avser dock endast för driften erforderliga kostnader. Bidrag till idrottsföreningar, skytte, representationskostnader samt kostnader för civila beredskapsövningar m. m. få bestri- das endast i den omfattning Kungl. Maj:t särskilt medgivit. Bestämmelser härom meddelas i de brev med vilka Kungl. Maj:t fastställer driftkostnadsstat.

För affärsverk som lämna årliga underskott brukar dock Kungl. Maj:t maximera vissa poster i driftkostnadsstaterna. För luftfartsverket fastställer Kungl. Maj:t sålunda avlönings- och omkostnadsstater på samma sätt som för administrativa myndigheter.

I fråga om personalorganisationen äro affärsverken bundna genom att ordinarie befattningar i 24 och högre lönegrader äro uppförda i av riksdagen godkända personalförteckningar. Övriga ordinarie befattningar, befattningar på

övergångsstat samt extra ordinarie tjänster i högre lönegrad än Ce 30 — vid luftfartsverket Ce 24 — upptagas i av Kungl. Maj:t fastställda personalförteckningar.

Affärsverken äro vidare bundna genom statens allmänna avlöningsreglemente och övriga avlöningsbestämmelser, resereglementen och pensionsreglementen, m. m.

I fråga om upphandling ha affärsverken enligt bestämmelser i verkens instruktioner erhållit större handlingsfrihet än andra statsmyndigheter. Reglerna för avskrivning av tillgångarna äro fastställda av Kungl. Maj:t.

Vidare gäller enligt instruktionerna att verksamhet i fred skall så bedrivas, att jämväl de krav, som det totala försvaret i krig uppställer, i möjligaste mån kunna tillgodoses.

255. Skillnaden mellan intäkter och kostnader (avskrivningar inräknade) utgör verkets *överskott*. Enligt affärsverkens instruktioner skola verkens styrelser på statsverkets checkräkning insätta dels månads- eller kvartalsvis vad av tillgängliga kontanta inkomstmedel icke erfordras såsom förslag för rörelsen under den närmast följande tiden, dels, sedan räkenskaperna för varje budgetår avslutats, inkomstöverskottet för budgetåret i den mån det samma överstiger vad som förut för budgetåret blivit insatt. Domänverkets överskott levereras dock för kalenderår inom sex månader. Om hinder för dylik slutlig insättning möter, skall anmälan därom göras till chefen för finansdepartementet.

Vid bedömning av överskottet bör tagas hänsyn till, att statens räntekostnader för i kapitalfonderna investerade lånemedel ingå i riksgäldskontorets ränteutgifter. Överskottet kan

alltså anses inkludera verklig årsvinst endast i den mån det överstiger räntan på lånemedlen. Överskottets storlek och därmed verkens möjligheter att förrenta investerade medel är, som framgår av det förut sagda, beroende icke endast av styrelsernas åtgärder utan även av statsmakternas beslut om taxor, löner, pensioner och avskrivningar.

Postverket intar härvid en särställning. Postmedlens karaktär av bevilling medför nämligen, att för postverket »behov icke föreligger av en exakt kostnadsberäkning såsom grund för taxesättningen» (prop. 1/1945, Kb. sid. 2; debatt om postverkets ställning vid 1933 års riksdag, FK 14:26, AK 15:60; skr. 56/1933). Kapitalbehållningen i postverkets fond motsvaras praktiskt taget helt av postbyggnadernas med tillhörande markområden kapitalvärde. Postverkets överskott består av vinsten av postmonopolet ökad med vinsten av postsparbanksrörelsen och postgiorrörelsen. Vid behandlingen av frågan om förnyelsefonds- och pensionsfondsavsättningar vid genomförandet av 1944 års omläggning av kapitalredovisningen framhöll chefen för finansdepartementet att konsekvenserna av de då förordade åtgärderna syftes aktualisera frågan om postverkets ställning i budgetärt hänseende, som därför borde upptagas till närmare utredning (prop. 1/1944, Kb. sid. 11).

C. Inkomster och utgifter för statens fastighetsfonder

256. Förslag till *inkomst- och utgiftsstaten för statens fastighetsfonder* skola för varje budgetår föreläggas riksdagen för godkännande, varefter Kungl. Maj:t fastställer den sålunda godkända staten.

Från och med budgetåret 1939/40 har statuppställningen upptagit följande titlar, nämligen på inkomstsidan: 1)

Ersättning för till statsmyndigheter upplåtna lokaler; 2) Hyror och arrenden för till enskilda upplåtna lokaler och markområden (i båda fallen oavsett om lokalerna upplåtits i staten tillhöriga eller i för fondens medel förhyrda lokaler); 3) Diverse inkomster; samt på *utgiftssidan*: 1) Reparations- och underhållskostnader m. m.; 2) Avsättning till värdeminskningsskonto; 3) Hyres- och arrendeutgifter m. m. för av fonden förhyrda lokaler och arrenderade markområden; 4) Överskott att tillföras riksstaten. Under varje inkomst- och utgiftstitel redovisas varje delfond för sig under en särskild post.

257. *Fastighetsfondernas utgifter.* I fråga om posten *reparations- och underhållskostnader* framhölls vid allmänna fastighetsfondens inrättande, att den föreslagna ändringen icke komme att medföra någon reell ändring i riksdagens möjligheter att pröva anvisningen av de medel, som ställdes till förfogande för dessa ändamål. Genom att medelsanvisningen enligt den nya ordningen komme att prövas i ett sammanhang vid fastställandet av inkomst- och utgiftsstaten för fonden borde snarare en mera effektiv granskning av de föreslagna utgifterna och en bättre avvägning av medelsbehovet mellan olika förvaltningsgrenar kunna åvägbringas.

Anslagsposterna till reparations- och underhållskostnader m. m. upptagas i staten utan beteckning och få alltså icke överskridas. Besparingar, som kunna uppkomma å dessa poster, skola, i den mån icke annat av Kungl. Maj:t föreskrives, reserveras för att stå till vederbörande förvaltningsmyndighets förfogande.

Under anslagsposterna till reparations- och underhållskostnader m. m. skola upptagas *dels* kostnaderna för så-

dana för det kommande arbetsåret erforderliga underhålls- och ersättningsarbeten, vilka icke eller endast i ringa mån öka värdet å den anläggning arbetet avser, *dels ock* skatter, onera och dylikt. Ersättningsarbeten avsågs vid fondens inrättande skola bestridas ur en särskild förnyelsefond, till vilken avsättningar, motsvarande årliga avskrivningar å fondens byggnadsvärden, skulle göras å statens utgiftssida. I samband med genomförandet av ändrade regler för avskrivning av fondens byggnadsvärden (prop. 199/1938, skr. 284) upphörde avsättning till förnyelsefond och ersattes med avsättning till värdeminskningsskonto. I anslutning därtill godkände 1939 års riksdag förslag om jämkning av dispositionsbestämmelserna för anslagsposterna till reparationer och underhåll innebärande att även smärre ersättningsarbeten, vilkas utförande endast i ringa mån skulle kunna öka värdet å den anläggning som ersattes, finge finansieras av anslagsposterna (prop. 153/1939, skr. 270). I fråga om dispositionen av reparationsmedlen uttalades jämväl i prop. 1/1946 (skr. 30) att den för fastighetsunderhållet ansvariga myndigheten ägde besluta om erforderliga åtgärder, i den mån icke därigenom värdet av anläggningen i större grad höjdes. Givetvis skulle myndigheten tillse, att de anvisade reparationsmedlen i första hand toges i anspråk för erforderliga arbeten för byggnadens bevarande. Återstående medel borde därefter kunna nyttjas för utförande av förekommande mindre ändringsarbeten (såsom framdragande av gas-, vatten- eller elektriska ledningar till nya arbetsplatser, flyttande eller uppförande av vägg för erhållande av bättre arbetsmöjligheter, upptagande av dörr mellan två arbetsrum o. s. v.). Sådana underhålls- och ersättningsarbe-

ten skulle dock underställas Kungl. Maj:ts prövning därest de voro av mera omfattande beskaffenhet eller myndigheten eljest med hänsyn till förekommande omständigheter funne sådant påkallat.

Fr. o. m. budgetåret 1944/45 har genomförts en omläggning av arbetsåret för reparationsverksamheten (prop. 71/1943, skr. 120), varigenom denna lös-gjorts från sin förutvarande bundenhet vid budgetåret och nu i stället börjar i månaderna mars—april. Härigenom kan reparationsverksamheten förläggas till vår- och försommarmånaderna, varigenom den icke som tidigare sammanfaller med byggnadsindustriens högsäsong i slutet av sommaren och början av hösten. En förutsättning härför är, att staten fastställes av riksdagen under dess tidigare skede.

Vid behandlingen av förslaget till stat för fastighetsfonden vid 1943 års riksdag (prop. 71, skr. 120) togs ställning till frågan om principerna för beräkningen av medelsbehovet för reparationsändamål. De i nämnda sammanhang godkända beräkningsgrunderna innebära huvudsakligen följande.

Beloppet av erforderliga reparationsmedel erhålles genom multiplicering av byggnadsbeståndets bokförda värde med en viss procentsats, underhållsprocenten. I byggnadsbeståndets bokförda värde ingå icke de byggnader, som färdigställas under det budgetår, som närmast föregår det budgetår statförslaget avser. Underhållsprocenten anpassas efter byggnadernas ålder. Sålunda fastställes ett visst procenttal för gamla byggnader och ett annat för nya byggnader. Under de första åtta åren halveras vidare underhållsprocenten för de nya byggnaderna. Underhållsprocenten eller det erhållna reparationsmedelsbehovet omräknas slutligen med hänsyn

till inträffade förändringar i prisläget på byggnadsmarknaden, vilka förändringar framgå av byggnadsstyrelsens reparationskostnadsindex.

I brev den 1 mars 1946 har Kungl. Maj:tt förklarat att beräkningen av medelsbehovet för reparations- och underhållskostnader tills vidare fr. o. m. budgetåret 1946/47 skall, med några undantag ske enligt de 1943 godtagna principerna, varvid emellertid i förekommande fall värdena å nyuppförda byggnader skola omräknas till 1935 års prisnivå i enlighet med förslag av byggnadsstyrelsen (prop. 1/1946, bil. Statens allmänna fastighetsfond, s. 6—7). Styrelsen framhöll att, då reparationsbehovet fastställes på grundval av en indexberäkning med 1935 års priser som bas, även byggnadsvärdena borde återföras till 1935 års prisnivå. I annat fall skulle de under senare år inträffade stegringarna av nybyggnadskostnaderna medföra felaktiga resultat i fråga om underhållskostnadernas beräkning. Underhållsanslaget skulle bli för högt för de byggnader som uppförts efter 1935. För att kunna exakt bestämma det byggnadsvärde, som fastigheterna skulle ha betingat om de uppförts år 1935, måste en nybyggnadskostnadsindex utarbetas. Efter det en provisorisk sådan index begagnats t. o. m. budgetåret 1948/49, har byggnadsstyrelsen framlagt förslag till byggnadskostnadsindex, avsedd att med årlig komplettering användas fr. o. m. budgetåret 1949/50. Riksdagen har lämnat förslaget utan erinran (skr. 38/1949).

Det sålunda beräknade beloppet av erforderliga medel för reparationer och underhåll utgör en ram för medelstilldelningen, vilken sedan med hänsyn till läget på arbetsmarknaden, materialtillgången, den statsfinansiella situationen m. m. av statsmakterna under-

kastas eventuellt erforderliga justeringar.

Det åligger envar fondförvaltande myndighet att till Kungl. Maj:t avgiva redogörelse för användningen under det sistförflutna budgetåret av för reparations- och underhållskostnader m. m. till förfogande ställda medel. Dessa redogörelser skola sedan föreläggas riksdagen (prop. 221/1937, skr. 441).

På anslagsposterna *avsättning till värdeminskningsskonto* uppföras medel till årlig avskrivning av fondens byggnadsvärden. Grunderna för avskrivningen, för vilka närmare redogöres i samband med behandlingen av statens tillgångar och skulder, underställes årligen riksdagens prövning i samband med förslag till stat för fonderna.

Kostnaderna för förhyrning av lokaler åt de myndigheter och andra statsorgan, som icke kunna erhålla tjänstelokaler i statens egna fastigheter, bestridas över utgiftstiteln *Hyses- och arrendeutgifter m. m. för av fonden förhyrda lokaler och arrenderade markområden*. Huvuddelen av denna hyresverksamhet redovisas av byggnadsstyrelsen. Från denna titel skola bestridas även hyreskostnaderna för tillfälliga lokalbehov, exempelvis kommittélokaler (prop. 214/1937, skr. 169). Från samma titel få även bestridas kostnader för sådana mindre ändrings- och inredningsarbeten, som påkallas för att de förhyrda lokalerna skola kunna användas för det avsedda ändamålet (prop. 153/1939, skr. 270). Anslagsposterna äro förslagsvis upptagna med hänsyn till ovissheten om det under budgetåret uppkommande behovet av förhyrningar.

Kostnaderna för förräntning av det i fastighetsfonderna investerade statskapitalet skola, med undantag för slottsbyggnadernas och byggnadsstyrelsens delfonder, med 4 % å detta kapital be-

lastas utgiftssidan över titeln »*Överskott att tillföras riksstatens driftbudget*» samt omföringsvis tillgodoföras förutnämnda inkomstitlar på driftbudgetens inkomstsida (p. 242). Detta överskott är alltså icke ett saldobelopp utan en faktisk kostnad för dessa fonder. För slottsbyggnadernas delfond upptages av redovisningstekniska skäl en formell överskottspost om 1.000 kronor. För byggnadsstyrelsens delfond beräknas överskottet genom saldering av utgifter och för de olika myndigheterna uppskattade hyresvärden (jfr nedan p. 259).

258. *Fastighetsfondernas inkomster*. Mot fondernas utgifter svara på inkomstsidan de till jämförelsevis mindre belopp uppgående inkomstillarna till hyror och arrenden för till enskilda upplåtna lokaler och markområden.

De på inkomstsidan i fondens stat redovisade *hyror och arrenden för till enskilda upplåtna lokaler och markområden* avse bl. a. hyror för tjänstebo-städer. Under rubriken *diverse inkomster* redovisas bl. a. vissa bidrag från fonden utomstående förvaltningar (såsom universitetens egendoms- och skogsförvaltningar o. s. v.) samt mera tillfälligt uppkommande inkomster.

För försvarets fastighetsfond tillkommer dessutom en särskild titel för *inkomster av övnings- och skjutfält*. Delvis omfattar denna post nettointäkter från förvaltningen av övnings- och skjutfält.

259. *Utgiftssaldot*, d. v. s. skillnaden mellan utgifter, inklusive det s. k. överskottet, och nyssnämnda inkomster tillföres fastighetsfonderna från riksstaten och uppföres som inkomst under rubriken *Ersättning för till statsmyndigheter upplåtna lokaler*. Denna ersättning utgår av särskilda på driftbudgeten anvi-

sade förslagsanslag för envar av andra— tolfte och fjortonde huvudtitlarna. Med denna anordning har avsetts att principiellt få lokalkostnaderna beräknade på de huvudtitlar, till vilka de statsmyndigheter höra som disponera lokalerna.

Ersättningen beräknades vid fondens inrättande och några år framåt med stöd av de kalkylerade hyresvärdena för de olika i fonderna ingående fastigheterna och för de förhyrda lokalerna. I samband med införandet av de nya reglerna för avskrivning vidtogs emellertid en retroaktiv engångsavskrivning av det då befintliga byggnadsvärdet, varigenom uppnåddes, att den kvarstående kapitalbehållningen blev fullt förräntad. Det befanns då vara mera praktiskt att ersättningen i stället fastställdes till det belopp, som erfordrades för att kapitalbehållningen skulle vara fullt förräntad, varvid man utgick från en avkastning av 4 procent. Från och med budgetåret 1939/40 beräknas ersättningen på grundval av kapitalbehållningen vid budgetårets ingång. För av byggnadsstyrelsen förvaltade fastigheter genomfördes dock ingen ändring. För slottsbyggnaderna uppskattas ersättningsanslagen under fjärde och åttonde huvudtitlarna likaledes med hänsyn till lokaldispositionen, medan ersättningsanslaget under sjätte huvudtiteln motsvarar vad som erfordras för att balansera nettoutgiften för de kungl. slottens m. fl. byggnaders reparation och underhåll.

Fastighetsfonderna äro uppdelade i delfonder, som i det följande närmare omnämnas i redogörelsen för statskapitalet. Samtliga titlar i inkomst- och utgiftsstaterna delas i anslagsposter för de olika delfonderna. Eftersom byggnadsstyrelsens delfond omfattar lokaler för myndigheter under samtliga departementshuvudtitlar uppdelas ersättning-

en till denna delfond enligt av Kungl. Maj:t och riksdagen angivna grunder på anslag anvisade under de olika huvudtitlarna.

D. Inkomster och utgifter för övriga kapitalfonder

260. Andra kapitalfonder än de nu nämnda avse — fränsett riksbanksfonden, som på grund av riksbankens särställning (ovan p. 49 och 241) icke omnämnas i detta sammanhang — äro huvudsak utlåningsverksamhet, aktieförvaltning samt förlagsmedel för olika statliga verksamhetsområden.

Dessa fonders inkomster bestå äro huvudsak av räntor, utdelningar och kapitalvinster.

Utgifterna för denna fondförvaltning bestridas i annan ordning. Sålunda täckas samtliga administrationskostnader från de fondförvaltande myndigheternas anslag på riksstaten. Avskrivningar täckas från särskilda anslag på riksstatens driftbudget (jfr ovan p. 129). Förluster omföras till fonden för oreglerade kapitalmedelsförluster och täckas där likaledes från anslag på driftbudgeten (p. 130). Kvar stå endast vissa obetydliga direkta kostnader för lånen som få bestridas av respektive fonder.

Överskottet, som alltså blir lika med ränteavkastningen, överföres vid bokslutet till vederbörande inkomstitlar på riksstatens driftbudget.

Enhetliga regler för räntesättningen infördes första gången år 1943, varvid riksdagen bemyndigade Kungl. Maj:t att enligt i statsrådsprotokollet över finansärenden 8/10 1943 angivna riktlinjer dels verkställa en överarbetning av gällande räntebestämmelser för statens utlåningsfonder och utfärda författningar i ämnet, dels för varje budgetår, i den mån riksdagen ej annorlunda beslutar, efter hörande av fullmäktige i riksbank-

ken och riksgäldskontoret, fastställa normalräntan för lån från statens utlåningsfonder med utgångspunkt från medeltalet av räntan för de tio sista årens statliga upplåning mot obligationer och reverser med en ursprunglig löptid av minst tio år (prop. 343/1943, skr. 487). Räntebestämmelser rörande dels normalränta, dels för särskilda fonder gällande speciella ränteformer ha därefter utfärdats (KK 936 och 937/1943). Normalräntan är för närvarande 4 % (KK 393/1951).

E. Verkstads- och förrådsdrift m. fl. rörelsegrenar

261. Över riksstaten beräknas i vissa fall överskott från *affärsverksamhet för vilken kapitalredovisning icke är anordnad*. Inkomster och utgifter redovisas då vid sidan om riksstaten och endast den del av inkomsterna som icke erfordras för att täcka utgifter (specialdestination) tillföres en på riksstaten uppförd inkomsttitel (jfr p. 233) eller ett anslag (p. 188). Om inkomsterna icke förslå att täcka utgifterna kan förekomma att anslag anvisas för bristens täckande. Utan sådan medelsanvisning kunna utgifter beslutas endast i den mån influtna medel därtill lämna tillgång. Inkomst- och utgiftsstaten samt övriga redovisningsföreskrifter för sådan verksamhet fastställas av Kungl. Maj:t.

Eftersom kapitalredovisning saknas blir redovisningen av sådan verksamhets resultat icke fullständig.

262. Hos flera statliga myndigheter ha anordnats *hjälpverkstäder* för underhållsarbeten samt smärre tillverkningar, vilka kunna utföra arbeten mot betalning för andra statliga myndigheter eller icke statliga organisationer och enskilda personer. Om sådana arbeten

skola kunna kostnadsberäknas måste vanligen särskild verkstadsbokföring vid sidan av anslagsredovisningen ordnas över en särskild titel, varefter reglering sker mot vederbörliga anslag.

Medel för inköp av råmaterial och tillverkning av halvfabrikat samt för arbetslöner för pågående eller planerade arbeten kunna erhållas genom förskottering från det anslag till vilket verkstaden i första hand anses hänförlig, genom förskottslikvider från beställare, eller genom av riksdagen anvisade rörelsemedel.

I en fullständig kalkyl som skall läggas till grund för ett försäljningspris måste även medräknas kostnader, som icke belastas verkstaden utan täckas från andra riksstatsanslag, exempelvis löner till fast anställd personal, pensionskostnader, lokalhyror, räntor på disponerade medel, administrativa omkostnader, m. m.

263. *Förråd* innehålla i viss omfattning artiklar, för vilkas anskaffning och förbrukning medel anvisats under olika anslag. Därjämte förekomma försäljningar av förrådsartiklar till andra statliga myndigheter samt till icke statliga organisationer och enskilda personer. Förrådsartiklar med begränsad livslängd måste successivt omsättas genom försäljning. Influtna försäljningsmedel användas då för förrådets komplettering. Dessa transaktioner skola normalt redovisas över de riksstatsanslag, till vilka förråden höra.

