



**National Library  
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

x.A  
S.O.U.  
STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1942:60  
FINANSDEPARTEMENTET



BETÄNKANDE MED FÖRSLAG  
ANGÅENDE  
GRUNDERNA FÖR DEN KOMMUNALA  
LÅNEPOLITIKEN

AVGIVET AV

*1939 års kommunlånesakkunniga*

---

---

S T O C K H O L M

1 9 4 3

# Statens offentliga utredningar 1942

## Kronologisk förteckning

1. Betänkande med förslag till plan för organisationsarbetet inom försvarsväsendet. Beckman. 733 s. F6. (Till betänkandet höra dels en bilaga innehållande personalförteckningar m. m., avsedd endast för tjänstebruk, *dels* och ett hemligt bilag i tre delar.)
2. Betänkande med förslag till lag med särskilda bestämmelser om begränsning av vinstutdelning från aktiebolag. Marcus. 22 s. F1.
3. Promemoria rörande bostadsförsörjningen. Av A. Johansson. Beckman. 77 s. S.
4. De yngre sjukhusläkarnas avlönings-, arbets- och bostadsförhållanden. Beckman. 106 s. S.
5. Promemoria med förslag till utvidgad vanhävds-lagstiftning. Marcus. 55 s. Jo.
6. Utredning rörande den tekniskt-vetenskapliga forskningens ordnande. 1. Allmänna uppgifter angående den tekniskt-vetenskapliga forskningsverksamhetens nuvarande läge m. m. — Allmänna synpunkter rörande den tekniskt-vetenskapliga forskningen. — Erforderliga åtgärder för den tekniskt-vetenskapliga forskningens främjande och statens medverkan därvid. Hæggström. 195 s. H.
7. Utredning rörande den tekniskt-vetenskapliga forskningens ordnande. 2. Förslag till åtgärder för främjande av den tekniskt-vetenskapliga forskningen på byggnadsområdet. Hæggström. 76 s. H.
8. 1938 års pensionersakkunniga. Betänkande med förslag till tjänste- och familjepensionsreglementet för arbetare i statens tjänst. Marcus. 135 s. F1.
9. 1941 års lärarlönesakkunniga. Betänkande med förslag till folkskolans avlöningsreglemente m. m. Marcus. 191 s. F1.
10. Betänkande med förslag till brandlag och brandstadga m. m. Norstedt. 164 s. K.
11. Betänkande med utredning och förslag angående betygssättningen i folkskolan. Hæggström. 330 s. E.
12. Utredning rörande den tekniskt-vetenskapliga forskningens ordnande. 3. Förslag till åtgärder för skogsproduktforskningens ordnande. Hæggström. 124 s. H.
13. Betänkande och förslag angående förhållandet mellan arbetsuppgifter och löneställning vid statens järnvägar. Del 4. Järnvägsstyrelsen. Beckman. 88 s. K.
14. Promemoria angående hyresreglering. Norstedt. 54 s. Ju.
15. Betänkande med förslag till lag om vapenfria värnpliktiga. Beckman. 108 s. F6.
16. Betänkande med förslag rörande den centrala förvaltningsverksamheten inom försvarsväsendet. Hæggström. 360 s. F6.
17. Betänkande med utredning och förslag angående barnmorskeväsendet. Idun. 101 s. 1 karta. S.
18. Beskattningsorganisationssakkunnigas betänkande med förslag till ändrad organisation av kammar-rätten. Marcus. 128 s. F1.
19. Betänkande med utredning och förslag angående semester för husmodrar. Norstedt. 96 s. S.
20. Utredning angående värmekostnaden i hyreshus. Idun. 187 s. S.
21. Betänkande med förslag till främjande av utskyltsbetalning genom erkända skatteförmedlingskassor. Marcus. 96 s. F1.
22. Förslag till ny lag om behörighet att utöva läkar-konsten, m. m. Norstedt. 251 s. S.
23. Promemoria med förslag angående registreringen av landets företagare m. m. Marcus. 60 s. H.
24. Betänkande angående bilregistrering m. m. Hæggström. 103 s. 12 bil. K.
25. Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 2. Tiden juli 1940—juni 1941. Idun. 504 s. Fo.
26. 1941 års lärarlönesakkunniga. Betänkande med förslag till avlöningsreglemente för de högre kom-munala skolorna. Marcus. 96 s. F1.
27. Stadsplaneutredningen 1942. 1. Förslag till åtgärder för snabbare handläggning av stadsplane- och tomtindelingsärenden m. m. Norstedt. 93 s. Ju.
28. Strafflagberedningens promemoria med förslag till lag om eftergift av åtal mot minderåriga m. m. Marcus. 56 s. Ju.
29. Socialvårdskommitténs betänkande. 4. Förslag till ändrad bidragsförskotts-lag m. m. Beckman. 82 s. S.
30. Betänkande angående revision av tjänstförteck-ningen i vad avser allmänna civilförvaltningen. Del 2. Byråchefs- och rådstjänster m. m. Norstedt. 184 s. F1.
31. Betänkande med förslag till skärpt bestraffning av falskdeklaration m. m. Marcus. 99 s. F1.
32. Betänkande med förslag angående hushållnings-sällskapens organisation och verksamhet m. m. Marcus. 477 s. Jo.
33. Betänkande med förslag rörande ändring av gäl-lande bestämmelser i fråga om prästutbildningen. Av Y. Brilioth. Hæggström. 177 s. E.
34. Kommunalskatteberedningen. Betänkande med förslag till omläggning av den kommunala beskatt-ningen m. m. Del 1. Den kommunala beskatt-ningen. Marcus. 654 s. F1.
35. Kommunalskatteberedningen. Betänkande med förslag till omläggning av den kommunala beskatt-ningen m. m. Del 2. Inkomstbeskattningen av skogsbruk. Marcus. 252 s. F1.
36. Betänkande med förslag rörande statligt stöd åt svensk filmproduktion. Norstedt. 99 s. E.
37. Betänkande med förslag rörande åtgärder för främ-jande av sjöfolkets utskyltsbetalning. Postverkets tr. 79 s. F1.
38. Betänkande angående jordbrukets byggnadskost-nader. Norstedt. 146 s. 20 bil. S.
39. Betänkande med förslag till förordning om värde-stegringsskatt å fastighet. Norstedt. 227 s. F1.
40. Betänkande med förslag angående innebörden av begreppet polismyndighet i olika författningar m. m. Marcus. 203 s. S.
41. Betänkande angående åtgärder till stöd för de ren-skötande lapparna m. m. Marcus. 171 s. Jo.
42. Förslag rörande tillämpningsföreskrifter till lagen med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigstara m. m. Beckman. 65 s. S.
43. Betänkande med förslag rörande veterinärinrätt-ningens i Skara framtida användning m. m. Marcus. 95 s. Jo.
44. Tillägg nr 1 till statliga cement- och betongbestäm-melser av år 1934. Norstedt. 23 s. K.
45. Socialvårdskommitténs betänkande. 5. Statistisk undersökning angående barnhemmen. Beckman. 96 s. S.
46. Betänkande angående revision av tjänstförteck-ningen i vad avser allmänna civilförvaltningen. Del 3. Tjänstebenämningar. Tjänstförteckningens upp-ställning. Norstedt. 121 s. F1.
47. Lagrådets utlåtande över lagberedningens förslag till lag om aktiebolag m. m. Norstedt. 192 s. F1.
48. Betänkande angående finansstatistikens effektiv-tering. Marcus. viij, 357 s. F1.
49. Beskattningsorganisationssakkunnigas betänkande med förslag till ändrad organisation av beskattnings-nämnderna och förstärkning av landskontorens ar-betskraft m. m. Marcus. 355 s. F1.
50. Betänkande med förslag rörande fri rättegång. Norstedt. 128 s. Ju.
51. Betänkande med förslag till samordning av polis-radiöväsendet i riket. Idun. 45 s. S.
52. Promemoria angående förutställningarna för och verkningarna av en engångsskatt å förmögenhet i Sverige. Av E. Lindahl. Marcus. 82 s. F1.
53. Betänkande med förslag till ordnande av statens isbrytningsverksamhet. Marcus. 343 s. 2 pl. H.
54. Utredning angående frågan om polisens rätt att bruka våld m. m. Norstedt. 72 s. Ju.
55. Betänkande med utredning och förslag angående för-bättrad pensionering för sjöfolk. Marcus. 142 s. H.
56. Socialvårdskommitténs betänkande. 6. Utredning och förslag angående socialvårdens organisation m. m. Beckman. (2), iij, 223 s. 4 pl. S.
57. Betänkande angående inrättande av statens sak-revision. Marcus. 81 s. F1.
58. Patentutredningens betänkande med förslag till lag om ändring i vissa delar av förordningen den 16 maj 1884 angående patent. Norstedt. 80 s. Ju.
59. Strafflagberedningens betänkande angående straff-lagens tillräknelighetsbestämmelser, sinnesunder-sökning m. m. Marcus. 230 s. Ju.
60. Betänkande med förslag angående grunderna för den kommunala länepolitiken. Marcus. 134 s. F1.
61. Promemoria med förslag till ändringar i lösen- och stämpelförordningarna m. m. Norstedt. 59 s. Ju.

Ann. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelse-bokstäverna till det departement under vilket utredningen angivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet. Enligt kungörelsen den 3 febr. 1922 ang. statens offentliga utredningars yttre anordning (nr 98) utgivas utredningarna i omslag med enhetlig färg för varje departement.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1942: 60  
FINANSDEPARTEMENTET



BETÄNKANDE MED FÖRSLAG

ANGÅENDE

GRUNDERNA FÖR DEN KOMMUNALA  
LÅNEPOLITIKEN

AVGIVET AV

*1939 års kommunlånesakkunniga*

---

STOCKHOLM 1943

ISAAC MARCUS BOKTRYCKERI-AKTIEBOLAG

429060



STATENS OFFENTLIGA TRYCKERIET  
Sjunde upplagan



BETÄNKANDE MED FÖRSLAG

AV

GRUNDERNA FÖR DEN KOMMUNALA

LÄNDEPOLITIKEN

AV

1893 års kommunalrevisör

STOCKHOLM 1893

ISAC HANSSON BOKTRYCKERI, LIT. N:o 1

1893

## Innehållsförteckning.

	Sid.
Skrivelse till Statsrådet och Chefen för Kungl. Finansdepartementet .....	5
Kap. 1. Direktiven för sakkunnigas utredning .....	7
Kap. 2. Gällande lagbestämmelser angående den kommunala upplåningen och tillämpad lånepraxis .....	10
Kap. 3. Statistiska uppgifter angående den kommunala upplåningen och investeringsverksamheten .....	22
Kap. 4. Det kommunala förmögenhetsskyddet enligt gällande rätt och bok- föringspraxis .....	39
Kap. 5. Jämförelse mellan statligt och kommunalt budgetsysteem .....	52
Kap. 6. Allmänna synpunkter på finansieringen av kommunala investeringar	57
Kap. 7. Den kommunala investeringsverksamhetens anpassning efter konjunk- turcykeln .....	72
Kap. 8. De sakkunnigas förslag till upplåningsregler .....	93
Kap. 9. De ecklesiastika bostälernas lånefinansiering .....	105
Kap. 10. Den centrala lånekontrollen .....	111
Sammanfattning .....	117
<i>Bilaga A.</i> P. M. ang. möjligheten att realisera det kommunala förmögenhets- skyddet genom budgetkontroll .....	123
<i>Bilaga B.</i> Avskrivningsnormer för gas- och elektricitetsverk .....	133

## Innehållsöfversikt

	22-riktelse till Statsrådet och till den för styrelsen i Statskontrollen	1
Kap. 1.	Riktlinjer för sakkunniga utredningar	1
Kap. 2.	Gällande lagbestämmelser angående den kommunala budgeten och tilläggad löpande kostnader	1
Kap. 3.	Statistiska uppgifter angående den kommunala budgetens investeringssvårigheter	1
Kap. 4.	Den kommunala budgetens betydelse för kommunens löpande kostnader	1
Kap. 5.	Samtliga sakkunniga utredningar angående kommunala investeringssvårigheter	1
Kap. 6.	Allmänna synpunkter på budgetarbetet i kommunala investeringssvårigheter	1
Kap. 7.	Den kommunala budgetens betydelse för kommunens löpande kostnader	1
Kap. 8.	De sakkunniga utredningarna till statskontrollen	1
Kap. 9.	De tekniska kostnaderna för kommunala investeringssvårigheter	1
Kap. 10.	Den centrala löpande kostnaden	1
	Sammanfattning	1
Bilaga A.	P. M. ang. möjligheten att redovisa den kommunala budgeten tydligt genom budgetarbetet	1
Bilaga B.	Avskrivningsnorm för gas- och elektricitet	1

*Till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Finansdepartementet.*

Jämlikt bemyndigande den 22 juni 1939 tillkallade Herr Statsrådet den 3 november samma år tre sakkunniga att biträda med utredning rörande principerna för den kommunala lånepolitiken. Till sakkunniga utsågos dåvarande riksgäldsfullmäktigen numera statsrådet *Gustaf Andersson*, ordförande, ledamoten av riksdagens andra kammare *Erik Fast* och borgarrådet fil. dr. *Yngve Larsson*. Sedan statsrådet Andersson vid sitt tillträde till statsrådsämbetet avsågt sig uppdraget som ledamot av de sakkunniga, utsågs den 10 januari 1940 ledamoten av riksdagens första kammare *J. B. Johansson* till ordförande och ledamot.

Efter framställning från de sakkunniga förordnade Herr Statsrådet den 9 juni 1941 docenten i finansvetenskap vid Lunds universitet jur. dr *Carsten Welinder* att biträda dem vid det fortsatta fullgörandet av deras utredningsuppdrag.

Såsom sakkunnigas sekreterare har fungerat sekreteraren i Svenska landstingsförbundet *Ivar Dahlgren*.

Enligt de den 22 juni 1939 lämnade direktiven för sakkunnigas arbete skulle detta avse riktlinjerna för den kommunala lånepolitiken, varvid särskilt frågan om en konjunkturanpassning av den kommunala anläggningsverksamheten skulle undersökas. Jämlikt beslut den 3 november 1939 utvidgades sakkunnigas uppdrag. Sakkunniga borde sålunda vid övervägande av möjligheterna för en konjunkturanpassning av den kommunala anläggningsverksamheten även och i första hand uppmärksamma de aktuella anpassnings- och planeringsbehoven. Utredningsresultatet i dessa delar borde framläggas snarast möjligt, så att material med önskvärd snabbhet kunde erhållas till stöd för ett inordnande av kommunernas anläggningsverksamhet i den av krisläget nödvändiggjorda, centrala planläggningen av försörjningen med materiel och kredit.



I enlighet härmed upptogo sakkunniga, som antagit namnet 1939 års kommunlånesakkunniga, först till behandling frågan om en anpassning av den kommunala anläggningsverksamheten efter rådande krisläge. I en den 24 april 1940 till Herr Statsrådet överlämnad promemoria angående kommunernas lånebehov 1940 framlade sakkunniga resultaten av sina utredningar och överbäganden. Med hänsyn särskilt till rådande läge på kapitalmarknaden förordade sakkunniga därvid en åtstramning av den kommunala upplåningen samt framlade vissa riktlinjer för den erforderliga lånebegränsningen.

De förslag, sakkunniga i detta hänseende framlade, godtogos i huvudsak av Kungl. Maj:t och i en cirkulärskrivelse den 24 maj 1940 till samtliga länsstyrelser m. fl. utvecklades de linjer, efter vilka prövningen av kommunala låneansökningar under den närmaste tiden komme att ske.

Sakkunniga hava under tiden intill den 1 april 1941 avgivit yttranden över c:a 300 kommunala låneansökningar. Därefter har läget å kapitalmarknaden icke längre påkallat så sträng ransonering med kredit, utan nödvändigheten av viss återhållsamhet beträffande den kommunala anläggningsverksamheten påkallats av rådande brist å materiel av olika slag samt å arbetskraft. Remisser till sakkunniga å låneansökningar ha efter ovannämnda tid i stort sett ej förekommit.

Sakkunniga hava därefter mera odelat kunnat ägna sig åt sin huvuduppgift, principerna för den kommunala lånepolitiken. Arbetet har nu slutförts och sakkunniga få härmed vördsamt till Herr Statsrådet överlämna närslutna betänkande i ärendet.

I betänkandet behandlas icke vägdistriktens upplåning, enär det med hänsyn till föreliggande principbeslut om vägväsendets förstatligande icke anses erforderligt att i detta sammanhang upptaga nämnda spörsmål till övervägande.

Stockholm den 19 december 1942.

J. B. JOHANSSON

ERIK FAST

YNGVE LARSSON

*Carsten Welinder*

*Ivar Dahlgren.*

## FÖRSTA KAPITLET.

### Direktiven för sakkunnigas utredning.

I anförandet till statsrådsprotokollet den 22 juni 1939 meddelade chefen för finansdepartementet följande direktiv beträffande den utredning om principerna för den kommunala lånepolitiken, rörande vars igångsättande bemyndigande då lämnades.

En mycket väsentlig del av den investeringsverksamhet, som bedrivs av det allmänna, faller på kommunerna. Vid strävandena att på finanspolitisk väg utjämna konjunkturväxlingarna eller att i varje fall förhindra, att det allmännas verksamhet bidrager till en accentuering av dessa, kan den kommunala finanspolitiken därför icke lämnas åsido. Anledningen att anlägga konjunkturpolitiska synpunkter på kommunernas investeringspolitik är så mycket större, som de kommunala anläggningarna i betydande utsträckning finansieras med lån; härigenom kommer ju en möjlig köpkraftsökande verkan att fogas till den stegring av kapitalvaruefterfrågan, som de omedelbart föranleda.

Hittills torde önskemålet, att de kommunala investeringarna skola såvitt möjligt anpassas efter konjunkturerna, ha vunnit blott ringa beaktande. Snarast har den för det enskilda näringslivet karakteristiska tendensen att forcera anläggningsverksamheten under goda år kommit att präglade även kommunernas handlande. I den mån kommunernas anläggningsverksamhet, i likhet med den som bedrivs av statens affärsverk, avser att tillgodose samfärdselns växlande behov och sålunda är beroende av befolkningens omflyttning och industriens utveckling, kan detta också endast i begränsad utsträckning undvikas. Ett stort område återstår likväl, inom vilket man genom planläggning på längre sikt borde kunna ernå en konjunkturpolitiskt mera tillfredsställande tidsfördelning av kommunernas investeringar än hittills. I första hand måste anpassningen bli en uppgift för de kommunala organen. Genom uppgörande av planer för verksamheten skulle emellertid här berörda önskemål bättre kunna tillgodoses också vid den centrala prövningen av Kungl. Maj:t underställda låneförslag.

Det spørsmål, om vilket jag här erinrat synes mig vara av den vikt, att det bör upptagas till utredning av på området sakkunniga. Närmast bör på dessa ankomma att närmare undersöka möjligheterna av en konjunkturanpassning av den kommunala anläggningsverksamheten. Mot bakgrunden av denna undersökning får sedan prövas, vilka praktiska åtgärder, som kunna ifrågakomma för att främja det angivna syftet.

Vid den utredning rörande kommunernas anläggningsverksamhet, som sålunda synes mig av behovet påkallad, finnes anledning att upptaga till bedömande även vissa frågor rörande principerna för den kommunala lånepolitiken. Därvid är det lånefinansieringens betydelse för anläggningsverksamhetens ekonomiska konsekvenser på längre sikt som främst bör uppmärksammas.

Tillämpningsområdet för lånefinansiering av fasta anläggningar har för kommunernas del i praxis erhållit en alldeles annan avgränsning än som gäller enligt numera tillämpade budgetprinciper inom statsförvaltningen. Detta sammanhänger med att statens budget och den statliga finansieringstekniken kunnat utformas efter mera affärsmässiga principer än den kommunala finanspolitiken.

För statens vidkommande tillåtes lånefinansiering till hela kostnadsbeloppet för sådana investeringar i affärsverksfonderna som förväntas ge en penningavkastning motsvarande full förräntning på det nedlagda kapitalet. Någon amorteringstid för de investerade lånemedlen fastställs ej, eftersom den faktiska upplåningen inom statsförvaltningen är helt skild från utgiftsspecifikationen å riksstaten. I stället verkställs dock teknisk avskrivning med rörelseinkomster inom respektive affärsverk. I den mån ifrågavarande investeringar ej äro fullt räntabla, finansieras de av skattemedel, anvisade å en huvudtitel å driftbudgeten för avskrivning av nya kapitalinvesteringar.

Fasta anläggningar utanför affärsverken, alltså regelmässigt investeringar vilka visserligen ha ett bestående bruksvärde men ej ge någon penninginkomst, ifrågakomma för lånefinansiering blott i den mån de upptagits till redovisning å statens allmänna fastighetsfond, vars tillgångar äro föremål för ordnad avskrivning med hjälp av skattemedel, som över särskilda ersättningsanslag tillföras fonden från driftbudgeten. Investeringarna i fastighetsfonden finansieras i vissa fall till tre fjärdedelar i andra fall blott till hälften med lånemedel. Finansieringsformen är bestämd med hänsyn till den större eller mindre risk för värdeminskning som anses utmärkande för byggnader med olika användningsområden. Den relativt starka belastning på budgeten, som sistnämnda begränsning av rätten till lånefinansiering medför, kan genomföras utan risk för större ojämnheter i skattetrycket i en så stor hushållning som den statliga, där en viss utjämning av investeringsbehoven mellan olika år kan påräknas. Den är tydligen ägnad att minska utgiftsbelastningen på kommande år samtidigt som den verkar omedelbart återhållande på anläggningsverksamheten.

För den kommunala lånefinansieringen tjäna enligt tillämpad praxis i stort sett två principer till ledning. Den ena är att lånefinansiering ifrågakommer blott för varaktiga nyttigheter; i motsats till vad som gäller inom statsförvaltningen utom affärsverken tillämpas däremot ej någon sträng begränsning till fast egendom. Den andra principen innebär, att lånemedel icke böra komma till användning för bestridande av utgifter som innefattas i vederbörande förvaltningsgrens normala årsbehov; lånefinansiering tillåtes sålunda i princip icke för utgifter till likartade ändamål som återkomma år efter år med ungefär samma belopp eller med en stegring motsvarande blott den av kommunens tillväxt normalt betingade behovsökningen. En ytterligare begränsning ligger däri, att lånemedel i regel anses böra komma till användning, först när här avsedda utgifter uppgå till belopp vilkas storleksordning spränger ramen för den ordinarie budgeten.

Av det anförda framgår, att lånefinansieringen för kommunernas del saknar den ekonomiskt motiverade avvägning, som utmärker den inom statsförvaltningen tillämpade finansieringen av investeringar. Den fungerar helt såsom en form för långtidsbalansering av utgifter för fasta anläggningar och andra varaktiga ändamål, som vid fasthållande vid ett krav på omedelbar skattefinansiering av samtliga utgifter skulle leda till olämpliga fluktuationer i skattetrycket. Finansieringsregeln är tydligen strängare än den inom statsförvaltningen tillämpade, när det är fråga om investeringar i affärsverksanläggningar vilka ge full förräntning. Den är emellertid väsentligt mildare än motsvarande statliga finansieringsprinciper för investeringar i fasta anläggningar, som ej ge någon penninginkomst eller en inkomst understigande full förräntning, i det att den befriar från tvånget att omedelbart avsätta skattemedel för täckande av någon större del av investeringskostnaderna och därigenom också kastar över större bördor på framtiden. Skälet till att denna regel vunnit tillämpning för kommunernas del är givetvis den ojämnhet, varmed större investeringsbehov framträda inom en relativt liten hushållning. De risker för utvecklingen av de kommu-

nala finanserna, som regeln kan medföra, äro uppenbara men kunna motvägas av de garantier för viss förmögenhetsbildning som regelns tillämpning även på produktiva investeringar kan anses erbjuda. Huruvida den kommunala finansieringsregeln ger ett på längre sikt bättre eller sämre resultat än den statliga blir helt beroende på den relativa omfattningen av produktiva och improduktiva investeringar. Om de senare överväga, kan den kommunala finansieringsregeln leda till en bestående förmögenhetsförsämring och höjning av uttaxeringarna, mot vilken den statliga finansieringsregeln erbjuder alldeles andra garantier.

Med hänsyn till den kommunala anläggningsverksamhetens stigande ekonomiska betydelse kan övervägas att, i viss anslutning till de statliga finansieringsreglerna, för åtminstone de större kommunernas del modifiera nu tillämpade låneregler, så att å ena sidan större rörelsefrihet skapas för planläggningen av produktiva investeringar, å andra sidan större trygghet vinnas mot en försämring av kommunernas ekonomi genom räntebelastning för improduktiva ändamål. Närmast till hands ligger därvid att även för kommunernas del genomföra full lånefinansiering för investeringar i affärsverken. En sådan omläggning förutsätter givetvis, att samtliga sådana investeringar bliva föremål för en affärsmässigt fullt betryggande avskrivning, men vidare bör den förbindas med en restriktivare lånefinansiering av övriga investeringar, om den ej skall leda till ett försvagande av kommunernas ekonomi. En lösning vore om den inom statsförvaltningen tillämpade relativt stränga finansieringsregeln för icke räntabla anläggningar läte sig genomföra även för kommunernas del. Detta torde dock endast i få fall vara möjligt. Väsentligen samma syfte kan emellertid vinnas genom att man från lånefinansiering helt utesluter exempelvis vissa kapitalobjekt, som ligga utanför kommunernas åligganden enligt gällande lagstiftning, eller medger lånefinansiering av sådana anläggningar blott till viss mindre del. Vidare kan självfallet en avsevärd förkortning av de tillämpade amorteringstiderna övervägas.

Vid den förordade utredningen av här angivna spörsmål bör prövas, huruvida ur tidigare antydda synpunkter en allmän åtstramning av nuvarande lånep Praxis kan anses påkallad samt vidare i vad mån en omläggning av principerna för lånefinansiering lämpligen bör genomföras till närmare överensstämmelse med vad som affärsmässigt motiveras av anläggningarnas karaktär ur räntabilitetssynpunkt.

## ANDRA KAPITLET.

## Gällande lagbestämmelser angående den kommunala upplåningen och tillämpad lånepraxis.

För att skildra gällande lag och praxis angående den kommunala upplåningen är någon detaljerad framställning av rättsutvecklingen ej erforderlig. Några anvisningar, efter vilka Kungl. Maj:t bör handhava kontrollen av den kommunala upplåningen, givas ej i kommunallagarna, vilka blott uppdraga gränsen mellan underställningspliktig och underställningsfri upplåning. Då de sakkunniga ej ha för avsikt att behandla sistnämnda fråga, finnes icke anledning att gå närmare in på de förskjutningar av denna gräns som ägt rum och motiven till dessa. Lånekontrollens reella innebörd har bestämts av den praxis, som Kungl. Maj:t följt vid behandlingen av kommunernas låneansökningar. Även om denna praxis undergått en utveckling, vilken nedan skall beröras, har den aldrig ägt en sådan stadga, att man kan tala om rättsutveckling i egentlig mening.

I sin ursprungliga form innebar Kungl. Maj:ts kontroll av den kommunala upplåningen, att en kommun ej utan Kungl. Maj:ts tillstånd fick upptaga lån, som voro ställda på längre återbetalningstid än två år i regel, se härom 1862 års förordningar om kommunalstyrelse på landet, § 73, om kommunalstyrelse i stad, § 74, och om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd, § 40, samt 1863 års förordning om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd i Stockholm, § 42. I § 58 av 1862 års förordning om landsting var tiden dock utsträckt till fem år. I § 30 av 1862 års förordning om kommunalstyrelse i Stockholm var tiden även fem år, men alla lån i utländskt mynt skulle underställas Kungl. Maj:ts prövning.