Sedan riksdagens år 1926 församlade revisorer (rev.ber. 1927 § 26) observerat, att marinförvaltningen på fondtitlar uppsamlat vissa riksstats- och förrådsmedel anhöll 1927 års riksdag (skr. 225, p. 3) att Kungl. Maj:t måtte vidtaga sådana åtgärder, att samtliga av marinförvaltningen disponerade riksstatsmedel

komme att upptagas i budgetredovisningen, samt att det tillämpade förfarings sättet med uppläggande av särskilda fondtitlar för redovisningen av dylika medel för framtiden upphörde. Samma uttalande gjordes i anledning av en anmärkning av 1928 års riksdagsrevisorer (rev.ber. 1929 § 14, skr. 175/1929, p. 2).

Detta spörsmål togs på nytt upp av riksdagens år 1931 församlade revisorer (rev.ber. 1932 § 6), som påtalade att betydande behållningar kvarstodo på marinens förrådstitlar, att dessa behållningar uppenbarligen voro av statsmedels karaktär samt att behållningarna respektive bristerna på dessa titlar borde tillföras respektive ersättas från vederbörande anslag. Revisorererna anförde vidare, att det förfarings sätt, som marinförvaltningen i strid med riksdagens uttalande åsikt tillämpade, i själva verket innebar, att marinförvaltningen vid sidan av de av statsmakterna i vanlig ordning beviljade medlen förfogade över en särskild budget av betydande storlek, vilken genom den påtalade anordningen undandroges den sedvanliga budgetgranskningen (jfr SU 86/1932, p. 2).

Rörelserna under marinens förrådstitlar och självförsörjande inrättningar blevo därefter reglerade mot anslag.

264. Den rationalisering av *verkstadsrörelsen vid försvaret* som genomfördes åren 1940—1945 försvårade möjligheterna att behandla redovisningstitlarna för verkstäder och förråd som undertitlar till vissa riksstatsanslag. Följande åtgärder genomfördes på grund därav.

De större verkstädernas rörelse har som förut sagts upptagits till redovisning på försvarets fabriksfond (jfr ovan p. 240, 243 och 253 ff).

För *marinverkstäderna* ha upplagts särskilda redovisningstitlar vid sidan om budgeten (prop. 112/1947, skr. 186). För dessa fastställdes genom k.br. 30/6 1947 följande föreskrifter.

1. Marinverkstädernas tillgångar och skulder samt intäkter och kostnader sikola av försvarets civilförvaltning redovisas å en särskild för ändamålet upplagd diversemedelstitel, benämnd marinverkstädernas drifttitel.

2. Såsom tillgångar skola å ifrågavarande drifttitel upptagas förutom utestående fordringar och varor i arbete m. m. värdet av den del av marinverkstädernas förråd av materiel, som icke kan anses vara av beredskapsnatur.

3. Prissättningen av vid marinverkstäderna för statsmyndighet utförda arbeten och tillverkade produkter skall så avpassas, att täckning erhålles för till hyra, material, materialkostnader, avlöningar och tillverkningsomkostnader hänförliga utgifter samt ränta å rörelsemedel.

Prissättning av produkter och arbeten för annan beställare än statsmyndighet skall medgiva täckning förutom av förutnämnda kostnader jämväl av å arbetet eller produkten fallande del av pensionskostnader för de anställda ävensom till av olycksfall i arbetet hänförliga kostnader.

4. Marinverkstäderna skola årligen till marinens delfond av försvarets fastighetsfond erlägga hyra för nyttjade markområden och fasta anläggningar. I samband med avgivande av förslag till stat för nämnda delfond skola ifrågavarande hyresbelopp upptagas under titeln diverse inkomster.

Kostnader för reparation och underhåll av marinverkstädernas byggnader m. m. skola bestridas av vederbörande utgiftspost å staten för nämnda delfond.

5. Å marinverkstädernas arbetsmaskiner skola årligen verkställas avskrivningar. Avskrivningarna skola beräknas i förhållande till för varje maskin vid avskrivningstillfället beräknat återanskaffningsvärde. Avskrivningar skola företagas årligen, intill dess sammanlagda avskrivningsbeloppen motsvara återanskaffningsvärdet vid sista avskrivningstillfället.

Å arbetsmaskiner företagna avskrivningar skola tillgodoföras ett maskinersättningskonto, från vilket skola bestridas

kostnader för ersättningsanskaffning av arbetsmaskiner.

6. Under driftomkostnaderna redovisade resultatkonton skola enligt allmänt vedertagna bokföringsprinciper avslutas å ett särskilt upplagt vinst- och förlustkonto.

7. Influtna dockavgifter skola tillgodoföras marinverkstädernas resultatkonton, i den mån dockorna utnyttjas av verkstäderna.

8. Marinverkstäderna skola årligen före den 1 oktober till marinförvaltningen ingiva specificerad uppställning över å drifttiteln redovisade tillgångar och skulder vid utgången av nästföregående budgetår ävensom specificerad uppgift å vid nämnda tidpunkt å vinst- och förlustkontot redovisade belopp.

Det skall ankomma på marinförvaltningen att årligen till Kungl. Maj:t före den 1 december ingiva förslag angående disposition av uppkommet överskott eller till täckande av uppkommen förlust å rörelsen.

9. Erforderliga ytterligare föreskrifter angående den ekonomiska förvaltningen vid marinverkstäderna ävensom angående de beräkningsgrunder, som böra tillämpas vid självkostnadsberäkningen utöver här angivna, meddelas av marinförvaltningen efter samråd med försvarets civilförvaltning.

I samband med genomförandet av dessa bestämmelser överfördes till den del så var möjligt till verkstädernas drifttitlar vissa kostnader för löner och omkostnader m. m., som tidigare redovisats under fjärde huvudtitelns allmänna anslag. Kostnader för personalens pensionering ha av praktiska skäl icke kunnat belastas verkstäderna.

I avsikt att reglera verkstädernas rätt att disponera statsmedel för att finansiera pågående arbeten samt för att anskaffa råvaror och halvfabrikat har riksdagen ställt särskilda medel till förfogande från fonden för förslag till statsverket såsom rörelsekapital.

Resultaten av förenämnda åtgärder är emellertid, att de berörda verksamhetsgrenarnas löpande inkomster och utgif-

ter icke komma till synes i budgetredovisningen. I den mån årsöverskottet överföres till riksstaten (inkomsttiteln Övriga diverse inkomster) blir verksamheten likväl korrekt anknuten till budgeten.

För *övriga verkstäder vid försvaret* saknas för närvarande ett enhetligt redovisningssystem. Normalt redovisas inkomster och utgifter för dessa verkstäder och inrättningar med sina brutobelopp direkt eller med hjälp av särskilda titlar till respektive riksstatsanslag. Detta gäller bl. a. marinens självförsörjande inrättningar.

Vid en del av försvarets verkstäder ha utfärdats nya föreskrifter, nämligen för de centrala flygverkstäderna i april och september 1944, för arméns större tygverkstäder i samband med införande av ny verkstadsorganisation den 19/6 1943, och för arméns mindre tygverkstäder den 18/10 1945. Dessa föreskrifter innefatta bestämmelser om den interna bokföringen inom verkstäderna för fördelning av kostnader på utförda beställningar och för erhållande av den statistik som verkstadsledningen behöver. Förslag till nya enhetliga föreskrifter för verkstadsbokföringen efter mönster av de för marinverkstäderna år 1947 fastställda reglerna ha utarbetats genom statens organisationsnämnds försorg (jfr prop. 1/1949, bil. 6, sid. 12).

265. För *förrädsredovisningen vid vissa av försvarets förråd* ha år 1947 fastställts nya regler (prop. 1/1947, bil. 6, p. 8, skr. 4, p. 7), enligt vilka förrådsrörelsen vid större förråd redovisas över särskilda förrådstitlar, som från vederbörande riksstatsanslag tillföras ersättning för utlämnad materiel enligt särskilt fastställda utlämningspriser ävensom ersättning för försåld ma-

teriel. Inlutna medel användas inom förrådstiteln för finansiering av återanskaffning. Förrådsomkostnaderna täckas från särskilda anslag för förrådsorganisationen. De avlöningskostnader som utgå från de allmänna avlöningsanslagen kvarstå på dessa. Den del av likviden för försåld materiel som motsvarar skillnaden mellan utlämningspris och återanskaffningskostnader tillgodoföres det anslag, från vilket huvudparten av förrådsomkostnaderna bestrides (jfr k.br. 13/6 1947).

Det förhållandet, att förvaltningsmyndigheterna äga tillgång till mera betydande medel, vilka äro undantagna redovisning mot riksstaten, har föranlett en löpande kontroll av behållningen i förrådstitlarna. Denna kontroll har uppdragits åt statens sakrevision.

Behållningen på en förrådstitel har exakt samma karaktär som en anslagsreservation. Då det ansågs angeläget, att budgetredovisningen återspeglade de förändringar som inträda i förrådstitlarnas kontanta behållningar, skulle enligt departementschefens i propositionen återgivna uttalande, en specialredovisning av dessa behållningar varje år intagas i budgetredovisningen.

F. Diversemedelstitlar uppkomna av budgetmedel

266. I viss utsträckning överföras riksstatsmedel till särskilda fondtitlar, från vilka utgifterna sedan bestridas. Sådan överföring förutsätter, att riksdagen beslutat att medel som anvisats under ett på riksstaten anvisat anslag skola avsättas till en fond för att sedermera över denna användas för särskilt ändamål. Budgeten blir alltså belastad med det belopp som avsättes till fonden, medan de faktiska över denna redovisade utgifterna icke komma till synes i budgetredovisningen.

Behållningen på vederbörande fondtitel har samma karaktär som en anslagsreservation. Men skillnaden ligger däri, att en outnyttjad anslagsreservation efter viss tid automatiskt återgår till budgetutjämningsfonden, medan ett till fondtitel avsatt belopp förutsättes skola för framtiden användas för avsett ändamål. En odisponerad behållning på en sådan fondtitel återföres i regel icke till budgeten utan riksdagens hörande. Någon tidsbegränsning för användningen av till en diversemedelsfond avsatta medel fastställs icke, avsatta medel få disponeras så länge fondtiteln utvisar behållning.

Utgiftsreglering av denna form förekommer i följande avseenden:

a) *Specialbudgeternas fonder* ha omnämnts under p. 249.

b) *Lotterimedelsfonden*. Inkomsterna av penninglotteriet, som ursprungligen vid sidan om budgeten disponerats för tillgodoseende av kulturella ändamål, redovisas sedan budgetåret 1938/39 på riksstaten, varvid viss del av inkomsten, på sätt framgår av den ovan (p. 228) lämnade redogörelsen, avsättes till en diversemedelsfond, lotterimedelsfonden, för att användas till vissa kulturella ändamål (k.br. till statskontoret 10/6 1938). Enligt fr. o. m. budgetåret 1940/41 gällande regler (prop. 1/1940, Ink. sid. 27, skr. 10) avsättes årligen över anslag under tionde huvudtiteln ett maximerat belopp till lotterimedelsfonden. De till fonden avsatta medlen disponeras av Kungl. Maj:t dels för finansiering av de kungl. teatrarnas verksamhet, dels för understöd till vissa enskilda teatrar, konsertföreningar, m. m. samt annan kulturell verksamhet, allt enligt riktlinjer angivna i prop. 24/1938.

c) *Fonder för idrottens och friluftslivets främjande*. Enligt beslut vid 1935 års riksdag skulle inkomst av vadfall-

ning vid idrottstävlingar (jfr ovan p. 229) över ett anslag på riksstatens utgiftssida till främjande av gymnastik och idrott (prop. 1, Ink. och VIII ht., skr. 8) avsätts till den genom k.br. 20/6 1935 inrättade »fonden för idrottens främjande». Fr. o. m. budgetåret 1939/40 utbröts ur denna fond ett be-
lopp och överfördes till en ny »fond för friluftslivets främjande». Avsättningen av tipsmedel delades därefter på dessa två fonder (prop. 1/1939, X ht., skr. 459; k.br. till statskontoret 22/6 1939).

Fr. o. m. budgetåret 1940/41 avsätts medel till dessa fonder över på tionde huvudtiteln uppförda, maximerade anslag. (Prop. 1/1940, X ht., sid. 157—159, skr. 10.) Fonderna disponeras av Kungl. Maj:t för avsedda ändamål.

d) *Fonden för befrämjande av fisket på avlägsna fiskevatten* bildades den 30/6 1938 genom att på fonden upptogs vissa för fisket utlämnade låneunderstöd. Till fonden avsätts medel över ett anslag under nionde huvudtiteln (prop. 1/1938, IX ht., p. 160). Ändamålet med denna fond var att er-
hålla redovisning för låneunderstöd, som endast återbetalas under vissa förutsättningar (prop. 1/1938, Utg. sid. 6). I den mån anslaget i sin helhet överföres till fonden för att där vidare disponeras, blir den faktiska utgiftsbelastningen redovisad vid sidan om budgeten.

e) *Universitetens reservfonder*. Enligt de bestämmelser som årligen fastställas för användningen av Uppsala och Lunds universitets avlöningsanslag få besparingar på vissa anslagsposter ingå till vederbörande universitets reservfond, vilken står under kanslerns disposition för universitetens vetenskapliga och ekonomiska behov i den ordning universitetsstatuterna stadga (jfr prop. 1/1935, VIII ht., sid. 215 och 231). Den-

na form för reservation av besparade medel är en kvarleva av de regler för användning av besparingar, som tillämpades under 1800-talet. Den innebär, att medel, som avföres från ett avlöningsanslag, reserveras för att senare vid sidan om budgeten och i andra sammanhang användas för andra ändamål än avlöningsutbetalningar. Den sålunda tillämpade ordningen har av riksdagens år 1949 församlade revisorer ansetts otillfredsställande (rev.ber. 1950, § 29, SU 177, skr. 319). Sedan professorer och vissa andra akademiska lärare fr. o. m. budgetåret 1952/53 inordnas under statens allmänna avlöningsreglemente kommer emellertid denna reservation av besparade avlöningsmedel att upphöra (jfr prop. 137/1952).

Reservfonderna tillföras dessutom viss del av inkomsterna från vissa av universiteten disponerade egendomar. Frågan om regleringen av dessa inkomster mot reservfonderna är för närvarande föremål för prövning av Kungl. Maj:t.

Vid tekniska högskolan i Stockholm och Chalmers tekniska högskola få på liknande sätt vissa besparingar under resp. avlöningsanslag överföras till en särskild fond, för att vid behov användas till ersättningar åt tillfälliga lärare, förste assistenter och assistenter. Denna anordning infördes i anledning av att inkomsterna av elevavgifterna, vilka tidigare fingo disponeras för detta ändamål, upptogs till redovisning såsom uppbördsmedel för anslag (prop. 1/1935, VIII ht., sid. 361 och 383).

f) *Inkomster av fastighetsförsäljningar* skola normalt redovisas över kapitalbudgeten. I flera fall ha emellertid sådana inkomster vid sidan om budgeten reserverats för ändamål, som eljest skolat tillgodoses med budgetmedel.

Sålunda uppkom i samband med ge-

nomförandet av 1902 års försvarsbeslut tanken att genom försäljning av mark på Norra Djurgården erhålla medel, som kunde tillföras lantförsvarets fond för byggnader och andra försvarsändamål, senare titeln försäljningsmedel för tomter å Ladugårdsgärde. Avsikten härmed var bl. a. att genom försäljning av mark på det förutvarande militära övningsfältet finansiera anläggningen av det nya övningsfältet, det s. k. Järvafältet (prop. 114/1905, skr. 159). Senare ha sådana medel även använts för finansiering av kostnaderna för utflyttning av Stockholms garnison till Järvafältet (jfr prop. 180 och 181/1938) ävensom för andra militära engångskostnader. Samtliga dessa transaktioner avse djurgårdsmark, för vilken Konungen avstått från sin dispositionsrätt.

Dessa djurgårdsmedel ha även använts för täckning av vissa medel från fonden för förslag till statsverket förskottade militära engångskostnader (prop. 227/1937, skr. 250).

Redogörelse för denna äldre form för användning av djurgårdsmedel återfinnes i ingressen till prop. 180/1938 samt i statskontorets fondutredning (maj 1943).

Sedan försvarets fastighetsfond inrättades ha fr. o. m. budgetåret 1940/41 alla kostnader för anläggningar och byggnadsarbeten för försvaret redovisats över denna. Samtliga kostnader för Stockholms garnisons utflyttning till Järvafältet skulle dock fortfarande till 50 % avskrivas med försäljningsmedel för tomter på Ladugårdsgärde (prop. 184/1939, sid. 5, skr. 245).

Av dessa försäljningsmedel ha även bestritts kostnaderna för exploatering

av de försålda områdena. Verksamheten uppdrogs år 1930 åt djurgårdskommissionen, vars utgifter helt finansierades av dessa medel (prop. 252, skr. 334).

På liknande sätt har även förfarits med vissa andra försäljningsmedel, nämligen medel som influtit i samband med exploateringen av lägenheterna i Johanneshov och Kvarnängen (skr. 190/1928; prop. 304/1939, skr. 366), Konradsberg- och Mariebergssområdet (prop. 290/1937, skr. 432), Årstaområdet (prop. 215/1941, skr. 271) samt fotgardesregementenas tomter (prop. 35/1885, 20/1886 och 30/1888) m. fl. liknande äldre numera avvecklade medel. Enligt beslut vid 1947 års riksdag (prop. 137, skr. 166; k.br. 17/6 1948) blev detta redovisningsförfarande avvecklat. Djurgårdsnämnden, som ersatte djurgårdskommissionen, erhöll anslag på riksstaten, av denna förvaltade fastigheter upptogs till redovisning på fastighetsfond och samtliga kvarstående likvida medel redovisades över budgeten, dock med undantag för en återstod av Årstamedlen, som bibehölls såsom förlagskapital för djurgårdsnämnden.

g) *Behållningar på reservationsanslag, som avses skola disponeras under längre tid*, ha i några fall överförts till diversemedelsfond, för att därefter stå till Kungl. Maj:ts förfogande. Så skedde enligt beslut vid 1938 års riksdag med behållningen på anslag till lån och subventioner till främjande av enskild företagsamhet (prop. 284, sid. 90, skr. 404; jfr prop. 275/1938, sid. 58, skr. 421, sid. 10). Detta anslag avsåg både lån och bidrag.

VIII. Specialdestination vid sidan om riksstaten

A. Inledning

267. Sådana verksamhetsområden, som enligt av Kungl. Maj:t och riksdagen meddelade bestämmelser finansieras med vid sidan om riksstaten redovisade medel, benämnas i det följande »Fria förvaltningsområden».

Verksamhet som omhänderhaves av staten kan även bedrivas i aktiebolagsform, d. v. s. överlåtas till aktiebolag, i vilka staten äger aktiemajoritet. I dylika fall ha medel för teckning eller inköp av aktier vanligen anvisats över riksstaten. Bolagen bli icke inordnade i statsförvaltningen, men staten tillkommande utdelning tillgodoföres den kapitalfond, på vilken aktieinnehavet redovisas som tillgång.

B. Fria förvaltningsområden

268. *Svenska akademien* uppbär sedan år 1791 enligt kungl. privilegium avkastningen av Post- och inrikes tidningar, vilken tidnings inkomster i sin tur helt hänfört sig till legal, mest statlig annonsering.

Vetenskapsakademien åtnjuter förutom bidrag i form av statsanslag sedan år 1747 såsom kungl. privilegium rätten att utgiva almanacka till av Kungl. Maj:t fastställt pris.

Dessa akademiernas av kungl. privilegier härrörande inkomster passera icke budgeten.

Så länge akademierna kunna finansiera sin verksamhet utan statsanslag äro de helt oberoende av anslagsmässiga reglering och besluta själva om sina

utgifter. De äro icke föremål för granskning av statliga revisionsorgan. Deras ställning rubbas icke genom att de erhålla statsbidrag för vissa bestämda utgifter.

269. *Vissa myndigheters eller inrättningars utgifter ha tidigare helt finansierats med avgifter eller andra inkomster* utan redovisning över riksstaten. Enligt de till grund för 1911 års riksstatsreform uppställda huvudprinciperna borde, för vinnande av reda och ordning i statsbokföringen, inkomster och utgifter i all statlig verksamhet upptagas till redovisning på budgeten. I enlighet härmed redovisas numera över riksstaten även vissa permanenta statsmyndigheter, som tidigare kunnat hänföras till vad som här benämnas fria förvaltningsområden. Ett undantag utgör emellertid ännu riksheraldikerämbetet. Vid detta ämbete anställda tjänstemän åtnjuta icke reglerade statslöner (jfr rev.ber. 1949, § 26).

Såsom fritt förvaltningsområde kan vidare betraktas den i samband med 1912 års olympiska spel med anlitande av lotterimedel (jfr p. 228) inrättade idrottsanläggningen Stadion i Stockholm (jfr prop. 291/1918, sid. 81). Vid anläggningen uppkommande överskott fonderas för bestridande av större reparations- och anläggningsarbeten samt för personalens pensionering. Styrelseledamöter och revisorer förordnas av Kungl. Maj:t.