Dessa bestämmelser kunde uppenbarligen lätt kringgås genom en förlängning av kortare lån, vilket var så mycket mera betänkligt som dessa till stor del placerades i utlandet. År 1910 stadgades därför i § 73 av 1862 års förordning om kommunalstyrelse på landet, att den underställningsfria upplåningen icke finge överstiga skillnaden mellan å ena sidan en tiondel av den sammanlagda inkomst, för vilken kommunalutskylder skolat för sistförflutna året utgöras, och å andra sidan det belopp, som detta år beslutits att uttaxeras. Motsvarande bestämmelser infördes i § 74 av förordningen om kommunalstyrelse i stad och § 30 av förordningen om kommunalstyrelse i Stock-

holm, men med det tillägget, att i den summa, som skulle anskaffas genom uttaxering, ej finge inräknas kommunens kostnader för folkskoleväsendet. Detta hade till syfte att förhindra, att den fria lånerätten inskränktes, genom att folkskoleväsendet i städerna överflyttades på den borgerliga kommunen. Samma år ändrades § 40 av förordningen om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd så, att den underställningsfria upplåningen skulle uppgå till hälften av den summa, som för sistförflutna kalenderår beslutits skola i församlingen anskaffas genom upplåning. Motsvarande bestämmelse infördes i § 49 av förordningen om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd i Stockholm. För landstingens del gjordes ej någon ändring.

Dessa bestämmelser förblevo oförändrade i 1930 års kommunallagar, bortsett från att, med undantag för landstingen, ingående av borgen likställdes med upptagandet av lån.

Mot dessa bestämmelser kunde anmärkas, att de voro ganska inkonsekventa. Trots att skolväsendet även på landsbygden överflyttats på den borgerliga kommunen, hade ej något undantag gjorts för deltas kostnader, varigenom landskommunernas lånerätt blev mera kringskuren än städernas. Medan i de borgerliga primärkommunerna den fria lånerätten var mera begränsad, ju högre utdebiteringen var, var motsatsen fallet i de kyrkliga. De kommuner, som på grund av sin ansträngda ekonomiska ställning vore mest i behov av ett kassaförlag, saknade ofta helt fri upplåningsrätt. För att undanröja dessa olägenheter vidtogos år 1937 de lagändringar, vilka givit bestämmelserna om kontrollen av den kommunala upplåningen deras nuvarande lydelse.

Enligt gällande rätt skall kommuns beslut att upptaga lån eller ingå borgen för att erhålla bindande kraft underställas Kungl. Maj:ts prövning och fastställelse. Undantag utgör dock den s. k. fria lånerätten, för vilken olika regler gälla i skilda slag av kommuner.

För *stad* och *landskommun*, inklusive köping, som utgör egen kommun, bestämmes den fria lånerätten på följande sätt, se 1930 års lag om kommunalstyrelse på landet, § 79, och i stad, § 74 samt 1935 års lag om kommunalstyrelse i Stockholm, § 63.

Kommun äger utan Kungl. Maj:ts fastställelse upptaga lån, ställda på högst ett års återbetalningstid, intill ett sammanlagt belopp, motsvarande för varje å kommunen belöpande skattekrona, enligt den under nästföregående år fastställda taxeringen, en uttaxering av fyra kronor, såvitt angår i landsting ej deltagande stad, och en uttaxering av tre kronor, såvitt angår annan stad och landskommun. Därutöver äga sagda kommuner, utan att fastställelse erfordras, upptaga lån intill en sammanlagd summa, motsvarande för varje skattekrona, som nyss sagts, en uttaxering av det belopp, varmed uttaxeringen för det löpande året understiger i kommun, som omhänderhar folkskoleväsendet, tio och i annan kommun nio kronor, dock högst tre kronor för varje skattekrona. Dyligt lån skall vara ställt att återbetalas inom fem år, och, därest lånetiden är mer än ett år, att årligen avbetalas.

För *municipalsamhälle* och köping, som ej utgör särskild kommun, gäller, att utan Kungl. Maj:ts fastställelse må upptagas lån motsvarande sammanlagt den summa, som för löpande året beslutits skola i samhället anskaffas genom uttaxering, dock högst ett belopp motsvarande en uttaxering av en krona för varje å samhället belöpande skattekrona enligt den under nästföregående år fastställda taxeringen. När synnerliga skäl därtill äro, kan emellertid Kungl. Maj:t på därom gjord ansökan för ett eller flera, högst fem år, fastställa annan grund för beräkning av samhällets underställningsfria lånerätt. Lån, som upptages utan Kungl. Maj:ts medgivande, skall återbetalas inom två år, se 1930 års lag om kommunalstyrelse på landet, § 88.

*Församling* äger rätt att utan Kungl. Maj:ts medgivande upptaga lån motsvarande sammanlagt hälften av den summa, som för det löpande kalenderåret beslutits skola i församlingen anskaffas genom uttaxering. Dylikt lån skall vara ställt att återbetalas inom fem år, och därest lånetiden är mer än ett år, att årligen avbetalas, se 1930 års lagar om församlingsstyrelse, § 66, samt om församlingsstyrelse i Stockholm § 69.

*Landsting* äger rätt att utan Kungl. Maj:ts medgivande upptaga lån, ställ- da på högst fem års återbetalningstid, se 1924 års lag om landsting, § 54.

Ett undantag från ovanstående bestämmelser angående betalningstiden är, att kommun vid förvärv av in-tecknad egendom må övertaga betalnings- ansvar även för sådan i egendomen in-tecknad gäld, som är ställd att betalas inom längre tid eller i annan ordning. Vad ovan sagts om lån gäller även om borgen.

Lån, som enligt uttryckligt beslut skall upptagas för att gälda äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer, som gälla för det äldre lånet, be- höva ej underställas Kungl. Maj:t. Kommun äger jämväl utan understäl- lelse, i enlighet med därutinnan gällande bestämmelser, gentemot staten åtaga sig ansvarighet för lån, som av statsmedel beviljas allmännyttiga bo- stadsföretag eller enskilda personer för beredande av bostäder åt mindre bemedlade barnrika familjer.

Nyttjar kommun jämlikt lagen om kommunal fondbildning medel från annan kommunen tillhörig fond än kassaförlagsfond i stället för belopp, som kommunen äger upplåna, skall kommunens lånerätt anses därigenom tagen i anspråk, dock må kommun utan hinder av denna bestämmelse besluta att använda sin lånerätt för att ersätta sålunda nyttjade fondmedel.

Av Kungl. Maj:t meddelat beslut att bevilja kommun lån av statsmedel skall anses innefatta jämväl tillstånd att upptaga lånet.

Beslut angående tingshusbyggnadsskyldiges upplåning behöver ej fast- ställas av Kungl. Maj:t. Ifråga om gällande regler för pastoratskassornas upplåning hänvisas till kap. 9.

Beslut om upptagandet av lån, därunder inbegripet ingående av borgen, eller förlängning av lån kräver två tredjedels majoritet. För landsting gäller detta dock endast, för såvitt lånet skall återbetalas under längre tid än fem år.

Ifråga om förfarandet kan nämnas, att ansökan om att få upptaga ett

lån måste vara åtföljd av protokollsutdrag angående lånebeslutet. Detta bör lämna uppgift om det belopp kommunen önskar låna, amorteringstiden samt de ändamål, vartill lånet skall användas. Vidare bör visas, att beslutet vunnit laga kraft. Slutligen bör ansökan åtföljas av utredning enligt särskilt formulär angående kommunens ekonomiska ställning. I annat fall kan KB införskaffa erforderliga uppgifter.

Ansökan insändes till KB, som åtminstone tidigare i regel inskränkt sin prövning till den formella sidan. Ansökningar från städer, köpingar och municipalsamhällen remitteras i regel av Kungl. Maj:t till Svenska stadsförbundets finansråd, se kap. 10. Dessutom remitteras ärendet till den eller de myndigheter, vilkas mening Kungl. Maj:t anser erforderligt att inhämta.

Det första försöket att utveckla ledande principer för den kommunala upplåningen gjordes i ett år 1914 av låtet kommittebetänkande angående statens och kommunernas upplåning. Enligt dessa borde upplåning blott få ske för att åstadkomma varaktiga ägodelar av minst samma värde som de upplånade medlen. Den framtida generationen finge ej belastas med större del av lånekostnaden än som motsvarade värdet av de förmåner, som den komme att draga av de skapade tillgångarna. Under framhållande av att detta ej var den enda begränsningen betonades, att upplåning ej finge ske i sådan omfattning, att den försämrade kommunens kredit. Upplåningen finge ej för mycket inskränka kommunens framtida rörelsefrihet genom att i för hög grad disponera över dess framtida skatteförmåga. Man finner alltså redan här de principer uttalade, som kunna sägas ligga till grund för kontrollen av den kommunala upplåningen.

Den 12 augusti 1915 utfärdade chefen för finansdepartementet ett cirkulär till länsstyrelserna rörande kommunernas upplåningsrätt, i vilket framhölls, att då de av världskriget framkallade förhållandena manade till sparsamhet även i kommunernas hushållning, borde den kommunala upplåningen inskränkas till vad som var oundgängligen nödvändigt. I ett nytt cirkulär av den 26 november 1918 framhölls, att en inskränkning av den kommunala upplåningen var nödvändig, och särskilt varnades kommunerna för att söka ställa Kungl. Maj:t inför ett fullbordat faktum genom att upptaga lån och påbörja arbeten, innan tillstånd därtill hade erhållits. Denna varning förnyades i ett tredje cirkulär av den 26 november 1920.

Ovannämnda kommitté hade framhållit önskvärdheten av att man vid den statliga lånekontrollen utnyttjade den kommunala erfarenheten och inrättade ett kommunalt sakkunnigråd, ett önskemål, som realiserades år 1918, då Svenska stadsförbundets finansråd började sin verksamhet. Detta har sedermera i hög grad bidragit till att införa en individualiserad låneprövning samt utbilda en konsekvent och försiktig lånepraxis.

I november 1923 sammankallade finansminister Beskow en konferens med ledande kommunalmän. Resultatet av denna blev bl. a., att den maximala amorteringstiden nedsattes från fyrtio till trettio år och övriga amorteringstider pressades i proportion därtill samt att sådana utgifter, som ingingo i det



normala årsbehovet, uteslötos från lånefinansiering. Sedan dess kan man säga, att lånepraxis målmedvetet gått in för att ej blott skydda den kommunala förmögenheten utan även framtinga en successiv förmögenhetsökning. Även om detta program till en början mött åtskilligt oförstående från de praktiska kommunalmännens sida — särskilt synes detta ha gällt förbudet att bestrida anläggningar, som ingå i en förvaltningsgrens normala årsbehov, medelst lånemedel — torde man numera allmänt vara ense om dess principiella riktighet.

Kring år 1930 ägde en tillfällig uppmjukning av lånepraxis rum genom att kommunerna medgåvos fyrtyoårig amorteringstid i ett antal fall, där de tidigare blott skulle ha medgivits trettioårig sådan. Depressionen medförde återigen till en början en åtstramning av lånepraxis. I ett cirkulär till länsstyrelserna från finansdepartementet av den 23 oktober 1931 förklarades, att kommunernas minskade skatteunderlag och kreditmarknadens åstramning nödvändiggjorde en inskränkning i den kommunala upplåningen. Denna upphävdes dock, när staten senare gick in för en mera aktiv, depressionsbekämpande finanspolitik.

Under de senaste decennierna har Kungl. Maj:t medgivit s. k. preliminära lånetillstånd, d. v. s. tillstånd att framdeles bestrida vissa utgifter medelst lån, om vars upptagande beslut i sinom tid finge underställas Kungl. Maj:ts prövning. Det är särskilt de större städerna, som hava utnyttjat denna möjlighet.

Genom beslut av den 22 juni 1939 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för finansdepartementet att tillkalla högst fyra sakkunniga för att inom departementet biträda med utredning av frågan om principerna för den kommunala lånepolitiken, jfr kap. 1. De sakkunnigas första uppgift blev att från kommunerna infordra uppgift om lånebehovet för år 1940. Av svaren framgick bl. a., att kommunerna i stor utsträckning påbörjat byggnadsföretag, avsedda att finansieras med lån, som fordrade Kungl. Maj:ts godkännande, utan att dylikt godkännande erhållits. De sakkunniga hemställde därför bl. a., att Kungl. Maj:t än en gång måtte fästa kommunernas uppmärksamhet på olämpligheten härav.

Med anledning härav utfärdade finansdepartementet den 1 mars 1940 en cirkulärskrivelse till länsstyrelserna, vari under hänvisning till att man för den närmaste framtiden måste räkna med risk för knapphet på materiel och svårighet att tillgodose uppkomna kreditbehov framhölls, att åtskilliga kommunala anläggningar, vilka i och för sig kunde vara önskvärda och vilkas utförande med lånemedel kunnat ifrågakomma under normala förhållanden, måste uppskjutas. Vidare varnades kommunerna för att påbörja anläggningar, innan lånetillstånd erhållits. Uppmaningen att söka inskränka upplåningen upprepades i ett cirkulär från finansdepartementet av den 24 maj 1940. Ifråga om bostadsbyggen och anskaffandet av skyddsrum kunde dock lånetillstånd påräknas. Tiden för utnyttjandet av lånetillstånd inskränktes från ett till ett halvt år, och de ovan omnämnda preliminära lånetillstånden skulle ej längre få förekomma. I ett cirkulär av den 10 januari 1941 framhölls ånyo vikten av en be-

gränsning i den kommunala anläggningsverksamheten. Vidare framhölls, att man regelbundet komme att begära uppgift rörande de blivande lånevillkoren. Slutligen påpekades i ett cirkulär av den 19 juli 1941, att den ökade bristen på cement föranledde, att cementtilldelning blott kunde ske till byggnadsföretag, som ur det allmännas synpunkt voro högst angelägna. Cementtilldelningen skulle dock beslutas av industrikommissionen. Även om cementtilldelning vägrades, kunde företagens utförande tänkas bliva möjligt genom förändrad planering av detsamma. I så fall kunde man räkna med att Kungl. Maj:t inom rimliga gränser skulle medgiva upplåning för täckandet av en härigenom förorsakad kostnadsökning. Slutligen kan erinras om de restriktioner, som 1942 års kungörelse om arbetsförmedlingstvång för byggnadsverksamhet m. m. medfört för den kommunala anläggningsverksamheten.

Huvudprinciperna för lånekontrollen kunna sägas vara följande tvenne:

I. De upplånade medlen skola bekosta varaktiga tillgångar, vilka medföra en nytta för framtiden, som minst svarar mot de upptagna lånen. Det är alltså självfallet, att amorteringstiden ej får bestämmas längre än den ifrågavarande anläggningens livstid. Men den anses böra bestämmas avsevärt kortare än denna. Detta kan redan motiveras med den osäkerhet, som alltid vidlåder varje beräkning av den tidrymd, varunder man kan draga nytta av en tillgång. Vidare är att märka, att kommunen förfogar över tillgångar, som slutamorterats av en tidigare generation, ev. direkt bekostats medelst skattemedel, och låte man amorteringstiderna sammanfalla med den beräknade livstiden skulle kommunen så småningom konsumera denna förmögenhet, till den del den ej består av tillgångar, som äga ett beständigt värde för densamma. Härtill kommer att man ej vet, huruvida ej kommunens framtida skattekraft kommer att minska eller dess utgiftsbehov att ökas.

II. Lån får i regel ej ske för utgifter, även om de skapa varaktiga tillgångar, vilka ingå i en förvaltningsgrens normala årsbehov.<sup>1</sup> Detta gäller ej

<sup>1</sup> Ett undantag, som dock ej bör tillerkännas prejudicerande karaktär, erbjuder följande låneärende.

Stockholms stads drätselnämnd anhöll, med åberopande av stadsfullmäktiges å sammanträde den <sup>10</sup>/<sub>12</sub> 1938 fattade beslut, om tillstånd för staden att framdeles genom upptagande av amorteringslån bestrida vissa utgifter till sammanlagt belopp av kr. 39 499 800.

Finansrådet anförde i detta ärende bl a.

De å gas- och elektricitetsverkens stater upptagna utgifter å resp. kr. 200 000 för »diverse maskiner och apparater» vid gasverket samt kr. 250 000 för »diverse maskiner och apparater samt mindre byggnads- och moderniseringsarbeten» vid elektricitetsverket och kr. 1 250 000 för »utvidgning av lågspänningsnäten» torde inkluderas i det normala årsbehovet och sålunda ej vara av beskaffenhet att böra bestridas med lånemedel. I enlighet med industriverksstyrelsens förslag böra dessa utgifter sålunda gäldas med vinstmedel från resp. verk.

Det av stadsfullmäktige beslutade överförandet av ovan omförmälda utgifter från skattestaten till lånestaten torde ha föranletts av önskemålet att fasthålla vid »1936 års skatteöverenskommelse» — innebärande att skattesatsen under åren 1937—1939 skulle hållas vid ett belopp av 6.35 per skattekrona och samtidigt till skatteutjämningsfond avsättas tillhoppa omkring 20 000 000 kronor.

blott om utgifter, som äro erforderliga för att bibehålla realkapitalet vid ett givet omfång — t. ex. ersättandet av förslitna mätare vid ett elektricitetsverk — utan även om årligen återkommande investeringar, vilka utöka kom-

Man har därvid avvikit från tidigare av staden följda principer för lånehushållningen, vilka överensstämma med de av Kungl. Maj:t vid låneprövningen tillämpade. Sådan avvikelse har skett jämväl genom den av stadsfullmäktige beslutade åtgärden att till låne-  
staten, med en amorteringstid av högst 5 år och med anlåtande av stadens underställnings-  
fria lånerätt, överföra vissa anslag till sammanlagt belopp av kr. 3 924 500. Till huvudsak-  
lig del avser sistnämnda belopp utgifter, som tillhöra stadens normala årsbehov (bl. a. mä-  
tare för gas- och elektricitetsverken).

Stadsfullmäktiges beslut grundar sig på ett av drätselnämnden avgivet förslag, däri drät-  
selnämnden gör gällande en ny princip för lånepolitiken, nämligen att anskaffande av  
kapitalvärden icke skall ske medelst skattemedel, »utan lånemedel bör vara den härför  
naturliga finansieringsmetoden; särskilt bör detta gälla direkt räntabla verksamhetsgrenar». Denna nya princip, som sålunda innebär, att för framtiden samtliga kapitalinvesteringar  
i de affärsdrivande verken skulle ske med lånemedel, måste inge allvarliga betänkligheter.  
Finansrådet vill härutinnan erinra, att även de kommunala företagen liksom annan affärs-  
verksamhet äro utsatta för risker för kapitalförluster, beroende bl. a. på oberäknliga tek-  
niska framsteg. Inom enskild affärsverksamhet anses sund hushållning kräva, att den egna  
kapitalinsatsen skall representera en relativt betydande del av hela affärskapitalet och att  
detta egna kapital successivt ökas, särskilt om företaget är stätt under utveckling. Konse-  
kvensen av den nya lånepolitiken bleve även att den mycket betydande insats av egna  
medel i de industriella verken, som staden redan företagit, komme att successivt för-  
brukas, i den mån de nuvarande anläggningarna förslitas eller bliva omoderna. Skatte-  
trycket lättas sålunda under en viss övergångsperiod, därunder man tager i anspråk be-  
sparingar, som gjorts av tidigare generation, men sedermera komma ifrågasättande utgifter  
att väsentligt överstiga vad som eljest behövt uttaxeras eller betalas med inkomster å  
försålda nyttigheter.

På sätt ovan av finansrådet angivits har staden nu gjort avsteg från den omförmälda  
sunda finansieringsregeln, den s. k. normala årsbehovsregeln, vilken staden tidigare se-  
dan lång tid tillbaka tillämpat. Då andra kommuner äro underkastade denna regel, bör,  
enligt finansrådets förmenande, något undantag icke medgivas beträffande Stockholms  
stad.

*Överståthållarämbetet* framhöll i sitt yttrande i ärendet bl. a. följande:

Statsverkets utgifter hava undergått en oavbruten stegring. Kostnaderna för olika änd-  
mål hava ökats, och samtidigt har staten påtagit sig den ena nya uppgiften efter den  
andra, vilket, i och för sig behjärtansvärt, medfört avsevärda utgiftsökningar. Inom flera  
olika områden har man därjämte att räkna med en automatisk stark stegring av stats-  
utgifterna, icke minst för folkpensioneringen. Uppenbart är, att med den skattebelastning,  
som kan förväntas särskilt under en vikande konjunktur, synnerlig vikt ligger på att  
samballets ekonomi icke under nuvarande förhållanden försvagas genom ovarsam upp-  
låning. Den statliga och kommunala förvaltningen står i ekonomiskt hänseende i nära  
beroende av varandra. Ju starkare beskattningen för statliga ändamål kan befaras bliva,  
desto viktigare är det, att medborgarnas skattekraft icke bindes genom alltför höga fasta  
årliga utgifter för kommunala gäldförräntningar.

En åtgärd i riktning mot bevarande av en sund samhällsekonomi är därför, att kom-  
munerna ej med lån bestrida utgifter, som lämpligen böra gäldas med årets uttaxerade  
medel. Beträffande utgifter för t. ex. gatuaneläggningar kan ifrågasättas, om ej kommu-  
nernas rätt att med lån täcka dessa kostnader bör begränsas hårdare, än vad enligt nu  
tillämpad praxis sker.

munens realkapital, såsom t. ex. om ett elektricitetsverks kundkrets årligen ökas, på grund varav erfordras ett ökat antal mätare. I så fall kan tydligen ej förbudet mot lånemedel motiveras med att man ej bör belasta en kommande generation, då här en verklig kapitalökning äger rum. Att man likväl kräver finansiering medelst driftsinkomster synes främst motiveras med att, då dessa utgifter äro årligen återkommande, det är möjligt och på lång sikt tack vare räntebesparingen även billigare att bekosta dem medelst skattemedel. Härigenom framtingar man på ett för kommunerna relativt smärtfritt sätt en ökning av deras förmögenhet. Vissa hänsyn ha dock tagits till utgiftens relativa storlek i förhållande till kommunens ekonomiska ställning, så att vad som medgivits en kommun med svag ekonomi ej medgivits en med stark sådan.

Vidare synes en viss återhållsamhet böra ifrågasättas ifråga om tillstånd för kommunerna att med amorteringslån gälda kostnaderna för sådana icke räntabla anläggningar, som, ehuru i och för sig synnerligen önskvärda, dock ligga utanför kommunernas åligganden enligt gällande lagstiftning och som därför ej böra få för framtiden belasta kommunernas ekonomi på sådant sätt att kommunernas förmåga att utan statligt bistånd fullgöra sina direkta lagfästa åligganden kan bliva äventyrad.

Men även i sådana fall, där en beslutad kostnad bör täckas genom amorteringslån, torde en omprövning av amorteringstidernas längd böra äga rum. Det synes nämligen kunna ifrågasättas, huruvida olika slags nyttigheter bibehållas vid sitt värde under så lång tid, som fallet var tidigare. Byggnader för olika ändamål synas numera ha en kortare brukbarhetstid än tillföre; ofta befinner sålunda, att de icke längre motsvara de krav, som anses böra ställas å desamma, och deras värde sjunker jämförelsevis fort.

Beaktande av nu anförda synpunkter skulle leda till att kommunerna skulle framdeles i vissa fall förvägras tillstånd till upptagande av lån för utgifter, som tidigare fått i sådan ordning gäldas, och i andra fall väl få medgivande till lån men med en kortare amorteringstid för dessa, än som för närvarande tillämpas.

Givet synes emellertid vara, att innan några nya principer i förevarande hänseende fastslås, frågan bör göras till föremål för närmare utredning. Skulle därvid befinnas att en mera betydande åtstramning ifråga om upplåningsrätten är påkallad, torde den i allt fall ej böra givas återverkande kraft.

Enligt utdrag av statsrådsprotokollet för den 22 juni 1939 anförde *statsrådet och chefen för finansdepartementet*, bl. a.:

Kungl. Maj:t har förut denna dag bemyndigat chefen för finansdepartementet att tillkalla sakkunniga för utredning av principerna för kommunernas lånepolitik. Ett ståndpunktstagande i princip till de ändringar i riktlinjerna för finansieringen av vissa kommunala utgifter, som kommit till uttryck på olika punkter av Stockholms stads förevarande framställning, torde sålunda få anstå till dess att nämnda utredning slutförts. Det belopp, som enligt svenska stadsförbundets finansråd borde med förut tillämpade låneprinciper undantagas från lånemedgivande, avser emellertid inkomstgivande anläggningar. Då det dessutom är av jämförelsevis ringa storlek och då den ifrågasatta utvidgningen av lånerätten i viss mån motväges genom att amorteringstiden för stadens egna gatuarbeten övergångsvis nedsatts till 10 år, synas mig hinder icke möta för bifall till stadens framställning i här ifrågavarande delar.

Med återopande av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t måtte bifalla den av Stockholms stad gjorda framställningen, dock ifråga om det under 28 här ovan antecknade beloppet (avsättning till gaturegleringsfonden kr. 5 615 000) allenast under förutsättning, att detsamma uteslutande användes för inköp av gaturegleringsfastigheter.

Vad föredragande departementschefen sålunda, med instämmande av statsrådets övriga ledamöter, hemställt behagade Hans Maj:t Konungen bifalla.

Även om dessa principer i och för sig äro klara och konsekventa, måste dock deras genomförande möta åtskilliga svårigheter. Det har ej heller varit möjligt att alltid konsekvent realisera dem, utan man har måst taga hänsyn till vad som i det särskilda fallet är praktiskt möjligt att realisera eller i varje fall skäligt att kräva av kommunerna. Detta gör, att man ej med några ord kan giva en uttömmande beskrivning av länep Praxis. De sakkunniga anse ej heller erforderligt att här i detalj skildra densamma.

En omedelbar konsekvens av ovan berörda grundprinciper är givetvis, att löpande utgifter ej få bekostas medelst lånemedel, då dessa ej skapa några varaktiga tillgångar. Det har dock förekommit, att t. ex. en depression försatt en kommun i sådant ekonomiskt trångmål, att det varit nödvändigt att göra undantag från denna regel och tillåta upplåning för kassaförslag el. dyl. Sådana lån pläga dock blott medgivas för ett år i taget. Man har även tillåtit kommunerna att upptaga amorteringslån för att konsolidera en svävande skuld, trots att denna kan ha uppkommit i strid mot kommunallagens bestämmelser. Det finnes ju tillfällen, då ett amorteringslån kan erhålla fördelaktigare räntevillkor än kortfristiga lån, och genom amorteringsbestämmelserna tvingar man kommunerna att förbättra sin ställning. Även andra större driftsutgifter av engångsartad natur, t. ex. mättningsarbeten i samband med upprättandet av stadsplan, ha medelst upplåning fått fördelas på flera år. Amorteringstiden får i dylika fall tydligen bestämmas med hänsyn till den belastning, man skäligen kan lägga på skattebetalarna.

Till driftsutgifter hänföras även reparationer. Undantag har gjorts om en mera genomgripande ombyggnad skapat ett större mervärde, varvid även hänsyn tagits till utgiftens storlek i förhållande till kommunens skatteunderlag. Ersättandet av maskinell utrustning i fastighet, såsom t. ex. anskaffandet av ny värmeledningspanna, får ej bekostas medelst lånemedel — för såvitt utgiftens storlek ej gör detta skäligt — då man ej härigenom ökar fastighetens livstid, vilken varit bestämmande för det ursprungliga lånets amorteringstid. Sålunda fick Lilla Edet år 1932 ej låna till ny ångpanna i varmbadhus, vilken skulle dragit en kostnad av 2,000 kr. Däremot får inläggandet av värmeledning i en fastighet, vilket ju ökar dennas värde, bekostas medelst lånemedel, såvida ej kostnaden är så liten, att den skäligen kan föras på driftsbudgeten.<sup>1</sup> Amorteringstiden plägar i så fall bestämmas till tio år.

Enbart på grund av att en tillgång är räntabel och därför själv är i stånd att förränta och amortera de för dess räkning upptagna lånen, medgives ej förlängd amorteringstid. Utgår man från att det gäller att framtvinga en förmögenhetsökning genom att låta amorteringstiden understiga den beräknade livstiden, är räntabiliteten i och för sig utan betydelse. I stället kan teknikens utveckling medföra, att det framtida värdet av investeringar i affärsföretag är särskilt svårt att beräkna.