270. Vid sidan av riksstaten ha redovisats *inkomster och utgifter för tillfäl-*

liga statliga organ, exempelvis exportkreditnämnden, inrättad 1933, och den numera avvecklade clearingnämnden, inrättad 1934, och krigsförsäkringsnämnden, inrättad 1939. Sådana organ finansieras med särskilda avgifter, vilka uttagas såsom ersättning för utförda uppdrag (betalningsuppdrag, kreditgarantier eller försäkringar). Dessa medel användas direkt till att täcka dessa organs avlöningar och omkostnader. Uppkomna överskottsmedel kunna reserveras eller fonderas för att avsättas till täckande av ingångna förpliktelser och kreditrisker. Utan riksdagens medgivande kan Koningen icke själv eller genom dessa organ ikläda staten förpliktelser, vilkas uppfyllande kan förutsätta att andra medel än nyssnämnda avsättningar behöva tagas i anspråk. Sålunda kan den vid sådana organ anställda personalen icke utan riksdagens medverkan tillförsäkras statlig pensionsrätt. Kungl. Maj:t erhöll vid 1949 års riksdag bemyndigande att i huvudsaklig överensstämmelse med vad chefen för finansdepartementet vid ärendets anmälan till statsrådsprotokollet anfört, meddela pensionsbestämmelser för befattningshavare hos clearingnämnden (prop. 166, skr. 266). Detta innebär, att pensionskostnaderna för clearingnämndens personal reglerats enligt de bestämmelser som Kungl. Maj:t med stöd av 1948 års riksdags bemyndigande (prop. 129, skr. 223) utfärdat angående pensionsreglering för befattningshavare vid statens krisorgan (KK 537/1948 och k.br. till statskontoret 27/5 1949). Pensionskostnader för clearingnämnden täckas alltså icke av nämndens inkomster utan av allmänna budgetmedel.

I viss omfattning har riksdagen avisat medel för att i händelse av behov täcka med sådan verksamhet förenade risker, nämligen förlagskapital för ex-

portkreditnämnden (skr. 78/1939 U och 25/1940 U), samt genom årliga beslut medgivit, att staten må iklädas betalningsansvar på vissa villkor och inom ett bestämt belopp för exportkrediter.

Clearingnämndens och exportkreditnämndens överskottsmedel ha reserverats för täckning av eventuella förlustrisker. Krigsförsäkringsnämndens överskottsmedel, som uppgått till betydande belopp och som inestått hos riksgäldskontoret, har disponerats för nedbringande av statsskulden utan redovisning över riksstaten.

271. *Prisutjämningsavgifter.* Genom beslut vid 1945 års riksdag har Kungl. Maj:t bemyndigats att uttaga prisutjämningsavgift för exporterade varor, när behov därav ur prispolitiska synpunkter anses föreligga (prop. 255, skr. 287, KF 256/1945). Avsikten härmed var att man i de fall där den utländska prisnivån avsevärt överstege den svenska, genom en exportavgift skulle kunna utjämna prisskillnaden mellan exportpriser och priser inom landet samt förhindra en icke önskad inverkan på de svenska växelkurserna. Riksdagens bemyndigande, som vid tillkomsten betraktades som en övergångsarrangemang av tillfällig karaktär (motioner I: 373 och 374 samt BevU 41/1945) har sedermera förlängts för ett år i sänder (ifr skr. 305/1946 och 242/1951).

Prisutjämningsavgifterna skulle, till den del de icke återbetalas till industrin, enligt prop. 255/1945 icke inflyta till allmänna budgeten utan fonderas och »användas för sådana gemensamma ändamål, som lämpligen böra tillgodoseas med intäkter av detta slag». Medlen ha använts för bl. a. prisreduktioner vid återuppbyggnadsleveranser, avskrivning av återuppbyggnadskrediter samt ändamål hänförliga till respektive industri-

ers intresseområden, såsom främjande av skoglig forskning, anläggning av skogsvägar, förbättrande av arbetarbo- städer m.m. (jfr prop. 237/1946 och sam- mansatt BevU och JU 1/1946). Med des- sa medel har bl. a. bildats en fond för skoglig forskning. Vissa belopp ha dis- ponerats för avskrivning av tilläggs- lån för viss bostadsbyggnadsverksamhet (k.br. 16/1 och 26/6 1948). Medlen ha använts enligt av riksdagen godkända riktlinjer (jfr skr. 305/1946, 437 och 493/1947, 322/1948, 255/1949 samt 148/ 1950). Medlen anses alltså ingå i en vid sidan av riksstaten redovisad special- budget. De redovisas i statsbokföringen på diversemedelstitlar.

En inkomst av liknande art inflöt genom hästexporten åren 1940—1943. I avsikt att förhindra att exportpriset för hästar skulle påverka försäljningspriset för hästar inom landet innehöll hästex- portberedningen (tillsatt enl. Kungl. Maj:ts bemyndigande den 6/12 1940) skillnaden mellan exportpriset och det pris hästägarna kunde erhållit vid för- säljning inom landet. Inkomsten härav blev ca 5 milj. kr. Medlen ha dispone- rats för modernisering av veterinärin- rättningen i Skara och för viss veteri- närmedicinsk forskning (prop. 188/ 1944, sid. 62—63 och 82—84, skr. 402), för främjande av lantbruksmötesverk- samhet samt för avsättning till dels en fond för främjande av exporten av avelsdjur, dels en fond för stödjande av forsknings- och försöksverksamhet på jordbrukets område (prop. 162/1951, skr. 329). Dessa medel ha helt redovi- sats vid sidan av budgeten.

Det torde i detta sammanhang böra omnämnas, att en liknande avgift, ex- portavgift för lädervaror, som uttagits enligt avtal mellan staten och veder- börande exportörers organisation (k.br. 14/5 1948), ingått till budgeten och re-

dovisats på inkomsttiteln »Övriga diver- se inkomster».

272. *Clearingmedel.* Efter krigsut- brottet 1939 genomfördes olika åtgärder för att reglera och kontrollera impor- ten av olika förnödenheter, bl. a. i avsikt att förhindra att prisfluktuationer i andra länder skulle påverka prisbild- ningen i landet. Därvid inrättades clea- ringkassor. Prisutjämningsförfarandet innebar i princip, att ett visst import- pris fastställdes som avräkningspris för viss vara under en tid framåt. I den mån importkostnaderna avveko från avräk- ningspriset skedde en utjämning så, att en importör som förvärvat varan till lägre pris vore skyldig inbetala skill- naden mellan det verkliga import- priset och avräkningspriset till en clearingkassa, medan, om import sked- de till högre kostnader, importören från kassan erhöll täckning för överskjutan- de kostnader. Åtgärderna skedde i hu- vudsak genom frivilliga överenskommel- ser men kunde, när så befanns nödvän- digt, även genomföras tvångsvis.

Åtgärderna genomfördes till en början utan riksdagens hörande. I samband med äskande av anslag till förlagska- pital till förstärkning av vissa clearing- kassor lämnade Kungl. Maj:t riksdagen redogörelse för dessa åtgärder (prop. 191/1941 och 228/1942). Riksdagen läm- nade utan erinran att Kungl. Maj:t även i fortsättningen vidtog åtgärder för ut- jämning av marknadspriserna på vissa förnödenheter i enlighet med vad i de vid propositionerna fogade statsråds- protokollen anförts (skr. 349/1941 och 318/1942). En närmare redogörelse för clearingkassorna har därefter lämnats 1945 års riksdag av dåvarande chefen för folkhushållningsdepartementet i svar på en interpellation (FK 33:3 och 41:4).

Av de olika clearingkassorna har särskilt kolclearingen använts för subventionering. Denna särskilda prisreglering har underställts riksdagen (jfr prop. 255/1944, skr. 381; prop. 294/1945, skr. 507).

Clearingkassan för fettvaror har resulterat i ett underskott, vilket reglerats genom slopandet av accis och tull å margarin (prop. 215/1949, sid. 15). För att möjliggöra en reglering av priset på kaffe medgav 1949 års riksdag, att tull och skatt på kaffe fick överföras till en clearingkassa för kaffe (prop. 215, skr. 387). Enligt beslut vid 1950 års riksdag (prop. 179, skr. 307) tillfördes emellertid clearingkassan för kaffe i fortsättningen i stället medel genom anslag på riksstaten.

Behållningarna av clearingmedel ha ofta uppgått till stora belopp.

Skulle clearingkassa visa underskott kommer detta till synes i budgeten först om differensen i efterhand regleras mot riksstaten. Uppkomna överskott ha även redovisats över riksstaten.

Samma karaktär som clearingmedel hade den åren 1933—1941 uttagna vid sidan av budgeten redovisade mjölkavgiften (jfr prop. 278/1941, sid. 5 ff; Herlitz, Riksdagens finansmakt, sid. 35).

273. *Kungl. Djurgårdens* inkomster och utgifter redovisas vid sidan av budgeten. Som förut sagts (p. 104) användas djurgårdskassans medel till Djurgårdens förbättrande och förskönande samt underhåll av därvarande broar och vägar m. m. Sedan djurgårdskassan börjat lämna större överskott ha av dess överskottsmedel — med riksdagens medgivande — vissa belopp även disponerats för underhåll av de kungl. lustslotten. Huvuddelen av överskottsmedlen tillföres numera i samma syfte

slottsbyggnadernas delfond av statens allmänna fastighetsfond.

Försäljningsmedel för mark på Kungl. Djurgården disponeras enligt två skilda metoder.

a) Medel som influtit vid försäljning av mark, för vilken Konungen avstått från Kungl. Maj:ts enskilda dispositionsrätt, ha tidigare redovisats över titlar som stått till statsmakternas förfogande och redovisas numera över kapitalbudgeten (jfr ovan p. 266).

b) Försäljningsmedel i övrigt ha fönderats i djurgårdsfonden, vars avkastning årligen tillföres djurgårdskassan.

Djurgårdsfonden behandlas i statskontorets fondutredning den 2/6 1943. Statskontoret konstaterar där, att statsmakternas förfoganderätt över djurgårdsfonden torde vara begränsad och beroende på den ställning riksmarskalksämberet intager till fonden vidkommande frågor. Någon indragning av denna fond till statsverket har statskontoret icke varit berett att förorda.

Ersättning, som tillföres riksmarskalksämberet för Kungl. Djurgårdens mark, torde Konungen, på grund av de av 1809 års riksdag meddelade villkoren, icke utan riksdagens hörande kunna disponera för andra ändamål än Djurgårdens förbättrande och förskönande. Då dessa medel ha karaktär av kapital, tillföres de antingen djurgårdsfonden eller disponeras de för sådana investeringar i Djurgården, som äro ägnade att vidmakthålla eller öka den avkastning som tillföres djurgårdskassan.

Medel för investeringar i Djurgården anvisas icke av riksdagen. Djurgården är självfinansierad. Stat för djurgårdskassan fastställes årligen av Kungl. Maj:t (finansdepartementet). För erforderliga investeringar användas de djurgårdskassans medel som enligt den fast-

ställda staten stå till riksmarskalksäm-
betets förfogande. Även Djurgårdens
likvida kapitalmedel (djurgårdsfonden)
disponeras för investering i Kungl.
Djurgården, under förutsättning att så-
dan investering är behövlig för att bibe-
hålla eller öka den avkastning som skall
tillföras djurgårdskassan (k.br. 3/6
1949, 22/6 1950 och 9/2 1951; jfr även
prop. 94/1949, skr. 187 och prop. 68/
1950, skr. 91).

274. Vissa *inkomster som uppbäras
för särskilda ändamål* skola enligt sär-
skilda bestämmelser redovisas vid sidan
om riksstaten.

Avgifter enligt vattenlagens 2 kap.
10 §, 4 kap. 14 §, 6 kap. 9 § och 8 kap.
34 § skola jämlikt KK 280/1920 angä-
ende indrivningen och användningen
av vissa enligt vattenlagen utgående av-
gifter inbetalas till vederbörande läns-
styrelser för att därefter av veder-
börande myndigheter (länsstyrelserna
eller fiskeristyrelsen) redovisas på di-
versemedelstitlar benämnda »Vattenav-
gifter till befrämjande av fisket inom
landet», »Avgifter enligt 4 kap. 14 § vat-
tenlagen» samt »Fiskeavgifter enligt 6
kap. 9 § vattenlagen» för att användas
enligt för dessa titlar gällande bestä-
mmelser.

Jaktvårdsavgifter enligt lagen om rätt
till jakt (274/1938, ändr. 290/1951), 26 §,
skola avsättas till en fond, jaktvårdsfon-
den, vilken efter Konungens bestäm-
mande användes till främjande av jakt-
vården inom riket (prop. 189/1951, skr.
327).

Enligt KK 298/1951 om älgavgifter
skall dylik avgift erläggas för älg, som
fälles inom riket. Avgifterna ingå till
inom varje län bildade älgskadefonder,
samt användas för bidrag till lindrande
av skada som förorsakas av älg ävensom
till vissa jaktvårdsändamål.

Den egendom, som enligt lagen om
arv (279/1928) tillfaller allmänna arvs-
fonden samt egendom, som tillfaller fon-
den genom gåva eller testamente, förval-
tas av statskontoret såsom en särskild
fond. Fondens medel skola användas
till främjande av barns och ungdoms
vård och fostran.

År 1723 lades på alla i svenska ham-
nar inkommande eller utgående varor
en viss avgift avsedd att användas till
utrustande av konvojer eller vidtagande
av andra åtgärder till svenska handels-
fartygs skyddande mot kapare i Medel-
havet. Dessa konvojmedel skulle tillfö-
ras en särskild kassa, konvojkassan,
senare handels- och sjöfartsfonden.
Fondens inkomster utgöras numera hu-
vudsakligen av räntemedel. Dess medel
äro avsedda för att främja handeln och
sjöfarten samt underlätta dessa näring-
ars utveckling.

Vissa till staten inflytande medel, som
enligt bestämmelser i renbeteslagen och
renbeteskonventionerna skola använ-
das till förmån för lapparna och till
åtgärder, som äga samband med ren-
skötseln, tillföres den år 1943 inrättade
statens lappfond (prop. 110, skr. 249).

Museernas visningsmedel må i all-
mänhet användas vid sidan om budge-
ten för vederbörande museers verksam-
het (jfr rev.ber. 1941 § 39).

Samtliga nu nämnda inkomster och
utgifter liksom andra liknande medel —
uppräknningen kan ej bli uttömmande —
bokföras av de redovisande myndighe-
terna i statsräkenskaperna på diverse-
medelstitlar.

275. I detta sammanhang må nämnas
att vissa *utgifter för prästerskapets av-
löning* m. m. bestridas ur kyrkofonden.
Fonden inrättades den 1/1 1914 enligt
lagen om kyrkofond (141/1910). Fon-

dens kapital bildades av prästerskapets löneregleringsfond och de ecklesiastika boställenas skogsfond ävensom vissa andra tillgångar. (Nuv. lag om kyrkofond 404/1932, ändr. 545/1934, 580/1936, 735/1938, 909/1941, 236/1942, 272/1947, 348/1949, 281/1950 och 571/1951. Jfr. prop. 187/1932, skr. 361 och kyrkomötets skr. 2/1932). Fonden förvaltas av statskontoret och redovisas bland diverse medel. Fonden tillföres vissa ersättningar från statsverket, inkomster av kyrkohemman, klockarhemman och biskopshemman, m. m., bidrag enligt familjepensionsreglementet för prästerskapet, allmän kyrkoavgift samt ränta och annan vinst såväl å kyrkofondens tillgångar som å andra av statskontoret förvaltade kapitaltillgångar, varav avkastningen skall tillföras kyrkofonden.

Fondens utgifter utgöras av kostnader för avlönande av biskopar och präster ävensom för beredande av emeritlöner och pensioner, m. fl. kostnader. Närmare redogörelse för denna fond återfinnes i statskontorets fondredogörelse (maj 1943).

Ordinarie befattningar kunna dock icke inrättas utan riksdagens hörande. Riksdagen beslutar om löne- och pensionsbestämmelser.

C. Av staten ägda eller kontrollerade aktiebolag

276. *Med statsägda aktiebolag avses här de aktiebolag, hos vilka staten innehar mer än 50 % av aktiekapitalet samt röstmajoritet på bolagsstämman och som bedriva en verksamhet, som avses skola för framtiden stå under statligt inflytande. Har staten däremot förvärvat aktiemajoriteten i ett bolag såsom likvid för en fordran, såsom lik-*

vid för en skattebetalning (kvarlätenskapsskatt) eller i avsikt enbart att förvärva ett objekt för placering av vissa fondmedel, är det statliga aktieinnehavet av tillfällig natur. I fråga om ett större aktieinnehav av denna typ uttalade 1939 års riksdag, att en tillgång av sådan beskaffenhet och storleksordning ej borde avhändas staten utan att riksdagens medgivande därtill inhämtats (SU 81/1939, skr. 152).

Att statlig verksamhet utövas i bolagsform sammanhänger med att verksamheten oftast av praktiska skäl anses på ett för staten fördelaktigare sätt kunna omhänderväras av ett bolag än av en statlig myndighet. Sakligt sett äro dessa bolag jämförbara med statens affärsdrivande verk. Företagens kapitalbehov tillgodoses med medel anvisade på riksstaten i den mån företagens egna medel icke förslå, det av staten investerade kapitalet redovisas såsom tillgång i rikshuvudboken, inkomster och utgifter beslutas av vederbörande företags organ samt redovisas utanför budgeten och överskottet redovisas på riksstatens inkomstsida såsom inkomst av statens kapitalfonder, i den mån inbverans sker till statsverket.

277. *Skillnaderna mellan statliga affärsverk och statsägda bolag äro i huvudsak följande.*

För statens affärsverk beslutar riksdagen om användningen av medel för nyinvestering. För de statliga bolagen tillgodoses kapitalbehovet genom på riksstaten anvisade anslag i form av aktieteckning eller statliga lån, men bolagens styrelser besluta om användningen av dessa medel. Motiveringer till riksdagens beslut om medelsanvisningen kan dock innefatta direktiv i fråga om medelsanvändningen som selermera av Kungl. Maj:t meddelas såsom

anslagsvillkor och bliva bindande för vederbörande bolags styrelse. Sålunda har i fråga om aktieteckning i och lån till de statliga bolagen i propositioner lämnats och i riksdagen behandlats utförliga redogörelser för användningen av de äskade medlen. Riksdagens anslagsanvisning måste anses vila på förutsättningen, att medlen användas för avsett ändamål.

En väsentlig skillnad mellan statliga affärsverk och statliga bolag är också, att de senare icke äro bundna vid för staten gällande lönebestämmelser, rese-reglementen, upphandlingsförordningar, o. d. Bolagen besluta själva om personalens omfattning, om rekrytering, befordran och avlöningar samt om bolagens taxesättning och utgiftsstaten. Det är emellertid klart, att styrelsen i ett statligt bolag vid behandling av dylika frågor ofta har att ta hänsyn till bolagets ställning såsom statsägt företag. Förslag om ombildning av affärsdrivande verk till statsägda aktiebolag har vid flera tillfällen aktualiserats. Senast har frågan berörts vid 1951 års riksdag (SU 194, skr. 365), då riksdagen begärt en allsidig utredning rörande de statliga företagsformerna.

278. De statliga bolagen äro formellt oförhindrade att *upplåna medel i allmänna marknaden*, såvida icke någon inskränkning i denna rätt uttryckligen stipuleras i mellan staten och bolaget slutet avtal. Det är dock självklart att bolagsstyrelsen icke ensidigt beslutar om en omfattande upplåning, som kan nödvändiggöra nya medelsanvisningar från riksdagen för att trygga statens intressen såsom aktieägare. Vid större låneoperationer förekommer att lån till statliga bolag lämnas från statens egna lånefonder (luftfartslånefonden, fonden för låneunderstöd m. m.) eller att sär-

skilda garantier ställas till bolagens förfogande (AB. Industrikredit enl. skr. 377/1934; Norrbottens järnverk ab. enl. skr. 189/1951 jämte tidigare beslut om samma bolag och Svenska spannmålsaktiebolaget enl. skr. 265/1935).

Bolags rätt att finansiera investeringar med krediter, som sedermera förutsätta anspråk på staten-aktieägaren behandlades vid 1947 års riksdag. Anslag hade äskats för aktieteckning i och lån till AB Aerotransport för finansiering av en anskaffning, för vilken bolaget bundit sig genom kontrakt och som delvis redan finansierats med växelkrediter (prop. 195). Statsutskottet ansåg sig därvid böra (SU 107) ur principiell synpunkt framhålla angelägenheten av att nyinvesteringar av den storleksordning, varom då vore fråga, underställdes statsmakternas prövning, innan bindande beslut fattades. Detta syntes utskottet böra iakttagas icke blott i fråga om investeringar, som avses skola finansieras genom ökning av aktiekapitalet, utan jämväl i de fall, då finansieringen avses skola ske genom lån ur en statlig lånefond i sådant fall, då för lånebehovets tillgodoseende lånefonden måste tillföras nytt kapital. Under alla förhållanden syntes även i brådskande fall hinder icke behöva föreligga att beträffande investeringsfrågor av nu angiven räckvidd icke blott under hand utan även formellt inhämta Kungl. Maj:ts mening. Såvitt utskottet kunde finna behövde därigenom de statliga bolagens handlingsfrihet i och för sig icke anses bliva beskuren; vad nu sagts gällde ju endast de fall då för investeringens finansiering Kungl. Maj:ts och eventuellt även riksdagens medverkan slutligen erfordrades.

Detta spörsmål har även varit föremål för behandling vid 1949 års riksdag så till vida, att ledamöter av konstitutions-

utskottet i en reservation till utskottets memorial nr 24 (sid. 9—11) ansett att utskottet bort göra anmälan enligt RF § 107 mot chefen för kommunikationsdepartementet för att han medverkat till att Aktiebolaget Aerotransport erhållit kredit i riksbanken för en utgift, vilken avsetts skola senare finansieras med lån från luftfartslånefonden. (Jfr även BU 11/1949, sid. 14—18 och 32.)