Till förvärv av varaktiga tillgångar har man givetvis räknat anskaffandet av fast egendom samt aktier. Man har härvid ej strängt hållit sig till den de-

<sup>1</sup> Sålunda fick Enköping år 1932 ej låna till inläggandet av värmeledning i bl. a. rektorsbostad, då denna utgift ansågs vara tillräckligt liten för att kunna föras på driftsbudgeten.

definition av begreppet fast egendom, som gives i 1895 års lag om vad till fast egendom är att hänföra. Även spårvägsskenor och byggnader på annans mark ha räknats som fast egendom — visserligen fick Lidingö år 1934 ej låna till inlösen av byggnad å sin egen mark, men detta berodde på utgiftens ringa storlek — medan man däremot ej fått bekosta anskaffandet av plantor för parkanläggningar och dyl. medelst lånemedel. Till anskaffningskostnad för byggnad ha även hänförts ritningskostnader — man har dock ej medgivit lån för bekostandet av ritning av ännu ej beslutad byggnad, när ansökan därom framkommit separat — men däremot ej mäklareprovisioner, rättegångskostnader, lagfartskostnader och övriga med köpet förbundna kostnader, som ej öka fastighetens värde. Ej heller få kostnader för försäkring och rengöring av en nyuppförd byggnad täckas medelst lånemedel. Detsamma gäller om provisoriska anläggningar.

Oaktat inventarier i skolor, sjukhus m. m. kunna äga relativt lång varaktighet, få kostnaderna för dessas anskaffande i regel ej bestridas medelst lånemedel, då man anser, att de skattebetalare, som besluta om en anläggning, böra bära en större del av kostnaderna därför än de följande årens skattebetalare. Undantag har gjorts, för såvitt, t. ex. i samband med uppförandet av ett sjukhus, kostnaderna för inventarier ha utgjort så stor del av totalkostnaden, att man ansett det skäligt att denna fördelas på flera år. Man har i så fall medgivit amorteringstider på upp till tio år.

Av annan lös egendom ha fartyg och rullande materiel å järn- och spårvägar fått bekostas medelst lånemedel men däremot ej gärna motorfordon, för såvitt ej dessas anskaffande inneburit en relativt stor kostnad för kommunen, såsom nyupprättandet av brandkår eller inköp av vägmaskiner. Hamnkranar, maskiner i kommunala affärsföretag etc. få bekostas medelst lån, vilkas amorteringstid bestämmes med hänsyn till dessas beräknade livstid. Detsamma gäller även om mätare, för såvitt anskaffningen av dessa ej varit att hänföra till det normala årsbehovet. Affärsföretagens liksom övriga kommunala inrättningsars kontorsinventarier få däremot ej bekostas medelst lånemedel.

Som driftskostnader ha givetvis även räknats räntor och amorteringar men däremot ej kapitalrabatter. Kommunerna ha alltså ej varit förpliktade att täcka skillnaden mellan det kontrakterade och det erhållna lånebeloppet medelst driftsmedel.

Tidigare har framhållits som en viktig grundsats, att ej större del av anläggningskostnaden skall skjutas över på framtiden än som svarar mot den anskaffade tillgångens värde för denna. Som följd härav har man sökt förkorta amorteringstiden för kommunala nödhjälpsarbeten, vilka på grund av arbetets art och sättet för dess utförande ofta ej kunna anses äga ett värde för den kommunala hushållningen, som svarar mot deras kostnader. Om möjligt medger man här ej längre amorteringstid än femton år. Ett annat exempel är, att Stockholms stad år 1932 ej fick låna till den del av köpesumman för en fastighet, som översteg det av stadens fastighetskontor uppskattade värdet. Detta utgjorde c:a 750 000 kr., medan staden ej kunnat förvärva fastigheten under 950 000 kr.

Givetvis prövas noga, huruvida lånebeslutet är formellt riktigt och ligger inom den kommunala behörigheten. Men Kungl. Maj:t kan även pröva, huruvida den ifrågavarande utgiften är så nödvändig med hänsyn till kommunens behov och skattekraft, att den bör få bekostas medelst lånemedel. Vidare kan Kungl. Maj:t pröva, om en anläggning är planerad på mest ändamålsenliga och ekonomiska sätt. Härigenom äger alltså Kungl. Maj:t möjlighet till en ingående realprövning av kommunala åtgärder, medan t. ex. L. K. L. § 81 blott giver Kungl. Maj:t rätt till en formalprövning. Under mera normala förhållanden har denna rätt utövats med försiktighet, medan den av det nuvarande kriget framkallade bristen först på kapital och sedermera på råvaror och arbetskraft som ovan nämnts nödvändiggjort en betydligt strängare kontroll.

Är en kommuns skattekraft hårt ianspråktagen eller dess ekonomiska ställning eljest svag, kan Kungl. Maj:t vägra fastställelse å ett beslut att anskaffa en för kommunen icke absolut nödvändig tillgång medelst lånemedel, vilket givetvis i regel leder till att denna överhuvud taget ej anskaffas. Har kommunen ett oundgängligt behov av tillgången, är detta däremot ej möjligt, utan man får då i stället medgiva en mer än normal amorteringstid. Å andra sidan kan ett speciellt rikligt skatteunderlag i en kommun medföra en förkortning av amorteringstiderna — särskilt gäller detta om man har anledning antaga, att detta ej är varaktigt.

Utöver vad redan sagts om amorteringstiderna kan följande tilläggas:

Den maximala amorteringstiden eller trettio år plägar blott medgivas vid tillgångar med beständig varaktighet, såsom mark och aktier i solida företag, eller relativt lång sådan, såsom stenbyggnader, vilka ej blott skola användas tillfälligt, samt varaktiga hamn- och brobyggen. Vid träbyggnader brukar amorteringstiden vara tjugofem år.

Från ovanstående regel göras dock vissa undantag. Sålunda skola exploateringsfastigheter i allmänhet amorteras på tjuo eller tjugofem år. Man kan nämligen ofta räkna med att marken kommer att försäljas inom denna tidsrymd, och det är givetvis lämpligt, att kommunerna tvingas använda köpeskillingarna till amorteringar. Visserligen få de enligt 1936 års lag angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom ej använda köpeskillingarna till löpande utgifter utan blott till tillgångar för stadigvarande bruk, men dels iakttages ej alltid denna bestämmelse, dels ock kan även en för stadigvarande bruk avsedd tillgång ha relativt kort livslängd. Vid skolbyggnader bestämmes amorteringstiden till tjugofem år, när statens byggnadsbidrag utbetalas under motsvarande tid. Vid förvärv av mark för gator, torg, parker och dyl. plägar amorteringstiden utgöra tjuo till tjugofem år. Skälet härtill har varit, att anläggningskostnaderna skolat amorteras på denna tid. Även vid begravningsplatser har tiden, med hänsyn till att dessa fyllas relativt snabbt, sänkts till tjugofem år.

Å andra sidan har man ibland fått medgiva amorteringstider på över trettio år, då en utgift i annat fall skulle ställa sig alltför betungande för en kom-

mun. Sålunda erhöll Mariannelunds municipalsamhälle trettiofem års amorteringstid å vattenledningsverk och avloppsledningar, varvid man utgått från att det här var frågan om en engångsutgift i ett samhälle med ringa ekonomisk bärkraft. Ett annat exempel är, att Skövde erhöll tillstånd att upptaga ett amorteringslån å fyrtio år för att bestrida de på staden löpande kostnaderna för uppförandet av nytt tingshus — skälet till den förlängda amorteringstiden synes vara, att tingshusbyggnadsskyldige erhållit samma amorteringstid. Vidare erhöll Katrineholm år 1935 samma amorteringstid å köpe-skillingen för en egendom — i detta fall torde skälet ha varit, att kommunen inköpt egendomen i avsikt att rädda ett kulturvärde, för vars skull den även påtagit sig andra kostnader.

Tjugu till tjugufem års amorteringstid plägar bestämmas för lån, som skola bekosta större vägarbeten. Samma eller fem år kortare tid plägar bestämmas för gatanläggningar samt för iordningställandet av marken för planteringar och parkanläggningar.

Amorteringstiden å lån för anskaffandet av elektricitetsledningar plägar bestämmas till tjuugo år, medan den vid gasledningar, vilka äro mindre varaktiga, kan nedsättas till femton år. Vid avlopps- och vattenledningar har tiden varierat mellan tio och trettio år beroende på anläggningens varaktighet, dess storlek i förhållande till kommunens skattekraft och dess nödvändighet för kommunen. Nödhjälpsarbeten ha ofta erhållit kortare amorteringstid.

Hamnkranar och övriga maskiner pläga i proportion till deras beräknade livstid beviljas en amorteringstid av tio år till tjuugo år. Mätare erhålla blott fem år.

Även i de fall, där ej undantag påpekats, äro dessa tider dock schematiska. Är kommunens ekonomi ansträngd, kan en förlängning bliva nödvändig. Å andra sidan söker man förkorta amorteringstiderna i fall, där utgiften är ringa i förhållande till kommunens skatteunderlag. Har en kommun påbörjat en anläggning redan innan den fått lånetillståndet, kan Kungl. Maj:t giva den en varning genom att nedsätta amorteringstiden under vad som eljest plägar beviljas.



## TREDJE KAPITLET.

## Statistiska uppgifter angående den kommunala upplåningen och investeringsverksamheten.

Syftet med detta kapitel är att undersöka, huru den kommunala upplåningen och investeringsverksamheten under åren 1926—39 påverkats av konjunkturväxlingarna, och vilken betydelse dessa som följd härav fått för utvecklingen av den kommunala förmögenheten. Tyvärr äro den offentliga statistikens uppgifter, sådana som dessa återfinnas i »Kommunernas finanser» för respektive år, ej så beskaffade, att det är möjligt att giva ett exakt svar å denna fråga — särskilt gäller detta för år 1939 — utan man får nöja sig med att söka erhålla en mera allmän uppfattning härom.

Här lämnade uppgifter avse städer, landskommuner, municipalsamhällen och landsting. För städer och landskommuner gemensamma poster ha förts till landskommunerna. Fr. o. m. år 1933 ingå även pastoratskassornas, d. v. s. prästlöne-, boställes- och prästgårdsbyggnadskassornas, finanser i de för primärkommunerna lämnade uppgifterna. Tyvärr giver finansstatistiken ej möjlighet att vid en jämförelse mellan utvecklingen i skilda slag av kommuner eliminera stads- och municipalbildningens inflytande.

*Tabell 1* lämnar uppgift om bruttoupplåning, amortering och nettoupplåning i här behandlade slag av kommuner. Siffrorna för bruttoupplåningen äro av föga intresse, då de — i likhet med de för amorteringar — påverkas av konverteringsoperationer. Men även siffrorna för nettoupplåningen under ett enstaka år äro av ringa värde för här ifrågavarande syfte. Så finner man t. ex. hurusom städerna, vilkas nettoupplåning under år 1933 utgjorde 48 milj. kr. under följande år amorterade 63 milj. kr. mera än de upplånade. Denna skillnad motsvaras ej av någon större investeringsminskning eller skattehöjning utan beror främst på att städernas banktillgodohavanden ökades under år 1933 för att åter minskas under år 1934.<sup>1</sup> Siffrorna för nettoupplåningen visa alltså ej i vilken utsträckning kommunerna under ett enskilt år tillgripit kapitalmedel för att bekosta investeringar eller balansera driftsbudgeten. Däremot visar summan för samliga år, 387 milj. kr., tydligt, att kommunerna i relativt ringa grad tagit kapitalmarknaden i anspråk. I genomsnitt har nettoupplåningen ej uppgått till mer än 28 milj. kr. per år. Utan att siffrorna äro exakt likvärdiga kan nämnas, att statsskulden under tiden  $\frac{30}{6}$  1926— $\frac{30}{6}$  1939 ökades med 898 milj. kr.

<sup>1</sup> Den viktigaste orsaken härtill var, att Stockholm under år 1933 upptog ett obligationslån, vilket man ej hann använda under samma år.

Tab. 1. Kommunernas lånerörelse 1926—39 (i 1 000 kr.)

År	Städer			Landskommuner			Municipalsambällen			Landsting			Samtliga		
	Brutto- upp- låning	Amor- tering	Netto- upp- låning	Brutto- upp- låning	Amor- tering	Netto- upp- låning	Brutto- upp- låning	Amor- tering	Netto- upp- låning	Brutto- upp- låning	Amor- tering	Netto- upp- låning	Brutto- upp- låning	Amor- tering	Netto- upp- låning
1926	70 967	32 571	38 396	18 536	13 560	4 976	1 374	744	630	24 578	6 042	18 536	115 455	52 917	62 538
1927	58 440	54 172	4 268	16 784	15 609	1 175	1 565	870	695	6 664	7 801	- 1 137	83 458	78 452	5 001
1928	84 995	83 471	1 524	19 163	15 114	4 049	1 845	1 293	552	8 028	3 763	4 265	114 031	103 641	10 390
1929	60 312	62 633	- 2 321	18 632	16 185	2 447	2 199	1 180	1 019	13 697	11 620	2 077	94 840	91 618	3 222
1930	86 568	87 809	- 1 241	18 635	16 308	2 327	1 166	1 013	153	9 189	6 561	2 628	115 558	111 691	3 867
1931	148 385	91 034	57 351	21 478	17 705	3 773	1 421	938	483	4 465	5 995	- 1 530	175 749	115 672	60 077
1932	80 953	48 826	32 127	18 948	17 104	1 844	1 284	1 299	- 15	3 425	3 146	279	104 610	70 375	34 235
1933	126 435	78 435	48 000	24 616	17 267	7 349	1 364	1 123	241	7 321	7 857	- 536	159 736	104 682	55 054
1934	121 703	185 190	- 63 487	21 243	18 809	2 434	2 842	1 340	1 502	6 428	6 165	263	152 216	211 504	- 59 288
1935	107 292	109 513	- 2 221	22 732	18 826	3 906	1 673	1 357	316	8 666	5 037	3 629	140 363	134 733	5 630
1936	90 138	70 631	19 507	19 825	16 930	2 895	1 976	1 296	680	6 896	4 323	2 573	118 835	93 180	25 655
1937	162 254	128 261	33 993	25 470	19 033	6 337	2 974	1 258	1 716	15 220	4 851	10 369	205 918	153 458	52 465
1938	110 074	74 801	35 273	31 131	20 061	11 070	2 819	1 622	1 197	9 836	6 177	3 659	153 860	102 661	51 199
1939	123 213	74 711	48 502	33 772	21 232	12 540	3 943	1 787	2 156	19 383	5 718	13 665	180 311	103 448	76 863
Summa	1 431 729	1 182 058	249 671	310 965	243 793	67 172	28 445	17 120	11 325	143 796	85 056	58 740	1 914 935	1 528 027	386 908

Tab. 2. Av kommunerna ianspråktagna kapitalmedel 1926—38  
(1 1000 kr.)

År	Städer	Landskommuner	Municipalsamhäl- hällen	Landsting	Samtliga
	1	2	3	4	5
1926	33 309	7 393	544	6 472	47 718
1927	2 892	1 408	656	7 424	12 380
1928	1 049	5 812	409	2 982	10 252
1929	5 782	— 1 390	812	3 145	8 349
1930	4 668	766	3	377	5 814
1931	61 197	6 113	313	1 915	69 538
1932	12 455	5 384	— 298	26 448	43 989
1933	— 6 635 <sup>1</sup>	4 631 <sup>1</sup>	434	— 2 193	— 3 763 <sup>1</sup>
1934	— 11 854	— 6 600	1 262	— 5 101	— 22 293
1935	— 12 354	2 380	324	— 271	— 9 921
1936	11 860	3 710	653	5 288	21 511
1937	30 282	— 4 017	1 376	5 399	33 040
1938	24 838	1 656	711	— 1 964	25 241
Summa	<b>157 489</b>	<b>27 246</b>	<b>7 199</b>	<b>49 921</b>	<b>241 855</b>

I tabell 2 har hänsyn tagits även till övriga kapitalmedel än lånemedel. Till nettoupplåningen har här lagts minskningen i banktillgodohavanden och kontanta kassamedel. En positiv siffra betyder alltså, att bruttoupplåning och ianspråktagandet av banktillgodohavanden och kontanta kassamedel överstigit summan av amorteringar, banksättningar och kassatillskott och att köpkraft därför mobiliserats. En negativ siffra betyder att motsatsen varit fallet, varför köpkraftstillskottet varit negativt.<sup>2</sup>

Kommunerna kunna visserligen mobilisera köpkraft även på andra sätt än de som äro redovisade i tabell 2, t. ex. genom att avyttra aktier och obligationer samt driva in fordringar. Att hänsyn här ej tagits till deras innehav av aktier och obligationer beror på att kommunerna i regel ej placera sparade

<sup>1</sup> Inräknandet av pastoratskassornas tillgångar i städernas och landskommunernas förmögenhet medför, att dessa kommuners verkliga köpkraftstillskott under år 1933 är c:a 6 milj. kr. större än det ovan redovisade.

<sup>2</sup> Som ytterligare förklaring till tabell 2 kan följande framhållas. Utbetalar en kommun t. ex. räntor, löner eller sociala understöd, skapar den inkomst hos mottagaren. Upptager den skatter, som minska skattebetalarnas konsumtionsutgifter, ev. även deras realinvesteringar, »dödar» den inkomst. På samma sätt minska t. ex. affärsverkens avgifter abonnenternas övriga inkomstskapande utgifter. Äro kommunens inkomstbildande utgifter och dess »inkomstdödande» intäkter lika stora, kan den sägas vara neutral i förhållande till köpkraftsbildningen. Upptager kommunen lån eller tillgriper bankinlåning, minskar detta ej någon övrig inkomstbildning — eller behöver i varje fall ej göra detta, se vidare kap. 7 — varför inkomstbildande utgifter, som finansieras på detta sätt, medföra ett nettotillskott av köpkraft. Företager den en amortering eller banksättning, skapar den ej, eller behöver åtminstone ej skapa, inkomst. Finansieras dessa utbetalningar medelst »inkomstdödande» intäkter, uppkommer alltså en köpkraftsminskning.

medel i dylika tillgångar eller avyttra dem, när det gäller att anskaffa kon-  
tanter. Förändringarna i värdet av kommunernas aktie- och obligationsinne-  
hav, vilka under här behandlade period i regel varit små, få i st. främst till-  
skrivnas kursväxlingar samt, för aktiernas del, förskjutningar ifråga om den  
kommunala företagsamhet, som bedrivs i aktiebolagsform. Kommunernas  
tillgångar i form av fordringar ha undergått relativt stora förändringar under  
här behandlade år. Till stor del är det dock här frågan om rena bokförings-  
poster. De egentliga fordringarna, vilka ej äro möjliga att särskilja från de öv-  
riga, bestå främst av lån, som äro utlämnade i syfte att uppmuntra byggnads-  
verksamheten. Har en kommun t. ex. upplånat medel, vilka den i sin tur ut-  
lånat till byggnadsföretagare, kommer detta i tabell 2 att redovisas som en  
köpkraftsökning.

En förutsättning för att de enligt tabell 2 ianspråktaga kapitalmedlen  
skola vara identiska med det nettotillskott av köpkraft, som den kommunala  
hushållningen medfört, är att övriga kommunala utbetalningar än amorte-  
ringar och banksättningar i sin helhet verka inkomstbildande. Så är ej all-  
tid fallet. Om en kommun t. ex. inköper en fastighet, betraktar den förre äga-  
ren ej köpeskillingen som en inkomst, och endast om han, på grund av att  
han får ökade kontanta medel tillgängliga, investerar eller konsumerar större  
belopp än han eljest skulle ha gjort, medför köpet ett verkligt köpkraftstill-  
skott. Tyvärr giver den kommunala finansstatistiken ej möjlighet att exakt  
avgöra, huru stor del av de kommunala utgifterna som verka inkomstbildan-  
de. En annan förutsättning är, att övriga inkomster reducera köpkraften.  
Ej heller denna är helt uppfylld. Sålunda kan en höjning av kommunalskat-  
ten delvis bekostas med minskat sparande i stället för genom minskad kon-  
sumtion. Jämför även vad ovan sagts om värdepapper och fordringar. De  
uppgifter angående den kommunala budgetpolitikens betydelse för kon-  
junkturutvecklingen, vilka återfinnas i tabell 2, få därför tagas med försik-  
tighet.

Man ser, hurusom för städernas del köpkraftstillskottet varit negativt under  
depressionsåren. Förklaringen härtill torde vara, att investeringsvolymens  
minskning reducerade behovet av kapitalmedel. Fr. o. m. år 1936 blev köp-  
kraftstillskottet ånyo positivt. För landskommunernas del är utvecklingen ej  
lika entydig. Först år 1934, då återhämtningen redan kommit, uppvisar ett  
negativt köpkraftstillskott, vilket dock mindre torde förklaras av den minskade  
investeringsverksamheten än av att statsbidragen under detta år ökats med  
nio milj. kr. Under följande år är köpkraftstillskottet ånyo positivt. Att de-  
pressionen ej medförde lika stora negativa köpkraftstillskott för landskom-  
munernas som för städernas del, trots att den här förorsakade en starkare  
investeringsminskning, kan möjligen förklaras av att landskommunernas  
sämre ekonomiska ställning tvingade dem att i större utsträckning underba-  
lansera driftsbudgeten.

För fullständighetens skull ha även medtagits siffror för municipalsam-  
hällena, trots att dessa sakna ekonomisk betydelse. För tabell 2 ha dessa  
påverkats alltför starkt av municipalbildningen för att man av dem skall  
kunna draga några säkrare slutsatser. Detsamma gäller om tabell 3 och 4.

Tab. 3. Kommunal investerings-

År	Förvaltningsförmögenhet											
	Kyrkl. ändamål		Undervisning		Fattig- och barnvård		Hälso- och sjukvård		Brandväsen		Allmän fastighetsförvaltning	
	Fastigh.	Invent.	Fastigh.	Invent.	Fastigh.	Invent.	Fastigh.	Invent.	Fastigh.	Invent.	Fastigh.	Invent.
	1		2		3		4		5		6	
	<i>S t ä</i>											
1926	2 244	238	6 582		1 682	815	5 501	1 357	1 137		13 153	286
1927	1 694	284	4 335		895	715	2 976	1 654	904		11 190	248
1928	1 675	196	2 253	952	1 337	737	1 793	1 391	104	691	21 679	255
1929	747	287	4 152	982	1 807	660	2 175	1 626	389	944	24 286	296
1930	1 373	212	4 100	1 274	2 956	988	2 506	1 325	611	1 012	23 415	1 259
1931	1 582	270	6 752	1 363	2 164	724	7 639	1 985	207	1 008	36 979	342
1932	1 901	242	6 325	1 046	1 452	770	10 820	2 293	302	865	24 619	342
1933	1 829	191	3 891	867	1 268	695	4 397	2 302	28	579	12 613	252
1934	2 018	175	6 188	688	3 077	568	3 737	1 209	65	663	12 724	265
1935	1 814	216	8 455	697	4 561	715	6 434	1 648	95	687	18 594	287
1936	2 400	211	8 102	1 558	2 240	770	4 195	2 670	299	806	25 806	402
1937	1 945	322	7 249	1 155	2 549	905	5 315	2 601	813	1 085	41 055	508
1938	2 729	331	11 391	2 529	3 311	790	15 608	2 836	295	1 208	38 541	816
1939	2 456	.	10 338	.	3 900	.	11 194	.	1 342	.	56 478	.
	<i>L a n d s</i>											
1926	2 808	898	12 319		3 677		776	60	276		151	9
1927	2 258	845	10 440		3 478		1 363	90	224		296	9
1928	3 376	961	10 564	1 140	3 606	760	951	134	13	189	67	3
1929	2 882	826	10 480	1 294	4 008	849	918	132	66	210	856	4
1930	3 623	776	10 946	1 395	8 336	1 046	597	128	148	257	125	9
1931	3 429	906	11 439	1 427	6 877	1 368	969	104	130	231	341	5
1932	2 503	673	6 765	1 256	4 218	928	842	110	66	254	352	8
1933	8 027	597	4 801	980	2 878	707	452	79	75	205	630	2
1934	6 067	698	6 035	957	1 741	711	414	83	95	270	234	7
1935	6 313	838	7 756	1 077	1 186	736	301	70	263	381	550	12
1936	8 184	802	6 149	1 290	1 198	771	520	105	272	400	236	7
1937	10 765	1 067	8 318	1 660	1 010	933	405	90	180	419	708	23
1938	12 953	1 149	12 118	1 752	1 573	980	1 130	72	414	523	637	16
1939	14 014	.	15 960	.	1 969	.	1 054	.	241	.	764	.

## verksamhet 1926—39 (i 1 000 kr.).

Summa		Gator, vägar, planteringar, avloppsledningar	Kommunala affärsföretag							Total investering i fast egendom <sup>1</sup>	År
			Hamnar	Elektricitetsverk	Vattenledningsverk	Gasverk	Renhållningsverk	Övriga affärsföretag	Summa		
Fastigh.	Invent.	Nyanläggningar									
7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		
<i>d e r</i>											
30 299	2 696	17 326	8 969	15 567	3 322	3 951	725	1 791	34 325	81 950	1926
21 994	2 901	16 507	8 285	12 378	3 097	2 651	29	988	27 428	65 929	1927
28 841	4 222	19 709	6 987	11 959	2 950	4 514	94	1 323	27 827	76 377	1928
33 556	4 795	22 382	6 572	13 569	3 745	4 721	183	1 749	30 539	86 477	1929
34 961	6 570	28 716	10 892	13 486	5 741	5 463	375	1 404	37 361	101 038	1930
55 323	5 692	24 107	9 060	14 595	6 875	5 138	229	1 553	37 450	116 880	1931
45 419	5 558	29 923	8 950	11 713	8 114	5 575	160	2 797	37 309	112 651	1932
24 026	4 886	33 687	8 467	8 407	6 436	6 347	207	1 705	31 569	89 282	1933
27 809	3 568	30 252	8 763	9 128	8 559	4 492	249	1 065	32 256	90 317	1934
39 953	4 250	32 158	10 091	14 579	6 706	4 587	373	1 031	37 367	109 478	1935
43 042	6 417	29 677	9 257	13 995	7 689	4 416	470	2 952	38 779	111 498	1936
58 926	6 576	28 764	19 580	15 523	10 081	5 683	1 393	3 790	56 050	143 740	1937
71 875	8 510	35 142	14 207	17 131	11 728	5 449	2 103	4 423	55 041	162 058	1938
85 708	.	39 011	12 227	20 456	10 404	5 435	2 368	3 914	54 804	179 523	1939
<i>k o m m u n e r</i>											
20 007	967	247	20	194	174	—	11	38	437	20 691	1926
18 059	944	269	1	91	671	—	—	4	767	19 095	1927
18 577	3 187	308	26	97	1 680	—	1	9	1 815	20 698	1928
19 210	3 315	393	16	91	145	—	—	3	255	19 858	1929
23 775	3 611	462	9	87	124	—	9	31	260	24 497	1930
23 175	4 041	661	26	122	312	—	33	1	494	24 330	1931
14 746	3 229	621	74	123	351	—	7	4	559	15 926	1932
16 863	2 570	741	41	73	350	—	5	—	469	18 073	1933
14 586	2 726	778	98	96	485	—	12	—	691	16 055	1934
16 369	2 914	993	35	111	593	—	44	17	800	18 162	1935
16 559	3 375	900	30	165	770	—	4	58	1 027	18 486	1936
21 386	4 192	1 021	12	354	946	—	24	221	1 557	23 964	1937
28 825	4 492	1 063	21	290	655	—	17	20	1 003	30 891	1938
34 002	.	1 042	1	618	1 122	—	2	52	1 795	36 839	1939

<sup>1</sup> Kol. 7, fastigheter, + kol. 8 + kol. 15.

Tab. 3 (forts.). **Kommunal investeringsverksamhet 1926—39 (i 1 000 kr.).**  
Municipalsamhällen.

År	Förvaltningsförmögenhet					Gator, vägar, planteringar o. avloppsledningar	Kommunala affärsföretag						Total investering i fast egendom <sup>1</sup>
	Undervisning	Hälsö.o.sjukvård	Brandväsen	Allmän fastighetsförv.	Summa		Hamnar	Elektricitetsverk	Vattenledningsverk	Renhållningsverk	Övriga affärsföretag	Summa	
Nyanläggningar													
1926	—	12	43	281	336	686	11	175	293	22	19	520	1 542
1927	—	14	24	363	401	836	11	188	601	6	17	823	2 060
1928	—	54	45	222	321	646	9	472	613	2	19	1 115	2 082
1929	—	—	47	302	349	569	11	602	983	—	13	1 609	2 527
1930	—	16	69	170	255	724	6	130	877	2	5	1 020	1 999
1931	—	2	37	315	354	803	12	190	751	6	50	1 009	2 166
1932	—	3	70	174	247	879	8	160	642	—	20	830	1 956
1933	—	—	9	265	274	1 224	37	181	511	—	50	779	2 277
1934	20	—	35	517	572	1 270	123	276	998	1	151	1 549	3 391
1935	5	17	16	199	237	1 063	98	427	707	2	275	1 509	2 809
1936	—	3	67	519	589	956	21	298	901	21	61	1 302	2 847
1937	14	21	89	455	579	1 600	79	263	1 394	16	100	1 852	4 031
1938	7	7	33	558	605	2 059	33	430	871	17	97	1 415	4 079
1939	—	6	190	787	983	2 615	6	614	1 157	4	177	1 958	5 556

<sup>1</sup> Kol 5 + kol. 6 + kol. 12.

Landsting.

År	Förvaltningsförmögenhet								
	Sjukvård		Undervisning		Fattig- o. barnvård		Summa		
	Fastigh.	Invent.	Fastigh.	Invent.	Fastigh.	Invent.	Fastigh.	Invent.	Totalt
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1926	11 967	2 982	1 061	372	98	98	13 121	3 452	16 573
1927	12 924	3 345	1 048	477	200	118	14 172	3 940	18 112
1928	10 766	3 427	651	471	89	103	11 506	4 001	15 507
1929	12 208	3 953	495	461	169	190	12 872	4 604	17 476
1930	9 222	4 755	601	395	224	116	10 047	5 266	15 313
1931	8 613	4 143	505	532	243	119	9 361	4 794	14 155
1932	6 675	3 861	364	480	101	126	7 140	4 467	11 607
1933	2 189	3 262	334	426	17	168	2 540	3 856	6 396
1934	3 966	3 278	441	451	10	136	4 417	3 865	8 282
1935	8 057	3 386	458	522	25	151	8 540	4 059	12 599
1936	12 178	3 932	1 676	516	91	115	13 945	4 563	18 508
1937	14 254	4 924	960	569	79	106	15 293	5 599	20 892
1938	16 151	6 008	1 561	748	20	60	17 732	6 816	24 548
1939	17 630	.	1 603	.	.	.	19 233	.	.

Tab. 3 (forts.). Kommunal investeringsverksamhet 1926—39 (i 1 000 kr.)

Städer, landskommuner, municipalsamhällen och landsting.

År	Förvaltningsförmögenhet		Gator, vägar, planteringar och avloppsledningar	Kommunala affärsföretag, nyanläggningar	Total investering i fast egendom	Kommerskollegium prod.index (1935 = 100)		Total anläggningsverksamhet
	Fastigheter	Inventarier				Kapitalvaruindustri	Total industri	
1926	63 763	7 115	18 259	35 282	117 304	—	—	812 000
1927	54 626	7 785	17 612	29 018	101 256	—	—	812 000
1928	59 245	11 410	20 663	30 755	110 663	—	—	877 000
1929	65 987	12 714	23 344	32 403	121 734	76	81	925 000
1930	69 038	15 447	29 902	38 641	137 581	78	83	980 000
1931	88 213	14 527	25 571	38 953	152 737	73	78	895 000
1932	67 552	13 254	31 423	38 698	137 673	64	72	739 000
1933	43 703	11 312	35 652	32 817	112 172	64	74	644 000
1934	47 384	10 159	32 300	34 496	114 180	83	89	895 000
1935	65 099	11 223	34 214	39 676	138 989	100	100	.
1936	74 135	14 355	31 533	41 108	146 776	110	109	1 341 000
1937	96 184	16 367	31 385	59 459	187 028	125	122	1 647 000
1938	119 037	19 818	38 264	57 459	214 760	131	123	1 739 000
1939	139 926	.	42 668	58 557	241 151	143	134	2 048 000
Summa	<b>1 053 892</b>	<b>165 486</b>	<b>412 790</b>	<b>567 322</b>	<b>2 034 004</b>			

Landstingen visa samma utveckling som städerna. Den starka köpkraftsökningen under år 1932 förklaras av att skatteuppbördens uppdelning på åren 1932 och 1933 då medförde en minskning av landstingens tillgångar med c:a 24 milj. kr. Åren 1933—35 är köpkraftstillskottet negativt, vilket torde bero på den starkt minskade investeringsverksamheten.

För den kommunala hushållningen i dess helhet har det tidigare positiva köpkraftstillskottet under åren 1934—35 utbytts mot ett negativt. Eftersläpningen i förhållande till konjunkturutvecklingen kan förklaras av att den minskning i investeringsverksamheten, som lågkonjunkturen medfört, uppvisar samma eftersläpning, jämför nedan. Huru osäkra dessa siffror än äro, göra de det dock sannolikt, att kommunernas budgetpolitik i någon mån motverkat den expansiva finanspolitik, som staten förde under dessa år.

Av det ovan sagda framgår, att investeringarnas storlek ej behöva vara av direkt betydelse för den kommunala budgetpolitikens inflytande på konjunkturutvecklingen. Om en kommun t. ex. minskar sina investeringar under en depression men samtidigt försämrar driftsbudgetens balansering i än högre grad, medför detta ett ökat köpkraftstillskott. Man kan dock säga, att om investeringarna ej minskats, så hade köpkraftstillskottet blivit än större. Härtill kommer, att de kapitalvaruproducerande industrierna pläga drabbas speciellt hårt av en depression och därför kunna behöva särskilt uppmuntras genom ökad efterfrågan, jämför kap. 7.

Tabell 3 visar utvecklingen av olika slag av kommunal investeringsverk-



samhet i detta begrepps vidaste bemärkelse. Här medtagas sålunda investeringar, finansierade med såväl låne- som skattemedel. Som illustration till konjunkturutvecklingen har kommerskollegiums produktionsindex medtagits.

Som redan framhållits kunna investeringsbeloppen ej i sin helhet betraktas som inkomstbildande, då däri även ingå kostnaderna för inköp av mark eller för övertagandet av äldre bostadsfastigheter, som kommunerna ha användning för eller ämna riva. Särskilt gäller detta vid den allmänna fastighetsförvaltningen. Men då ej totalsummorna utan dessas förändringar främst äro av intresse, äger detta ej större betydelse.

I fråga om förvaltningsförmögenheten, d. v. s. vid skolor, ålderdomshem, sjukvårdsanstalter etc., har i den mån det varit möjligt skillnad gjorts mellan investeringar i fastigheter och i inventarier. Till de förra ha förts vad som i finansstatistiken benämnes »anskaffning av fastighet» i motsats till »underhåll av fastighet». Till anskaffning räknas även till- och ombyggnad av fastighet. Vid gator etc. och affärsföretag redovisar finansstatistiken blott »nyanläggningar». Dessa äro i huvudsak identiska med anskaffning av fastigheter. Man kan dock ej räkna med att någon strängare åtskillnad gjorts mellan anskaffning av fastigheter och av inventarier. De förra äro av ojämförligt störst betydelse och skola här behandlas först.

Vad först angår städerna framgår av kol. 16 att för fastigheternas del gick investeringsverksamheten tillbaka under depressionen. Av intresse är att observera, att den fortsatte att växa t. o. m. år 1931; på grund av priset var den reella ökningen än större än som framgår av kol. 16. Även under år 1932 var minskningen obetydlig — tager man hänsyn till priset förelåg överhuvudtaget ingen minskning utan i stället en mindre ökning. Minskningen under år 1933 får delvis tillskrivas byggnadskonflikten. Mera anmärkningsvärt är att år 1934 ej medförde någon nämnvärd förbättring.

Vad beträffar de olika slagen av investeringar i fast egendom, finner man att investeringarna i förvaltningsförmögenhet mellan år 1931 och 1932 minskades med tio milj. kr. Denna minskning kommer dock helt på den allmänna fastighetsförvaltningens del, där investeringsvolymen föll med tolv milj. kr. Bortses från denna som redan framhållits ganska osäkra post, finner man alltså i stället en investeringsökning, som dock helt beror på att investeringskostnaderna för hälso- och sjukvård i Göteborg ökats med fyra milj. kr. Den egentliga minskningen kom först under år 1933. Att pastoratskassornas investeringar fr. o. m. år 1933 äro inräknade under »Kyrkliga ändamål» saknar nämnvärd betydelse. Återhämtningen efter depressionen skedde relativt långsamt. Först under år 1937 uppnådde investeringarna samma siffra som under år 1931.

Investeringarna i gator, vägar, planteringar och avloppsledning har visat motsatt utveckling mot de ovan behandlade. De ökades under depressionen för att åter minskas efter dennas upphörande. Förklaringen härtill är tydligen, att de kommunala nödhjulsarbetena till större delen återfinnas under denna rubrik.

Vid de kommunala affärsföretagen ha elektricitetsverkens investeringar i huvudsak visat det förlopp i förhållande till konjunkturkurvan, som är

typiskt för enskilda företag. De ha ökats under uppsvinget 1928—30 och avtagit under depressionsåren 1932—33, varpå de på nytt börjat ökas. Att investeringarna fortsatt att ökas under år 1931, då redan en kraftig konjunkturförsämring ägt rum, beror delvis på de stora nyanläggningarna vid Göteborgs elektricitetsverk. Att gasverken visa en motsatt utveckling beror på att Stockholms gasverk just under år 1932 avslutat en större utbyggnad av sin kapacitet och därför haft mindre nybyggnadsbehov under följande år samt på stora nyanläggningar i Göteborg under år 1933. Även vattenledningsverken visa en motsatt utveckling mot elektricitetsverken, vilket delvis torde bero på att de nyttjats som arbetsanskaffningsobjekt.<sup>1</sup> Samma omständighet torde förklara, varför hamnarnas investeringar blott gingo obetydligt tillbaka under depressionen. Affärsföretagens investeringar uppnådde år 1935 samma siffra som före depressionen. Att de först började nämnvärt minska år 1933 är, jämte de ökade gatu-, avlopps- och planteringsarbetena, orsaken till den ringa investeringsminskningen under depressionsåren.<sup>2</sup>

Vid landskommunerna, där förvaltningsförmögenhetens investeringar äro de ojämförligt mest betydelsefulla, observeras en avsevärt starkare investeringsminskning än vid städerna. Hänsyn får här tagas till att inräknandet av pastoratskassornas investeringar fr. o. m. år 1933 ökar posten »Kyrkliga ändamål». År 1933 uppgick denna ökning till närmare sex och en halv milj. kr. Avdrages detta belopp, finner man, att depressionen minskade investeringsvärdet till mindre än hälften. Minskningen kom redan under år 1932. Orsaker till den större investeringsminskningen torde vara landskommunernas svagare ekonomiska ställning samt den mindre betydelse, som här tillkommer gatu- och ledningsarbeten m. fl. investeringar, som ansetts särskilt lämpliga som arbetsanskaffningsobjekt. Som synes ha gatuanläggningar o. dyl. samt affärsföretagens investeringar ökats under depressionen, vilket dock ej fått någon nämnvärd betydelse för slutresultatet.

<sup>1</sup> Se vidare *Carsten Welinder*, Den kommunala finanspolitiken och konjunkturväxlingarna, Svenska stadsförbundets tidskrift, år 1939.

<sup>2</sup> Stockholms stads investeringar i å ena sidan gator o. dyl. samt hamnar och å andra sidan gas- och elektricitetsverken under åren 1928—37 framgå av nedanstående tabell, hämtad ur Stadskollegiets utl. och mem. 1937 nr 405. Siffrorna äro i milj. kr.

Å r	Gatunämnden och hamn- styrelsen	Industri- verken	Summa
1928 .....	11·0	7·2	18·2
1929 .....	14·0	10·1	24·1
1930 .....	20·5	11·8	32·3
1931 .....	21·9	14·6	36·5
1932 .....	25·0	13·4	38·4
1933 .....	20·6	7·9	28·5
1934 .....	17·9	7·7	25·6
1935 .....	17·4	8·6	26·0
1936 .....	14·7	9·4	24·1
1937 (beräknade) .....	17·6	14·3	31·9

Investeringarna i landskommunernas förvaltningsförmögenhet ha först år 1938 nått samma omfattning som före depressionen. Det ligger nära till hands att vänta, att tillbakagången på grund av det minskade barnantalet skulle vara starkast ifråga om skolbyggnader. I stället är den ojämförligt störst ifråga om anskaffandet av fastigheter för fattig- och barnavårdens behov. Förklaringen torde vara, att landskommunerna före depressionen anskaffat ålderdomshem i sådan omfattning, att det successivt stigande antalet åldringar ej framkallat något större nybyggnadsbehov.

Som redan framhållits uppvisa landstingens investeringar en relativt stark tillbakagång under depressionen. Största betydelsen äger investeringsminskningen vid sjukvårdsinrättningar, där kostnaderna minskades från tolv till två milj. kr. Övriga investeringar äro av underordnad ekonomisk betydelse.

Då anskaffning av inventarier ej blott sker för att utrusta nya fastigheter utan även för att ersätta förslitna föremål, kan man vänta att kostnaderna härför under depressionen ha sjunkit mindre än kostnaderna för anskaffning av förvaltningsförmögenheten tillhörande fastigheter — endast med den är en jämförelse möjlig. Så har också som synes varit fallet.

Sammanfattningsvis kan sägas, att de kommunala investeringarna följt konjunkturkurvan i så måtto, att de varit större under hög- än under lågkonjunkturen. De ha därigenom i någon mån bidragit till att skärpa konjunkturväxlingarna. Konjunkturkänsligheten har varit större vid landskommunerna och landstingen än vid städerna, vilket delvis beror på den roll nödhjälpsarbetena spelat för de senares investeringar.

Att observera är även den eftersläpning i förhållande till konjunkturkurvan, som ägt rum både vid konjunkturuomslaget nedåt och uppåt. Medan värdet av den enskilda realkapitalbildningen når sitt maximum under år 1930, når den kommunala sitt först år 1931. För städernas del kom den egentliga tillbakagången först år 1933 och berodde då delvis på byggnadskonflikten. Medan den enskilda realkapitalbildningen starkt ökades under år 1934, inträdde för kommunernas del ej någon verklig stegring förrän under år 1935. En orsak härtill är tydligen den tid, som plägar förflyta innan man hunnit planera ett kommunalt arbete, bestämma sig för entreprenadanbud, upplåna de erforderliga medlen etc.

Som jämförelsematerial har i slutet av tabell 3 medtagits uppgifter å bruttovärdet av den totala byggnads- och anläggningsverksamheten. Jämte byggnadsverksamhet i egentlig mening har hit förts byggandet av järnvägar och vägar, anläggandet av vattenledningar o. dyl. Däremot äro investeringar i maskiner och inventarier ej medtagna. Tager man hänsyn även till dessa, uppgår den totala realkapitalbildningen för t. ex. år 1939 till 3 076 milj. kr. Den kommunala investeringsverksamheten representerar alltså en tämligen obetydlig del av realkapitalbildningen.

Tabell 4 belyser utvecklingen av den kommunala förmögenheten. De här återgivna siffrorna måste dock tagas med största försiktighet, då finansstatistikens uppgifter angående den kommunala förmögenheten delvis äro synnerligen otillförlitliga. Med fastigheter, som tillhöra förvaltningsförmögenhe-

Tab. 4. Kommunernas tillgångar och skulder vid slutet av åren 1926—39 (i 1 000 kr.).

År	Förvaltningsförmögenhet, fastigheter	Affärsförmögenhet, fastigheter	Därav »övriga fastigheter»	Inventarier och förråd	Värdepapper, fordringar o. kontanter	Summa tillgångar	Skulder	Nettoförmögenhet	Förmögenhetsökning	Räntabel nettoförmögenhet	Ökning av räntabel nettoförmögenhet
	1	2		3	4	5	6	7	8	9	10
<i>S t ä d e r</i>											
1926	311 848	875 368	313 967	107 660	418 702	1 713 578	1 162 794	550 784	11 032	131 276	- 4 521
1927	318 781	871 166	316 790	121 544	426 250	1 737 741	1 161 446	576 295	25 510	135 970	4 694
1928	324 431	892 235	329 772	122 595	438 216	1 777 477	1 172 102	605 375	29 080	158 349	22 379
1929	344 198	905 740	340 780	126 145	440 673	1 816 756	1 175 710	641 046	35 671	170 703	12 354
1930	354 427	928 023	357 401	132 207	453 405	1 868 062	1 191 297	676 765	35 719	190 131	19 428
1931	375 348	956 663	373 601	135 209	467 991	1 935 211	1 239 012	696 199	19 434	185 642	- 4 489
1932	403 233	1 011 771	378 523	122 578	459 626	1 997 208	1 281 229	715 979	19 780	190 168	4 526
1933	418 429	1 022 727	385 125	121 266	533 044	2 095 466	1 347 262	748 204	32 225	208 509	18 341
1934	433 648	1 033 096	392 218	119 297	475 159	2 061 200	1 270 968	790 232	42 028	237 287	28 778
1935	449 506	1 044 650	395 222	120 062	517 535	2 131 753	1 306 530	825 223	34 991	255 655	18 368
1936	467 970	1 060 342	403 828	124 279	523 513	2 176 104	1 316 632	859 472	34 249	267 223	11 568
1937	483 906	1 104 153	418 511	129 178	529 487	2 246 724	1 349 920	896 804	37 332	283 720	16 497
1938	517 757	1 156 972	433 654	136 622	606 088	2 417 439	1 385 785	1 031 654	134 850	377 275	93 555
1939	1 750 784		.	774 408		2 525 192	1 476 700	1 048 492	16 838	.	.
Summa									508 739		241 478
<i>L a n d s k o m m u n e r</i>											
1926	311 446	31 227	21 499	27 813	102 039	472 525	175 815	296 710	6 886	- 42 549	- 4 671
1927	320 737	30 699	20 587	27 698	98 393	477 527	173 366	304 161	7 451	- 44 274	- 1 725
1928	340 714	27 459	10 093	28 614	96 623	493 410	184 037	309 373	5 212	- 59 955	- 15 681
1929	352 724	31 747	14 024	29 263	99 442	513 176	187 048	326 128	16 754	- 55 859	4 096
1930	367 258	32 997	11 663	29 737	100 593	530 635	189 206	341 429	15 302	- 55 616	243
1931	378 422	33 952	12 225	30 402	97 368	540 144	192 094	348 050	6 621	- 60 774	- 5 158
1932	379 118	33 307	11 029	29 492	91 008	532 925	194 377	338 548	- 9 502	- 70 062	- 9 288
1933	377 246	32 749	10 265	29 228	94 833	534 106	203 301	330 805	- 7 742	- 75 669	- 5 607
1934	378 218	33 868	10 549	29 082	106 516	547 684	203 527	344 157	13 351	- 63 143	12 526
1935	382 243	34 980	11 400	28 896	113 746	559 865	207 277	352 588	8 431	- 58 551	4 592
1936	381 804	36 980	12 559	28 703	119 247	566 734	209 963	356 771	4 183	- 53 736	4 815
1937	381 256	40 557	13 848	28 906	134 419	585 138	215 098	370 040	13 269	- 40 122	13 614
1938	388 010	46 215	16 634	29 373	150 321	613 919	227 120	386 799	16 759	- 30 584	9 538
1939	453 042		.	204 784		657 826	240 460	417 366	30 567	.	.
Summa									127 542		7 294

Tab. 4 (forts.). Kommunernas tillgångar och skulder vid slutet av åren 1926—39  
(i 1 000 kr.)

År	Förvaltningsförmögenhet, fastigheter	Affärsförmögenhet, fastigheter	Därav övriga fastigheter	Inventarier och förråd	Värdepapper, fordringar o. konstanter	Summa tillgångar	Skulder	Nettoförmögenhet	Förmögenhetsökning	Räntabel nettoförmögenhet	Ökning av räntabel nettoförmögenhet
	1	2		3	4	5	6	7	8	9	10
<i>Municipalsamhällena</i>											
1926	940	9 184	1 839	1 410	4 785	16 319	13 453	2 866	108	516	68
1927	961	9 567	2 000	1 565	4 849	16 942	14 141	2 801	- 65	275	- 241
1928	1 017	9 859	2 135	1 576	5 099	17 551	14 409	3 142	341	549	274
1929	1 053	10 652	2 220	1 564	5 551	18 820	15 195	3 625	483	1 008	459
1930	1 162	11 098	2 172	1 660	5 395	19 315	15 630	3 685	60	863	- 145
1931	1 179	11 812	2 238	1 627	5 413	20 031	15 901	4 130	445	1 324	461
1932	1 282	12 136	2 253	1 630	5 643	20 691	16 068	4 623	493	1 711	387
1933	1 373	12 201	2 250	1 651	5 672	20 897	16 383	4 514	- 109	1 490	- 221
1934	1 459	13 158	2 369	1 587	5 953	22 157	17 500	4 657	143	1 611	121
1935	1 497	13 909	2 326	1 660	5 741	22 807	17 474	5 333	676	2 176	565
1936	1 615	13 236	2 120	1 521	5 570	21 942	16 904	5 038	- 295	1 226	- 950
1937	1 732	14 244	2 207	1 571	6 158	23 705	18 344	5 361	323	2 058	832
1938	1 890	14 624	2 052	1 695	6 661	24 870	19 597	5 273	- 88	1 688	- 370
1939	17 923			9 375		27 298	21 704	5 594	321		
Summa									2 515		1 240
<i>Landsting</i>											
1926	155 359	2 240	810	19 514	86 131	263 244	91 815	171 429	6 349	- 3 444	- 7 193
1927	166 899	2 451	1 008	20 560	77 048	266 958	90 746	176 212	4 783	- 10 337	- 6 893
1928	179 432	2 395	749	21 994	78 180	282 001	95 435	186 566	10 354	- 14 860	- 4 523
1929	189 484	2 459	779	23 310	77 230	292 483	97 670	194 813	8 247	- 17 981	- 3 121
1930	195 341	2 235	438	24 917	80 073	302 566	100 914	201 652	6 839	- 18 606	- 625
1931	205 147	2 379	425	26 088	75 129	308 743	98 811	209 932	8 280	- 21 303	- 2 697
1932	207 893	2 362	425	26 359	51 183	287 797	100 586	187 211	- 22 721	- 47 041	- 25 738
1933	207 374	2 470	403	25 948	51 692	287 484	99 328	188 156	945	- 45 166	1 875
1934	208 333	2 475	396	25 760	55 673	292 241	99 623	192 618	4 462	- 41 475	3 691
1935	209 004	2 551	497	25 077	60 619	297 251	105 740	191 511	- 1 107	- 42 570	- 1 095
1936	217 248	2 730	711	25 568	59 420	304 966	108 671	196 295	4 784	- 46 521	- 3 951
1937	228 421	3 142	961	25 398	64 955	321 916	119 349	202 567	6 272	- 51 252	- 4 731
1938	235 811	3 803	1 746	25 780	69 565	334 959	121 707	213 252	10 685	- 48 339	2 913
1939	254 400			16 889		371 289	135 591	235 698	22 446		
Summa									70 618		- 52 088

Tab. 4 (forts.). Kommunernas tillgångar och skulder vid slutet av åren 1926—39 (i 1 000 kr.).

Städer, landskommuner, municipalsamhällen och landsförsamling.

År	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
	Förvaltningsför- mogenhet, fastigheter	Affärsför- mogenhet, fastigheter	Därv övriga fastig- heter,	Inven- tarier och förråd	Värde- papper, fordringar och kantanter	Summa tillgångar	Skulder	Nettoför- mogenhet	Förmögen- hetsökning	Räntabel nettoför- mogen- het	Ökning av räntabel nettoför- mogen- het
1926	779 593	918 019	338 115	156 397	611 657	2 465 666	1 443 877	1 021 789	24 375	85 799	- 16 817
1927	807 378	913 883	340 385	171 367	606 540	2 499 168	1 439 699	1 059 469	37 679	81 634	- 4 165
1928	845 594	931 948	342 749	174 779	618 118	2 570 439	1 465 983	1 104 456	44 987	84 083	2 449
1929	887 459	950 598	337 803	180 282	622 896	2 641 235	1 475 623	1 165 612	61 155	97 371	13 788
1930	918 188	974 353	371 674	188 571	639 466	2 720 578	1 497 047	1 223 531	57 920	116 772	18 901
1931	960 096	1 004 806	388 489	193 326	645 901	2 804 129	1 545 818	1 258 311	34 780	104 889	- 11 883
1932	991 526	1 059 576	392 230	180 059	607 460	2 838 621	1 592 260	1 246 361	- 11 950	74 776	- 30 113
1933	1 004 422	1 070 147	398 043	178 093	635 291	2 937 953	1 666 274	1 271 679	25 319	89 164	14 388
1934	1 021 658	1 082 597	405 532	175 726	643 301	2 923 282	1 591 618	1 331 664	59 984	134 280	45 116
1935	1 042 250	1 096 090	409 445	175 695	637 641	3 011 676	1 637 021	1 374 655	42 991	156 710	22 430
1936	1 068 637	1 113 288	419 218	180 071	707 750	3 069 746	1 652 170	1 417 576	42 921	163 192	11 482
1935	1 095 315	1 162 096	435 527	185 053	735 019	3 177 483	1 702 711	1 474 772	57 196	194 404	26 212
1938	1 143 463	1 221 614	454 086	193 470	832 635	3 391 187	1 754 209	1 636 978	162 206	300 040	105 636
1939				1 105 456		3 581 605	1 874 455	1 707 150	70 172		
Summa		2 476 149				709 735					197 924

Tab. 5. Pastoratskassornas finanser vid slutet av åren 1933—39 (i 1 000 kr.).

År	Tillgångar				Skuld vid årets slut
	Kyrkor	Ecklesiastika boställen	Prästlönefonder	Övriga tillgångar	
1933	297 559	169 696	10 373	7 924	18 007
1934	301 544	169 816	11 052	8 151	19 226
1935	308 591	170 339	12 101	7 668	19 991
1936	318 106	171 551	12 809	7 953	21 139
1937	323 195	172 973	13 973	9 138	22 613
1938	330 194	178 680	15 302	9 767	25 636
1939	338 264	183 205	16 468	9 411	29 750

ten, förstås här skolbyggnader, ålderdomshem, sjukhus, brandstationer m. m. Givetvis måste det vara svårt för kommunerna att åsätta dem några värden. Ofta tager man anskaffningskostnaden utan att göra några avskrivningar. I andra fall tager man taxeringsvärdet, vilket dock, när dessa fastigheter äro skattefria, plägar bestämmas ganska godtyckligt, eller brandförsäkringsvärdet, som ju ej inkluderar tomtvärdet. Till affärsföretagens fastigheter höra hamnar, elektricitets-, gas- och vattenledningsverk, badhus, skogar, bostadshus, jordbruksfastigheter m. m. Här torde värdena vara något mera tillförlitliga, oaktat många företag ej göra några avskrivningar eller blott otillräckliga sådana. Även inventarier, aktier och förråd kunna vara svåra att värdera. Det är ej möjligt att säga, huruvida de i tabell 4 medtagna värdena i genomsnitt äro för höga eller för låga. Frånvaron av avskrivningar vid många kommunala tillgångar talar givetvis för det förre, men å andra sidan avskrivnas åtskilliga tillgångar omedelbart, medan andra upptagas till för låga taxeringsvärden.

En diskutabel fråga är varthän »övriga fastigheter» skola föras. Hit räknar finansstatistiken såväl bostadshus som gaturegleringsfastigheter. I allmänhet äro de senare bebyggda, men bestå de blott av mark, som skall användas till gator, planteringar etc., giva de ej någon inkomst och skulle egentligen ej hänföras till affärsförmögenheten. Här ha därför »övriga fastigheter» redovisats särskilt under denna.