Frågan om riksdagens ansvar för de statliga bolagens förpliktelser berördes vid 1929 års riksdag. I utlåtande med anledning av i prop. 238 föreslagna åtgärder till stöd för AB Jordbrukarbanken anförde bankoutskottet (BU 59) bl. a. att det, med hänsyn till statens ställning såsom ägare av i det närmaste samtliga aktier i banken, måste anses praktiskt taget uteslutet, att en likvidation av banken eller en avveckling på annat sätt av dess verksamhet skulle kunna ifrågakomma under förhållanden, som kunde medföra risk för bankens insättare (skr. 311).¹

279. De statliga bolagen kunna även påräkna *stöd från staten* i likhet med dotterbolag i en enskild koncern. Sålunda ha anläggningar kunnat finansieras dels med lån som sedermera avskrivits (prop. 157/1944, skr. 392), dels med medel anvisade på driftbudgeten (prop. 147/1950, skr. 221). Kostnaderna för Svenska spannmålsaktiebolagets verksamhet regleras genom årliga anslag över budgeten. Statsägda bolag kunna även genom anslag åtnjuta bidrag till vissa uppgifter, såsom forskning m. m.

¹ Detta uttalande föranledde vissa ledamöter av riksdagen (Hj. Hammarskjöld, Kvarnzelius) att i debatten framhålla, att statens förpliktelser gentemot fordringsägare hos statsägda aktiebolag vore begränsade till aktieteckningen samt att staten icke hade andra förpliktelser än enskilda aktieägare. (FK 36/1929, sid. 23—24).

Sådana åtgärder torde ofta sammanhånga med att de statsägda bolagen delvis omhänderha uppgifter som eljest skolat ankomma på staten och som icke alltid äro inkomstbringande.

280. *Styrelserna i de statliga aktiebolagen besluta självständigt* i alla frågor rörande prissättning, löner, pensioner, omkostnader och övriga förvaltningsfrågor samt i ärenden rörande bolagens verksamhet och administration inom ramen för de bestämmelser som meddelats i bolagsordning och i gällande lag samt i förekommande fall i särskilt avtal med staten.

Styrelsen blir dock i viss mån bunden av staten-aktieägarens önskemål och intressen liksom styrelsen i privatägt dotterbolag av sitt moderbolags intressen. Statens intressen bevakas i regel av vederbörande statsråd, vanligen endast genom informella överläggningar. En redogörelse för sådana överläggningar mellan ett statsråd och vederbörande bolagsstyrelse återfinnes i konstitutionsutskottets memorial 22/1929. Memorialet utmynnade i en anmälan enligt RF § 107. Men denna anmälan gällde endast den behandlade sakfrågan. Mot det formella förfaringsättet att ett statsråd lämnar direktiv till ledamöterna i ett statligt bolags styrelse har riksdagen, såsom även utsades i debatten i sistnämnda ärende, icke gjort någon erinran.

Styrelseledamöter och revisorer utses antingen enligt bolagsordningen av Kungl. Maj:t eller av bolagsstämma, som även har att besluta om deras arvoden. Statens rösträtt utövas av den Kungl. Maj:t därtill utser, vanligen vederbörande statsråd eller den han i sitt ställe förordnar.

281. *Statens kontroll över förvaltningen* utövas i första hand av de sålunda utsedda revisorerna.

De åtgärder som vidtagas och de beslut som fattas ha i regel icke varit föremål för behandling i konselj och äro följaktligen icke heller föremål för granskning hos konstitutionsutskottet.

Från dessa allmänna principer finnas vissa undantag.

I de båda stora statliga monopolbolagen, AB Svenska Tobaksmonopolet och AB Vin- & Spritcentralen, har riksdagens kontrollrätt tillgodosetts såtillvida, att riksgäldsfullmäktige utse 3 och Kungl. Maj:t en av revisorerna i vardera bolaget. Samma förhållande gäller Sveriges centrala restaurang-ab. Av styrelseledamöterna i dessa bolag utses hälften (4 st.) på bolagsstämma och andra hälften direkt av Kungl. Maj:t.

För de tre nyssnämnda bolagen samt AB Tipstjänst och Svenska penninglotteriet AB, har därjämte styrelsernas aktionsrätt reglerats i mellan Kungl. Maj:t och bolagen slutna avtal. Med Svenska spannmålsaktiebolaget, som har till uppgift att reglera handeln med och priset å spannmål, gälla likaledes särskilda i avtal reglerade bestämmelser.

Riksdagen har vid flera tillfällen behandlat frågan om rätt för riksdagens revisorer att taga del av de statliga bolagens räkenskaper och handlingar. Sålunda ha 1944 års riksdag (skr. 331), 1945 års riksdag (skr. 516) och 1947 års riksdag (skr. 329, p. 14) hemställt att Kungl. Maj:t ville vidtaga åtgärder i detta syfte. 1948 års revisionsutredning har avgivit förslag i ärendet den 14/3 1949, innebärande rätt för statens sakrevision att delta i granskning av aktiebolag, i vilka staten äger mer än 90 % av aktiekapitalet. Flertalet remissinstanser ha tillstyrkt granskningsrätt för statens sakrevision men avstyrkt rätt för riksdagens revisorer att delta i sådan granskning. Även riksdagens år 1950 för-

samlade revisorer ha upptagit frågan till behandling och funnit angeläget, att densamma utan dröjsmål bringades till sin lösning (rev.ber. 1951, § 22).

Frågan om användning av de statliga bolagens vinstmedel avgöres av respektive bolags styrelse samt av bolagsstämman. Det ligger emellertid i sakens natur att sådana avgöranden, när anledning därtill föreligger, icke fattas utan kontakt med vederbörande statsråd. Under riksdagens prövning kommer ett sådant spörsmål icke, utom i de fall då fråga är om avvikelser från en i avtal reglerad bestämmelse om vinstdisposition och denna bestämmelse tidigare är godkänd av riksdagen (Vin- & Spritcentralen och Tobaksmonopolet).

282. Vissa redovisningsproblem uppkomma i samband med *upplösning av aktiebolag*, som förvärvats av staten i avsikt att införliva bolagens rörelse med av ett statligt affärsverk eller annan myndighet omhändertagd verksamhet. Så snart förutsättningarna för rörelsens övertagande föreligga, brukar då vederbörande myndighet från det förvärvade bolaget vid viss tidpunkt övertaga hela dess rörelse med fordringar och skulder. Bolaget tillföres ersättning med så stort belopp, att varken vinst eller förlust uppkommer, varefter likvidationens genomförande blir en enkel formalitet.

I samband med likvidation uppkommer skyldighet för bolaget att erlagga utskiftningskatt enligt KF 321/1927. När de till trafikförvaltningen Göteborg—Dalarne—Gävle anslutna bolagen skulle införlivas med statsbanenätet beräknades utskiftningskatten komma att belasta statens järnvägar med ett i förhållande till deras överskott så högt belopp, att särskilda åtgärder för reglering av denna belastning ansågos erforderliga. 1948 års riksdag beslöt därför,

att bestämmelserna om utskiftningsskatt icke skulle äga tillämpning i fråga om nyssnämnda bolag (prop. 197, skr. 232, KF 279/1948).

283. I vissa aktiebolag har staten förvärvat aktier i avsikt att trygga statens medinflytande över vissa naturtillgångar eller rörelser. Sådan delägarrätt har förvärvats i de lappländska gruvorna genom aktieinnehavet i Luossavaara-Kiirunavaara aktiebolag samt i den svenskägda lufttrafiken genom aktieinnehavet i Aktiebolaget Aerotransport (före år 1948 till 90 % statsägt). I båda fallen äro statens aktieförvärv kombinerade med en i avtal reglerad rätt för staten att vid vissa tidpunkter och på vissa villkor inlösa återstående aktier i vederbörande bolag. Statens intressen i dessa företag garanteras genom av riksdagen godkända avtal mellan dels staten och bolagen, dels staten och annan aktieägare i dessa bolag. Genom dessa avtal regleras statens rätt — eller under vissa förhållanden skyldighet — att inlösa icke statsägda aktier i bolagen.

I fråga om Luossavaara-Kiirunavaara aktiebolag kunna åtgärder av bolagsledningen påverka värdet av statens inlösningsrätt. Av detta skäl — liksom även med hänsyn till att värden av de naturtillgångar bolaget förvaltar anses vara ett riksintresse — ha i avtal intagits bestämmelser om bolagets rätt att bryta malm intill vissa kvantiteter inom de olika malmfälten, om fördelningen av vinsten mellan de båda aktieägaregrupperna, om brytningens anordnande, om leveranser till svenska malmköpare, m. m. Enär staten är ägare till bandelen Luleå—Riksgränsen, vilkens huvuduppgift är malmtrafik, ha i avtalet intagits särskilda bestämmelser om malmfrakterna och om bolagets skyldighet att genom frakttillägg garantera denna ban-

dels ekonomi. Det första malmavtalet beslöts år 1907 (prop. 107, skr. 121 och 122). Nu gällande malmavtal — i vilket övriga tidigare avtal äro omnämnda — avslöts den 29/6 1927 (prop. 241, skr. 312; ändr. genom prop. 155/1937, skr. 241, prop. 141/1948, skr. 164, prop. 229/1950, skr. 289, prop. 183/1951, skr. 303). Därefter ha träffats tilläggsavtal år 1932 (prop. 173, skr. 120), år 1934 (prop. 270, skr. 301), år 1938 (prop. 74, skr. 193) och år 1947 (prop. 117, skr. 159).

Staten är ägare till preferensaktierna i bolaget, 50 % av aktiekapitalet, medan stamaktierna ägas av Trafikaktiebolaget Grängesberg-Oxelösund. Bolaget är alltså enligt aktiebolagslagen ett dotterbolag till sistnämnda bolag. Frånsett avtalens bestämmelser angående fördelning av vinstmedel och statens inlösningsrätt äro de båda aktieägaregrupperna lika berättigade, men styrelsens ordförande och verkställande direktören utses inom styrelsen av de av stamaktieägarna valda styrelseledamöterna.

De avtal som reglera Aktiebolaget Aero transports verksamhet ha godkänts vid 1948 års riksdag (prop. 176, skr. 188). Sedermera har 1950 års riksdag bemyndigat Kungl. Maj:t att godkänna ett konsortialavtal mellan de skandinaviska luftfartsbolagen (Scandinavian Airlines System) och att träffa avtal med danska och norska regeringarna om garanti till bolagen samt godkänt vissa riktlinjer för långivning till AB Aero transport (prop. 260, skr. 415). Staten äger 50 % av aktierna i detta bolag. De båda aktieägaregrupperna äro här — frånsett statens inlösningsrätt — jämställda, men styrelsens ordförande utses bland de av staten som aktieägare valda styrelseledamöterna, medan ordförande i det inom styrelsen fungerande arbetsutskottet utses av övriga styrelseledamöter.

I övrigt är dessa bolags aktionsrätt fullkomligt oinskränkt inom ramen för de föreskrifter som meddelats i bolagsordningen, i allmän lag, främst aktiebolagslagen, och i de med staten träffade avtalen. Bolagen äro icke underkastade någon annan kontroll än den som i vanlig ordning utövas av bolagens revisorer, av vilka hälften utses av staten såsom aktieägare.

284. En särställning intaga vissa *bolag som ägas av statens affärsdrivande verk*. Dessa bolag avse grenar av affärsverkens verksamhetsområden, som av olika skäl anses böra drivas i bolagsform. De intaga i administrativt hänseende samma ställning som övriga statsägda bolag, blott med den skillnaden att det statliga intresset i bolagen i stället för av vederbörande statsråd bevakas av vederbörande affärsverks styrelse.

Vidare inneha statens järnvägar, telegrafverket, statens vattenfallsverk och domänverket aktier i ett flertal företag.

Dessa aktieinnehav avse att tillgodose vissa affärsintressen eller bero på att staten förvärvat sådana intressen i samband med inköp av andra bolag.

285. Såsom likställda med statsägda aktiebolag kunna anses *Kungl. Teaterns a.b. och Kungl. Dramatiska teaterns a.b.* Staten äger visserligen inga aktier i bolagen, men deras verksamhet resulterar i betydande underskott, vilka årligen finansieras med medel som av Kungl. Maj:t anvisas ur lotterimedelsfonden. För dessa bidrag, som för varje verksamhetsår flerdubbelt överstiga aktiekapitalet, äro bolagen återbetalningskyldiga i den mån vinst skulle uppkomma. Bolagens verksamhet regleras enligt avtal mellan bolagen och staten. Kungl. Maj:t utser vissa styrelseledamöter, verkställande direktör och en revisor i vardera bolaget. Teaterbyggnaderna ägas av staten och redovisas på statens allmänna fastighetsfond. Teatrarernas rekvisita äges av staten. Personalen är pensionsförsäkrad i statens pensionsanstalt.

IX. Krediter och kreditgarantier

A. Krediter hos riksgäldskontoret

286. De affärsdrivande verkens och vissa andra myndigheters behov av rörelsemedel tillgodoses på i huvudsak följande sätt.

a) Rörelsemedel kunna ställas till förfogande genom att likvida medel över ett investeringsanslag tillföras vederbörande fond.

b) Verksstyrelserna kunna bemyndigas att disponera vissa av verken förvaltade medel såsom rörelsemedel (domänverkets markinköpsfond, postverkets postanvisningsmedel m. m.).

c) Rörliga krediter kunna öppnas hos riksgäldskontoret.

Genom rörliga krediter ställas statliga lånemedel till vederbörande myndigheters förfogande utan att dessa medel behöva redovisas över budgeten.

Första beslutet om öppnande av sådana krediter fattades vid 1923 års riksdag, varvid rörelsekapital ställdes till domänstyrelsens förfogande i form av dels ett anslag på riksstaten på 10 milj. kr. under utgifter för kapitalökning, dels en rörlig kredit hos riksgäldskontoret på likaledes 10 milj. kr. (prop. 183, skr. 209). Den rörliga krediten ökades vid 1942 års riksdag till 20 milj. kr. (prop. 95, skr. 134) och vid 1950 års riksdag till 50 milj. kr. (prop. 2, sid. 79—83, skr. 53). Krediten är motiverad av att domänstyrelsen har behov av betydande rörliga medel för att finansiera kostnaderna för skogsavverkning innan likviderna för försålda produkter inflyta.

En liknande, fast till belopp relativt obetydlig, kredit beviljades statens re-

produktionsanstalt vid 1926 års riksdag (prop. 1, IX ht., p. 125, skr. 75, sid. 13).

Dessa krediter, som löpa med ränta, förenades med en förpliktelse för riksgäldskontoret, att för vederbörande myndigheter till förvaltning mottaga de medel som icke äro erforderliga för omedelbart förestående utgifter eller för inleverans till statsverket av driftöverskott.

För telegrafverket, statens järnvägar och statens vattenfallsverk öppnades rörliga krediter hos riksgäldskontoret enligt beslut vid 1944 års riksdag (prop. 155, skr. 349). Krediterna skulle ersätta de rörelsemedel dessa verk gingo förlustiga genom att verkens pensionsfonder upplöstes och förnyelsefonderna ersattes med värdeminskningsskonton. Rörelsemedlen erfordras främst för att reglera växlingar i materiallagerhållningen. Liknande krediter ha vidare beviljats för försvarets fabriksverk (prop. 344/1943, sid. 158, och 75/1944, sid. 4 och 18 ;skr. 500/1943, sid. 18, och 142/1944) och för luftfartsverket (prop. 194/1947, skr. 254).

I fråga om dessa krediter anförde chefen för finansdepartementet vid anmälan av prop. 155/1944 till statsrådsprotokollet (sid. 22): »Då i anspråktagandet av krediterna förenas med skyldighet att erlagga ränta, läser icke behöva befaras att krediterna skola användas i större utsträckning än som påkallas av därmed avsedda ändamål.» Användningen av krediterna anses alltså kunna påverkas av den förräntningsplikt, som åvilar de affärsdrivande verken.

För förskottering av sådana omedelbart behövliga utgifter i anledning av inträffad eldsvåda eller annan olyckshändelse, som drabba av andra myndigheter än de nu nämnda förvaltade kapitaltillgångar och som regelmässigt böra bestridas från kapitalbudgetanslag, har 1946 års riksdag anvisat en kredit hos riksgäldskontoret å 5 milj. kr. (prop. 308, skr. 466). Det skall bero av Kungl. Maj:ts prövning i varje särskilt fall, huruvida krediten skall anlitas eller om frågan om erforderliga åtgärder skall vila i avbidan på riksdagens prövning.

Förutom förenämnda krediter öppnades enligt beslut vid 1937 års riksdag en särskild räntefri kredit för inköp av varor från utlandet för statens räkning. Denna kredit, som skulle stå till förfogande genom förvärv från riksbanken av erforderliga belopp i guld och valutor intill ett värde efter dagskurs av högst 100 milj. kr. (prop. 318, skr. 328), redovisades till en början såsom förskott (nyssnämnda prop. sid. 47—48). Vid 1946 års riksdag beslöts att i stället lämna reservförrådsnämnden en rörlig kredit (prop. 298, skr. 460), vilken enligt beslut vid 1948 års riksdag överförts till riksnämnden för ekonomisk försvarsberedskap (prop. 100, skr. 317).

Användningen av nu nämnda krediter är ur budgetär synpunkt förenad med den olägenheten, att man infört en form för medelsdisposition, som icke blir redovisad över budgeten. Å andra sidan medför anordningen den fördelen i förhållande till de på riksstaten anvisade investeringsanslagen till rörelsekapital, att krediterna aldrig behöva vara belastade med högre belopp än som vid varje tillfälle erfordras, medan de från investeringsanslagen lyfta medlen icke kunna insättas på anslagen utan, i den mån de tillfälligtvis icke erfordras, måste placeras på annat sätt.

B. Statliga kreditgarantier

287. Efter medgivande från riksdagen i varje särskilt fall har staten genom av riksgäldskontoret utfärdade förbindelser eller obligationer ställt *garanti för lån som upptagas av vissa finansinstitut, organisationer och statliga bolag*.

Dessa garantier användas dels såsom grundfond i fråga om vissa kreditinstitut, dels såsom garantier eller säkerhet för vissa lån eller förbindelser. Samtliga garantier ha karaktär av statliga, av Kungl. Maj:t med riksdagens samtycke garanterade borgensförbindelser. För fullgörandet av dessa förbindelser är riksgäldskontoret bemyndigat att i fall av behov anskaffa medel genom upplåning, utom i vad avser exportkreditgarantierna, för vilka eventuella förluster i första hand skola täckas med inflytande premier. Redovisning för dessa ansvarsförbindelser, som uppgå till mycket stora belopp, sker inom linjen i riksgäldskontorets bokslut samt riksgäldskontorets årsbok.

Av samtliga ansvarsförbindelser har hittills endast en, garantien för Österrikes konverteringslån, tagits i anspråk. Svenska statens kostnader för sistnämnda lån redovisas som utgifter för riksgäldsfonden.

288. Förslag om införande av statliga *kreditgarantier i stället för eller som komplement till statlig ullåning* har upptagits dels av 1941 års befolkningsutredning i vad avser *akademiska studielån* och dels av 1945 års bankkommitté.

Det förstnämnda förslaget (SOU 51/1945) var föremål för behandling vid 1946 års riksdag, som bemyndigade Kungl. Maj:t att i huvudsaklig överensstämmelse med av departementschefen

tillstyrkta grunder utfärda erforderliga bestämmelser angående statlig kreditgaranti för lån åt den som avlagt akademisk eller därmed jämförlig examen (prop. 190, skr. 289). Bestämmelser i ämnet ha utfärdats genom KK 676/1946. Beslut om statlig garanti för sådana lån meddelas av en av Kungl. Maj:t tillsatt nämnd (garantilånenämnden). Ränta å dessa lån fastställes av Kungl. Maj:t (KK 681/1950). Riksdagen har icke maximerat någon summa, inom vilken sådana garantier få utlämnas. Statens förpliktelser på grund av utlämnade garantiåtaganden redovisas av garantilånenämnden.

Vid 1948 års riksdag beslöts en utvidgning av dessa kreditgarantier till att även omfatta statlig kreditgaranti för lån åt den som genomgått polisskola (prop. 78, skr. 115, KK 210/1948).

För tackning av kostnaderna för dessa garantier uppföres årligen under åttonde huvudtiteln ett förslagsanslag, »Kostnader för statlig kreditgaranti för vissa studielån».

Vid 1950 års riksdag har beslut fattats om statliga kreditgarantier jämväl för studielån till studenter (prop. 99, skr. 314, KK 469/1950). Beslut om dylika garantier meddelas av statsstipendienämnderna. För tackning av kostnaderna uppföres under åttonde huvudtiteln ett förslagsanslag, »Kostnader för avskrivning av studielån med statlig kreditgaranti till studenter m. fl.».

289. 1945 års bankkommitté (SOU 86/1947) föreslog, att *lån som ulla mnas från statens utlåningsfonder delvis skulle ersättas av lån i enskilda krediträttningar mot statliga kreditgarantier* för i enskilda krediträttningar upptagna lån. Syftet härmed var att förenkla långivningen och bereda bostadsproducenter och jordbrukare bekvämare lånemöj-

ligheter. En låntagare skulle sålunda kunna placera samtliga lån, även de som tidigare utlämnats från vissa statliga lånefonder, hos sin vanliga bankförbindelse. Därmed skulle även värden av säkerheterna förenklas och de statliga myndigheterna befrias från vissa — huvudsakligen kamerala — uppgifter.

Bankkommitténs förslag genomfördes fr. o. m. budgetåret 1948/49 — i samband med beslut angående organisationen av rationaliseringsverksamheten på jordbrukets område — i vad avser olika låneformer för jordbruksändamål (prop. 149 och 187/1948, skr. 233 och 219). Däremot har ställning icke tagits till bankkommitténs förslag angående kreditgarantier för bostadslån. Med nyssnämnda beslut har riksdagen bemyndigat Kungl. Maj:t att inom ett bestämt maximibelopp bevilja statliga kreditgarantier (jfr vidare prop. 1/1949, IX ht., sid. 146, skr. 9; prop. 1/1950, IX ht., sid. 197 ff., skr. 9; prop. 1/1951, IX ht., sid. 213, skr. 9).

Kreditgarantier ha åren 1948 och 1949 beviljats för lån avseende jordbrukets yttre och inre rationalisering, jordbruksegnahemslån och driftslån till jordbrukare. Samtidigt därmed har den hittillsvarande utlåningen från motsvarande statliga lånefonder upphört.

Kreditgarantier få beviljas inom av riksdagen för varje låneform angivna maximibelopp. Kungl. Maj:t i sin tur meddelar beslut om befogenhet för vederbörande myndigheter att inom ramen för dessa maximibelopp bevilja statsgarantier.

Bestämmelser om garantilån äro intagna i KK 342/1948 angående statigt stöd till jordbrukets yttre och inre rationalisering m. m., 16—23 §§; KK 336/1948 angående den statliga jordbruksegnahemsverksamheten, 19—29 §§ samt KK 367/1948 med vissa bestämmelser

rörande statlig garanti för lån till yttre och inre rationalisering på jordbrukets område m. m.

Garanti för lån medgives enligt nyssnämnda bestämmelser av vederbörande myndighet (lantbruksstyrelsen eller vederbörande lantbruksnämnd), som har att besluta om villkor för lånegarantien, d. v. s. om lånebelopp, ställande av säkerhet, amorteringsplan m. m. ävensom om den kreditanstalt, från vilken lånet får utlämnas. Den myndighet, som har att bevilja garanti, är ansvarig för att de fastställda maximibelopp, inom vilka garanterade lån av olika slag få utlämnas, icke överskridas. Denna myndighets, såsom representant för staten, och långivarnas ömsesidiga rättigheter och skyldigheter med avseende å förvaltning och övervakning av dessa lån och för dem lämnade säkerheter regleras i nyssnämnda KK 367/1948. För att kunna fullgöra dessa skyldigheter måste vederbörande myndigheter från de långivande kreditinrättningarna successivt erhålla uppgifter om utlämnade garantilån och å dem verkställda amorteringar. Summan av vid varje bokslut utestående

statsgaranterade lån angives i lantbruksstyrelsens bokslut och rapporteras till riksräkenskapsverket.

Riksdagens beslut angående omfattningen av denna verksamhet avser beloppet av de nya kreditgarantier som få beviljas under ett budgetår. I den mån av riksdagen för ett budgetår medgivna maximibelopp för kreditgarantier vid budgetårets utgång kvarstå odisponerade få dessa icke vidare utnyttjas. Riksdagen förutsättes alltså skola meddela nya beslut för varje budgetår. Amorteringar och återbetalningar av garantilån konstituera alltså icke någon rätt för Kungl. Maj:t eller vederbörande myndigheter att bevilja nya krediter inom ramen för de återinflutna beloppen. Till skillnad från utlåningsfonderna är kostnadsramen för garantilån alltså icke »revolving».

Förluster på statsgaranterade jordbrukslån skola täckas från ett på riksdagen under nionde huvudtiteln uppfört förslagsanslag, »Täckande av förluster på grund av statlig kreditgaranti» (prop. 149/1948, sid. 23, skr. 233).

X. Beredskaps- och förskottsstater

290. Redan med anlitande av de av riksdagen enligt RF § 63 i dess äldre lydelse beviljade kreditiven kunde kostnader redovisas förskottsvis för att i efterhand täckas med anvisade anslagsmedel. Med de beredskapsstater som fastställas enligt RF § 63 i dess nuvarande lydelse har erhållits en form för anslagsmässig redovisning av utgifter av denna karaktär (jfr prop. 239/1940; KU 23/1940 och 1/1941, skr. 30/1941). Utformningen av beredskapsstaternas anslag hade dock reglerats redan i de beredskapsstater, som före 1941 års grundlagsändring fastställdes av 1938 och 1939 års riksdagar (prop. 275/1938, SU 184, skr. 418; prop. 235/1939, SU 137, skr. 243).

Anslagen på beredskapsstat benämndes i prop. 275/1938 *förskottsanslag*. Anslagen få av Konungen utnyttjas för med dem avsedda ändamål när de för beredskapsstatens användning angivna förutsättningarna föreligga. När anslagen utnyttjas uppföras de av Konungen på en med stöd av vederbörlig beredskapsstat fastställd förskottsstat. Enligt motiven till samtliga här nämnda propositioner skall slutlig reglering av de utgifter, som finansierats från anslag på förskottsstaten, ske på tilläggsstat till riksstaten för det statsregleringsår, under vilket förskottsstaten varit gällande. Detta förutsätter dock att Konungen har möjlighet förelägga riksdagen förslag till tilläggsstat. Om förskottsstat skulle sättas i kraft kort tid före ett budgetårs utgång samt efter riksdagssessions avslutning och riksdagen icke kunde

sammanträda och besluta tilläggsstat för reglering av förskottsstatens utgifter innan budgetredovisningen för det berörda budgetåret upprättades, skulle följaktligen förskottsstatens utgifter kunna regleras först under efterföljande statsregleringsår.

Förskottsanslag på beredskapsstat för försvarsväsendet och allmän beredskapsstat ha delvis olika karaktär.

291. *Beredskapsstat för försvarsväsendet* omfattar ett fåtal anslag. Anslagen, som avse de militära och civila utgifter som föranledas av beslut om förstärkt försvarsberedskap eller mobilisering, äro uppdelade på driftbudgeten och kapitalbudgeten. Samtliga anslag, även de som avse kapitalinvestering, äro förslagsvis uppförda på beredskapsstaten. Någon föreskrift härom har icke intagits i regeringsformen. Riksdagen har sedan RF § 63 erhöill sin nuvarande lydelse icke begagnat sin grundlagenliga rätt att maximera anslagen på denna beredskapsstat.

För användningen av försvarsberedskapsstatens anslag gälla inga inskränkande bestämmelser utöver de som meddelats i RF § 63. Anslagen få såunda användas till att täcka alla de kostnader som anses erforderliga för upprätthållande av rikets fred och obroende (jfr p. 33).

292. *Användningen av anslagen* måste bli olikartad i olika lägen. Under krig är det självklart att förskottsstat kan användas till att täcka samtliga kostnader

för krigföringen, för folkförsörjningens tryggnad och för upprätthållande av ordningen inom landet.

Vid krigsfara måste rätten att anlita förskottsstat dock anses vara begränsad till de utgifter, som omedelbart föranledas av åtgärder för tryggnad av rikets fred. Förskottsstat bör sålunda kunna anlitas så snart krigshandlingar förekomma eller kunna väntas förekomma mellan andra stater inom områden som ligga i närheten av rikets gränser.

De utgifter, som därvid i första hand ifrågakomma för täckning från förskottsstat, kunna indelas i följande grupper.

1) Löpande utgifter för försvaret.

a) Avlöningar till all i anledning av anbefalld förstärkt försvarsberedskap eller mobilisering inkallad personal (reservpersonal och värnpliktiga), familjebidrag till de inkallades anhöriga samt på riksstatens anslag icke beräknade löner till civil personal som anställas i förvaltningstjänst.

b) Avlöningar och övriga förmåner som utgå enligt krigsavlöningsreglementet.

c) Kostnader för förplägnad, förläggning och sjukvård m. m. för inkallad personal ävensom övriga kostnader för personalvård.

d) Kostnader för ersättning av materiel som förbrukas under beredskap (beklädnad och annan intendenturmateriel, tygmateriel inkl. ammunition, m. m.).

e) Kostnader för av beredskapen föranledda resor och transporter.

f) Kostnader för förvärv och vård av hästar, fordon, fartyg, flygplan, byggnader och andra föremål, över vilka försvarets myndigheter ha rättighet förfoga enligt därom gällande lagstiftning samt för drivmedel till fordon, fartyg och flygplan.

g) Kostnader för iordningställande av fältbefästningar, vägsärrar, spärrar i farleder, mineringar, bevakningsanordningar, skogsavverkningar i vissa fall eller förbud mot skogsavverkningar m. fl. liknande åtgärder.

h) Kostnader för internering av i krigförande makts tjänst anställd militär personal eller för omhändertagande av krigförande makt tillhörig krigsmateriel enligt därom gällande särskilda bestämmelser.

i) Kostnader för övriga av anbefalld försvarsberedskap eller mobilisering omedelbart föranledda militära åtgärder.

2) Engångsutgifter för försvaret. Beredskapsstaten upptar ett anslag för engångsutgifter, avsett för sådana utgifter, som icke omedelbart föranledas av åtgärder för att intaga och upprätthålla förstärkt försvarsberedskap eller mobilisering. I huvudsak är detta anslag avsett för materielanskaffning. Sådan anskaffning skall i princip bekostas med anslag på riksstat eller tilläggsstat. Beredskapsstatens förevarande anslag kan emellertid enligt tillämplad praxis av Kungl. Maj:t anlitas för anskaffning av för försvaret nödvändig materiel i de fall då anskaffningen är så brådskande att särskild medelsanvisning från riksdagen icke kan avvaktas.

3) Civila utgifter för försvarsberedskap täckas från ett särskilt anslag. Detta är avsett att täcka kostnader för förstärkning av gränsbevakning, polis, civilförsvar, brandväsen m. m. ävensom andra vid krig eller krigsfara nödvändiga åtgärder.

4) Åtgärder som vid krig eller krigsfara erfordras för att trygga folkförsörjningen och penningvärdet finansieras genom ett särskilt anslag till allmänna utgifter för pris- och handelsreglerande åtgärder.

293. *Konungens dispositionsrätt*. Beredskapsstaten för försvarsväsendet får av Konungen efter rådplägning med utrikesnämnden fastställas såsom förskottsstat under tid då riksdagssession ej pågår eller inom tio dagar från sessions början. Med stöd av beredskapsstat fastställd förskottsstat kan disponeras t. o. m. trettionde dagen från riksdagssessions början, där ej annat av riksdagen beslutas. Budgetåren 1939/40—1944/45 ställdes förskottsstaten genom särskilda riksdagsbeslut till disposition även under tid då riksdagen var samlad intill dess beredskapskostnaderna för respektive budgetår blevo reglerade genom anslag på tilläggsstat. Nu angivna regler avse tid inom vilken anslagen kunna disponeras. Utbetalningar som föranledas av inom denna tid beslutade åtgärder kunna givetvis verkställas vid senare tidpunkter. I fråga om den tid inom vilken förskottsanslag kunna belastas med utgifter tillämpas i huvudsak samma regler som gälla för förslagsanslag (jfr prop. 292/1941, sid. 2).

294. *Redovisningen* av till förskottsstat för försvarsväsendet hänförliga utgifter kompliceras av att någon klar gränsdragning mellan utgifter hänförliga till riksstatens anslag och kostnader av beredskapskaraktär icke kan åstadkommas.

För åstadkommande av erforderliga kostnadsberäkningar samt för kontroll av medelsanvändningen har det ansetts nödvändigt att föreskriva en statistisk uppdelning av beredskapskostnaderna efter utgiftsändamål. Föreskrifter här om ha för vart och ett av de budgetår förskottsstat varit i kraft meddelats av Kungl. Maj:t. Redogörelser för de redovisningsmetoder som hittills använts återfinnas i prop. 2 och 73 till 1939 års urtima riksdag och i riksräkenskaps-

verkets yttrande i anledning av riksdagens år 1945 församlade revisorers uttalande, § 9 (rev.ber. 1946, del II, Förklaringar, sid. 84).

Därest beredskapsstaten sättes i kraft såsom förskottsstat, utfärdas föreskrifter om uppdelning av utgifter för förskottsstaten på undertitlar (krigstitlar). Riksstatens fjärde huvudtitel är för närvarande uppställd så, att de under rubriken försvarskrafterna uppförda anslagsrubrikerna därvid skola kunna användas såsom krigstitlar (jfr ovan p. 120).

295. På *allmän beredskapsstat* uppföras förskottsanslag såsom obetecknade anslag. Anslagen få icke överskridas. Anslagen avse såväl driftbudgeten som kapitalbudgeten. För varje anslagsändamål föreligger en särskild i proposition motiverad och av riksdagen prövad medelsanvisning.

Denna beredskapsstat omfattar i regel statliga anläggningsarbeten samt lån och bidrag till kommunala och enskilda arbeten som i och för sig äro behövligen men med vilkas utförande anses kunna anstå till dess arbetsmarknadsläget eller andra omständigheter motiverar arbetenas igångsättande. Beredskapsstaten omfattar alltså ett mycket stort artal anslag.

296. Beträffande *Konungens dispositionsrätt* till allmänna beredskapsstatens anslag stadgar RF § 63, att riksdagen äger »fastställa den ordning i vilken Konungen må förfoga över de i beredskapsstaten uppförda anslagen». Vid 1944 års riksdag beslöts att med stöd av allmän beredskapsstat fastställd förskottsstat endast kan disponeras t. o. m. trettionde dagen från riksdagssessions början, där ej annat av riksdagen beslutats, i likhet med vad som gäl-

ler beträffande förskottsstat hänförlig till beredskapsstaten för försvarsväsendet (SU 212, skr. 432). Vidare har riksdagen genom en särskild fullmakt vid sidan av riksstaten bemyndigat Konungen att utan riksdagens hörande dispo-

nera visst belopp för utförande av arbeten å beredskapsstaten, om arbetsmarknadsrådet så påfordrar. Detta belopp är för närvarande bestämt till högst 200 miljoner kronor (jfr prop. 87/1951, skr. 132).

XI. Tillgångar och skulder

A. Huvudprinciper för redovisningen av tillgångar och skulder

297. I *statsbokföringen* upptogs efter år 1810 såsom tillgångar skattefordringar samt av statskontoret, riksgäldsverket och vissa andra myndigheter förvaltade likvida medel och fordringar. Såsom skulder upptogs av dessa myndigheter redovisade löpande skulder samt senare även statslånen. I ständernas skrivelse den 18/8 1854 (skr. 95) uttalades uttryckligen att fastigheter och materialier icke skulle redovisas såsom tillgångar; om sådana tillgångar ingingo i bokföringen skulle de borttagas. Bokföringen borde nämligen utvisa tillgångarnas avkastning, icke deras kapitalvärde. Enligt 1854 års beslut skulle vidare i rikshuvudboken enligt samma principer upptagas av statskontoret förvaltade fonder. För dessa fonder, som till hudsaklig del motsvarade de nuvarande diversemedelsfonderna, uppfördes i rikshuvudboken som kapitaltillgång fondernas nettobehållning av fordringar och likvida medel.

298. Olägenheterna av att uppgifter angående statsverkets fasta och lösa egendom saknades i räkenskaperna föranledde emellertid 1867 års riksdag att anhålla, att Kungl. Maj:t ville vart nionde år upprätta *förteckningar över värdet av statsverkets fasta och lösa egendom* (skr. 51, riksdagsbeslutet § 41). Sådana förteckningar blevo där- efter av statskontoret upprättade för åren 1865, 1883, 1892, 1901, 1908 och 1918 samt av riksräkenskapsverket för

år 1928. Förteckningarna överlämnades till statsutskottet och publicerades i dess memorial (SU 16/1868, 32/1885, 36/1894, 38/1903, 22/1910, 211/1920 och 131/1929).

299. Genom tillkomsten av *statens affärsdrivande verk* erhöles ordnad redovisning i rikshuvudboken av viss fast egendom. Sålunda upptogs år 1876 statens i järnvägsanläggningar investerade medel till redovisning på en statlig kapitalfond. Fr. o. m. år 1912 blevo postverkets, telegrafverkets och statens vattenfallsverks tillgångar samt statens domäner upptagna till redovisning i rikshuvudboken (jfr riksstatskommittén 1910, sid. 44—82).

300. Med *1911 års budgetreform* erhöles de första riktlinjerna för en ordnad kapitalredovisning, som avsåg att omfatta värden för den staten tillhöriga egendom, som lämnar en i penningar uppskattningsbar avkastning eller representerar ett nyttjande- eller avyttringsvärde, som kan evalveras i penningar. Denna egendom sammanfördes med sina anskaffningsvärden (för statens domäner taxerade värden) på *produktiva fonder*, vilka sålunda kommo att redovisa det i respektive verksamhetsgrenar investerade statskapitalet. Bokföringen skulle därefter utvisa dels storleken av det i den produktiva verksamheten investerade statskapitalet, dels den statliga affärsverksamhetens lönsamhet och de produktiva fondernas avkastning.

Omedelbart efter genomförandet av 1911 års budgetreform anbefalldes statsbokföringskommittén att taga i övervägande, huruvida icke en redovisning även av den statens fasta egendom, som utnyttjas av andra myndigheter än de affärsdrivande verken, kunde åvägbringas. Förslag om redovisning i rikshuvudboken av statens fasta egendom framlades därefter av riksräkenskapsverket den 21/7 1922 samt efter remissbehandling och förnyat uppdrag den 17/9 1934. Med anledning av sistnämnda förslag fattades vid 1935 års riksdag beslut om inrättande av statens allmänna fastighetsfond (prop. 114, skr. 121). I samband härmed slopades de tidigare (p. 298) omnämnda förteckningarna över statens fasta och lösa egendom. Avsikten med fonden var att erhålla dels en fullständigare och kontinuerlig redovisning för statens i fast egendom investerade kapital, dels ock en samlad överblick över kostnaderna för denna egendoms förvaltning (jfr p. 256—259).

De fonder, som redovisas av statskontoret och som före år 1912 ingingo i statskapitalet, avsågo till betydande del donationsfonder samt andra för särskilt ändamål avsatta medel. Dessa fonders kapitalbehållning redovisas efter år 1911 icke längre såsom en del av statskapitalet utan behandlas såsom *diversemedelsfonder*, vilkas kapitalbehållning redovisas vid sidan om det bokförda statskapitalet.

301. *Redovisningen i rikshuvudboken av statens tillgångar och skulder* är för närvarande ordnad på följande sätt.

Sådana av huvudförvaltningar (jfr p. 12) omhänderthavda tillgångar och skulder, som skola ingå i riksbokslutet, redovisas av dessa förvaltningar på i vanlig ordning upprättade balanskon-

ton. Dessa konton samlas i riksbokslutet på i rikshuvudboken upplagda konton, ett för varje huvudförvaltning. I den mån sålunda redovisade tillgångar tillhöra fonder, som icke skola ingå i statens bokförda nettoförmögenhet (diversemedelsfonder), redovisas nettobehållningen för dessa fonder (fondkapitalet) som en skuld för respektive förvaltning. Skillnaden mellan tillgångar och skulder bildar *statskapitalet*, vilket i sin tur är uppdelat på ett antal kapitalfonder och statsregleringsfonden.

För varje *kapitalfond* upplägges i rikshuvudboken ett kapitalkonto, som utvisar fondens kapitalbehållning och dess avkastning. Statslånen redovisas av riksgäldskontoret, vars nettoskuld hänföres till en särskild skuldfond, riksgäldsfonden. Utfallet av riksstatens driftbudget (före 1938/39 utfallet av skattebudgeten) samlas på en särskild fondtitel, *statsregleringsfonden*. Då för täckning av budgetunderskotten budgetåren 1939/40—1944/45 lämnade kassaförstärkningar från riksgäldskontoret endast delvis återbetalats, utvisar statsregleringsfonden fortfarande en skuld till riksgäldsfonden. På grund härav redovisas för närvarande statsregleringsfonden såsom en skuldfond. Denna skuld nedbringas i den mån driftbudgeten lämnar överskott. Skillnaden mellan kapitalfondernas behållning och riksgäldsverkets skuldsaldo samt saldot på statsregleringsfonden utgör statens i rikshuvudboken redovisade nettoförmögenhet eller nettoskuld (betecknas »tillgångar utöver skulder» respektive »skulder utöver tillgångar»).

I det tryckta utdraget ur rikshuvudboken redovisas bokförda tillgångar och skulder fördelade såväl på myndigheter som på fonder. De diversemedelsfonder som redovisas i rikshuvudboken hänföres därvid till de kapitalfonder, med

vilkas verksamhet de hava samband, samt i övrigt (ca 80 %) till statsregleringsfonden.

302. De olika beslut genom vilka den nuvarande kapitalredovisningen tillkommit ha syftat till att erhålla en såvitt möjligt fullständig redovisning för tillgångar och skulder. Detta *fullständighetskrav* har emellertid först på senare tid vunnit gehör. Före år 1935 avskrevos exempelvis alla anläggningstillgångar, som icke utnyttjades för affärsmässig verksamhet, helt. I yttranden över förslaget angående inrättande av en statens allmänna fastighetsfond ifrågasatte flera remissinstanser behovet och värdet av en fullständig redovisning av statens anläggningstillgångar (jfr prop. 114/1935, sid. 15—21).