I kommunernas tillgångar inräknas ej kyrkor, ecklesiastika boställen och prästlönefonder. Angående dessa se tabell 5. Ej heller medtages värdet av gator, planteringar o. dyl. i den kommunala förmögenheten. De kommuner, som investera kapitalmedel i dylika tillgångar, redovisa alltså en motsvarande förmögenhetsminskning, vilket får observeras när man bedömer siffrorna i tabell 4.

I tabell 4 har jämte den totala nettoförmögenheten, d. v. s. kommunernas tillgångar minus deras skulder, även redovisats den räntabla. Denna har er-

hållits genom att till värdet av affärsföretagens fastigheter lägga värdepapper, fordringar och kontanter samt därifrån draga samtliga skulder. Givetvis äro de på detta sätt erhållna siffrorna mycket osäkra. Redan har framhållits, att »övrige fastigheter» utgöra en diskutabel post. Vidare äro många kommunala företag, såsom flertalet badhus och renhållningsverk, så långt ifrån räntabla att de ej ens kunna täcka sina driftskostnader. Visserligen giva andra affärsföretag, främst elektricitetsverken, en avkastning, som motsvarar en förräntning av det mångdubbla bokförda värdet, men detta beror på att de i många fall utnyttjas som beskattningsinstrument. Mera reella motposter äro att affärsföretagens inventarier och förråd skulle räknats till de räntabla tillgångarna, för såvitt det varit möjligt att särskilja dem från de övriga, samt att gas- och elektricitetsverken pläga omedelbart avskryva mätare och servisledningar.

Även om siffrorna för totalsummorna äro otillförlitliga, kunna dock uppgifterna om dessas förändringar, vilka här närmast äro av intresse, vara relativt exakta. Förändringarna i den kommunala nettoförmögenheten behöva dock ej nödvändigt bero på en över- eller underbalansering av budgeten utan kunna även förorsakas av donationer, kursväxlingar o. dyl.

Vad först angår städerna har dessas nettoförmögenhet starkt ökat under här behandlade period. Sammanlagt har, om hänsyn tages till att inräknandet av pastoratskassornas tillgångar och skulder i städernas förmögenhet ökat denna med c:a en halv milj. kr., förmögenhetsökningen under åren 1926—39 utgjort ej mindre än 508 milj. kr. Den räntabla nettoförmögenheten har under 1926—38 ökat med 241 milj. kr. För den totala nettoförmögenhetens del medförde depressionsåren blott en uppbromsning av tillväxten. Den räntabla nettoförmögenheten undergick däremot en mindre minskning under år 1931. Medan den fasta egendomens värde ökades under samtliga år, minskades värdet av inventarier och förråd under depressionen, dock ej mer än som kan förklaras av priset. År 1933 medförde en stark ökning av städernas banktillgodohavanden, främst förorsakad av att Stockholms stad ej hann disponera ett under samma år upptaget obligationslån.

För landskommunernas del har den totala förmögenheten ökat med c:a 138 milj. kr. Här bortses från den förmögenhetsminskning med omkring 105 milj. kr., som inräknandet av pastoratskassornas tillgångar och skulder medförde under år 1933. Även om hänsyn tages till den förskjutning, som stadsbildningen medfört, är förmögenhetsökningen avsevärt mindre än i städerna. Medan landskommunernas totala nettoförmögenhet vid utgången av år 1938 uppgick till 387 milj. kr. var deras räntabla nettoförmögenhet negativ, vilket är helt naturligt med hänsyn till att deras upplåning i huvudsak är investerad i skolbyggnader och ålderdomshem. Den har dock under åren 1926—38 ökat med c:a 18 milj. kr. I motsats till i städerna har såväl den totala som den räntabla nettoförmögenheten minskats under depressionen. Minskningen under år 1933 beror dock helt på inräknandet av pastoratskassorna. Även under 1926—28 medförde den livliga investeringsverksamheten en minskning av den räntabla nettoförmögenheten.



Landstingens totala nettoförmögenhet har 1926—39 ökats med 71 milj. kr., medan däremot den räntabla förmögenheten reducerats med ej mindre än 52 milj. kr. Vid bedömandet av dessa siffror får man taga hänsyn till att den ovan omnämnda omläggningen av uppboriden minskat landstingens tillgångar med c:a 24 milj. kr. Orsaken till minskningen i den räntabla förmögenheten är givetvis, att landstingen investera lånemedel i sjukhusbyggnader m. fl. icke räntabla tillgångar. Bortses från den av uppboridsreformen framkallade förmögenhetsminskningen under år 1932, har depressionen snarare bromsat än påskyndat den fortgående minskningen av den räntabla nettoförmögenheten. Orsaken härtill är tydligen den reducerade investeringsvolymen.

Man finner alltså, att den totala kommunala nettoförmögenheten under åren 1926—39 ökats med 720 milj. kr.<sup>1</sup> eller, om uppboridsreformens betydelse för landstingens finanser elimineras, med ej mindre än 744 milj. kr.<sup>1</sup> Härvid har hänsyn likväl ej tagits till investeringar i kyrkor, ecklesiastika boställen, gator m. m. Den räntabla nettoförmögenheten har under åren 1926—38 ökats med 208<sup>1</sup> resp. 232 milj. kr.<sup>1</sup> Bortser man från den förmögenhetsminskning som omläggningen av uppboriden medfört vid landstingen, finner man att även en så svår depression som den i början av 1930-talet blott kunde minska men ej hindra tillväxten i den totala förmögenheten. Däremot minskades den räntabla förmögenheten något under depressionsåren, men ej mer än som väl kan förklaras av kurs- och prisfall.

Huru osäkra siffrorna i tabell 4 än äro, är det ändock uppenbart, att om man tager kommunerna som en helhet, har den offentliga lånekontrollen på ett fullt tillfredsställande sätt kunnat genomföra sitt syfte att framtvinga en ökning av den kommunala förmögenheten. Det är också tydligt att en sådan ej kunnat äga rum i den utsträckning som varit fallet, för såvitt ej kommunerna i allmänhet själva varit medvetna om det önskvärda häri. Att förmögenhetsökningen varit mindre i landskommuner än i städerna är helt naturligt på grund av de förras svagare skatteunderlag och mindre mångsidiga hushållning, som ej nödvändiggör så stora kommunala tillgångar.<sup>2</sup>

Tabell 5 giver en summarisk översikt över pastoratskassornas finanser. För fullständighetens skull ha även medtagits de i finansstatistiken lämnade uppgifterna angående värdet å kyrkor, ehuru dessa givetvis äro synnerligen osäkra.

<sup>1</sup> Här ha tillagts de tio milj. kr. varmed inräknandet av pastoratskassornas tillgångar och skulder minskade den kommunala förmögenheten 1933.

<sup>2</sup> Att observera är att förmögenhetsändringarna ej säga något om köpkraftsbildningen inom den kommunala hushållningen. Om en kommun ökar sin förmögenhet genom att investera lånemedel i varaktiga anläggningar samt amorterar lånen fortare än som svarar mot anläggningarnas värdeminskning medför detta, taget som en helhet, ett köpkraftstillskott, vars netto motsvarar den återstående upplåningen. Först när lånet är slutamorterat, har det av dess upptagande skapade köpkraftstillskottet kompensrats. Ökar den i st. sin förmögenhet genom att placera skattemedel i dylika anläggningar blir köpkraftstillskottet lika med noll, medan om skattemedlen använts till skuld amorteringar det blivit negativt. En förmögenhetsminskning, som beror på att utgifter å driftsbudgeten täckas medelst lånemedel, medför ett köpkraftstillskott, medan en som beror på att avskrivningsmedel användas på detta sätt är neutral.

## FJÄRDE KAPITLET.

## Det kommunala förmögenhetsskyddet enligt gällande rätt och bokföringspraxis.

Först skola några budgettermer införas i diskussionen. Med *driftsbudgetens* inkomster, här för enkelhetens skull benämnda driftsmedel, förstås sådana inkomster, som kommunen kan konsumera utan att försämra sin förmögenhetsställning, såsom skatter, bankräntor och de kommunala företagens nettovinster. Till driftsbudgetens utgifter föras sådana utgifter, som ej öka kommunens nettoförmögenhet genom att skapa nya tillgångar eller amortera dess skulder. Hit höra i första hand löpande utgifter, såsom löner till tjänstemän och kommunalarbetare, sociala understöd, avskrivningar, skuldräntor o. dyl., men även kostnaderna för sådana realinvesteringar, vilka ej anses skapa nya förmögenhetsvärden.

I motsats till driftsbudgeten ställes *kapitalbudgeten*, vars inkomster, här benämnda kapitalmedel, minska kommunens förmögenhet. Främst utgöras dessa av lånemedel och ianspråktagna likvida fonder. Vidare kan kommunen taga kapitalmedel i anspråk genom att avyttra mark, värdepapper eller andra tillgångar. Med kapitalbudgetens utgifter förstås sådana utgifter, som öka kommunens nettoförmögenhet. Hit höra investeringar i affärsföretag och andra förmögenhetsobjekt, skuldammorteringar och fondbildning enligt 1936 års lag.

Att en budget är balanserad innebär, att driftsbudgetens utgifter motsvara dess inkomster. Då i så fall kapitalutgifterna motsvaras av kapitalmedel, påverkar budgeten ej kommunens förmögenhetsställning.<sup>1</sup> En överbalanserad budget kännetecknas av att driftsbudgetens inkomster äro större än dess utgifter, vilket till resultat har en ökning av nettoförmögenheten genom att en del av kapitalbudgetens utgifter bestridas medelst driftsmedel. Är budgeten underbalanserad, är motsatsen fallet.

Att skydda den kommunala förmögenheten är alltså identiskt med att sörja för att den kommunala budgeten, i varje fall på långt sikt, är balanserad

<sup>1</sup> Även om budgeten är balanserad, kan kommunens nettoförmögenhet dock påverkas av t. ex. värdestegringar och kursförluster, vartill hänsyn ej tages i budgeten.

i här givna betydelse.<sup>1</sup> Denna sats är dock rent formell. Den reella innebörden av förmögenhetsskyddet blir tydligen beroende av vilka utgifter man betraktar som kapitalbildande. Bör man blott hänföra räntabla investeringar till kapitalbudgeten eller, om man anser detta motsvara ett alltför snävt förmögenhetsbegrepp, i vilken utsträckning äro även icke räntabla investeringar att hänföra dit? Detta är tydligen i så måtto det centrala problemet för denna utredning, som man ej utan att underbalansera budgeten och alltså reducera den kommunala förmögenheten kan täcka andra än kapitalbildande utgifter med lån eller andra kapitalmedel.

Av ovannämnda definitioner följer, att för såvitt man vill fasthålla vid att en balanserad budget medför en oförändrad förmögenhetsställning, böra endast de investeringar, vilka äro att hänföra till kapitalbudgetens utgifter, men samtliga dessa, åsättas förmögenhetsvärde.

Kommunallagarnas bestämmelser om utgifts- och inkomststat innehålla intet skydd för den kommunala nettoförmögenheten. Så stadgar L. K. L. § 61 blott, att statens inkomstsida skall upptaga det löpande årets behållning, de inkomster, som i anledning av tidigare fattade beslut eller på annan grund kunna påräknas under nästföljande år, samt det belopp, som ytterligare skall anskaffas, ävensom sättet för dettas anskaffande. Det finnes alltså intet förbud mot att i obegränsad utsträckning täcka löpande utgifter medelst kapitalmedel. Bortsett från förbudet mot avhändande eller pantsättning av donationsfastighet i § 79 mom. 1 a) innehåller L. K. L. ej heller i övriga delar några andra skyddsbestämmelser än stadgandet i b) av samma lagrum om underställningsplikt för viss kommunal upplåning samt i § 23 mom. 2 om kvalificerad majoritet. Detsamma gäller om övriga kommunallagar.<sup>2</sup>

I den övriga lagstiftning, som behandlar den kommunala hushållningen, fanns intill den 1 juli 1936 blott ett fåtal fonderingsbestämmelser av relativt ringa betydelse, såsom bestämmelserna om skogsaccisfond, om fond av överskottsmedel å hamns rörelse samt om fondering av försäljningsmedel vid avyttring av fast egendom som tillhör prästlönekassa. Det legala förmögenhetsskyddet var alltså i huvudsak beroende av det sätt, varpå Kungl. Maj:t utövade kontrollen å den kommunala upplåningen.

Detta skydd var rent teoretiskt — här bortses från huru det fungerade i

<sup>1</sup> För undvikande av missförstånd bör påpekas, att när i det följande talas om balanserad budget, gives detta uttryck ovanstående innebörd. En kommun kan ju mycket väl ha sin budget balanserad i den meningen, att inkomsterna och utgifterna å vad den benämner sin drifts- eller skattestat äro lika stora, utan att därför dess förmögenhetsställning förblir oförändrad. Detta blir helt beroende på vad den förstår med driftsstat etc.

<sup>2</sup> Visserligen synes man t. ex. i L. K. L. § 4 — där det skiljes mellan vad som tillhör kommunen samfällt i fastighet, rörligt kapital eller inkomstbringande rättighet och som skall användas för dennas gemensamma behov och förvaltas på sätt i lagen säges, och vad som härflyter härur och som skall anses såsom inkomst för täckandet av gemensamma utgifter — förutsätta, att kommunen ej får konsumera sina kapitaltillgångar. Men så vagt som detta stadgande är formulerat, kan man ej extendera det till ett allmänt förbud mot underbalansering av budgeten.

praktiken — föga tillfredsställande. Visserligen var kommunens upplåningsrätt kringskuren, men i stället ägde den obegränsad rätt att förbruka sina kapitaltillgångar för täckande av löpande utgifter. Detta kunde även ske i fråga om sådana tillgångar, som anskaffats medelst lånemedel. Det fanns sålunda intet hinder för att en kommun upplånade medel och därför inköpte t. ex. mark, vilken avyttrades innan lånet var slutamorterat, varefter försäljningssumman konsumerades.

Häri skedde en ändring genom införandet av 1936 års lagar om kommunal fondbildning och om användandet i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom. Enligt § 6 av förstnämnda lag skola medel, som influtit vid avyttring av tillgång för stadigvarande bruk eller såsom ersättning på grund av försäkring av dylik egendom och vilka ej finna omedelbar användning, föras till en s. k. tillfällig fond. Denna får ej utan Kungl. Maj:ts tillstånd tagas i anspråk för annat ändamål än för anskaffandet av för stadigvarande bruk avsedd egendom. Omedelbar användning kan ifrågasvarande belopp enligt sistnämnda lag blott finna för anskaffning av tillgång av detta slag.

Här nedan bortses från möjligheten för kommunerna att få upptaga lån till täckandet av löpande utgifter, jämför ovan, samt från den underställningsfria lånerätten, vilken bl. a. just har till uppgift att möjliggöra en tillfällig underbalansering av budgeten. Vidare bortses från frågan, huruvida alla de investeringar, vartill kommunerna nu få låna, verkligen böra anses öka den kommunala förmögenheten.

Den främsta återstående luckan i förmögenhetsskyddet är i så fall, att kommunerna ej äro förpliktade att till driftsbudgetens utgifter föra avskrivningar å de för stadigvarande bruk anskaffade tillgångarna. Man kan antingen helt underlåta att företaga avskrivningar, såsom i regel sker vid förvaltningsbyggnader, d. v. s. rådhus, skolbyggnader, ålderdomshem, etc., samt ofta även vid sådana kommunala företag, vilka ej giva tillräckligt stor avkastning för att själva kunna bestrida sina avskrivningar, såsom renhållningsverk och badhus — vid kommunala köttbesiktningsbyråer och slakthus får enligt § 8 mom. 1 av 1934 års lag angående köttbesiktning och slakthus avgifterna enligt lagens ordalydelse ej sättas så höga, att de räcka till att täcka avskrivningarna — eller kan man visserligen företaga avskrivningar i verkets bokslut — detta sker numera i regel, när man beräknar nettovinsten vid gas-, elektricitets- och vattenledningsverken — men ej låta dem få någon betydelse för driftsöverskottets disposition utan föra detta i sin helhet till driftsmedlen. Blott om förnyelsefonder i egentlig mening uppläggas, är detta ej möjligt.

Vid sådana tillgångar, vilka anskaffats med lånemedel, saknar detta betydelse, då lånen måste amorteras, men vid tillgångar, som bekostas med andra medel, möjliggöres tydligen en kapitalförbrukning. Det är t. ex. inkonsekvent, att en kommun visserligen ej får använda en tillfällig fond till anskaffandet av andra än för stadigvarande bruk avsedda tillgångar, men när en sådan

tillgång väl är anskaffad kan successivt förslita densamma utan att behöva sörja för en motsvarande fondering, varigenom det i den tillfälliga fonden liggande kapitalet förbrukas. Även om en tillgång rent formellt är att anse som anskaffad till stadigvarande bruk, kan den vara relativt kortvarig, t. ex. motorfordon. Rent teoretiskt är det för övrigt, trots 1936 års lag om användandet i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom, möjligt att även vid sådana tillgångar, som anskaffats genom upplåning, en kapitalförbrukning äger rum. Utgöras de t. ex. av jordegendomar eller aktier, kan kommunen avyttra dem samt för köpeskillingen anskaffa andra för stadigvarande bruk avsedda tillgångar, vilka äga kortare livstid än som svarar mot lånets amorteringstid, jämför dock vad å sid. 20 sagts om amorteringstiden vid exploateringsfastigheter.

Den praktiska betydelsen av nämnda lucka är dock olika stor i skilda fall. Om man bortser från i föregående stycke nämnda undantag, är den första förutsättningen för att den skall vara av betydelse tydligen, att kommunen verkligen äger någon nettoförmögenhet, vilken är placerad i tillgångar, som äga begränsad livslängd eller som kunna utbytas mot sådana tillgångar.

Vid utgången av år 1938 — det sista år då en fullständigare redovisning givits — överstego städernas tillgångar i form av fastigheter och inventarier deras låneskulder med 526 milj. kr. Givetvis giver detta blott en uppfattning om storleksordningen av den kapitalförbrukning, som skulle äga rum, för såvitt städerna helt avstode från all kapitalbildning och fondering av avskrivningsmedel, frånsett de obligatoriska skuldammorteringarna. Å ena sidan kan i vissa städer skillnaden vara negativ eller lånemedel placerade i annat än fastigheter och inventarier, t. ex. i aktier. Å andra sidan — och detta är långt viktigare — äro avskrivningar ej alltid erforderliga för att bevara ovan nämnda nettoförmögenhet. Tomter och annan mark undergår i regel ej värdeminskning. Avskrivningar äro vidare ej erforderliga vid en tillgång, som förnyas i tillräcklig omfattning, om kostnaderna härför föras på driftsbudgeten. Bekostar t. ex. ett elektricitetsverk anskaffandet av mätare medelst vinstmedel, motsvaras det däri investerade kapitalet ej av någon upplåning, men så länge mätareantalet ej minskas, föreligger ingen risk för kapitalförbrukning. Ökas antalet mätare äger i stället en kapitalbildning rum. Detsamma gäller, om en stad har eget kapital placerat i gatuanläggningar och gatuarbeten föras på driftsbudgeten.

Övriga möjligheter att underbalansera budgeten äro av mindre betydelse. Dessa äro i huvudsak följande:

I. I § 6 tredje stycket av lagen om kommunal fondbildning talas om att andra belopp, som ej äro att hänföra till kommunens löpande inkomster, än de som härröra från avyttring eller försäkring av tillgång för stadigvarande bruk, må avsättas till tillfällig fond. Men någon skyldighet härtill föreligger ej, oaktat det i vissa fall kan vara frågan om vad här benämnts kapitalmedel. Har t. ex. en kommun medel utlånade, kan den konsumera dessa när de återbetalas.

II. Banktillgodohavanden och värdepapper, vilka existerade redan innan 1936 års lagstiftning trädde i kraft och ej äro underkastade dess bestämmelser, kunna användas till att täcka löpande utgifter. Lagen om kommunal fondbildning äger visserligen tillämpning även å fond, som fanns vid lagens ikraftträdande. Utgör denna varken en särskild, allmän eller tillfällig fond eller en skogsaccisfond eller övrigt i § 11 omnämnd fond, får den ej tagas i anspråk utan Kungl. Maj:ts medgivande. Varje tillgodohavande i form av värdepapper, banktillgodohavande eller dylikt kan dock ej anses som en fond i lagens mening, utan härför synes fordras en särskild ändamålsbestämmelse eller åtminstone, att den å passivsidan i balansräkningen betecknas som en fond. Vid utgången av år 1938 uppgingo städernas tillgångar i form av aktier och övriga värdepapper, fordringar, bankinlåning och kontanter till 606 milj. kr. medan fonder i fondbildningslagens mening uppgåvos till 214 milj. kr. Rent teoretiskt sett bör alltså en betydande kapitalförbrukning vara möjlig.

III. Det är numera vanligt, att en kommun ställer tomt gratis till förfogande åt industri, som den önskar draga till kommunen, eller åt någon allmännyttig inrättning. Avsättes ej motsvarande belopp — vartill kommunen ej är förpliktad enligt 1936 års lag om användandet i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom, då där blott talas om avyttring — sker en minskning av dess förmögenhet.

IV. Likaledes kunna de kommunala verkens rörelsekapital konsumeras. Då blott gasverken ligga med större lager samt rörelsekapitalen erfordras för att upprätthålla driften, är denna möjlighet i normala fall av ringa betydelse. Under förra kriget ledo dock flera gasverk stora förluster genom att bokföra sina lager till de höga anskaffningskostnaderna.

För fullständighets skull kan framhållas, att begreppet egendom för stadigvarande bruk ej är fullt klart. Om en kommun t. ex. anskaffar ett jordområde i avsikt att stycka detsamma till tomter och försälja dessa, är enligt språkbruket i såväl affärspraxis som skattelagarna detta ej för kommunens del att betrakta som egendom för stadigvarande bruk utan som egendom, som är avsedd till omsättning i rörelsen. Vid en sträng tolkning efter ordalydelsen skulle nyssnämnda lag alltså ej bliva tillämplig på densamma.

Gentemot ovannämnda möjligheter att underbalansera budgeten stå dock de relativt stränga amorteringsreglerna. Kungl. Maj:t plägar som redan framhållits i regel ej medgiva en lånetid, som svarar mot den anskaffade tillgångens ekonomiska livstid. Särskilt blir detta av betydelse vid tillgångar, vilkas ekonomiska livstid kan anses praktiskt taget obegränsad, såsom mark och aktier i många företag. På samma sätt verkar Kungl. Maj:ts visserligen ej undantagslöst genomförda vägran att medgiva upplåning för årligen återkommande investeringskostnader. Rent teoretiskt sett utgör detta dock ingen verklig garanti för att budgeten i dess helhet balanseras. Medvetandet, om att öppna eller dolda reserver läggas upp på vissa punkter, kan medföra, att man anser sig med gott samvete kunna underbalansera budgeten på andra punkter.

Det sätt, varpå den kommunala budgeten är uppställd, blir här av betydelse. Blir en reell underbalansering av budgeten klart redovisad, drar man sig givetvis mera för densamma än om budgeten är så uppställd, att den ej visar, huru årets resultat påverkar kommunens förmögenhetsställning. Även om man kan vinna klarhet häri genom en särskild inventering, torde det vara uppenbart att ett system, som klart redovisar huruvida budgeten är balanserad eller ej, avsevärt underlättar en sund finanspolitik genom att göra det lättare att överblicka resultatet av olika åtgärder. Det underlättar dessutom för Kungl. Maj:t den prövning av kommunens ekonomi, som kan vara erforderlig, när det gäller att behandla ett låneärende.

Kommunallagarna föreskriva blott, att kommunen årligen skall uppgöra en fullständig och överskådlig hushållsplan, men innehålla ej några närmare bestämmelser om dennas rent budgettekniska utformning. Det är därför ej att förundra sig över att denna visar stora skiljaktigheter även i kommuner av ungefär samma storleksordning. På senare år har dock för städernas del en ökad likformighet inträtt, främst tack vare ett initiativ från Svenska stadsförbundets sida. Detta tillsatte år 1927 en kommitté, som avgav ett förslag till budget- och räkenskapsväsen för städerna, vartill ett stort antal städer anslutit sig — ofta dock med vissa modifikationer, då man betraktat det som väl komplicerat.<sup>1</sup>

I detta föreslås, att man för att erhålla en bättre uppfattning om de kostnader, som olika förvaltningsgrenar draga, resp. de bidrag till kommunens inkomster, som de lämna, skall beräkna ränta å fastigheters och inventariers värde samt avskrivningar å inventarier och å de fastigheter, vilka ingå bland kommunens »produktiva» kapitaltillgångar. Däremot skola avskrivningar i regel ej beräknas å förvaltningsbyggnader. Man föreslår, att budgeten uppdelas i en skatte- och fondstat. Den förra motsvarar dock ej, vad här benämnts driftsbudgeten, utan utgöres i st. av »den avdelning av budgeten, vars utjämnande post utgöres av uttaxeringen. I densamma ingå dels alla driftsutgifter och driftsinkomster, dels de kapitalutgifter, vilka bestridas av driftsinkomster eller uttaxering således all nybildning av kapital, och de kapitalinkomster, som motsvara kapitalförbrukning. Fondstaten upptager endast poster, som innefatta förskjutning mellan olika slag av kapitaltillgångar och kapitalkulder. Dessa poster påverka således icke kapitalbehållningen.»<sup>2</sup> Under inkomster, som motsvara kapitalförbrukning, ingå avskrivningarna. Då dessas uppförande i budgeten ej är avsedd att medföra någon ändring i uttaxeringen, upptagas de med samma belopp på utgifts- och inkomstsidan. I st. upptagas amorteringar och fonderingar bland skattestatens utgifter. I den kommunala förmögenheten inräknas »produktiva» tillgångar och förvaltningsbyggnader, men däremot ej t. ex. gator och avloppsledningar.

<sup>1</sup> Betänkande angående enhetligt budget- och räkenskapsväsen för städerna, avgivet av Svenska stadsförbundets kommunalbokföringskommitté 1927, Stockholm 1930.

<sup>2</sup> A. a., sid. 25.

## Utdrag ur huvudstat enligt Stadsförbundets förslag.

	Skattestat		Fondstat	Skattestat		Fondstat
	Verkliga utgifter	Kapitalutgifter	Utgifter	Verkliga inkomster	Kapitalinkomster	Inkomster
Rätts- och ordningsväsen	1					
-----						
Fastighetsförvaltning:						
A. Förvaltningsbyggnader	2	3		4	5	
-----						
Brandväsen . . . . .	6	7			8	
-----						
Elektricitetsverk . . . . .	9					
-----						
Finansförvaltning . . . . .	10	11		12	13	
-----						

<sup>1</sup>) Driftskostnader, inklusive hyror till fastighetsförvaltningen. — <sup>2</sup>) Driftskostnader, inklusive ränta å fastigheters och inventariers bokförda värde samt avskrivning å inventarier. — <sup>3</sup>) Inköp av inventarier. — <sup>4</sup>) Hyror av stadens förvaltningar samt enskilda. — <sup>5</sup>) Avskrivningar å inventarier. — <sup>6</sup>) Driftskostnader, inklusive ränta å fastigheters och inventariers bokförda värde samt avskrivning å inventarier. — <sup>7</sup>) Inköp av inventarier. — <sup>8</sup>) Avskrivningar å inventarier. — <sup>9</sup>) Driftskostnader inklusive ränta å fastigheters och inventariers bokförda värde samt avskrivning å inventarier. — <sup>10</sup>) Gälldräntor m. m. — <sup>11</sup>) Amorteringar och fonderingar. — <sup>12</sup>) Ränta å kapital och å de kommunala tillgångarnas anläggningskostnader, överskott från föregående år samt skatter. — <sup>13</sup>) Ianspråktaga kapitaltillgångar.