Önskemålet att i den centrala riksbokföringen erhålla en så långt möjligt fullständig redovisning av statens tillgångar och skulder har icke helt kunnat realiserats. Orsakerna kunna hänföras till bl. a. följande förhållanden:

a) Tillgångar och skulder som redovisats av andra myndigheter än huvudförvaltningar bli icke synliga i rikshuvudboken. Därest av sådana myndigheter redovisade tillgångar och skulder upptogos i riksbokföringen, skulle dock icke statens bokförda nettoförmögenhet påverkas härav. Hos dessa myndigheter förekommande medelsbehållningar ha nämligen karaktär av diverse medel. Verkliga behållningar av riksstatsmedel förekomma icke eftersom sådana medel få behållas hos myndigheterna från det ena budgetåret till det andra endast i den mån de motsvaras av redovisade utgiftsrester. Frånsett mot diversemedelsbehållningarna svarande skulder förekomma inga andra skulder än utgiftsrester.

b) Fast egendom, om vars redovisning beslut ännu ej meddelats, är icke

redovisad i bokföringen. Förslag om komplettering av fastighetsredovisningen ha dock utarbetats av därav berörda myndigheter.

c) Inventarier och förråd redovisas med värden endast i den mån de utnyttjas produktivt. Någon redovisning av de administrativa myndigheternas och försvarets inventarier och förrådsbehållningar kommer icke i fråga, eftersom de anskaffas med anlåtande av anslag på driftbudgeten och alltså i realiteten omedelbart helt avskrivs.

d) Samtliga statens förpliktelser redovisas ej i bokslutet. Löpande skulder redovisas av de affärsdrivande verken, men ej av administrativa myndigheter. Vissa staten åvilande förpliktelser redovisas endast i riksgäldskontorets årsbok.

303. Den tillgångsredovisning, som nu genomförts, utmynnar i en *jämförelse mellan bokförda tillgångar och skulder*, uttryckt som ett bokfört kapitalvärde vanligen benämnt »statens i rikshuvudboken redovisade nettoförmögenhet».

Det anses icke alltid nödvändigt att en statsskuld skall motsvaras av statsägda tillgångar. Den säkerhet som ligger bakom en statsskuld behöver nämligen icke på samma sätt som hos ett enskilt företag vara garderad genom tillgångsvärden utan kan även bestämmas med hänsyn till vederbörande lands ekonomi och betalningsförmåga. I Sverige har emellertid sedan länge tillämpats regeln att statslån normalt skola upptagas endast för att finansiera produktiva investeringar. De statslån, som upptagas för att finansiera budgetunderskott avses enligt nuvarande budgetsystem skola återbetalas med skattemedel genom överbalansering av budgeten.

Denna regel har utvecklats ur en på gammal tradition stödd praxis. Under

krigsåren 1939—1945 måste den genom de stora och återkommande budgetunderskotten sättas ur funktion. Principen kommer dock till uttryck genom att de under nämnda år uppkomna underskotten balanseras såsom en statsverkets skuld till riksgäldskontoret, vilken nedbringas vid uppkommande överskott å driftbudgeten. En följd av den nämnda finansregeln är att kostnaderna för statsskuldens förräntning icke bruka överstiga avkastningen av statens kapitalfonder.

304. Några allmänna regler för redovisningen av tillgångar och skulder och för rikshuvudbokens uppställning har ej fastställts av riksdagen. Visserligen är det klart att riksdagens under 1800-talet gjorda uttalanden om rikshuvudboken innebära, att den av riksgäldskontoret förvaltade statsskulden skall redovisas i rikshuvudboken. Vidare får 1911 års beslut om riksstatens uppställning anses innebära att tillgångar, anskaffade med anslag som anvisats under rubriken »Utgifter för kapitalökning» respektive under kapitalbudgeten, böra i rikshuvudboken redovisas som tillgångar. Likaså har riksdagen genom beslut om inrättande av statens fastighetsfonder utsagt, att viss fast egendom skall redovisas som tillgång i rikshuvudboken. Men riksdagen har därmed icke tagit ställning till alla de olika spörsmål, som sammanhånga med sättet för redovisningens ordnande.

I praxis har Kungl. Maj:t förfarit så att de väsentligare principfrågorna i fråga om tillgångs- och skuldredovisningen underställts riksdagens prövning eller avgjorts först sedan riksdagen beretts tillfälle att däröver avgiva yttrande, medan detaljspörsmålen reglerats utan riksdagens hörande. Kapitalfonder uppläggas en-

ligt numera tillämpad praxis endast sedan riksdagens beslut inhämtats. Tidigare har dock vid flera tillfällen förekommit att riksdagen anvisat medel för kapitalökning utan att ange särskild fondtitel, varvid de redovisande myndigheterna upplagt för redovisning av därmed uppkomna tillgångsvärden lämpade fondtitlar. På detta sätt tillkommo exempelvis fonden för låneunderstöd och fonden för förlag till statsverket.

B. Tillgångarnas och skuldernas gruppering

305. Efter genomförandet av 1911 års budgetreform har successivt utbildats ett för samtliga myndigheter och fonder gemensamt schema för grupperingen av tillgångs- och skuldposterna i rikshuvudboken och i myndigheternas balanskonton.

Tillgångarna grupperas under följande rubriker:

- a) »Fast egendom», uppdelad i markvärden och byggnadsvärden.
- b) »Rullande järnvägsmateriel och fartyg m. m.».
- c) »Inventarier och förråd».
- d) »Aktier och riksbankens kapital».
- e) »Utlånta medel», uppdelade i obligationer och övriga utlånta medel.
- f) »Förskott».
- g) »Myndigheters fordringar hos andra myndigheter» resp. »Fonders fordringar hos andra fonder».
- h) »Övriga fordringar».
- i) »Kontant behållning och i bank inestående medel».

Skuldsidan omfattar statskapitalet samt tre huvudrubriker för skulder:

- a) »Diverse medel».
- b) »Myndigheters skulder till andra myndigheter» resp. »Fonders skulder till andra fonder».

c) »Övriga skulder».

Rubriken »Diverse medel» är i sin tur uppdelad på underrubrikerna »Avskrivningskonton» och »Övriga diverse medel», varav den senare omfattar diverse medelstitlarnas kapitalbehållning.

Endast rubriken »Övriga skulder» omfattar skulder i egentlig mening.

Rubrikerna »Avskrivningskonton» och »Myndigheters skulder till andra myndigheter» resp. »Fonders skulder till andra fonder» äro endast motposter till motsvarande tillgångsvärden.

Statskapitalet framkommer som ett saldo mellan tillgångar och skulder och redovisas under rubriken »Behållning resp. nettoskuld», fördelat på underrubrikerna »Kapital» och »Balanserade överskottsmedel».

Såsom kapital redovisas de i statens kapitalfonder investerade behållna statsmedlen och såsom balanserade överskottsmedel de överskottsmedel, som icke inlevererats före budgetårsskiftet. Under rubriken balanserade överskottsmedel uppföres även statsregleringsfondens skuldsaldo.

C. Redovisning av anläggningstillgångar

306. Anläggningstillgångar återfinnas huvudsakligen under rubrikerna »Fast egendom», »Rullande järnvägsmateriel och fartyg m. m.» samt »Aktier och riksbankens kapital» men delvis även under rubrikerna »Inventarier och förråd» och »Förskott».

307. Rubriken »Fast egendom» omfattar markvärden samt värden för byggnader och anläggningar, däribland även sådana anläggningar som telegrafverkets linjenät, kanaler, dockor m. m. Byggnader på annans mark redovisas även under denna rubrik även om de icke äro fast egendom i juridisk mening. Vissa tillgångar, som i juridisk

mening äro att anse såsom fast egendom, exempelvis maskiner på fast underlag, rullande järnvägsmateriel m. m. redovisas icke under denna rubrik utan under efterföljande rubriker, detta i syfte att samla respektive tillgångsvärden under de grupprubriker, där de i avskrivningshänseende höra hemma.

Vid genomförandet av den nuvarande fastighetsredovisningen ha värderingsproblemen medfört särskilda svårigheter.

För de under kommunikationsdepartementet lydande affärsverken har man eftersträvat en redovisning av det investerade statskapitalet. Dessa verks anläggningar ha därför uppförts med sitt ursprungliga anskaffningsvärde. Värde motsvarande det belopp, som belastats anslag, användes också för huvuddelen av de anläggningar, som tillkommit efter år 1912 med anlitande av investeringsanslag (kapitalökningsanslag).

Senast kända taxeringsvärde användes före år 1944 för de på domänverkets fond redovisade fastigheterna. Efter år 1944 har man, för att undvika årliga korrigeringar av bokföringsvärdena, bibehållit de på domänfonden då redovisade värdena oförändrade.

Taxeringsvärdet vid tidpunkten för invärdering användes för mark som tidigare varit statsegendom men icke redovisats i bokföringen samt för mark som förvärvats genom gåva.

Genom särskild beräkning erhållna värden användas sedan år 1935 för byggnader och anläggningar som varit statsegendom innan de upptagits till redovisning i statsbokföringen eller som förvärvats genom gåva.

Egendom som förvärvats genom byte åsattes i regel samma värde som den utbytta egendomen.

Förändringen av fastighetsvärdena uttryckes vid värdeminskning genom

avskrivning. Värdestegring redovisas ej. När de successiva korrigeringsarna av domänverkets fastighetsvärden upphävdes avsågs emellertid icke, att de då angivna fastighetsvärdena skulle bibehållas för all framtid. Avsikten var endast att undvika årliga korrigeringar.

Huvudprincipen för värdering av fast egendom kan alltså anges så, att anläggningar som successivt förslitas och därför böra avskrivas normalt bokföras till sina anskaffningsvärden, medan värdet för jordegendomar och andra fastigheter, som till stor del varit stategendom sedan urminnes tid och förutsättes skola bibehållas för all framtid, vid vissa tidpunkter korrigeras till belopp, som så vitt möjligt motsvarar ett aktuellt värde.

308. *Avskrivning av fastighetsvärden.* Enligt de med 1911 års budgetreform införda reglerna skulle tillgångarna icke avskrivas utan bibehållas vid sitt värde genom fortlöpande underhåll. Sedermera infördes successivt vid de större affärsdrivande verken förnyelsefonder, till vilka medel avsattes från driftkostnadsstaten. Dessa medel kunde i sin tur användas för förbättringsarbeten och ersättningsanskaffningar. Därmed tillkom en form av kapitalinvestering vid sidan av riksstaten. Vid tiden för genomförandet av 1944 års reform voro på grund härav de faktiska tillgångsvärdena avsevärt högre än de bokförda. Detta medförde olägenheter i flera avseenden. Den verkliga nyinvesteringen kom icke till synes i bokföringen. Avskrivningarna beräknades på för låga värden och förnyelsefonderna förbrukades i sådan omfattning, att de till dem avsatta beloppen icke motsvarade verkliga avskrivningsbehovet (jfr prop. 199/1938 och 1/1944, Ink., bih. E, samt Kb., Investeringsplanen). För att rätta

till dessa missförhållanden korrigerades i samband med omläggningen av kapitalbudgeten de affärsdrivande verkens tillgångsvärden så, att anskaffningsvärdet för samtliga tillgångar blev redovisat på balanskontots tillgångssida. Det belopp varmed tillgångarna ökades upptogs samtidigt under på skuldsidan uppförda värdeminskningsskonton, till vilka kvarstående behållningar på de tidigare förnyelsefonderna samtidigt överfördes (prop. 276/1944, skr. 430).

När fastighetsfonderna inrättades påbörjades samtidigt avsättning till värdeminskningsskonto för de fastigheter som invärderats i syfte att i budgeten erhålla ett uttryck för den årliga värdeminskningen trots att de tidigare anskaffats med skattemedel och sålunda redan voro avskrivna. I samband med 1944 års omläggning av kapitalbudgeten korrigerades denna bokföring på så sätt att de byggnader, som tidigare voro uppförda, ansågos vara avskrivna med så stort belopp som bort vara avsatt till värdeminskningsskonto, därest de med 1944 års beslut införda reglerna hade varit tillämplade sedan fastigheternas tillkomst. Endast de belopp, som därefter återstodo som kapitalvärden, skulle ytterligare avskrivas. Avskrivning av fastighetsvärdena sker därefter regelmässigt genom avsättning till värdeminskningsskonto. Avskrivningskvoterna skola vara så avpassade, att varje såsom kapitaltillgång bokfört värde skall vara täckt inom den tid som svarar mot tillgångens beräknade livslängd. Avskrivningskvoterna för affärsverken fastställas av Kungl. Maj:t och beräknas enligt affärsmässiga regler samt med hänsynstagande till de förhållanden, som för varje särskilt verk äro av betydelse för bedömning av den tid, inom vilken olika slag av tillgångar kunna utnyttjas. För affärsverken uppgå av-

skrivningskvoterna i regel till 1 à 2 procent av byggnads- och anläggningsvärdena. För statens järnvägar och telegrafverket ha dock avskrivningarna fr. o. m. år 1951 ökats till belopp som skola motsvara avskrivning på återanskaffningsvärdet.

För fastighetsfonderna bestämmas avskrivningskvoterna av riksdagen. Vid den allmänna fastighetsfondens inrättande bestämdes avskrivningen enhetligt till 1½ procent per år av fastigheternas bokförda värden. Enligt de grunder för avskrivning av fondens tillgångar, som antogs vid 1938 års riksdag (prop. 199, skr. 284), skall en viss, av det statsfinansiella läget oberoende grundavskrivning ske i fråga om samtliga byggnadsanslag. De nya avskrivningsgrunderna, som även gälla försvarets fastighetsfond, innebära, att avskrivningstiden skall utgöra 60 år i normalfall men 40 år för byggnader, beträffande vilka ett extraordinärt avskrivningsbehov anses föreligga (jfr ovan p. 129 och 257).

Vid försäljning eller vid bortskrivning ur bokföringen av genom olyckshändelse minskade byggnadsvärden samt vid omföring av byggnadsvärden mellan statliga kapitalfonder anses vederbörande fastighets bokförda nettovärde vara lika med det på tillgångssidan uppförda bokföringsvärdet, reducerat med det belopp som för samma fastighet påförts värdeminskningsskontot. Om för viss grupp av tillgångar skett kollektiv avskrivning beräknas bokförda nettovärdet med hänsyn till vad som enligt tillämpade normer kan anses vara för fastigheten i fråga överfört till värdeminskningsskonto.

309. *Fastighetsredovisningen är icke fullständig.* Fast egendom som icke förvärvats genom anlitande av investe-

ringsanslag (resp. anslag för kapitalökning) eller som icke enligt särskilda beslut skall redovisas bland statens tillgångar, är icke bokförd som tillgång i rikshuvudboken. Förslag om komplettering av fastighetsredovisningen föreligger numera.

Fast egendom som ursprungligen förvaltats av domänverket men som genom särskilt beslut ställts till annan myndighets förfogande har tidigare brukat avskrivas ur domänfonden utan att upptagas på annan kapitalfond (frånsett de egendomar som överförts till statens järnvägar och statens vattenfallsverk). Enligt ett principuttalande vid 1939 års riksdag (prop. 1/1939, Utg. sid. 14—15) avses sådan jord och skogsegendom, som icke nu redovisas på någon statlig kapitalfond, skola redovisas på domänfonden. Domänfondens förräntningsplikt skall därvid möjliggöras genom att fonden från budgeten tillföres en ersättning motsvarande räntan på egendomens kapitalvärde. I analogi härmed avses att annan icke bokförd fastighet på motsvarande sätt skall upptagas till redovisning i statens allmänna fastighetsfond. Förslag härom är för närvarande föremål för remissbehandling.

310. Frågor rörande *fastighetsredovisningens ordnande* behandlas i regel av Kungl. Maj:t. De mera väsentliga principfrågorna, alltså spörsmål som sammanhännga med inrättandet av nya kapitalfonder samt uppförande av större fastighetsgrupper i redovisningen, ha underställts riksdagens prövning. Frågor som beröra bestämmningar av tillgångsvärden m. m. avgöras i regel utan riksdagens hörande. Kungl. Maj:t ha i enstaka fall beslutat att en staten tillhörig, icke redovisad fastighet skall upptagas till redovisning på en redan existerande kapitalfond. Därest fastig-

het tillfallit staten genom gåva eller dylikt torde riksdagens godkännande böra inhämtas före invärdering på kapitalfond på grund av de förpliktelser i fråga om underhåll m. m. som komma att åvila statsverket.

311. *Rullande järnvägsmateriel och fartyg m. m.* Rullande järnvägsmateriel har redovisats i rikshuvudboken alltsedan järnvägsanläggningarna upptogos till redovisning år 1876. I fråga om värdering av tillgångarna samt deras avskrivning gälla i huvudsak samma principer som angivits för fastighetsredovisningen. För vissa materielgrupper göres avskrivning kollektivt. Avskrivningskvoterna variera i förhållande till objektens genomsnittliga livslängd. Tillgångsvärdena justerades i samband med 1944 års kapitalbudgetsömläggning så, att tillgångarna blevo upptagna med sitt faktiska anskaffningsvärde och samtidigt därmed korrigerades i samma mån motsvarande värdeminskningsskonton.

Såsom fartyg redovisas endast de fartyg, som disponeras i kommersiell verksamhet, nämligen statens järnvägars ångfärjor samt postverkets ångbåtlinje Kalmar—Borgholm. Krigsfartyg, bogserbåtar, motorbåtar m. m. ha ej åsatts tillgångsvärden.

312. Redan före år 1912 redovisades vissa *inventarier* i statsbokföringen, nämligen de inventarier som tillhörde statens järnvägar. Med 1911 års budgetreform tillkommo inventarier, redovisade av övriga affärsdrivande verk. I samband med genomförandet av 1944 års ömläggning av kapitalbudgeten infördes emellertid regeln, att kontorsinventarier och liknande tillgångar icke skulle redovisas såsom tillgångar i rikshuvudboken. Detsamma skall — utom

vid väg- och vattenbyggnadsverket — gälla personbilar. Såsom inventarier redovisas därefter under rubriken »*Inventarier och förråd*» endast arbetsmaskiner, maskinverktyg, bangårdsmaskiner, mudderverk, omnibussar och liknande i direkt produktiv verksamhet använda tillgångar av väsentligt värde samt väg- och vattenbyggnadsverkets motorfordon. Dessa tillgångar avskrivs i vanlig ordning genom avsättning till värdeminskningsskonto. Avskrivningskvoterna fastställas enligt allmänt vedertagna affärsrättsliga grunder. Den omständigheten att vissa inventarier sålunda icke redovisas med tillgångsvärdet utesluter icke att myndigheterna äro skyldiga att i vanlig ordning upprätta inventarieförteckningar (skr. 59/1879, KK 456/1951).

Till inventarier torde räknas även Hallwylska museets samlingar, vilka i rikshuvudboken äro uppförda med ett värde av 2 milj. kronor, beroende på att de tillhöra en diversemedelstitel. I övrigt äro museernas samlingar och andra liknande tillgångar icke bokförda med värden.

313. Rubriken »*Aktier och riksbankens kapital*» omfattar dels statens aktieinnehav i statsägda aktiebolag, dels de medel som för förräntning av diversemedelsfonder m. m. placerats i aktier i enskilda företag, dels ock riksbankens kapital, vilket redovisas på samma sätt som ett aktieinnehav. Riksbankens tillgångar och skulder redovisas icke i rikshuvudboken.

Aktierna upptagas i regel med sitt anskaffningsvärde eller det lägre värde, till vilket de enligt särskilt beslut nedskrivits.

314. Under rubriken »*Förskott*» återfinnas slutligen vissa värden, som äro

hänförliga till anläggningstillgångar. Vid affärsverken bokföras nämligen ofta kostnader för pågående, icke färdiga arbeten på särskilda konton för *balanserade arbeten*, från vilka kostnaderna överförs till respektive tillgångskonton i den mån arbetena bliva så pass slutförda, att kostnaderna kunna fördelas. Dessa kostnader, som vanligen äro förskotterade med disponibla likvida medel, redovisas under förevarande rubrik.

För fastighetsfonderna till pågående byggnadsarbeten förskotterade medel täckas från statsverkets checkräkning och redovisas på förskottstitel till dess de blivit ersatta med från investeringsanslag lyfta medel.

D. Redovisning av omsättnings-tillgångar

315. Omsättningstillgångar — förråd, fordringar och likvida medel — återfinnas under rubrikerna »Inventarier och förråd», »Utlånta medel», »Förskott», »Övriga fordringar» samt »Kontant behållning och i bank inestående medel».

316. Under rubriken »*Inventarier och förråd*» redovisas affärsverkens förråd av förbrukningsmateriel, råvaror och i vissa fall färdiga varor, statens reservförråd, inventarier och förråd för väghållningen samt mynt- och justeringsverkets förråd av metaller.