Ovanstående tablå giver ett utdrag ur det i ovannämnda betänkande intagna förslaget till huvudstat.<sup>1</sup>

En på detta sätt uppställd budget kan blott fylla den rent kamerala uppgiften att visa, huruvida tillräckliga belopp äro anslagna för att täcka de beslutade eller eljest erforderliga utgifterna. Har den vid årets slut givit ett överskott innebär detta blott att större belopp uttaxerats än som visat sig erforderligt. Men detta innebär ej med nödvändighet en överbalansering i här nyttjad betydelse, d. v. s. en förmögenhetsökning.

Även i Stockholms stads budget och räkenskaper upptagas avskrivningar å förvaltningsförmögenhetens tillgångar, dock ej — i motsats till ovanstående förslag — å inventarierna. Principerna för dess budgetsuppställning — se bih. 5 till stadens tryck för år 1940 ävensom stadskollegiets statutlåtanden, kammarkontorets och drätselnämndens yttranden för 1941 och 1942 — framgå av nedanstående summariska schema.

## Driftbudgeten.

## Driftbudgeten.

Behållning

Stadens gäld

Stadens förmögenhet

Räntor m. m.

Industriverksstyrelsens driftöverskott

Särskilda utgiftsanslag

etc.

<sup>1</sup> A. a., sid. 71 f.



*Inkomstgivande rättigheter*  
*Tolagsersättning etc.*  
*Skatter*  
*Skatteutjämningsfonden*  
*Från kapitalbudgeten*

A. Kommunalstyrelsen  
 B. Statsförvaltning  
 C. Enskilda institutioner och sam-  
 manslutningar.  
 D. Oförutsedda utgifter  
*Skatteutjämningsfonden*  
*Till kapitalbudgeten*

**Kapitalbudgeten.**

*Från driftbudgeten*  
*Stadens förmögenhet*  
*Kapitalbetalningar*  
*Avskrivningar*  
*Låne- och fondmedel*

**Kapitalbudgeten.**

*Stadens gäld*  
*Amorteringar*  
*Investeringar.*  
*Till driftbudgeten*

Posten »Till kapitalbudgeten» är avsedd att visa, huru stor förmögenhetsökning som ägt rum.<sup>1</sup> Behållning och tillskott till skatteutjämningsfonden anses ej öka förmögenheten. Investeringar i gator, vägar, avlopp o. dyl. öka förmögenheten, uppföras såsom tillgång med belopp motsvarande ej avbetalda lån för sådana ändamål och avskrivs alltså i den mån lånen återbetalas; sådana investeringar anses sålunda öka förmögenheten med belopp motsvarande upplåningen, om sådan förekommit.

Även i åtskilliga andra kommuner åsätter man gator o. dyl. ett värde, motsvarande det i dem investerade lånekapitalet, samt debiterar deras kostnads-konto amorteringen å detta. Härigenom underlättar man värderingen av dessa tillgångar samt undviker den inkonsekvens, som ligger i att åsätta förvaltningsbyggnader men ej t. ex. gator och avloppsledningar ett förmögenhetsvärde. En annan fördel är att placeringen av lånemedlen redovisas. Om t. ex. en stad investerar lånemedel i gatuanläggningar och ej åsätter dessa något värde, framträder upplåningen enbart som en försämring i dess förmögenhetsställning, medan genom nyssnämnda värderingssätt även den andra sidan av transaktionen kommer till uttryck. Men en så uppställd budget kan tydligen ej direkt visa den reella budgetbalanseringen, då nettoförmögenheten blir oberoende av huru stor del av kapitalinvesteringarna, som bestridas medelst lånemedel. Blott lånemedel ej användas till att täcka löpande utgifter, kommer budgeten alltid att förefalla balanserad, eftersom upplåningen motsvaras av ett lika stort förmögenhetstillskott. Amorteringar äro inga omkostnader och böra därför principiellt ej föras å driftsbudgeten.

En följd av de inom flertalet kommuner tillämpade budgetsystemen är, att när den kommunala budgetpolitiken diskuteras, intresset i allmänhet — frånsett utdebiteringen — koncentreras å låneärenden, kommunens kassa-ställning, frågan om avhändandet av vissa av dess tillgångar o. dyl., medan

<sup>1</sup> Se a. a., sid. 19.

frågan om utvecklingen av dess hela nettoförmögenhet, vilken dock är den väsentliga, får träda i bakgrunden, delvis helt enkelt på grund av att man saknar lättillgängliga uppgifter härom.

Av det ovan sagda följer, att man, för såvitt det gäller att utbygga det kommunala förmögenhetsskyddet, kan begagna sig av fyra medel:

I. Man kan föreskriva regler för den kommunala bokföringen, givetvis anpassade efter kommunernas storlek, varigenom förändringarna i den kommunala förmögenheten klarare redovisas än nu är fallet. Frånsett den betydelse detta skulle få för den kommunala budgetpolitiken, skulle det giva Kungl. Maj:t ökad möjlighet att vid prövningen av låneärenden bedöma kommunernas ekonomi.

II. Man kan införa kortare amorteringstider vid den underställningspliktiga upplåningen, antingen för all upplåning eller för sådan till vissa ändamål. Detta måste dock verka synnerligen ojämnt, då man å ena sidan ej därigenom kan förhindra en kommun med stor nettoförmögenhet att konsumera denna, medan man å andra sidan lägger ökade bördor på de nuvarande skattebetalarna i kommuner, vilka trots en omsorgsfull förmögenhetsförvaltning äro nödsakade att tillgripa en omfattande upplåning.

III. Man kan föreskriva, att förnyelsefonder skola uppläggas vid alla kommunala tillgångar av större betydelse, vilka äga begränsad varaktighet. I motsats till vad nu är fallet, skulle dessa kunna användas till anskaffandet av annan tillgång för stadigvarande bruk än den, som de äro avsedda att ersätta, utan att härför behövdes Kungl. Maj:ts tillstånd. Ty även vid denna tillgång komme ju en förnyelsefond att förefinnas, varför någon kapitalförbrukning ej skulle kunna äga rum. Man kunde därför införa en för samtliga kommunens tillgångar gemensam förnyelsefond, vars medel finge användas till skuldamorteringar eller anskaffandet av tillgångar för stadigvarande bruk. Äger dylik fondering rum och motsvara avskrivningstiderna en försiktigt beräknad ekonomisk livstid, äro amorteringstiderna vid de lån, som upptagits för att bekosta tillgångar för stadigvarande bruk, utan betydelse, ty om amorteringstiden är längre än livstiden äger en uppsamling av medel i förnyelsefonden rum, vilka kommunen ej får använda till löpande utgifter.

IV. Man kan föreskriva, att driftsbudgeten skall belastas med avskrivningar å samtliga kommunala tillgångar av större ekonomisk betydelse, där sådana enligt affärsmässiga principer böra äga rum, samt att budgeten i varje fall på lång sikt, skall vara balanserad. I så fall behöfde man ej några föreskrifter om amorteringar och fonderingar, då kommunen ej kunde förbruka avskrivningsmedlen för löpande utgifter utan måste använda dem till skuldamortering, fondering eller investering, jämför bilaga A.

Såväl fall III som IV skulle uppenbarligen rent teoretiskt sett medföra större konsekvens i det kommunala förmögenhetsskyddet än som nu förefinnes. Deras nackdelar äro, att de förorsaka kommunen ökat bokföringsarbete samt kräva utvidgad statskontroll över de kommunala finanserna, jämför nedan. Medan långivaren sörjer för att kommunen fullgör sina amorte-

ringar, har ingen utomstående direkt intresse att övervaka, att kommunen fonderar eller balanserar sin budget på sätt som ovan antytts.

Enligt de sakkunnigas uppfattning äro ovan behandlade luckor i det kommunala förmögenhetskyddet ej av större praktisk betydelse. Huru osäker den kommunala finansstatistiken än är, framgår det dock av de i tabell 4 lämnade uppgifterna, att den kommunala nettoförmögenheten befinner sig i ständig tillväxt. Någon radikal omläggning av det nuvarande systemet synes därför ej erforderlig. Visserligen skulle rent teoretiskt sett ett mera konsekvent och fullständigt förmögenhetskydd kunna ernås genom att man utginge från avskrivnings- och budgetbalanseringsregler i stället för som nu är fallet från upplånings- och amorteringsregler. Men att obligatoriskt genomföra detta för samtliga kommuner skulle som ovan framhållits möta stora praktiska svårigheter och kan i varje fall för närvarande ej anses erforderligt.

Det kunde dock ifrågasättas, huruvida det ej vore önskvärt — ej blott med hänsyn till skyddet av kommunernas förmögenhet utan även med hänsyn till deras förmögenhetsförvaltning — att större kommuner ägde möjlighet att om de så önskade övergå till ett på avskrivnings- och budgetbalanseringsregler grundat system för förmögenhetskontrollen. De sakkunniga ha därför uppdragit åt docent Carsten Welinder att närmare undersöka möjligheten härav. De kommuner, som önskade utnyttja denna möjlighet, finge uppställa sin budget så, att man lätt kunde utläsa huru denna reellt sett vore balanserad. Härvid finge avskrivning beräknas å samtliga tillgångar av större betydelse, fränsett mark, gator och dylikt, där blott det investerade lånekapitalet behövde amorteras. Tillstånd att bekosta anskaffandet av en tillgång medelst lånemedel komme i så fall att motsvaras av tillstånd att upptaga den bland kapitalutgifterna. Kungl. Maj:t finge kontrollera, att budgeten ej vore obehörigen underbalanserad, se vidare bilaga A.

Det kan dock ej undvikas, att ett sådant system måste bliva relativt komplicerat, varför det förefaller tvivelaktigt om ens någon kommun komme att ansluta sig till detsamma. Sannolikt komme även den omständigheten, att systemet skulle leda till underställning av hela budgeten och därmed till Kungl. Maj:ts kontroll av hela den kommunala hushållningen, att verka avskräckande. Under sådana förhållanden har det ej ansetts erforderligt att låta närmare utarbета de föreskrifter och lagändringar, som dess genomförande skulle föranleda.

Framför allt för större kommuner — d. v. s. de större städerna och landstingen — erbjuder dock det nuvarande systemet för förmögenhetskontroll vissa olägenheter. Antag att en kommun fått tillstånd att bekosta en utgift medelst ett tioårigt amorteringslån. Den måste då på kapitalmarknaden efterfråga ett lån av just denna varaktighetsgrad, även om ränteläget skulle ställa sig fördelaktigare för ett lån med kortare eller längre amorteringstid. Som exempel kan tagas ränteutvecklingen efter krigsutbrottet. Vid årsskiftet 1939—40 hade räntan på långa lån stigit så starkt, att kommunerna måste låna till en räntesats av  $4\frac{1}{2}$ —5 %. Samtidigt utgjorde bankernas

officiella räntesatser för korta lån mot prima säkerhet blott 3—3½ 0/0. Även om man tager hänsyn till att dessa delvis voro nominella, hade kommunerna, för såvitt de då haft möjlighet att låna på kort sikt samt utnyttjat detta till att vänta att binda lånen på lång sikt till årsskiftet 1941—42, då de kunde få låna till föga mer än 3½ 0/0, kunnat göra en avsevärd räntebesparing.

Enligt de sakkunnigas uppfattning bör en kommun kunna få tillstånd att upptaga ett lån på längre tid, än den av Kungl. Maj:t fastställda amorteringstiden, för såvitt den härigenom uppkommande besparingen i annuitet fonderas. De fonderade medlen böra ej blott kunna användas till att förränta och amortera lånet, sedan den av Kungl. Maj:t fastställda lånetiden utlupit, utan även till anskaffande av tillgång för stadigvarande bruk — jämför fondbildningslagens bestämmelser om tillfällig fond. Antag å andra sidan, att ränteläget gör det önskvärt att upptaga lånet på kortare amorteringstid än den beslutade och av Kungl. Maj:t fastställda, utan att man dock önskar lägga en motsvarande merbelastning å skattebetalarna. I så fall bör skillnaden i annuitet kunna täckas ur t. ex. en tillfällig fond, samt återbetalas till denna under de år lånet är slutamorterat men fortfarande skulle amorteras, för såvitt man tillämpade den av Kungl. Maj:t fastställda amorteringstiden. Som redan antytts kan detta system utbyggas till att man lägger upp en allmän kommunal avskrivnings- eller förnyelsefond, vartill de mot de fastställda amorteringstiderna svarande annuiteterna föras, medan de verkliga amorteringstiderna kunna vara längre eller kortare.

Fördelen med en dylik »fri gäldsförvaltning» är ej blott möjligheten att erhålla förmånligare lånevillkor genom att avvika från de fastställda amorteringstiderna. Av vad i det följande anföres framgår, att det stundom är önskvärt att lånen — för att motsvara den verkliga värdeminskningen — amorteras på sätt, som ur låneteknisk synpunkt måste erbjuda svårigheter. Om t. ex. en tillgång i syfte att skaffa sysselsättning åt arbetslösa göres dyrbarare än som i och för sig är erforderligt och som alltså kan anses motsvara dess värde för framtiden, bör det överskjutande beloppet amorteras på kortare tid än återstoden, se vidare sid. 88. I realiteten kan det dock möta svårigheter att på detta sätt uppdelat ett lån i tvenne poster, medan detta däremot utan vidare kan realiseras genom avsättningar till en fond.

Som redan antytts ligger nackdelen med en »fri gäldsförvaltning» i kontrollsvårigheterna. I detta fall är långgivaren ju ej intresserad av att kommunen fullföljer sin fonderingsplan, blott han erhåller sina annuiteter. Men risken synes ej vara större här än vid övrig kommunal fondbildning, där det ej finnes någon direkt kontroll på att kommunen fullgör sina förpliktelser enligt fondbildningslagen.

En viss säkerhet ligger redan i att en kommun ej bör äga en ovillkorlig rätt till »fri gäldsförvaltning». I fall, där man har anledning antaga, att kommunen ej kommer att vara i stånd att fullgöra sina förpliktelser, kan Kungl. Maj:t alltså neka kommunen rätt därtill och föreskriva, att lånet skall upptagas på den fastställda amorteringstiden. Dessutom bör Kungl. Maj:t ha möjlighet att som villkor för »fri gäldsförvaltning» föreskriva, att kommu-

nen skall vara skyldig att på anfordran avgiva redogörelse för sina fonderingar. Befinnes det då, att kommunen i fall, där den verkliga amorteringstiden överstiger den fastställda, underlåter att fondera skillnaden eller obehörigt förbrukar de fonderade medlen, eller finner man, att de tillskott ur t. ex. en tillfällig fond, vilka använts till att förkorta amorteringstiden under den fastställda, ej återställas, kan den för framtiden frångå den rätten till »fri gädsförvaltning». Har en förmögenhetsminskning redan ägt rum, kan man kompensera denna genom en förkortning av amorteringstiden å framtida lån.

De sakkunniga anse det ej ligga inom området för deras uppdrag att i detalj undersöka, i vad mån man genom partiella reformer skulle kunna bota ovan behandlade brister i det kommunala förmögenhetsskyddet. Utan att binda sig för en definitiv ståndpunkt vilja de likväl peka på ett par fall, där lämpligheten av nuvarande regler kan diskuteras.

Enligt § 2 c) jämförd med § 3 av lagen om kommunal fondbildning får kommun ej utan beslut, fattat med två tredjedelars majoritet, samt Kungl. Maj:ts medgivande avsätta medel till förnyelsefond vid annat än inkomstgivande företag och även därvid blott i den mån företagets driftsöverskott är tillräckligt härför. Man kan ifrågasätta, huruvida denna bestämmelse ej är alltför snävt formulerad. Uppläggandet av en förnyelsefond, vartill mot värdeminskningen svarande avskrivningsmedel föras, kan även om fonderingen bestrides medelst skattemedel aldrig innebära, att innevarande års skattebetalare belastas till förmån för de kommande årens, utan betyder blott att de förra få bära årets hela kostnad. Förutsättning härför är givetvis dock, att amorteringar å i anläggningen investerade lånemedel bestridas medelst avskrivningsmedlen. Antag t. ex. att en kommun bekostar anskaffandet av en förvaltningsbyggnad medelst banktillgodohavanden eller försäljningsmedel för en tillgång för stadigvarande bruk, som ej motsvaras av någon upplåning. En förnyelsefond tjänar i så fall blott till att förhindra en kapitalförbrukning, men kräver likväl två tredjedelars majoritet samt Kungl. Maj:ts samtycke.

Som ovan framhållits stadgas i § 6 tredje stycket av samma lag om andra belopp, som ej äro att hänföra till kommunens löpande inkomster än sådana som härröra från avyttring eller försäkring av tillgång till stadigvarande bruk, blott att de *må* avsättas till en tillfällig fond. I de fall, där dessa belopp ej kunna konsumeras utan att kommunens förmögenhetsställning blir sämre än den var, innan de utföllo, synas skäl tala för att fonderingen göres obligatorisk. Som exempel kan pekas på amorteringar å av kommunen utlånade belopp. Samma skäl tala för att om kommunen bortgivit tillgång för stadigvarande bruk, t. ex. genom att gratis ställa en tomt till en industris förfogande, så bör en fondering av ett med hänsyn till tomtens värde skäligt belopp äga rum.<sup>1</sup>

Slutligen kan pekas på den ovan berörda inkonsekvens, som ligger i att

<sup>1</sup> Detta behöver ej nödvändigt motsvara tomtens saluvärde. Har t. ex. tomten starkt stigit i värde sedan den anskaffades, synes det ej erforderligt att belasta driftsbudgeten med ett mot värdestegringen svarande belopp.

en medelst lånemedel anskaffad tillgång kan avyttras och försäljningsmedlen placeras i en tillgång för stadigvarande bruk, vars livstid understiger lånets amorteringstid. De sakkunniga våga dock ej intaga någon definitiv ståndpunkt till denna fråga, då ett förbud mot en sådan investering dels skulle förorsaka vissa kontrollsvårigheter, dels ock skulle inskränka kommunens möjlighet att på lämpligt sätt placera de medel, den erhållit genom den ursprungliga tillgångens avyttring. Antag t. ex. att det vid dennas anskaffning upptagna lånet har en återstående amorteringstid på tjugo år. Om man förbjöd kommunen att placera försäljningsmedlen i en tillgång med blott t. ex. tioårig livstid kunde den bli nödsakad att hålla dessa i likvid form och samtidigt upptaga ett lån med tioårig amorteringstid, varigenom den förlorade ränteskillnaden. Även om kommunen använde köpeskillingen till att återbetala det första lånet, kunde den lida en förlust genom att den som följd av en räntestegring finge upptaga ett nytt lån till högre ränta än den, vartill det gamla löpte. En möjlighet vore att tillåta kommunen att placera försäljningsmedlen i den nya tillgången mot att amorteringstiden å det gamla lånet inskränktes från tjugo till tio år. I fall, där långivaren ej samtycker härtill, erbjuder den ovan diskuterade »fria gäldsförvaltningen» en utväg.

I de fall, där en kommuns ekonomi försämras, torde detta oftare bero på oförstånd eller okunnighet om den verkliga ställningen än på avsiktlig misshushållning — här bortses från fall, där en försämring av skatteunderlaget, större arbetslöshet el. dyl. nödvändiggör en underbalansering av budgeten. Enligt de sakkunnigas uppfattning skulle detta ofta kunna undvikas genom att den kommunala budgeten uppställdes så, att den på ett så vitt möjligt fullständigt och klart sätt redovisade, huru den påverkade kommunens förmögenhetsställning. Givetvis måste en sådan budgetuppställning anpassas efter kommunens storlek och mer eller mindre omfattande förmögenhetsförvaltning. Någon lagstiftning härom synes dock ej nödvändig, då man kan förvänta, att kommunerna av eget initiativ fortsätta med att rationalisera och förenhetliga sitt budget- och räkenskapsväsen. Utan att ha för avsikt att lämna några närmare direktiv huru detta bör ske skulle de sakkunniga likväl som sin uppfattning vilja framhålla, att man så vitt det är praktiskt möjligt bör göra en åtskillnad mellan drifts- och kapitalbudget samt redovisa, huru värdeminskningen å de ekonomiskt mera betydande tillgångarna påverkar budgetbalanseringen. Frågan om vilka tillgångar, som böra åsättas förmögenhetsvärde, kan besvaras på mer än ett sätt. Det viktigaste härvid är, att det klart anges, vad man betraktar som förmögenhet och att denna ståndpunkt konsekvent tillämpas, så att man kan avgöra vad som döljer sig bakom kommunens kapitalbalans.

Enligt sakkunnigas uppfattning ligger alltså det bästa skyddet för den kommunala förmögenheten i ett klart och överskådligt räkenskapsystem. Detta underlättar även Kungl. Maj:ts prövning av låneärenden. Det är därför angeläget, att kommunerna i mera svårbedömda låneärenden inlämna en förmögenhetsbalans och en tablå över de senare årens förmögenhetsutveckling.

## FEMTE KAPITLET.

**Jämförelse mellan statligt och kommunalt budgetsystem.**

Här nedan beröras blott de delar av statens budgetsystem, vilka äro av intresse för denna utredning.

Den statliga budgeten är uppdelad i en drifts- och en kapitalbudget. I fråga om driftsbudgetens inkomster är att märka, att inkomsten av statens kapitalfonder redovisas netto, d. v. s. minus avsättningar till förnyelsefonder. Bland utgifter märkas »avskrivning av nya kapitalinvesteringar» samt »avskrivning av oreglerade kapitalförluster». De förra innebära, att vissa kapitalinvesteringar ej anses böra helt bekostas medelst kapitalmedel, varför en del av kostnaderna påföras driftsbudgeten, jämför nedan. De senare användas till att i efterhand täcka förluster, som staten gjort å kapitalplaceringar. Driftsbudgetens överskott krediteras och dess underskott debiteras en budgetutjämningsfond. En balanserad budget påverkar ej statens förmögenhetsställning, då driftsinkomsterna i så fall äro tillräckliga för att täcka avskrivningsbehovet.

Kapitalbudgetens utgifter bestå av investeringar i statliga affärsverk, utlåningsfonder, förvaltningsbyggnader, m. m. Dess inkomster utgöras av lånemedel, avskrivningsmedel och övriga kapitaltillgångar, som stå till statens förfogande.

Huvudprincipen kan sägas vara, att icke räntabla kapitalinvesteringar omedelbart skola avskrivas, varvid man utgår från en förräntning av 4 %. Här finnas dock tvenne viktiga undantag, nämligen statens allmänna fastighetsfond och fonden för förslag till statsverket. Av dessa är här den förstnämnda främst av intresse.

Medan det alltid varit själfallet, att kommunerna måste kunna bekosta även icke räntabla investeringar medelst lånemedel, infördes statens allmänna fastighetsfond först fr. o. m. budgetåret 1935—36. Syftet var att kunna koncentrera investeringar i förvaltningsbyggnader m. m. till lågkonjunkturen utan att detta formellt sett skulle medföra en underbalansering av budgeten.

Ursprungligen var avsikten, att fastighetsfonden blott skulle omfatta sådan fast förvaltningsegendom, vars nyttjande kunde sägas ha penningvärde. Numera hänföres hit all fast egendom, som överhuvudtaget kan sägas äga något realisationsvärde. Även försvarsverket har nu erhållit en fastighets-

fond, vilken här om ej annat säges innefattas under den civila. Fastighetsfondens inkomster utgöras främst av hyror från statliga myndigheter och inrättningar samt från enskilda, medan utgifterna främst utgöras av underhåll och avsättningar till förnyelsefonder. Dess överskott redovisas i likhet med de egentliga affärsverkens bland inkomster av statens kapitalfonder. Fastighetsfonden utgör tydligen en räntabel tillgång endast som följd av att de olika förvaltningsgrenarna debiteras hyror till densamma, vilka alltså ingå bland dessas driftskostnader — ett i och för sig även för kommunernas del lämpligt förfarande, då det underlättar uppskattningen av kostnaderna för olika verksamheter.

I vissa fall beräknas ett marknadsvärde å upplåtelsen av lokaler åt en förvaltningsgren och denna debiteras ett motsvarande belopp. Detta utgör dock undantagsfall. I övrigt beräknar man hyran genom att utgå från att det i fastighetsfonden nedlagda kapitalet skall förräntas efter 4 %. Detta ökar givetvis det fiktiva i att föra fondens nettoinkomst till inkomster av statens kapitalfonder.

Vid till statens allmänna fastighetsfond hörande byggnader tillämpas följande avskrivningsförfarande: I regel avskrivs omedelbart 25 % av byggnadsvärdet — detta sker genom de ovannämnda avskrivningarna å nya kapitalinvesteringar — varefter återstoden avskrivs under sextio år med lika stora årliga belopp. Vid vissa byggnader, såsom fängelser och sjukhus, anses dock avskrivningsbehovet extraordinärt stort, varför 50 % omedelbart avskrivs och återstoden avskrivs på fyrtio år. Modifikationer av dessa regler äro dock möjliga. Indirekt avskrivning tillämpas i regel. Endast beträffande ombyggnader o. dyl., vilka ej anses öka fastighetsvärdet, tillämpas omedelbar direkt avskrivning. Markvärdet avskrivs ej. Vid försvarsverkets fastighetsfond tillämpas de strängare avskrivningsreglerna vid rent militära etablissemang och de lindrigare vid de övriga.

Till fonden för förslag till statsverket fördes under depressionen i början av 1930-talet de investeringar, som företogs i konjunkturstimulerande syfte, och ej enligt då gällande budgettäckningsregler, vilka blott betraktade räntabla utgifter som kapitalbildande, kunde föras å kapitalbudgetens ordinarie utgiftsposter. Den maskerade alltså en underbalansering av budgeten. För närvarande debiteras den bl. a. kostnaderna för att anskaffa varor till statens reservförråd. Dessa representera tydligen ett värde, som ökar statens förmögenhet. Fonden krediteras visserligen ej direkt någon ränteavkastning å detta kapital, men tack vare prisstegringen kan staten avyttra varor ur förrådet till ett kostnaderna överstigande pris. Blott de varor, som användas för försvarets behov, krediteras fonden till självkostnadspris.

Alla investeringar i lös förvaltningsegendom avskrivs omedelbart. Detsamma gäller givetvis om befästningar, krigsfartyg, etc. De nuvarande höga kostnaderna för försvarsberedskapen föras å driftsbudgeten, vilken som följd härav uppvisar ett underskott, som debiteras budgetutjämningsfonden.

Vid statens järnvägar och vattenfallsverket tillämpas affärsmässiga avskrivningsprinciper. Avskrivningstiderna äro väsentligt längre än de vid den



kommunala upplåningen tillämpade amorteringstiderna. Tillgångar, som kunna antagas ej vara underkastade någon värdeminskning, avskrivs överhuvud taget ej. Detsamma gäller vid statens järnvägar för tillgångar, vilkas värden kunna anses bevarade genom det löpande underhållet, såsom järnvägsspårens underbyggnad. Såväl statens järnvägar som vattenfallsverket avskrivna i allmänhet stenbyggnader på femtio år. Vid vattenfallsverket förkortas dock tiderna vid sekundär- och tertiärstationer till fyrtio resp. fyrtio år, medan statens järnvägar för bostadshusens del utsträcka tiden till sextiosju år. Vid kommunerna är som redan framhållits den maximala amorteringstiden i regel ej mera än trettio år. Vid statens järnvägar avskrivs broar på hundra år, medan vid vattenfallsverket tiden för betongbroar är femtio och för järnbroar fyrtiofem år. Även här är för kommunernas del maximitiden i regel trettio år. Medan vattenfallsverket i allmänhet avskriver maskiner och ledningar på trettio år, pläga kommunerna här erhålla en amorteringstid av tio till tjugo år etc. Vid postverket avskrivs samtliga fastigheter med 1.2 % av anskaffningskostnaden och samtliga inventarier med 7 % därav. Telegrafverket avskriver vid fastigheter 1 %, vid telefon- och telegrafanläggningar 3 % och vid radioanläggningar 10 % av anläggningskostnaden.

Denna skillnad mellan de statliga affärsverkens avskrivningstider och de kommunala lånens amorteringstider beror givetvis på att de förra äro avsedda att motsvara den ekonomiska livslängden<sup>1</sup> — angående innebörden av detta begrepp, se sid. 69 f. —, medan de senare enligt hittills tillämpad praxis framtvunga en förmögenhetsökning.

Det statliga förmögenhetsskyddet är alltså beroende av huru budgeten balanseras, av huru stora driftsavskrivningar som företagas vid affärsverk och till den allmänna fastighetsfonden hörande egendom, av huru stora avskrivningar som göras å nya kapitalinvesteringar etc. Däremot äro amorteringstiderna för statslånen utan betydelse. Detta har den fördelen, att staten kan upptaga sina lån till den amorteringstid, som ur rent affärsmässig synpunkt är fördelaktigast, och överhuvud taget sköta skuldförvaltningen enligt rent affärsmässiga principer.

Någon annan garanti för att den statliga budgeten balanseras på lång sikt än den, som ligger i att en underbalansering öppet redovisas och därigenom uppmärksammas av den allmänna opinionen, finnes ej. Visserligen är det i affärsverken och den allmänna fastighetsfonden investerade kapitalet skyddat genom avskrivningsreglerna, men detta innebär blott att dess värdeminskning öppet får påverka budgetresultatet.

I jämförelse med gällande regler för det kommunala förmögenhetsskyddet synes det av staten tillämpade systemet äga trenne fördelar: Det möjliggör en mera affärsmässig skuldförvaltning, det omfattar även de tillgångar, som

<sup>1</sup> Vid post- och telegrafverken motiveras de långa avskrivningstiderna även med att mindre förnyelsearbeten föras på driftsbudgeten.

ej motsvaras av upplåning, och det underlättar en konjunkturpassad budgetpolitik.

Den största svårigheten att anordna det kommunala förmögenhetsskyddet efter de för den statliga budgeten gällande reglerna ligger som redan framhållits i kontrollsvårigheterna. De sakkunniga ha ej heller ansett detta lämpligt — däremot uppvisar det i bilaga A. diskuterade förslaget till budgetkontroll betydande likheter med det statliga budgetsystemet. Sakkunniga kunna därför här inskränka sig till att diskutera några punkter, där en jämförelse mellan statlig och kommunal budgetpolitik är av särskilt intresse.

Fördelen med det nuvarande statliga budgetsystemet i jämförelse med det t. o. m. budgetåret 1937—38 tillämpade ligger främst i att själva budgetuppställningen inrymmer möjlighet till en under- eller överbalansering av budgeten, vilken klart redovisas. Även om inom den kommunala hushållningen en finansiering av löpande utgifter medelst lånemedel endast bör få äga rum i exceptionella fall, är det som tidigare framhållits av värde att den kommunala budgeten uppställs så, att dess inverkan å den kommunala förmögenheten klart redovisas.

De sakkunniga komma att i detta betänkande lägga fram förslag, se sid. 81, till en partiell möjlighet för kommunerna att under en lågkonjunktur underbalansera budgeten genom att då medelst kortfristig upplåning bekosta investeringar, vilka i vanliga fall så vitt möjligt böra bekostas medelst driftsmedel. I motsats till vad som gäller vid statsbudgeten kommer en dylik underbalansering att *automatiskt* kompenseras under följande högkonjunktur, då upplåning av detta slag ej längre blir tillåten, under det att lånen måste amorteras.

Statens allmänna fastighetsfond motsvarar närmast vad i kap. 6 benämnes den kommunala förvaltningsförmögenheten. Avskrivningsreglerna vid den förra skilja sig från de för lån till kommunala förvaltningsbyggnader gällande amorteringsreglerna dels genom den omedelbara avskrivningen med 25 eller i vissa fall 50 %, dels genom de längre avskrivningstiderna för det återstående byggnadsvärdet, vanligen 60, i vissa fall 40 år, dels ock genom att någon avskrivning ej sker å markvärdet.

Huruvida det teoretiskt sett vore lämpligare för kommunerna att bekosta en del av anläggningskostnaden medelst driftsmedel och amortera resten på en mot den beräknade ekonomiska livslängden svarande tid, än att, som nu i allmänhet är fallet, bestämma amorteringstiden kortare än den ekonomiska livslängden, blir beroende på vilken uppgift man tillskriver amorteringsreglerna. Utgår man från att en förvaltningsbyggnads värde för den framtida kommunala hushållningen — ej att förväxla med dess saluvärde — är mindre än anskaffningskostnaden, bör en däremot svarande nedskrivning omedelbart äga rum samt bestridas medelst driftsmedel. I annat fall innebär dess anskaffande i realiteten en förmögenhetsminskning. Utgår man åter från att dess nyssnämnda värde motsvarar anskaffningskostnaden, medan amorteringsreglernas uppgift är att ej blott skydda utan även öka den kommunala

förmögenheten, synes det nuvarande systemet lämpligast. I annat fall lägges hela bördan av förmögenhetsökningen på det år, då byggnaden anskaffas.

Principiellt sett ligger det nära till hands att tillämpa den senare tankegången på kommunernas räntabla tillgångar och den obligatoriska förvaltningsförmögenheten samt den förra på övriga tillgångar, som höra till förvaltningsförmögenheten, då de senares värde för de framtida skattebetalarna minskas genom att dessa ej fått uttala sig om huruvida de äro önskvärda och om vilken beskaffenhet de böra erhålla, jämför sid. 62 f. I praktiken är också förutsättningen för att en kommun skall kunna uppföra t. ex. ett badhus eller ett museum ofta, att någon donation eller annan fond står till dess förfogande. Att där så ej är fallet direkt föreskriva, att icke obligatoriska tillgångar delvis böra bekostas medelst skattemedel skulle dock, i varje fall i mindre kommuner, innebära en alltför stark inskränkning i den kommunala handlingsfriheten. För statens del har den omedelbara avskrivningen av 25 eller 50 % av anskaffningskostnaden, som först infördes fr. o. m. budgetåret 1938—39, främst till uppgift att utgöra en hämsko på kapitalutgifterna. Den betecknar alltså en partiell återgång till det gamla systemet att föra icke reellt räntabla anläggningar på driftbudgeten.

Att ej företaga avskrivningar å markvärden kan visserligen så tillvida anses väl motiverat som dessa i allmänhet ej reduceras med åren. Den första förutsättningen för att man för kommunernas del skulle kunna frångå gällande praxis att även amortera det i markvärden nedlagda lånekapitalet vore dock, att förmögenhetsskyddet gjordes mera generellt än som nu är fallet. För närvarande kan man säga, att de relativt stränga amorteringsreglerna utgöra en kompensation för frånvaron av varje förmögenhetsskydd på andra områden. Härtill kommer att den kommunala förmögenheten enligt gängse praxis ej blott bör skyddas mot förminskning utan även såvitt möjligt ökas, och *ett* medel att ernå en sådan ökning är att kräva amortering av även det lånekapital, som nedlagts i beständiga tillgångar. Härav följer dock ej nödvändigtvis, att *all* upplåning för anskaffandet av mark måste amorteras.

Att ej amortera mark, som ingår i kommunala affärsverk och övriga räntabla tillgångar, skulle kunna försvaras med att detta stode i överensstämmelse med enskild affärspraxis, i vilken man ej plägar företaga avskrivningar å markvärden. Däremot synes det mindre lämpligt att låta t. ex. skolplaner och tomter vid förvaltningsbyggnader motsvaras av ständiga lån, även om dessas värde för kommunen förblir oförminskat. Än mindre lämpligt synes det att gatumark motsvaras av ständig upplåning. Att låta amorteringstiderna påverkas av det ändamål, vartill den anskaffade marken skall användas, måste dock möta praktiska svårigheter, då detta ej alltid på förhand är helt bestämt. Då härtill kommer att kommunens mark kan växla användningssätt samt det kan vara svårt att säga, huru mycket av köpeskillingen, som belöper sig på markvärdet, synes det ej finnas skäl att frångå gällande praxis, enligt vilken allt i mark nedlagt lånekapital skall amorteras.

## SJÄTTE KAPITLET.

**Allmänna synpunkter på finansieringen av kommunala investeringar.**

Varje diskussion av reglerna för den kommunala upplåningen blir tydligen meningslös, för såvitt man ej utgår från en bestämd förutsättning om vad som bör vara syftet med kontrollen av kommunernas upplåning. För närvarande kan denna sägas ha till uppgift att sörja för att den kommunala förmögenheten ej blott bibehålles oförminskad utan även ökas, för såvitt detta kan ske utan oskälig belastning av skattebetalarna. På lång sikt har samma mål även gällt för den statliga budgetpolitiken, ehuru de senaste årens exceptionella förhållanden för statens del som bekant framtingat en stark förmögenhetsminskning.

Satsen, att kommunerna böra bevara sin förmögenhet oförminskad, är givetvis — då den vilar på en värdepremiss — ej möjlig att objektivt bevisa, men dess riktighet torde vara så allmänt godtagen, att det ej erfordras någon närmare motivering för att de sakkunniga ansluta sig till densamma.

Med mera skäl kan diskuteras, huruvida kommunerna böra fortsätta att öka sin förmögenhet i samma takt som hittills. Så solid som flertalet kommuners ställning är, jämför ovan tab. 4, ligger det ej i sakens natur, att man bör fortsätta att belasta skattebetalarna till förmån för kommande generationer. Denna förmögenhetsökning måste med nödvändighet bliva ojämn. Tvingar den en kommun att hålla en så hög utdebitering, att den driver skatteobjekt ur kommunen, ha dennas framtida medlemmar dessutom föga glädje av den goda förmögenhetsställningen.

Vid bedömandet av denna fråga får man taga hänsyn till att även om en kommuns ställning kan synas solid, är dess ekonomi likväl utsatt för risker. I många kommuner är skatteunderlaget på grund av sin ensidighet starkt konjunkturkänsligt. Så kan t. ex. huvudparten av en kommuns medlemmar sysselsättas vid ett fåtal företag. Få dessa under en depression inskränka driften, minskas skatteunderlaget samtidigt som kommunen belastas med kostnader för arbetslösa. Medför detta en stark ökning av utdebiteringen, kan denna driva bort skatteobjekt från kommunen. En skärpning av statsbeskattningen ökar ytterligare svårigheten att tillgodose de kommunala behoven.

Vidare är att märka, att skulle kommunens folkmängd minskas, kan den ej draga den beräknade nyttan av sina anläggningar. Dessa reduceras i så fall i värde utöver den värdeminskning de undergå genom slitage, teknikens

utveckling o. dyl. Minskas skatteunderlaget, innebära de icke inkomstgivande tillgångarnas kapital- och driftskostnader en ökad belastning.

På grund av dessa m. fl. omständigheter utgå de sakkunniga från att man, liksom hittills varit fallet, bör iakttaga en viss försiktighet vid den kommunala lånefinansieringen. För såvitt kommunernas skatteunderlag fortsätter att växa, kommer denna att leda till en fortsatt tillväxt av den kommunala förmögenheten. Att de nuvarande skattebetalarna på så sätt åläggas en viss belastning till förmån för de framtida, synes så mycket mera skäligt, som de förra ju i sin tur draga nytta av tidigare generationers besparingar.

Man kan visserligen invända, att det viktigaste för den framtida generationen ej är att den offentliga utan den totala nationalförmögenheten och produktionskapaciteten tillväxer. De framtida skattebetalarna äro föga betjänta av att staten och kommunerna föra en budgetpolitik, som samtidigt med att den förkovrar deras egen nettoförmögenhet minskar den totala realkapitalbildningen och därmed nationalinkomsten och skatteunderlaget. Ju mera det allmänna genom närings- och skattepolitiska åtgärder förskaffar sig inflytande över och delaktighet i de enskilda kapitaltillgångarna, av desto mindre intresse blir ur hela landets synpunkt den formella äganderätten till nationalförmögenheten. Såsom nedan närmare skall motiveras i samband med diskussionen av den kommunala budgetens konjunkturanpassning anse de sakkunniga dock, att om näringspolitiska el. dyl. synpunkter kräva en finanspolitik, som även på lång sikt medför en minskning av den offentliga förmögenheten, bör denna föras av staten, medan för kommunens del dessa synpunkter böra stå tillbaka för önskemålet, att den kommunala förmögenheten på lång sikt ej bör minskas utan i stället ökas. Att detta såsom varje annat program i praktiken ej kan undantagslöst genomföras torde knappast behöva påpekas.

Skall ett dylikt program få något reellt innehåll, måste man tydligen bestämma vad som är att hänföra till den kommunala förmögenheten. För att man på lång sikt skall bevara denna oförminskad, är det visserligen ej nödvändigt att alla utgifter, som icke öka densamma, direkt bekostas medelst driftsmedel. Men bekostas de medelst lån, måste dessa återbetalas inom den tidsrymd, under vilken en reduktion av den kommunala förmögenheten ej anses strida mot programmet för att denna på lång sikt skall förbli oförminskad. Det kan dock redan här framhållas, att frågan vad som bör betraktas som kapitalbildande utgifter är en lämplighetsfråga, som ej enbart kan besvaras genom en diskussion av olika förmögenhetsbegrepp, utan man måste härvid taga hänsyn till vad som ur budgetpolitisk synpunkt är ändamålsenligt och möjligt.

Att räntabla tillgångar, såsom jordbruksegendomar, elektricitetsverk och övriga kommunala företag samt aktier, vilka giva utdelning, äro att hänföra till den kommunala förmögenheten är uppenbart.

Gränsen mellan räntabla och övriga kapitalplaceringar är dock flytande. Vissa kommunala företag pläga ej kunna helt täcka sina självkostnader. Så

anses t. ex. offentliga badhus vara så betydelsefulla för den allmänna hygien, att kommunerna pläga anlägga sådana, trots att de i allmänhet ej äro i stånd att täcka sina driftskostnader och än mindre räntor och amorteringar på anläggningskapitalet. Ett annat exempel utgör renhållningsverken. Visserligen ha dessa i vissa kommuner på grund av lokala ordningsstadgor monopol på hämtningen av gårdssopor och ha alltså möjlighet att täcka sina självkostnader, men i regel anses detta medföra för fastighetsägarna oskäligt höga avgifter. Men även vid kommunala företag, som drivas efter mera »affärsmässiga» principer, äro ej alla investeringar räntabla.<sup>1</sup> Å andra sidan är det ej nödvändigt, att en tillgång skall giva en omedelbar avkastning för att den skall anses som räntabel. Om en kommun t. ex. inköper ett jordområde i avsikt att stycka detsamma till tomter, för vilka den ämnar begära ett pris, som täcker självkostnaderna, inklusive upplupna räntor, för områdets anskaffning och exploatering, utgör detta tydligen en räntabel kapitalplacering.

Bland övriga tillgångar kan man skilja mellan å ena sidan rådhus, skolbyggnader, ålderdomshem, prästgårdar etc. samt å andra sidan gatuanläggningar o. dyl. De förra utgöra visserligen ej i första hand förmögenhet i rent privatekonomisk mening, då de varken giva någon avkastning eller i allmänhet äga något större saluvärde, men de göra dock den kommunala hushållningen sådana tjänster, att det kan anses berättigat att hänföra dem till ett särskilt slag av förmögenhet, som här benämnes *förvaltningsförmögenhet*.

Mera tvivelaktigt är, huruvida gatuanläggningar o. dyl. böra föras till den kommunala förmögenheten.<sup>2</sup> Så länge gatumarken fortfarande användes som gata, saknar den tydligen varje saluvärde. Att åsätta stadens gatumark värden, som svarade mot de bredvidliggande tomternas värden, vore redan av den anledningen meningslöst, att om gatumarken bebyggdes skulle tomterna förlora huvudparten av sitt värde. Man kan visserligen säga, att om kommunen har utsikt att få igen det kapital, som den investerar i en gatuanläggning, antingen genom gatukostnadsersättningar eller genom försäljning av egen mark, som tack vare gatuanläggningen ökar i värde, bör detta

<sup>1</sup> Gas- och elektricitetsverken kunna av stadsplaneskäl företaga utsträckningar av distributionsnätet, som rent affärsmässigt sett ej löna sig. För att så skall vara fallet är det dock ej tillräckligt, att avgiften per m<sup>3</sup> eller kwt ej är tillräcklig för att täcka dessas genomsnittliga produktionskostnad plus kostnaden för ifrågavarande investering. Man måste i stället för med produktionens genomsnittskostnad räkna med det kostnadstillskott, som den ökade produktionen förorsakar, vilket kan vara mycket obetydligt. Ett vattenledningsverk kan företaga en förstärkning av ledningsnätet, som blott skall tjäna brandskyddet, eller anskaffa mätare i samband med en omläggning av avgiftssystemet från betalning per rum el. dyl. till betalning per m<sup>3</sup>, vilken ej avser att öka verkets inkomster utan blott att bättre kontrollera förbrukningen. Vidare kan man även vid de kommunala affärsverken utföra anläggningar, vilkas främsta syfte är att tjäna som arbetsanskningsobjekt.

<sup>2</sup> Svenska stadsförbundets kommunalbokföringskommitté anser ej, att gator, vägar, allmänna platser och avloppsledningar böra bokföras som kapitaltillgång. Gustav Cassel vill i en utredning angående Stockholms stads bokföring föra broanläggningar och möjligen även avloppsledningar men däremot ej gator till kapitaltillgångar, se Stockholms stadsfullmäktiges handlingar, bihang 27/1921. I Stockholm liksom i åtskilliga andra kommuner åsätter man emellertid gatuanläggningarna ett mot det i dem investerade lånekapitalet svarande värde.

kapital i lånehänseende betraktas som en räntabel investering. Men det är ej själva gatan, som härigenom erhåller värde, utan det nedlagda kapitalet motsvaras antingen av en fordran å fastighetsägarna att erlægga gatukostnadsersättningar eller av en värdestegring å kommunens övriga mark.

Enbart frånvaron av saluvärde innebär dock ej någon väsentlig åtskillnad från förvaltningsförmögenheten, vilken som nämnts ofta ej har något större sådant. Ej heller är det i detta sammanhang av betydelse, att gatuanläggningar i motsats till förvaltningsbyggnader ej skola åsättas något taxeringsvärde. Överhuvud taget är den skillnad, som föreligger mellan dessa tvenne slag av tillgångar, blott en skillnad till graden och ej till arten. Huruvida denna i kommunernas räkenskaper bör komma till uttryck i en skillnad i förmögenhetsvärdering eller ej, är i och för sig ej av direkt betydelse för deras finansiering, varför det ej är nödvändigt att taga ståndpunkt till de olika uppfattningar, som här framkommit.

Att de sakkunniga likväl anse, att gatuanläggningar o. dyl. intaga en sådan särställning, att de i lånehänseende böra behandlas efter snävare regler än förvaltningsbyggnader, beror främst på följande skäl. Ett skäl är, att nya gatuarbeten ej alltid behöva betyda något tillskott till de tjänster, som gatuväsendet gör den kommunala hushållningen. Erfordras t. ex. ytterligare en skolbyggnad inom en kommun, är detta ett bevis på att dess folkmängd ökas, och genom att möjliggöra undervisning för flera barn ökar skolbyggnaden den nytta kommunen drager av sitt folkskoleväsen. Däremot kunna även i en kommun med stillastående folkmängd gatuomläggningar och gatur regleringar bliva nödvändiga, t. ex. som följd av ändringar i bebyggelsesättet eller på grund av tvånget att tillgodose den växande trafiken, utan att man därför kan säga, att kommunen kommer att draga en så mycket större nytta än tidigare av sitt gatuväsen, att detta motiverar att belasta framtiden med ökade räntor och amorteringar. Härtill kommer, att gatuarbeten o. dyl. stundom utföras som reserv- eller beredskapsarbeten eller eljest mindre ha till uppgift att förskaffa kommunen nya nyttigheter än att bereda arbetstillfällen. Att de tillgångar, som härigenom skapas, ej erhålla samma förmögenhetsvärde som de, vilka anses motiverade oavsett deras betydelse som arbetsanskaffningsobjekt, är uppenbart. Vidare märkes, att investeringar i gator kunna gälla framtida behov. Då dessa äro osäkra, motiverar detta en relativt snabb avskrivning. Ytterligare ett skäl, och det i detta sammanhang viktigaste, är, att gatuarbeten äro särskilt lämpade att anpassas efter konjunkturykeln. Men för att förmå kommunerna att koncentrera dem till lågkonjunkturen bör man då tillämpa mindre stränga upplåningsregler än under högkonjunkturen (se vidare kap. 7).

Ett undantag utgör, som redan framhållits, gatuanläggningar, som företagas i samband med exploateringsföretag, där det kan vara fråga om fullt räntabla kapitalplaceringar. Vidtager en kommun vidare särskilda anordningar vid ett salutorg, vilka göra den berättigad att upptaga så höga torgpenningar, att kostnaderna för dessa kunna förräntas och amorteras, är denna investering tydligen att betrakta som räntabel. Detsamma gäller t. ex. om

en kommun vidtager särskilda kostnader för refuger m. m. i samband med en busstation, vilka bekostas medelst avgifter å busstrafiken

Avloppsledning, broar och planteringar äro tekniskt så nära förbundna med gator att de böra finansieras på samma sätt. Däremot böra reningsverk och pumpstationer likställas med den kommunala förvaltningsförmögenheten. Anläggandet av ett reningsverk innebär dessutom i regel en för stor utgift för att kunna finansieras på sätt, som här föreslås för gatuaneläggningar.

Sammanfattningsvis vilja sakkunniga alltså skilja mellan trenne slag av kommunala tillgångar, nämligen *räntabla tillgångar* eller som man även kan säga *kommunal affärsförmögenhet, förvaltningsförmögenhet* samt *gatuaneläggningar o. dyl.*<sup>1</sup>

Huru betydelsefull skillnaden mellan räntabla och icke räntabla tillgångar än är, får man dock ej giva den en rent privatekonomisk innebörd. Vid ett enskilt affärsföretag göras endast i undantagsfall icke räntabla investeringar och dessa avskrivnas så fort som möjligt. Tillämpade man samma synpunkt på de kommunala tillgångarna, vore frågan i vad mån dessa finge bekostas medelst kapitalmedel rent principiellt sett lätt att besvara. Svaret bleve tydligen, att då finansiering av icke räntabla tillgångar med kapitalmedel innebure en försämring av kommunens reella förmögenhetsställning, borde detta ej äga rum utom i fall, då det ansåges nödvändigt för att undvika en alltför ojämn uttaxering. Men kriteriet på huruvida en tillgång är av värde för den kommunala hushållningen eller ej är ej huru stor inkomst den lämnar utan i vad mån den överhuvudtaget är av nytta för densamma.

Det är ej nödvändigt att här gå närmare in på nyttobegreppet inom den offentliga hushållningen utan det räcker att framhålla, att när det säges, att en tillgång anses nyttig för kommunen, förstås därmed blott, att dennas representanter anse, att de tjänster, som den gör kommunen, äro tillräckligt stora för att motivera dess kostnader. Detta kan givetvis även gälla tillgångar, som kommunen är förpliktad att anskaffa. Även en sådan tillgång som t. ex. ett ålderdomshem är i så måtto av nytta för kommunen, som den bidrager till att lösa de sociala uppgifter, vilka åligga densamma.

Som exempel må tagas ett kommunalt spårvägsföretag och ett avloppsledningsverk, varvid förutsattes, att det förra är i stånd att helt täcka sina självkostnader, inklusive räntor och amorteringar, medan det senare ej upptager några som helst avgifter av fastighetsägarna. Bekostar kommunen det senare medelst lånemedel, binder den de kommande årens skattebetalare ej blott vid vissa driftskostnader utan även vid räntor och avskrivningar. Men i gengäld behöva de ej betala några avgifter till verket som ersättning för den nytta de draga av detsamma. Skillnaden mellan här omnämnda tvenne tillgångar är ej, att den ena a priori är mera nyttig än den andra utan blott

<sup>1</sup> De senare pläga ofta i förvaltningsrätten benämnas offentlig eller publik egendom, enär de äro upplåtta till allmänhetens begagnande. I här behandlade sammanhang kan denna benämning dock lätt uppväcka missförstånd, då ju all här behandlad egendom i äganderättshänseende är att beteckna som offentlig.



att den enas nyttiga tjänster betalas medelst avgifter och den andras medelst skatter. I och för sig är det alltså ej självfallet, att kapitalmedel böra i större utsträckning få investeras i den ena än i den andra. Visserligen binder anskaffandet av ett »underskottsverk» de framtida skattebetalarnas budget genom att öka uttaxeringsbehovet, men även ett »självförsörjande» verk binder i så måtto skattebetalarnas utgifter som man förutsätter, att dessa skola vara villiga att erlagga tillräckligt stora avgifter för att bestrida dess kostnader.

Redan har framhållits, att gränsen mellan räntabla och övriga tillgångar i så måtto är flytande, som ej alla kommunala företag giva tillräckligt stor avkastning för att förränta det i dem nedlagda kapitalet. Av större principiellt intresse är, att det i vissa fall är beroende av kommunens avgiftspolitik, huruvida en tillgång överhuvudtaget skall giva någon avkastning eller ej, utan att man kan säga att den i förra fallet är till större nytta för kommunen.

Det förekommer sålunda ännu fall, även om deras rättsenlighet kan diskuteras, där avloppsledningsverk upptaga avgifter av fastighetsägarna, som i huvudsak täcka deras kostnader. Vidare kan man tänka sig, att vid en bro upptagas så stora avgifter, att denna är att anse som räntabel. Detta gör den givetvis ej mera nyttig ur den kommunala hushållningens synpunkt utan i stället kan man säga, att det minskar dess nytta genom att inskränka trafiken över densamma. Å andra sidan finnas exempel på att vattenledningsverken, som ju numera i regel hänföras till affärsverken, gå med förlust, emedan de upptaga otillräckliga avgifter av hushållsförbrukningen.

Man kan alltså ej a priori säga, att man mindre belastar framtiden genom att bekosta räntabla än genom att bekosta icke räntabla tillgångar med kapitalmedel. Genom att bekosta de förra med skattemedel möjliggör man en framtida skatte- eller avgiftssänkning. Genom att på samma sätt finansiera de senare gör man det möjligt för framtida skattebetalare att draga nytta av dem utan att behöva bekosta förräntning och amortering av det i dem nedlagda kapitalet.

Man får dock observera den viktiga skillnaden mellan icke räntabla tillgångar, vilka äro obligatoriska för kommunen, och övriga.

Till obligatoriska tillgångar äro att hänföra kyrkor, prästgårdar, folkskolebyggnader, ålderdomshem m. m. Även gatuanläggningar o. dyl. äro i stor utsträckning att föra hit, men härtill tages i detta sammanhang ej hänsyn, då som ovan framhållits vid dem särskilda finansieringsregler böra tillämpas. Bekostar man en tillgång, vilken det åligger en kommun att anskaffa, t. ex. en folkskolebyggnad, medelst skattemedel, skapar man direkt möjlighet för en framtida skattesänkning genom att fritaga de framtida skattebetalarna från en dem åliggande förpliktelse. Resultatet blir alltså detsamma, som om man lägger upp en fond för framtida skattelindring eller investerar skattemedel i räntabla tillgångar. Genom att bekosta en icke obligatorisk tillgång medelst skattemedel underlåter man däremot blott att lägga en ny förpliktelse på de framtida skattebetalarna.

I det förra fallet har ett förbud mot finansiering med lånemedel ej till resultat, att den kommunala hushållningens omfattning inskränkes. Kommunen är t. ex. förpliktad att hålla lokaler för folkskoleundervisningen — här bortses från att dessa kunna vara mer eller mindre dyrbara — och genom att bekosta en folkskolebyggnad medelst skattemedel ernår man blott att anläggningsårets skattebetalare få taga på sig en större del av dessa förpliktelser än de följande årens. Detsamma gäller, om ock ej i samma grad, för såvitt man visserligen upplånar anskaffningskostnaderna men låter amorteringstiden understiga den ekonomiska livslängden. Man åstadkommer härigenom en förmögenhetsökning, och vill man motivera dylika amorteringstider, får man utgå från att reglerna för det kommunala förmögenhetskyddet böra framtvinga en sådan.