Anskaffningarna av förråden ha finansierats genom anlåtande av dels för ändamålet anvisade investeringsanslag, dels andra för de affärsdrivande verken disponibla rörelsemedel. Förrådstillgångarna äro i regel upptagna till lägsta anskaffningsvärdet. De ingå i rörelsekapitalet och äro icke föremål för avskrivningar. I den mån förrådsbehållningar — för undvikande av förlust — upptagas till lägre värde än anskaff-

ningsvärdet sker detta genom direkt nedskrivning av bokföringsvärdet. För statens reservförråd har indirekt avskrivning använts genom ett på statens reservförrådsfond uppfört värdeminskningsskonto. Fonden bildades per den 30 juni 1948 (prop. 100, skr. 317), varvid ett belopp motsvarande skillnaden mellan tillgångarnas bokförda värde (de redovisades dessförinnan vid sidan om riksbokföringen) och samma tillgångars förkrigsvärde upptogs på ett värdeminskningsskonto. Detta konto användes därefter som ett prisregleringskonto. Metoden att utjämna förändringar i inköps- och konsumtionspris med hjälp av prisregleringskonton användes även i annan statlig förrådsbokföring. I övrigt korrigeras förrådsbehållningarnas värden hos de affärsdrivande verken genom den prissättning av till driften utlämnat materiel, som affärsverkens styrelser själva äga besluta.

317. Såsom »*Utlånta medel*» redovisas fordringar på grund av statens utlåningsverksamhet. I huvudsak avses därmed de lån, som utlämnats från statens utlåningsfonder och fonden för läneunderstöd. Men staten bedriver även annan utlåningsverksamhet, nämligen dels i form av lån som av särskilda skäl utlämnas av statens affärsdrivande verk och dels en omfattande utlåning som sker i syfte att placera vissa statliga fondmedel och vissa andra av statsmyndigheter omhändertagna medel. Santliga lån redovisas med sina faktiska värden. De förluster, som kunna uppkomma i samband med utlåningen täckas sedan år 1938 i fråga om statens utlåningsfonder och fonden för läneunderstöd genom avsättning av medel till fonden för oreglerade kapitalmedesförluster (jfr p. 130). Medel som anvi-

sats på riksstaten såsom avskrivningsanslag för upprätthållande av det statliga förräntningskravet å det i fonderna investerade kapitalet (jfr ovan p. 129) överföres till fonderna och redovisas hos dessa på särskilda avskrivningskonton.

318. Under rubriken »Utlånta medel» redovisas även de statliga myndigheternas *innehav av obligationer*. På rikshuvudbokens konton göres dock skillnad mellan obligationer och övriga utlånta medel. Obligationsinnehavet avser i främsta rummet diverse medel, som i förräntningssyfte placerats i obligationer, men även statliga fondmedel kunna placeras på detta sätt. Obligationerna skola i regel bokföras med sina anskaffningsvärden (k. cirk. 8/1871).

319. Under rubriken »Förskott» redovisas fordringar, som uppkommit genom förskottslikvider till leverantörer i den mån likviderna icke kunnat avföras på anslag samt fordringar på ämbets- och tjänstemän för förskottsvis utlämnade medel intill dess förskotten blivit i vederbörlig ordning redovisade. Sådana förskott avräknas mot anslag på sätt förut angivits (p. 183).

320. Alla övriga fordringar, som uppkommit i statliga myndigheters verksamhet, redovisas under rubriken »Övriga fordringar». Hit höra i första hand debiterade icke influtna skatter samt de affärsdrivande verkens kundfordringar. Fordringar av denna art redovisas med sitt faktiska värde. Särskild hänsyn tagas icke till eventuella förlustrisker.

Osäkra fordringar, som uppkomma på grund av redogörarens bristande redovisning av influtna statsinkomster, brukade tidigare icke alltid redovisas såsom tillgångar i bokföringen (jfr *rev. ber.* 1937 § 39). Enligt föreskrifter som

numera meddelats av riksräkenskapsverket, skall sådan osäker fordran upptagas som tillgång i statsbokföringen under rubriken »propriebalans» och ett motsvarande belopp till utjämning av densamma uppföres på skuldsidan under rubriken »osäkra fordringars avskrivningskonto». Vid förskingring av exempelvis anslagsmedel omföres det förskingrade beloppet till ett propriebalanskonto. För täckning av den uppkomna bristen brukar i sådana fall särskilda medel anvisas, vilka likaledes skola redovisas under »osäkra fordringars avskrivningskonto».

321. Gällande bestämmelser och praxis beträffande *efterskänkande av kronans fordringar* framgå dels av vissa författningar, dels av innehållet i bemyndiganden, som riksdagen vid skilda tillfällen lämnat Kungl. Maj:t.

För ett speciellt fall är dock den konstitutionella principfrågan reglerad. RF § 26 stadgar nämligen att Konungen äger i brottmål göra nåd, vilket innebär, att Kungl. Maj:t utan riksdagens hörande kan eftergiva ådömda böter.

De bestämmelser, som gälla rörande *myndigheternas rätt att verkställa avskrivningar*, utfärdades år 1830. Sedan riksdagens revisorer i berättelsen över sin år 1827 verkställda granskning funnit, att för olika tillfällen och under olika former avskrivningar blivit beviljade av kronans fordringsanspråk hos enskilda personer, anhöllo rikets ständer (skr. 268/1829), att Kungl. Maj:t täcktes till nästkommande ständers prövning och avgörande överlämna förslag till allmän stadga om avskrivningar i statens räkenskaper.

I anledning härav utfärdade Kungl. Maj:t en förordning angående behandlingen av extraordinarie avskrivningsfrågor och anmärkningsmål (KF 85/

1830) samt uppdrog åt krigskollegium, förvaltningen av sjöärendena och statskontoret att inkomma med förslag till mera bestämda föreskrifter rörande grunderna och villkoren för avskrivningar i statens räkenskaper och eftergift av kronans fastställda fordringar, en fråga, som Kungl. Maj:t fann utgöra föremål för sin och ständernas gemensamma prövning.

Det är uppenbart att Kungl. Maj:t här avsett att inom gränserna för sin ekonomiska lagstiftningsmakt meddela riktlinjer för myndigheternas avskrivningsrätt, samt med riksdagen sedermera upptaga frågan i hela dess räckvidd. Så skedde emellertid icke och frågan är alltjämt öppen.

1830 års förordning stadgar bl. a. följande.

»Extraordinarie avskrivning må endast i de fall beviljas, då den förlust i penningar eller persedlar, varom fråga är, utredes vara tillkommen utan någons förvällande, eller då tillgång till förlustens ersättning brister hos den eller dem, som därtill äro lagligen förpliktade.

Innan någon extraordinarie avskrivning får ske, skola därför alltid i laga ordning undersökas alla omständigheter, som med frågan äga gemenskap, på det att upplysas må, om och i vad måtto förlusten må tillskrivas vederbörandes uraktlåtna tillsyn, uteblivna anmärkningar vid inkomna räkenskaper, eller felaktiga dispositioner.»

Efter sålunda föregången utredning äger förvaltningsverket in pleno pröva och avgöra alla avskrivningsfrågor.

Den ursprungliga avskrivningsförordningen har kompletterats med vissa nya föreskrifter genom kungörelsen den 29 september 1911 (nr 106) angående extra ordinarie avskrivning av vissa kronans utestående fordringar. Här stadgas att extra ordinarie avskrivning av kronans utestående fordringar må, utom i de fall där sådan avskrivning eljest är medgiven, äga rum jämväl då gäldenär

eller annan, som för fordran på grund av borgen eller eljest är ansvarig, blivit i särskilt angiven ordning eftersökt, utan att han anträffats eller kännedom om hans vistelseort här i riket kunnat erhållas.

Om den betalningsskyldiges eftersökande och efterfrågande i mantals- eller kyrkoskrivningsorten icke kunnat ske, av anledning att kännedom om någondera orten icke kunnat trots anställda efterforskningar vinnas, må den omständigheten icke utgöra hinder för avskrivande av fordran, då förhållandena i övrigt giva anledning antaga, att fordringen icke kan komma att inflyta. Dylik avskrivning må vidare ske, då fordran icke kunnat indrivvas, oaktat två utmättningsförsök blivit verkställda och minst fem år förflutit mellan varje försök. Om den betalningsskyldige gjort konkurs, vari utdelning å kronans bevakade fordran antingen icke alls eller endast delvis kunnat erhållas, skall detta i fråga om avskrivning anses vara av lika verkan som utmättningsförsök.

Den vidsträcktare rätt till avskrivning, som i denna kungörelse medgivits, gäller fordran för skillnadsarrende oavsett dess belopp, men annan fordran endast såvitt dess kapitalbelopp icke överstiger ettusen kronor, samt skall ej tillämpas, då vederbörande myndighet finner särskilda förhållanden giva anledning antaga, att fordran kan komma att framdeles gäldas.

Innebörden av dessa författningar är oklar i två viktiga hänseenden. För det första avse författningarna endast extraordinarie avskrivningar. Någon definition av detta begrepp lämnas icke och skilda tolkningar av termen ha förekommit.

För det andra är rättsverkan av en i enlighet med nämnda författningar verkställd avskrivning oklar. Med hän-

syn till omständigheterna vid tillkomsten av 1830 års förordning ligger det närmast till hands att antaga att i förordningen blott åsyftas ett rent bokföringsmässigt avförande av en fordran ur räkenskaperna, varvid statens fordran mot gäldenären alltjämt kvarstår enligt vanliga preskriptionsregler. Den motsatta ståndpunkten — att själva fordran utsläckes i och med avförandet ur räkenskaperna — får dock visst stöd av föreskriften om att part äger föra klagan hos Kungl. Maj:t över beslut om att sökt eller anmäld avskrivning icke beviljas.

Särskilda bestämmelser om avskrivning finnas i vissa *myndigheters instruktioner*. Sålunda stadgas i instruktionerna för järnvägsstyrelsen, telegrafstyrelsen, vattenfallsstyrelsen och generalpoststyrelsen att, då förfallna avgifter icke godvilligt inbetalas och vederbörande styrelse finner att utsikt saknas att genom lagliga åtgärder erhålla avgifterna, styrelsen äger avföra dem ur räkenskaperna.

Om avkortning och avskrivning av *debiterad skatt* meddelas föreskrifter i 81—88 §§ uppbördsförordningen. Avkortning sker vid oriktig debitering och i vissa liknande fall. Avskrivning ifrågakommer då den skattskyldige saknar utmättningsbara tillgångar och införsel ej kan äga rum, samt under vissa förutsättningar då den skattskyldige ej kan anträffas eller vistas utrikes. Avskrivningen medför ej att fordringsanspråket upphör.

Avskrivning i *statlig utlåningsverksamhet m. m.* skulle före 1929 underställas riksdagen i frågor om eftergivande av utlämnade lån. Kungl. Maj:t erhöll emellertid av 1929 års riksdag (prop. 149, skr. 97) bemyndigande tills vidare att beträffande lån, som lämnats från statens under statskontorets för-

valtning stående utlåningsfonder eller vissa andra fonder, efter prövning av omständigheterna i varje föreliggande fall biträda ackord i eller utom gäldenärs eller löftesmans konkurs ävensom eljest vid gäldenärs eller löftesmans obestånd helt eller delvis eftergiva långivarens rätt. Av 1940 års riksdag (prop. 281, skr. 373) utsträcktes tillämpningsområdet för bemyndigandet till att avse i huvudsak även lånefordringar under fonden för låneunderstöd. Vidare har Kungl. Maj:t av 1942 års riksdag (prop. 241, skr. 388) erhållit bemyndigande tills vidare att efter prövning i varje särskilt fall biträda ackordsuppgörelser i avseende å kronans fordringar för försålda kronoegendomar. Bemyndigandet hade ursprungligen fr. o. m. år 1934 lämnats för ett år i sänder.

En annan typ av staten tillkommande fordringsrätt utgöres av *skadeståndsanspråk mot enskilda*. Kungl. Maj:t föreslog i prop. 87/1945 att riksdagen skulle bemyndiga Kungl. Maj:t att avgöra ärenden, som gällde dels befrielse från av judiciell domstol ålagd ersättningskyldighet till kronan på grund av förlust av eller skada å egendom tillhörande krigsmakten, dels ock efterskänkande av fordran, grundad på kronans regressrätt mot förare av kronans motorfordon, luftfartyg etc. i fråga om kapitalbelopp av i varje särskilt fall högst 10 000 kronor. Riksdagen (skr. 155) biföll förslaget, dock med den jämkningen att maximibeloppet sattes till 5 000 kronor. Bemyndigandet har årligen förlängts.

Ett område, som under lång tid varit föremål för konstitutionella meningskiljaktigheter, innefattar ärenden om efterskänkande av fordringar, som uppkommit genom *utbetalningar i strid mot gällande löne- och pensionsbestämmel-*

ser. För dylika fall har riksdagen, åtminstone vid vissa tillfällen, släppt kravet på medbestämmanderätt. I en reservationsvis inom konstitutionsutskottet år 1929 (KU 14, s. 30) framförd anmärkning uttalades, att efterskänkande av felaktigt utbetalade statsmedel borde ske med största varsamhet. Man synes sålunda ha förutsatt att Kungl. Maj:t kunde besluta om dylikt efterskänkande i vissa fall. I prop. 375/1946 begärdes riksdagens yttrande rörande vissa riktlinjer för behandling av ärenden av förevarande art. Riksdagen anförde (SU 305, skr. 565), att det av praktiska skäl vore erforderligt, att Kungl. Maj:t hade befogenhet att besluta om befrielse från återbetalningsskyldighet. Dock borde ärenden som avsåge belopp över 5 000 kronor underställas riksdagen.

Vissa hithörande spörsmål ha berörts i Förvaltningsrättslig tidskrift (Ehnbom: Om avkortning och avskrivning av statens fordringar).

I riksräkenskapsverkets instruktion (778/1947, 22 §) finns följande föreskrift om *leuterationsrätt* intagen:

Därest anmärkning rör sig om belopp av ringa storlek eller ärendets fortsatta handläggning anses välla mera arbete och kostnad än som motsvarar det belopp, varom fråga är, må riksräkenskapsverket kunna låta saken förfalla. Vid fattande av dylikt beslut bör hänsyn tagas till föreliggande omständigheter, såsom om beloppet representerar en tid efter annan återkommande utgift, om i en och samma räkenskap förekommer mer än en dylik utgift eller om principiella skäl till anmärkning kunna anses föreligga.

Om anmärkning prövas vara lagligen grundad, men den anmärkta åtgärden finnes hava varit ur det allmännas synpunkt gagnelig eller skäligen eller om eljest särskilda skäl föreligga, må, även i andra fall än som i 1 mom. avses, ersättningsanspråket eftergivnas.

I lantbruksstyrelsens och arbetsmarknadsstyrelsens instruktioner fin-

nas intagna stadganden av samma innebörd.

Beträffande *danaarv* gällde före tillkomsten av den nya arvslagen att riksdagen skulle höras i fråga om avstående av kronans rätt till arvfallen egendom. Då förslaget till ny arvslag 1928 förelades riksdagen (prop. 17) föreslogs i propositionen att Kungl. Maj:t i fortsättningen skulle få rätt att i vissa fall utan riksdagens hörande eftergiva allmänna arvsfondens rätt till arv. Riksdagen förbehöll sig dock att även i fortsättningen ha medbestämmanderätt i dessa ärenden (skr. 154).

322. Under rubriken »*Kontant behållning och i bank innestående medel*» redovisas statsverkets likvida medel, till den del de redovisas av huvudförvaltningar och icke äro deponerade i riksgäldskontoret.

För statliga myndigheter upprätthålles numera genomgående regeln, att i kassor icke böra förvaras större penningssummor, än som för rörelsens handhavande är ofrånkomligen nödvändigt. Efter statsbokföringsreformen har för praktiskt taget alla statsmyndigheter genomförts systemet med kontanta förskottskassor, vilkas storlek bestämmes av Kungl. Maj:t eller för underförvaltningar av överordnad myndighet.

I övrigt skola kontanta medel enligt KK 453/1951 vara insatta i riksbanken, postgiroörelsen eller, efter beslut av Kungl. Maj:t i varje särskilt fall, Sveriges Kreditbank aktiebolag, fränsett de fall då medel enligt särskilda bestämmelser få göras räntebärande genom placering i enskild bank. Sistnämnda undantag avse praktiskt taget uteslutande medel som tillhöra diversemedelsfonder.

Till den del statsverkets likvida medel icke äro omedelbart erforder-

liga för statsverkets behov skola de deponeras i riksgäldskontoret (regl. för riksgäldskontoret § 39). För att nedbringa behovet av likvida medel har upplagts en för samtliga huvudförvaltningar gemensam räkning i riksbanken, statsverkets checkräkning (tidigare statsverkets giroräkning, KK 145/1909, ersatt genom KK 856/1920 och 512/1934). De affärsdrivande verken ha egna checkräkningar i riksbanken, men få anlita statsverkets checkräkning för att lyfta medel på riksstatsanslag och för inbetalning av överskott till statsverket (k. br. 1/2 1946). Tullverket insätter influtna medel på egen checkräkning i riksbanken, från vilken generaltullstyrelsen successivt till statsverkets checkräkning överför de medel, som icke erfordras för bestridande av tullverkets utgifter (k.br. 13/5 1949).

Samtliga myndigheter skola enligt KK 453/1951, i den mån så lämpligen kan ske, använda postgiro för utbetalningar. Vissa myndigheter och ämbetsmän äro enligt särskilda bestämmelser skyldiga att hålla postgirokonton för inbetalningar. Till huvudförvaltningarnas postgirokonton samt till de särskilda postgirokontona för skatteuppbörden influtna medel överföras av postverket automatiskt enligt särskilda regler till statsverkets checkräkning.

På statsverkets checkräkning placeras samtliga till statsregleringen hänförliga medel samt de till fonder och diversemedel hänförliga medel, som icke behöva göras räntebärande, exempelvis lånefondernas och specialbudgeternas medel, vissa deponerade eller i allmänt förvar nedsatta medel, m. m.

Kontrollen av statsverkets checkräkning ankommer i första hand på statskontoret, som verkställer deposition av medel i riksgäldskontoret samt till Kungl. Maj:t anmäler eventuellt behov

av kassaförstärkning från riksgäldskontoret.

Vid budgetårsskifte redovisade kassa-behållningar skola inventeras enligt KK 76/1905 (ändrad 133/1924). Då sådana behållningar, som kvarstå hos underförvaltningar, ej bli redovisade i rikshuvudboken, har för erhållande av fullständigare redovisning, föreskrivits, att varje myndighet hos vilken vid budgetårs utgång förefinnes behållning av medel hänförliga till anslag å riksstatens driftbudget, skall föranstalta om att sådan behållning tillgodoföres anslaget, i den mån behållningen ej motsvaras av belopp, som omförts till kontot för utgiftsrester (KK 695/1940, 5 §).

Föreskrifter angående myndigheternas kassarörelse meddelas av Kungl. Maj:t antingen i respektive myndigheters instruktion eller såsom särskilda föreskrifter.

323. Riksbanken kan i vissa fall anlitas för att tillgodose statsverkets behov av likvida medel. Såsom exempel härpå från äldre tid kan nämnas, att riksdagen efter 1809 års krig ställde medel till statsverkets förfogande för att möjliggöra balansering av då uppkommen brist.

Under senare tider har riksbanken medverkat vid finansiering av statens utgifter genom att bereda riksgäldskontoret kredit mot skattkammarväxlar (jfr BU 6/1948, sid. 13). Vidare har riksbanken tillhandahållit lån för finansiering av statliga aktiebolags utgifter (jfr KU 24/1949, sid. 9—11, BU 11/1949, sid. 14—18).

Enligt beslut vid 1937 års riksdag (prop. 318, skr. 328) erhöi riksgäldskontoret bemyndigande att från riksbanken förvärva guld och valutor intill visst belopp för finansiering av statliga

inköp av varor från utlandet på sätt förut angivits (p. 286).

Riksbanken har vidare åtagit sig att förvalta och redovisa de värdehandlingar som överlämnats till statsverket såsom likvid för kvarlåtenskapsskatt samt att till statsverket förskjuta det däremot svarande stämpelbeloppet (KK 99/1948).

E. Redovisning av köpeskillingar och andra kapitalintäkter

324. Till *kapitalintäkter* höra de likvida medel som inflyta vid försäljning av eller såsom ersättning för förbrukade eller av annan anledning icke längre erforderliga resp. skadade kapitaltillgångar eller som utgöra betalning för utlämnade lån eller fordringar. Dessa medel tillhöra kapitalredovisningen och få därför icke sammanblandas med driftintäkterna.

Varje kapitalintäkt svarar mot en tidigare investering. Om en anläggning uppförts för upplånade medel och sedan försäljes kan köpeskillingen användas för att finansiera en ny liknande anläggning eller för återbetalning av de i anläggningen investerade lånemedlen. Likaså kan det belopp som inflyter när ett lån återbetalas användas för antingen ny utlåning eller återbetalning av det i vederbörande fond investerade statskapitalet.

När investerade medel efter att ha frigjorts eller återbetalats till vederbörande kapitalfond åter få utnyttjas för samma ändamål i stället för att återgå till budgeten, brukar anvisningen benämnas revolving.

Regeln att frigjorda kapitalmedel skola antingen tillgodoföras riksgäldskontoret och användas för att nedbringa statsskulden eller reserveras för reinvestering har sedan gammalt tillämpats i

svensk statsförvaltning. Köpeskillingar för försålda fastigheter som icke woro uppförda som tillgångar för rikshuvudboken tillgodofördes förut i viss utsträckning särskilda fonder, avsedda att finansiera nyanskaffning av fast egendom, exempelvis »fonden för anordnande av lokaler för statens ämbetsverk i huvudstaden» (skr. 78/1893), medel för inköp av skogbärande eller till skogsodling tjänlig mark (skr. 63/1874, 49/1877), »lantförsvarets fond för byggnader och andra försvarsändamål» (bildad 1902) och senare de s. k. »ladugårdsgärdesmedlen» m. fl. fonder. Fonder av denna typ ha numera efter fastighetsfondernas tillkomst upphört, men de genom 1874 och 1877 års nyssnämnda beslut införda reglerna gälla fortfarande för domänfonden (jfr riksstatskommittén 1910, sid. 80—81 och 108—109).

325. Karaktären av »*revolving*» tillkommer följande medel.

Medel som inflyta genom försäljning av mark redovisad på domänfonden och jordfonden bibehållas inom fonderna för reinvestering enligt för dessa fonder gällande bestämmelser.

Medel som anvisats såsom rörelsekapital eller för förrådshållning äro i princip revolving. Intäkter som inflyta genom omsättning av hithörande tillgångar skola alltså behållas inom respektive fonder och användas för ursprungligen avsedda ändamål.

Medel som inflyta genom återbetalning av från en statlig utlåningsfond utlämnat lån eller försäljning av sådan fond eventuellt tillhörig egendom skall, därest icke fondens verksamhet avses skola upphöra, bibehållas på fonden och användas för fortsatt utlåning.

Medel som inflyta genom försäljning av mark tillhörig Kungl. Djurgården

reserveras enligt särskilda bestämmelser.

326. Varje statlig anläggning skall inom viss, för varje typ av anläggning bestämd tid, omvandlas i likvida medel. Detta sker genom avskrivning, d. v. s. genom att årligen en viss del av vederbörande fonds intäkter eller vissa driftbudgetsmedel reserveras för detta ändamål. Dessa medel tillgodoföras vederbörande fonds investeringsstat (prop. 1/1944, Kb., Inv. plan, sid. 9; jfr p. 180).

Om sådan tillgång försäljes skall köpeskillingen till den del den motsvarar tillgångens nettovärde, varmed förstås skillnaden mellan bokförda värdet och därå gjorda avskrivningar, tillgodoföras den på investeringsstaten för fonden uppförda titeln »övriga kapitalmedel». Överstiger köpeskillingen bokförda nettovärdet skall överskjutande belopp redovisas som inkomst för vederbörande fond och bokföras som inkomst för dess driftkostnadsstat eller i vad avser fastighetsfond inkomstposten diverse inkomster på dess stat. På motsvarande sätt förfaras med köpeskillning för kapitalfond tillhörig lös egendom. Influten ersättning eller eventuell försäkring för skada behandlas på samma sätt som köpeskillning (k.br. 29/6 1946).

I vissa fall, där det överskjutande beloppet berott på ändrat penningvärde har beloppet behandlats som en kapitalintäkt och hela köpeskillingen hänförs till kapitalredovisningen. Så har skett vid försäljningar av vissa Kungl. Djurgården tillhöriga markområden (prop. 229/1948, skr. 419 och prop. 94/1949, skr. 187). Samma problem uppkommer i de fall staten försäljer en egendom, som icke är bokförd bland statens tillgångar. I dylika fall kan egendomen före försäljningen invärderas, så att köpeskillingen kan redovisas såsom kapitalintäkt. Så har ex-

empelvis förfarits med den mark, varå Eirasjukhuset i Stockholm är beläget (prop. 62/1947, skr. 101). Av samma skäl ha vissa för exploatering avsedda områden i Stockholm upptagits till redovisning bland statens tillgångar (prop. 137/1947, skr. 166). Dessa beslut ha emellertid endast avsett till mera betydande belopp uppgående försäljningslikvider. Vid försäljningar i övrigt ha överskjutande belopp enligt bestämmelserna i nyssnämnda k.br. 29/6 1946 redovisats som driftintäkter.

Om försäld egendom icke varit hänförlig till någon statlig kapitalfond redovisas köpeskillingen, därest annan föreskrift icke meddelas, såsom inkomst för driftbudgeten, inkomstiteln »övriga diverse inkomster».

Köpeskillning för skrot som uppkommer vid rivning av fastighet skall efter avdrag för rivningskostnader redovisas i samma ordning som köpeskillning för fast egendom. Sker rivningen i samband med nybyggnad eller ändrings- och reparationsarbeten skall dock behållna köpeskillingen för skrotet tillgodoföras de för arbetena anvisade anslagsmedlen.

Amorteringar och återbetalningar av lån, utlämnade från fonden för låneunderstöd och fonden för kreditgivning till utlandet skola tillföras investeringsstaten för vederbörande fond och sålunda återgå till budgeten.

Om de medel, som enligt vad nu sagts skola som kapitalintäkter tillföras investeringsstaten för vederbörande fond, överstiga de för investeringar i fonden disponerade beloppen, skall skillnadsbeloppet återbetalas till riksgäldskontoret.

F. Redovisning av skulder

327. Under rubriken »Övriga skulder» redovisas statens skulder till enskilda

personer och företag. Hit höra av riksgäldskontoret upplånade medel, såväl de fonderade statslånen som tillfälliga statslån, postsparbankens och postgirokontorets skulder till insättare samt de affärsdrivande verkens skulder till kunder, leverantörer, andra trafikförvaltningar m. m. ävensom vissa andra löpande statliga skulder.

Statens skulder förvaltas enligt RF § 66 av riksgäldskontoret. Vissa löpande skulder kunna dock redovisas av vederbörande myndigheter (jfr p. 44).

328. Till statens skulder måste också hänföras de *förpliktelser* staten iklätts genom förbindelser av olika slag. Hit höra bl. a. statens pensionsåtaganden i olika former. Tidigare ansågs att denna förpliktelse skulle tryggas genom till pensionsfond avsatta medel. På grund av den numera genomförda ökningen av folkpensionerna samt det införda nettolönesystemet för den statsanställda personalen (d. v. s. att avdrag å lön för pensionskostnad icke förekommer) har kapitalvärdet av statens pensionsförpliktelser icke längre framräknats. En mot detta värde svarande fondering har därför icke längre ansetts böra upprätthållas. De på varje budgetår belöpande pensionerna täckas allenast med under samma budgetår inflytande inkomster. Pensionsförpliktelsens omfattning får bedömas med ledning av de avlöningsstater och pensionsbestämmelser som beslutas av riksdagen. Några mot pensionsförpliktelserna svarande skuldbe-
lopp redovisas icke i statsbokföringen (jfr p. 117 f. och 247).

Av mera omedelbar betydelse för bedömningen av statsverkets tillstånd äro de förpliktelser, som skola fullgöras genom utbetalningar under de närmast följande budgetåren på grund av utlag-

da beställningar eller av andra orsaker. I den mån bindande förpliktelser icke täckas med disponibla eller för nästföljande budgetår avsatta medel äro de skulder. Dessa skulder redovisas i myndigheternas dispositionsbokföring.

G. Interna regleringsposter

329. Bland rikshuvudbokens tillgångar och skulder återfinnas åtskilliga poster som endast hava karaktären av interna regleringsposter och sålunda icke kunna anses som verkliga tillgångar eller skulder. Sådana poster förekomma på tillgångssidan under rubrikerna »Myndigheters fordringar hos andra myndigheter» resp. »Fonders fordringar hos andra fonder» och »Övriga fordringar» samt på skuldsidan under rubrikerna »Avskrivningskonton», »Myndigheters skulder till andra myndigheter» resp. »Fonders skulder till andra fonder» och »Övriga skulder».

Under rubriken »*Myndigheters fordringar hos andra myndigheter*» upptagas fordringar mellan olika statliga myndigheter oberoende av om de äro att anse såsom stadigvarande placeringar eller tillfälliga avräkningsposter.

För att nedbringa myndigheternas förvaltningskostnader har man på senare tid i viss omfattning övergått till att — i stället för inköp av obligationer — placera fondmedel mot ränta direkt i riksgäldskontoret. De fordringar på riksgäldskontoret, som uppkomma genom sådan placering, redovisas under denna rubrik. På samma sätt redovisas till kapitalfond hänförliga likvida medel, som innestå på statsverkets checkräkning.

Rubriken motsvaras i fondernas konton av rubriken »*Fonders fordringar hos andra fonder*».

»*Myndigheters skulder till andra myndigheter*» resp. »*Fonders skulder till*

andra fonder» omfattar motposterna till nu nämnda tillgångskonton.

Sedan år 1947 redovisas under rubriken »*Övriga fordringar*» en regleringspost, avsedd att motbalanseras av den förut (p. 204) omnämnda formella skulden till kommuner för skatteförskott m. m. för den del av kalenderåret, som infaller efter budgetårsskifte. Andra regleringsposter under denna rubrik äro inkomstrester (jfr p. 194) samt poster avsedda att till efterföljande budgetår balansera vid riksbokslutet verkställda korrigeringar.

Värdeminskningsskonton och andra avskrivningskonton redovisas på skuldsidan under rubriken »*Avskrivningskonton*», vilken uppförts såsom under rubrik till rubriken »*Diverse medel*». Dessa konton utvisa det värde varmed motsvarande tillgångsvärden på grund av verkställd avskrivning böra reduceras.

Under rubriken »*Övriga skulder*» redovisas slutligen även vissa regleringsposter, nämligen dels den nyssnämnda regleringsposten för skatteförskott m. m. till kommuner, dels utgiftsrester, dels ock de belopp av bokförda förskott, som på tillgångssidan redovisats som fordringar under förskottstitel men som vid riksbokslutet påförts respektive anslag, dels ock andra vid bokslutet verkställda korrigeringar.

De affärsdrivande verkens löpande kundfordringar på statliga myndigheter behandlas ej som interna regleringsposter och redovisas av de berörda myndigheterna på samma sätt som skulder till enskilda.

H. Kapital

330. Skillnaden mellan de tillgångar och skulder, som avse för särskilt ändamål avsatta medel, exempelvis donationsfonder, mot specialbudgeterna sva-

rande fonder, kyrkofonden eller andra speciella fonder och medelsreservationer upptagas som behållning för respektive diversemedelsfonder under rubriken »*Diverse medel*», underrubriken »*Övriga diverse medel*». Hithörande medel redovisas i rikshuvudboken, till den del de förvaltas av huvudförvaltningar, på vederbörande myndigheters konton.

331. Skillnaden mellan tillgångar och skulder i övrigt redovisas för respektive statsfonder såsom »*Behållning resp. nettoskuld*». Rubriken indelas i två underrubriker: »*Kapital*», vilken avser det investerade statskapitalet respektive nettovärdet av den på riksgäldsfonden redovisade statsskulden, samt »*Balanserade överskottsmedel*», d. v. s. det belopp av uppkomna överskottsmedel, som vid budgetårsskiftet icke hunnit inlevereras till statsverket. Under rubriken »*Balanserade överskottsmedel*» uppföres även som negativ post statsregleringsfondens skuldsaldo på grund av äldre, ännu icke reglerade budgetunderskott.

Statskapitalet är som förut sagts uppdelat på *fondkonton*, ett konto för varje kapitalfond. Redogörelse för dessa fonders kapital lämnas årligen i publikationen »*Utdrag ur rikshuvudboken*».

Bland kapitalfonderna ingår två fonder, för vilka något statskapital icke anvisats, nämligen Postsparbankens fond och Postgirofondens. För dessa upplades självständiga kapitalkonton i rikshuvudboken för 1923 (första halvåret) respektive 1924/25. De redovisas i kapitalredovisningen sedan 1938/39 bland diverse kapitalfonder. Deras vinstmedel tillgodoföras postverkets fond och ingå bland dess överskottsmedel (jfr prop. 152/1922, skr. 7 A och 263; prop. 209/1924, skr. 173). Fonder-

na redovisa icke statskapital men disponera som skuld uppförda reservfonder. De äro sålunda att anse som underkon- ton till postverkets fond.

Fonden för oreglerade kapitalmedels- förluster redovisas med negativt saldo (förlustsaldo) eftersom fonden endast omfattar ett för flera fonder gemensamt avskrivningskonto.

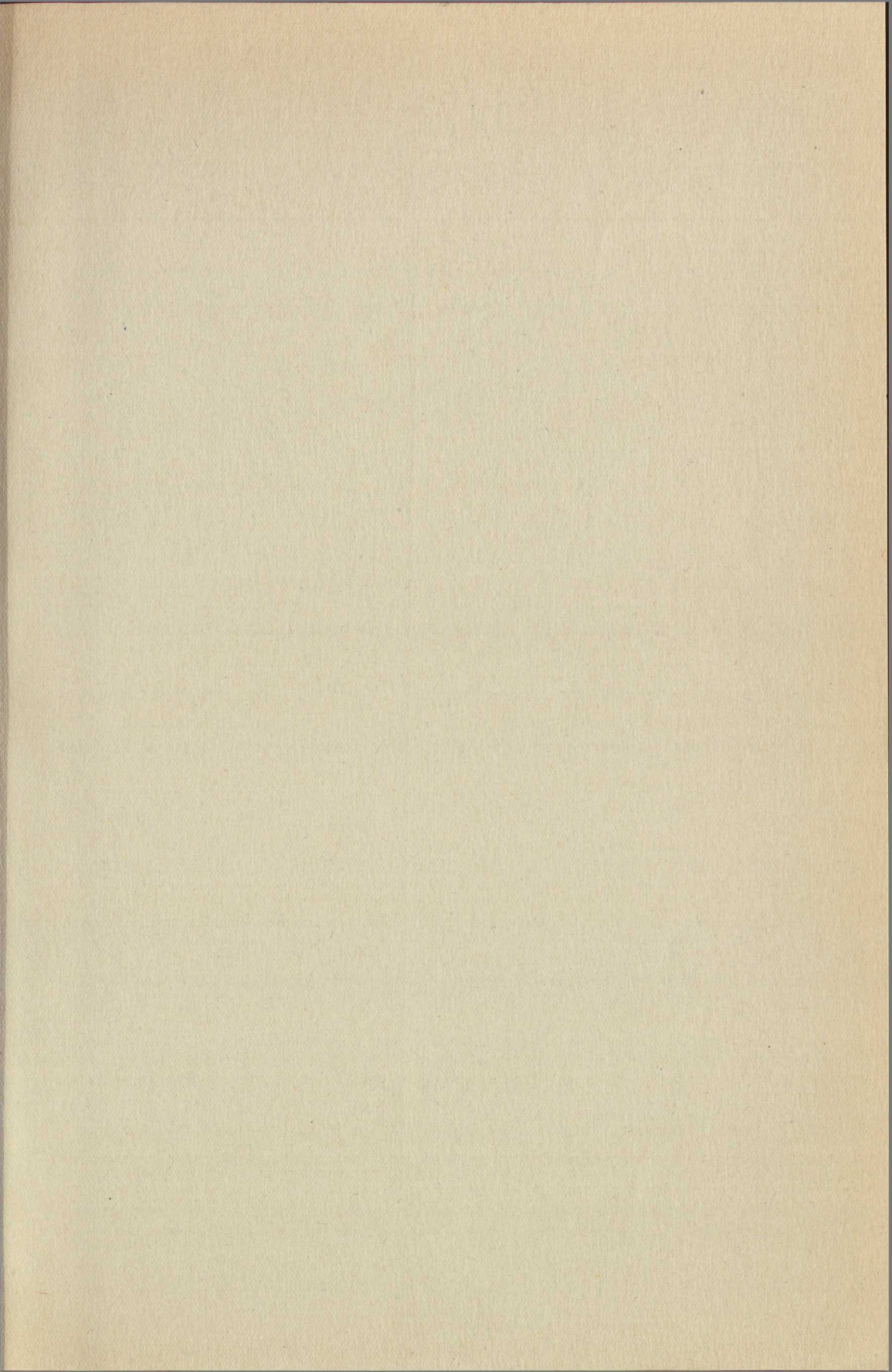
Av huvudförvaltningar omhänderhav- da medel, som icke kunna hänföras till särskilda kapitalfonder, redovisas på *statsregleringsfondens* konto. Statsregle- ringsfondens behållning motsvarar skill- naden mellan de av huvudförvaltning- arna bokförda tillgångar och skulder, som icke kunna hänföras till övriga ka- pitalfonder. Behållningen uppdelas på budgetutjämningsfonden, reserverade medel och debiterade riksstatsmedel. Så länge det på budgetutjämningsfonden balanserade underskottet överstiger summan av reserverade medel och debi- terade riksstatsmedel — fränsett debi- terad preliminär skatt — redovisas å statsregleringsfonden ett skuldsaldo, d. v. s. en nettobrist (jfr p. 301).

Riksgäldsverkets medel samt stats- skulden redovisas över *riksgäldsfonden*, som alltid utvisar skuldsaldo. Detta sal- do motsvarar i statens kapitalfonder in-

vesterade lånemedel. För statsreglering- en använda lånemedel bokföras som skuld för statsregleringsfonden och fordran för riksgäldsfonden.

Skillnaden mellan kapitalfondernas behållningar och riksgäldsverkets skuld- saldo samt saldöt på statsregleringsfon- den bildar statens i rikshuvudboken re- dovisade nettoförmögenhet.

Statskapitalets bokförda värde regle- ras med hänsynstagande till dess för- räntning. I regel har eftersträfvats, att kapitalfondernas avkastning skall mot- svara 4 % av det investerade kapitalet, dock med undantag för förlagsfonder och liknande fonder. Kapitalvärdet regle- ras dels genom de förut (jfr p. 129) omnämnda grundavskrivningarna, dels genom extra vid enstaka tillfällen ge- nomförda kapitalregleringar. Föränd- ringarna i kapitalfondernas behållning- ar motsvaras normalt av förändringar i riksgäldsfondens skuldsaldo. Värdet av den bokförda nettoförmögenheten ändras årligen — fränsett tillfälliga ka- pitalregleringar och invärderingar av förut icke bokförda tillgångar — med det belopp som motsvarar driftbud- getens reella överskott eller underskott samt ökning eller minskning av fonder- nas balanserade överskottsmedel och av utestående debiterade riksstatsmedel.



Statens offentliga utredningar 1952

Systematisk förteckning

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

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Det yngsta fångvårdsklientelet. [5]
Räjängplan för fångvården. [21]
Betänkande med förslag till allmän förfogandelag och allmän ransoneringslag. [24]
Zonexpropriationsutredningen. Betänkande med förslag till vissa ändringar i byggnadslagstiftningen. [25]
Lagberedningens förslag till ny lagstiftning om tomträtt m. m. [28]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Löneplan eller kollektivavtal. [8]
Betänkande med förslag till allmänt resereglemente m. m. [6]
Allmän folkomröstning. 1950 Års folkomröstnings- och valsätsutrednings betänkande. 2. [7] Bilaga 1. Folkomröstningsinstitutet i Schweiz. [8] Bilaga 2. Folkomröstningsinstitutet i Förenta staterna. [9] Bilaga 3. Folkomröstningsinstitutet utanför Schweiz och Förenta staterna. [18]
Byggnadsstyrelsens arbetsuppgifter och organisation. [35]

Kommunalförvaltning.

Förslag till kommunallag m. m. Kommunallagskommitténs betänkande. 3. [14]

Statens och kommunernas finansväsen.

1949 Års uppbördssakkunniga. 2. Betänkande med förslag till vissa ändringar i uppbördsförfarandet. [1]
Principbetänkande angående driftbidrag till primärkommuner. [44]
Bestämmelser och praxis rörande statens budget. [45]

Politi.

1944 Års nykterhetskommitté. 3. Undervisning, folkupplysning och forskning på alkoholfrågans område. [12]

Nationalekonomi och socialpolitik.

Sjömännens sjukförsäkring. [10]
Yttranden m. m. över 1950 års långtidsutrednings betänkande. Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. [11]
Semester åt husmödrar, lantbrukare m. fl. [19]
Betänkande med förslag angående arbetsmarknadsstatistiken. [34]
Stöd åt änkor och vissa andra ensamstående kvinnor m. m. [36]
Behovsprövning på bostadsmarknaden. Hyresregleringskommitténs betänkande. 1. [37]
Hemhjälp. Bostadskollektiva kommitténs betänkande. 1. [38]
Socialförsäkringsutredningen. Sjukförsäkring och yrskadeförsäkring. [39]

Hälso- och sjukvård.

Betänkande angående hälso- och sjukvården vid krig och andra utomordentliga förhållanden. [22]

Allmänt näringsväsen.

Nordiskt patentsamarbete. [43]

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Betänkande angående vissa fiskerättsliga förhållanden inom lappmarkerna samt tillgodogörandet av fisket i kronovattnen därstädes och i Jämtlands län m. m. [18]
Den jordbruksekonomiska undersökningen. [41]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Barrskogstillgångarna och skogsindustriens råvaruför-sörjning. [15]

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Busslinjeutredningen. 1. Betänkande med förslag till be-räkande av tilläggsvärde (goodwill) för bussföretag m. m. [20]
Betänkande med förslag till ändrade bestämmelser rörande vägföreningar m. m. [26]
Betänkande med förslag till förbättrade kommunikationer i Härjedalen och nordvästra Hälsingland. [27]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Förslag till lag om bankrörelse m. m. [2]
Förslag om samförvaltning av stadshypoteks- och bostads-kreditorganisationerna. [32]

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Bokutredningen. [23]
Vidgat tillträde till högre studier. [29]
Rekrytering och utbildning av polispersonal. [30]
Supplement nr 8 till Sveriges familjenamn 1920. [31]
Den första lärarhögskolan. [33]
Yrkesvägledningen och skolan. [42]

Försvarsväsen.

Militärpsykologi och personaltjänst. Arbetsuppgifter och central organisation. [40]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.

Nordisk passfrihet. Betänkande nr 1. [4]
Tull- och valutalättnader i resandetraffiken mellan de nordiska länderna. Betänkanden nr 2 och 3. [16—17]