Vid de icke räntabla tillgångar, som ej äro obligatoriska, är förhållandet ett annat. När kommunen anskaffar dessa sker detta, emedan det innevarande årets skattebetalare anse dem önskvärda. Även om deras anskaffning betalas medelst skattemedel, medföra de ofta en ökning av de framtida kommunala utgifterna. I varje fall formellt kan man säga, att en kommun genom att uppföra en t. ex. folkskolebyggnad slipper kostnaderna för att hyra den skollokal, som den under alla förhållanden är förpliktad att anskaffa, varför det ej innebär någon oskäligen belastning av de framtida skattebetalarna, om dessa i stället få betala ränta och amortering å anläggningskostnaden. Men om en kommun t. ex. uppför en museibygnad, kommer denna, även om den bekostas medelst skattemedel, att belasta de framtida skattebetalarna med sina driftskostnader.

Finansierar man en icke obligatorisk tillgång medelst kapitalmedel och alltså lägger huvudparten av dess kostnader på de kommande årens skattebetalare, sker visserligen detta i regel som följd av uppfattningen, att även dessa draga nytta av densamma i förhållande till de utgifter, som åläggas dem. Men även om detta skulle vara riktigt, binder man deras handlingsfrihet genom att pålägga dem förpliktelsen att betala räntor och amorteringar. Man kan visserligen säga, att det reella skattetrycket i en kommun ej kan mätas blott av utdebiteringen per skattekrona, då man måste taga hänsyn till den kommunala standarden och den nytta, som den kommunala hushållningen medför för skattebetalarna. Men denna sats får ej drivas in absurdum. Allmänheten är van att mera tänka på skatterna än vad den erhåller som ersättning för dessa. Vidare finnes det en om också elastisk och svårbestämd gräns, varöver beskattningen av rent tekniska skäl ej bör drivas. Risken att driva skattebetalare från kommunen gör, att denna är snävare för den enskilda kommunens än för statens del.

Härtill kommer, att de framtida skattebetalarna ej ha någon möjlighet att uttala sin uppfattning om, huruvida de verkligen anse att nyttan av dessa tillgångar motsvarar de räntor och amorteringar, som de en gång få bekosta. Ju större den kommunala upplåningen är, desto mera växer sannolikheten för att så ej är fallet, då man allt starkare binder de framtida skattebetalarnas inkomstdispositioner vid en bestämd behovstillfredsställelse. Ur denna

synpunkt innebär en beskärning av lånerätten för icke obligatoriska tillgångar mindre en inskränkning i den kommunala självbestämmanderätten än ett skydd för självbestämmanderätten under kommande år gentemot inskränkningar från de nuvarande makthavarnas sida. Att det innevarande årets skattebetalare få bära större kostnader för tillgången i fråga än de följande årens, kan ej anses oskäligt, då ju deras representanter avgöra, att den är önskvärd och huru den skall vara beskaffad. Även om man ej ansåge det nödvändigt att den kommunala förmögenheten ökades, kunde man alltså anse det motiverat att amorteringstiden understege den ekonomiska livslängden eller att en del av anläggningskostnaden bestredes medelst driftsmedel. Man måste dock härvid taga hänsyn till, att inventarier i regel ej få bekostas medelst lånemedel. Motsvara dessa en betydande del av den totala anskaffningskostnaden, kan redan detta innebära en tillräcklig merbelastning av de nuvarande skattebetalarna i jämförelse med de framtida.

Med obligatoriska tillgångar böra dock likställas sådana tillgångar, i fråga om vilka staten genom att bevilja bidrag visar, att den anser det önskvärt att kommunerna anskaffa dem. Det vore inkonsekvent, om staten å ena sidan genom bidrag skulle uppmuntra kommunerna att anskaffa dessa tillgångar, samtidigt som den genom snäva upplåningsregler avskräckte dem därifrån. Härtill kommer, att statsbidragen minska den börda, som upplåningen lägger på de framtida skattebetalarna. Exempel på att statsbidrag lämnas till anskaffandet av själva byggnaden erbjuda skolhem, tuberkulosjukvårdsanstalter, hem för kroniskt sjuka, vårdhem för lättskötta sinnen-sjuka samt förlossningsanstalter.

En särställning intaga sådana investeringar, som främst äga berättigande som arbetsanskaffningsobjekt. Härmed förstås investeringar, där de skapade tillgångarna ej anses göra kommunen större nyttiga tjänster, än som svarar mot deras driftskostnader, eller där nettot av nytta är så ringa eller osäkert eller inträffar i en så avlägsen framtid, att man ej skulle utfört dem, för såvitt det ej gällt att skaffa arbete åt arbetslösa, eventuellt även i övrigt stimulera det ekonomiska livet inom kommunen.

Ur en synpunkt behöva dessa investeringar visserligen ej vara mindre berättigade än övriga. Utföras de av arbetskraft, som i annat fall erhållit konstant arbetslöshetsunderstöd, kan deras merkostnad för kommunen i jämförelse med detta bliva så ringa, att den väl motsvarar den nytta för framtiden, som de medföra. Ur hela landets synpunkt kan man säga, att deras kostnader på grund av den konjunkturstimulans de medföra äro lika med noll, ja negativa, jämför kap. 7. Men vad som är av intresse i detta sammanhang är, att då dessa investeringar tydligen ej kunna anses öka kommunens reella förmögenhet med ett mot den totala investeringskostnaden — i motsats till ovannämnda merkostnad — svarande belopp, utan blott med en större eller mindre bråkdel därav, böra de, om man ej vill försämra kommunens förmögenhetsställning, såvitt möjligt i motsvarande grad bestridas medelst skattemedel eller kortvarig upplåning. Att under en lågkonjunktur

direkt bekosta dem medelst skattemedel är dock i allmänhet varken möjligt med hänsyn till kommunernas ekonomi eller önskvärt ur konjunkturpolitisk synpunkt, då detta skulle neutralisera deras konjunkturstimulerande effekt. Däremot är det i princip önskvärt, att den del av upplåningen, som ej kan anses medföra nytta för framtiden, slutamorteras redan under följande högkonjunktur, då kommunen i annat fall ej har kompenserat den förmögenhetsminskning, som arbetslösheten under en depression förorsakat, när nästa inträder.

Ett särskiljande i lånehänseende mellan investeringar, som främst äro motiverade som arbetsanskaffningsobjekt, och övriga förutsätter dock en effektiv realkontroll av den kommunala investeringsverksamheten.

Finnes ej en sådan, kan man ej förhindra att en kommun i avsikt att erhålla längre amorteringstid betecknar investeringar som räntabla eller eljest rent ekonomiskt sett fullt motiverade, vilka de blott företaga i syfte att bereda arbetslösa sysselsättning. Som framhållits i kap. 2 kan Kungl. Maj:t pröva nyttan av de kommunala tillgångar, som skola anskaffas genom lånemedel. I vissa fall, där Kungl. Maj:t ej ansett ett nödhjälpsarbets nytta för framtiden motsvara de kostnader, kommunen haft för detsamma, har också amorteringstiden nedskurits under vad som eljest varit brukligt. Av det ovan sagda framgår, att denna praxis enligt de sakkunnigas uppfattning bör fullföljas och även skärpas i den mån detta ej skulle medföra för stark belastning av kommunerna eller en onödig inskränkning i dessas handlingsfrihet.

Någon fullt effektiv kontroll kan man dock ej ernå på detta sätt. Att t. ex. pröva, huruvida varje investering i ett affärsverk kan anses som räntabel eller ej, skulle bliva alltför omständligt och likväl giva ett osäkert resultat. I normala fall får man därför nöja sig med att i stor utsträckning lita på att kommunerna ej själva önska försämra sin förmögenhetsställning — en annan sak är, att i kristider som den nuvarande en mera ingående prövning kan bliva erforderlig.

Denna fråga är dock ej av större betydelse, ty även om investeringar av detta slag kunna förekomma såväl vid kommunala affärsföretag som förvaltningsbyggnader, äro de dock i allmänhet att hänföra till gatuaneläggningar o. dyl., och genom de för dessas del föreslagna lånereglerna bliva de i allmänhet amorterade på en med hänsyn till kommunernas ekonomi betryggande kort tidrymd. De övriga äro i regel att hänföra till den icke obligatoriska förvaltningsförmögenheten, och den förkortning i amorteringstiderna, som de sakkunniga föreslå för dennas del, blir alltså tillämplig även å dem.

Flertalet investeringsbehov återkomma relativt regelbundet om ock med längre eller kortare mellanrum. De investeringar, som årligen återkomma med ungefär lika stora belopp, intaga så till vida en särställning som de kunna bekostas medelst skattemedel, utan att man för deras skull behöver variera utdebiteringen. Såsom framhållits i kap. 2 har man också i praxis — om ock ej undantagslöst — ansett, att lånemedel icke böra komma till användning för bestridande av en utgift, som innefattas i vederbörande förvalt-

ningsgrens normala årsbehov. Utgifter av detta slag ha betraktats som löpande utgifter, vilka böra bestridas medelst skattemedel. Vid kommunala verk, som befinna sig i expansion, medför detta tydligen, att en kapitalbildning medelst skattemedel äger rum.

Bedömandet av denna praxis blir beroende av vilken uppgift man vill tillerkänna upplåning och överhuvud taget ianspråktagande av kapitalmedel som finansieringsform inom den kommunala hushållningen.

Antingen kan man härvid utgå från att upplåningens syfte är att utjämna växlingarna i utdebiteringsbehovet. Medelst lånemedel bör man alltså blott bestrida sådana utgifter, som ej kunna föras på driftsbudgeten utan att oskäligt pressa upp utdebiteringen. Ville man konsekvent tillämpa denna princip, borde man dock ej taga hänsyn till det för den enskilda förvaltningsgrenen utan till det för hela kommunen årligen återkommande investeringsbehovet. I en större kommun kan man ju räkna med att den variation i investeringsbehovet, som de olika förvaltningsgrenarna visa, till stor del jämnar ut sig.

Eller kan man utgå från att upplåningens syfte är att i tiden fördela en utgift på de skattebetalare, som draga nytta av densamma. I så fall är det tydligen i och för sig utan betydelse, huruvida ett investeringsbehov är årligen återkommande eller ej. Medföra årligen återkommande investeringar en kapitalökning, finnes det rent principiellt lika stort skäl att i motsvarande grad bekosta dem som övriga investeringar medelst lånemedel. Svårigheten är blott att särskilja dem från rena ersättningsinvesteringar.

Antag, att en kommunal anläggning bekostats medelst fonderade medel. Anskaffningskostnaden utgör tio milj. kr., varav årligen en tiondel går förlo-rad genom slitage o. dyl. Som kompensation härför investeras årligen en milj. kr. i anläggningen. Utgöras dessa av skattemedel, uppgår den årliga kapitalkostnaden alltså till en milj. kr. Övergår man i stället till finansiering medelst lånemedel, vilka förräntas efter 4 % och amorteras med en tiondel per år, utgör det första årets kapitalkostnad blott 140 000 kr., det andra årets 276 000 kr. etc. Men det åttonde årets kostnad utgör 1 008 000 kr., och är alltså större än om man fortsatt att bekosta investeringarna medelst skattemedel, och efter det tionde året är kommunens i anläggningarna investerade kapital helt förbrukat.

Om t. ex. abonnentantalet i ett kommunalt elektricitetsverk ständigt ökas, måste verket årligen ej blott ersätta förslitna mätare utan även företaga rena nyanskaffningar. Bekostas även dessa medelst skattemedel, äger en kapitalbildning rum på skattebetalarnas bekostnad.

Ett skäl för att i dylika fall tillåta lånefinansiering är, att om en kommun befinner sig i stark expansion och därför en utbyggnad av gatu- och ledningsnätet, anskaffandet av ett ökat antal mätare vid de kommunala gas-, elektricitets- och vattenledningsverken etc. utgör ett årligt återkommande behov, det kan medföra en för hård belastning av skattebetalarna att tvinga dem att omedelbart bära kostnaderna härför. Ett skäl mot att tillåta lånefinansiering är, att det i praktiken måste bliva svårt att skilja mellan reinvesteringar och rena nyinvesteringar. En möjlighet vore att som villkor för en

lånefinansiering föreskriva, att tillräckliga avskrivningar skulle företagas å de ifrågavarande tillgångarna, samt blott tillåta att den del av investeringskostnaden, som översteg avskrivningsbeloppet, finge finansieras medelst låne-medel.

Såsom av vad ovan anförts framgår är det främst inom de kommunala affärsverken samt gatuväsendet, som kapitalinvesteringar årligen återkomma i huvudsakligen samma omfattning, och där »den normala årsbehovsprincipen» följaktligen är av betydelse för bedömande av den kommunala upplåningen.

Man torde härvid böra skilja mellan räntabla och icke räntabla investeringar. Vad de senare angår — i huvudsak förekomma de endast inom gatuväsendets område — böra de i regel finansieras med skattemedel; de sakkunniga hänvisa i detta hänseende till de särskilda låneregler, som de komma att föreslå i syfte att förmå kommunerna att såvitt möjligt koncentrera investeringar i gator och avloppsledningar till lågkonjunkturer.

Ett normalt årsbehov av räntabla investeringar förekommer huvudsakligen inom de kommunala affärsverken men kan även gälla sådana gatuarbeten, som avse exploatering av kommunen tillhörigt markområde, eller för vilka ersättning utgår på grund av särskilt exploateringsavtal eller i form av gatukostnadsbidrag. I fråga om sådana årligen återkommande investeringar möter enligt de sakkunnigas mening principiellt icke något hinder mot deras finansiering medelst upplåning.

Enligt rådande praxis pläga de emellertid inom de kommunala affärsverken i allmänhet bekostas av driftsmedel, ehuru Kungl. Maj:t i ett särskilt fall medgivit Stockholms stad att lånefinansiera även sådana investeringar, se sid. 15 f. För vederbörande verks driftsekonomi är det på lång sikt likgiltigt, vilken väg som väljes. Under en övergångstid, innan lånens annuitet hunnit växa till ett belopp, motsvarande den årliga investeringen, medför emellertid, som redan framhållits, övergången från skatte- till lånefinansiering en viss lättnad på driftsbudgeten på grund av den förbrukning av tidigare, av driftsmedel samlat kapital, som då äger rum. Att en övergång till lånefinansiering sålunda medför en viss minskning av det egna kapitalet, som kommunen äger och skäligen även bör äga i ett kommunalt affärsföretag, är enligt de sakkunnigas mening det främsta skälet emot en ändring av hittills i allmänhet följd praxis. En övergång till denna finansieringsmetod bör därför endast medgivas under förutsättning *antingen* att den därav förorsakade förmögenhetsminskningen motväges av förmögenhetsökning, eventuellt genom strängare finansieringsregler, på annat håll inom kommunens ekonomi, *eller* att eljest särskilt vägande kommunalfinansiella skäl kunna åberopas för en dylik ändring. En ytterligare förutsättning är, att lånefinansieringens inflytande å kommunens eget i anläggningen investerade kapital klart redovisas.

Även vid förvaltningsförmögenheten kan man, om denna tages som en helhet, tala om ett årligen återkommande investeringsbehov. Ett år kan en modernisering av en skolbyggnad bliva nödvändig, nästa år kan ett sjukhus erfordra en tillbyggnad, ett tredje år måste kanske en bro förstärkas etc. Att

tala om normalt årsbehov vid en speciell förvaltningsgren möter dock svårigheter och praxis kan här sägas vara, att små investeringar, vilka utan svårighet kunna inrymmas under driftsbudgeten, ej få bekostas medelst lånemedel. Huruvida dessa medföra en verklig förmögenhetsökning eller blott en reinvestering måste i praktiken ofta bliva svårt att avgöra. Det synes därför ej heller här i allmänhet finnas skäl att frånga gällande praxis.

Enligt de sakkunnigas uppfattning bör alltså — trots att det rent teoretiskt sett är mindre konsekvent att göra en dylik skillnad — huvudregeln vara, att det normala årsbehovet av investeringar skall bekostas medelst skattemedel. Det främsta skälet härför är, att det i annat fall bleve svårt att förhindra en konsumtion av uppsparat kapital. Från denna regel böra dock som redan berörts vissa undantag medgivas.

Ovan har framhållits, att det för en kommun, som befinner sig i stark expansion, kan ställa sig betungande att bekosta samtliga årligen återkommande investeringar medelst skattemedel. Att i ett dylikt fall tillåta finansiering med lånemedel innebär i princip intet undantag från gällande praxis, då enligt denna t. o. m. redan driftsutgifter kunna bekostas medelst lånemedel, för så vitt de i annat fall skulle belasta skattebetalarna alltför hårt. Ett »normalt årsbehov» i egentlig mening är det här ej heller fråga om. Endast i mera exceptionella fall bör man dock tillåta, att även den del av det årliga investeringsbehovet, som består av reinvesteringar, bestrides medelst lånemedel, då detta som ovan nämnts medför en kapitalkonsumtion, vilken successivt ytterligare försämrar kommunens ställning.

Om en kommun, samtidigt som den begär att få täcka en årligen återkommande investering medelst lånemedel, visar att den företagit betydande kapitalinvesteringar eller amorteringar medelst driftsmedel, bör ett undantag kunna beviljas. Det viktigaste är ju ej, att det ena eller andra kapitalobjektet bekostas medelst skattemedel utan att tillväxten av den kommunala förmögenheten säkerställs, se vidare nedan.

Ytterligare ett undantag utgör en lågkonjunktur. Som i följande kap. närmare skall utvecklas bör man för att förmå kommunerna att såvitt möjligt koncentrera sina investeringar till lågkonjunkturerna samt för att utvinna största möjliga konjunkturstimulerande effekt ur dessa då kunna lätta på upplåningsreglerna. I stället för att successivt tillgodose det normala årsbehovet böra kommunerna under en lågkonjunktur såvitt möjligt arbeta »i förskott» för den kommande högkonjunkturen samt under denna uppskjuta de investeringar, som ej med nödvändighet måste omedelbart utföras. Vid alla slag av investeringar är detta visserligen ej möjligt, men framför allt gatu- och ledningsarbeten kunna vara särskilt lämpade att koncentrera till lågkonjunkturen. Tillåter man som följd härav att det normala årsbehovet av investeringar — detta begrepp blir tydligen i så fall ganska innehållslöst — under en lågkonjunktur finansieras medelst lånemedel, kan detta visserligen medföra en förmögenhetsförsämring i jämförelse med gällande praxis, men om som här föreslagits dessa lån skola amorteras under följande högkonjunktur, blir denna blott tillfällig, se vidare sid. 81 f.

Antag att en kommun beslutar täcka en del av en tillgångs anskaffningskostnad genom utdebitering. Bör i så fall ej en förlängning av amorteringstiden kunna medgivas, ehuru givetvis ej över den ekonomiska livslängden? Syftet att framtvunga en tillväxt i den kommunala förmögenheten uppnås ju lika väl härigenom som genom att använda amorteringstider, som understiga den ekonomiska livslängden. Principiellt finnes intet att invända mot denna tankegång. Den förutsätter dock, att den del av kostnaden, som ej täckes medelst lånemedel, verkligen täckes genom utdebitering eller genom en särskild fond, som upplagts för detta ändamål. Skulle kommunen däremot eljest tillgripa en del av sitt kapital, t. ex. en tillfällig fond, inträder ju en förmögenhetsminskning på samma sätt som om lånemedel använts, blott med den skillnaden att kommunen ej är förbunden att åter kompensera densamma.

Bör en kommun ej äga rätt till en förlängning av amorteringstiden, för så vitt den kan visa att betydande andra kapitalinvesteringar ägt rum medelst skattemedel? I så fall skulle man också kunna tänka sig andra uppmjukningar av lånereglerna, t. ex. att även under en högkonjunktur det normala årsbehovet finge täckas medelst upplåning. Ej heller mot denna tankegång kunna några principiella invändningar göras. Men kapitalbildningen måste ha fått en sådan form, att man ej behöver räkna med att den snabbt förbrukas. Antag att en kommun önskar bekosta investeringar, som höra till ett affärsverks normala årsbehov, medelst lånemedel. Som ovan visats kan detta ej blott medföra ett avbrott i kommunens kapitalökning utan även en direkt kapitalkonsumtion. För att denna skall anses kompenserad genom att kaptaltillgångar anskaffats medelst skattemedel erfordras att kommunen, om den så önskat, hade fått låna till dessa på samma amorteringstid, var till den upptager det ifrågavarande lånet. Då en skatteutjämningsfond kan konsumeras på tre år, utgör avsättning till en sådan en osäker kompensations.

För att bekostandet av en investering medelst lånemedel ej skall reducera kommunens nettoförmögenhet får amorteringstiden ej överstiga den ekonomiska livslängden. Denna är svår att beräkna, varför man måste röra sig med en viss säkerhetsmarginal.

Maximum för en tillgångs ekonomiska livslängd utgöres av den tid man kan behålla densamma utan att den fordrar så stora reparations- och underhållskostnader, att det ställer sig mera lönande att anskaffa en ny tillgång.<sup>1</sup> I allmänhet medför dock teknikens utveckling samt stigande anspråk på dess storlek och standard en betydande reduktion av den tid, under vilken det lönar sig att behålla densamma.

Teknikens utveckling är främst av betydelse vid de kommunala affärs-

<sup>1</sup> Härvid bortses dock från den betydelse som förväntningarna om anskaffningskostnadernas förändringar äga för livstiden. Väntar man att dessa skola stiga, anser man det tydligen lönande att påskynda en nyanskaffning, medan förväntningen att de skola sjunka har motsatt effekt.



företagen, där man också plägar bestämma avskrivningstiderna avsevärt kortare än som motsvarar den rent fysiska livslängden, sådan denna bestämmas av slitage o. dyl. För att det på grund av teknikens utveckling skall löna sig att ersätta en ej försliten tillgång med en ny och modernare sådan erfordras summariskt sagt, att denna senare medför en så stor besparing i tillverkningskostnaderna per producerad enhet — här bortses från att den kan lämna en bättre produkt — att dessa bliva lägre än vad som motsvarar den gamla tillgångens driftkostnad, sedan man helt avstått från anspråk på förräntning och amortering av det i denna investerade kapitalet.

Antag t. ex. att det vid ett gasverk, som drives enligt självkostnadsprinciper, år 1932 medelst lånemedel uppförts en anläggning, vilkens anskaffningskostnad utgör 100 000 kr. och som rent fysiskt sett kan vara i tjugo år. Räknas med en räntefot av 4 %, utgör den årliga kapitalkostnaden, för så vitt denna bestämmas efter lika annuitetsmetoden, d. v. s. summan av amorteringen och räntan å det återstående beloppet skall vara konstant, 7 360 kr. Vidare antages, att den årliga driftskostnaden utgör 10 000 kr. och alltså den totala självkostnaden 17 360 kr. För att det redan år 1942 skall löna sig att ersätta den endast halvt förslitna anläggningen med en ny och modernare erfordras att dennas driftskostnad och annuitet sammanlagt ej skola uppgå till 10 000 kr. Antag att de uppgå till 8 000 kr., varför den nya anläggningen anskaffas. I så fall sjunka självkostnaderna från 17 360 till 15 360 kr., varav 7 360 kr. utgöra annuiteten på det gamla lånet, som man får fortsätta att amortera t. o. m. år 1952, varefter de följande årens konsumenter helt kunna draga nytta av teknikens utveckling. Innebär detta ej en tillräckligt stor förmån för dessa, så att man ej under åren 1932—41 behöver belasta konsumenterna medelst avskrivningar, som blott motsvara en tioårig livslängd — d. v. s. höja annuiteten å den förstnämnda anläggningen till 12 338 och därmed självkostnaderna till 22 338 kr. — i syfte att konsumenterna under följande tio år blott skola behöva bära en självkostnad av 8 000 kr.?

Något objektivt svar på denna fråga kan ej givas, utan här skall blott framhållas, att ett enskilt företag, som ej har en säker monopolställning, måste räkna med uppkomsten av nya konkurrenter, vilka kunna utnyttja teknikens utveckling utan hänsyn till tvånget att behöva förränta och amortera äldre kapitalinvesteringar. Inom det privata affärslivet är det därför vanligt, att man vid bestämmandet av avskrivningstiderna i hög grad tager hänsyn till teknikens utveckling. Något skäl synes ej finnas att för de kommunala företagens del frångå denna regel. Detta gäller vare sig dessa, såsom vid gasverken, behöva räkna med konkurrens eller ej.

Gällande lånepraxis vid kommunala affärsföretag skiljer sig i trenne avseenden från de inom enskild affärspraxis tillämpade avskrivningsreglerna: Amorteringar ske även av det i jordvärden nedlagda kapitalet; investeringar, som äro att hänföra till det normala årsbehovet, få i regel ej bekostas medelst lånemedel; och amorteringstiderna äro kortare än de mot den ekonomiska livslängden svarande avskrivningstiderna. Detta senare gäller dock mindre vid maskiner och andra inventarier, där man vid enskilda industri-

företag på grund av teknikens utveckling ofta tillämpar avskrivningstider, som blott utgöra hälften eller en tredjedel av den beräknade livstiden, än vid byggnader.

Man kan ej motivera de strängare reglerna vid kommunala företag med att det vid enskilda företag är vanligt att en del av nettovinsten reserveras och investeras i företaget. Någon direkt jämförelse är här ej möjlig. Ett skäl till att enskilda företag pläga reservera en del av vinsten är, att de ej kunna erhålla kredit i obegränsad omfattning eller ej våga anlita sådan av rädsla för att bli alla beroende av sina borgenärer. Ett annat är aktiebolagens dubbelbeskattning, ett tredje önskan hos vissa intressenter att hålla aktiekurserna nere, samtidigt som man ökar aktiernas reella värde. Intet av dessa skäl är tydligen tillämpligt på de kommunala affärsföretagen.

Däremot ha dessa givetvis i likhet med enskilda företag intresse av att konsolidera sin ställning för att kunna möta en kris. Då de kommunala företagen i allmänhet ha rättsligt eller i varje fall faktiskt monopol samt tillfredsställa en föga konjunkturkänslig efterfrågan, är deras ekonomiska situation om också ej alltid lysande så dock i regel lätt att förutse och relativt fri från obehagliga överraskningar. Den största risken är, att teknikens utveckling förkortar den ekonomiska livslängden av deras tillgångar, men sannolikt utgöra nu tillämpade upplåningsregler i allmänhet mer än tillräcklig kompensation för denna risk. Vill man motivera dessa regler kan detta därför blott ske med en hänvisning till att det gäller att framtinga en ökning av den kommunala förmögenheten.

Även vid icke räntabla tillgångar kan teknikens utveckling förkorta den ekonomiska livslängden. Allmänt bekant är, huru snabbt sjukhus blivit ansedda som omoderna. Att utvecklingen på sjukvårdens område i framtiden skall förlöpa mindre snabbt än hittills, finnes ej anledning att antaga. Detsamma gäller, om också ej i samma omfattning, om skolbyggnader. Där- emot torde man ej i samma grad behöva räkna med motsvarande föråldringsfaktor vid nu uppförda kyrkor, krematorier, ålderdomshem eller byggnader med lokaler för den egentliga kommunalförvaltningen.

Livslängden för byggnader har ofta förkortats av att de befunnits för små och att en nybyggnad ställt sig billigare än en om- och tillbyggnad. Och även där en tillbyggnad kunnat utföras, har denna ofta fordrat sådana ombyggnader av de gamla anläggningarna, att det varit önskvärt att dessa varit slutamorterade. Även här torde man för framtiden kunna skilja mellan olika slag av byggnader. Folkökningens sannolika förbytande i en folkminskning kommer att minska behovet av skolbyggnader. Däremot kommer behovet av ålderdomshem och sjukhus med sannolikhet att ökas. Även om man vid uppförandet av dylika tager största möjliga hänsyn till behovet av tillbyggnader, d. v. s. använder ett elastiskt byggnadssätt, kommer detta dock att påverka deras ekonomiska livslängd.

Vid gator och broar får man räkna med att motortrafikens fortsatta utveckling kan göra ombyggnader nödvändiga.

## SJUNDE KAPITLET.

## Den kommunala investeringsverksamhetens anpassning efter konjunkturcykeln.

Den första förutsättningen för en anpassning av den kommunala budgeten efter konjunkturcykeln är givetvis, att man kan förutsätta, att konjunkturcyklar komma att existera även i framtiden. Att den ekonomiska utvecklingen länge uppvisat en relativt regelbunden växling mellan hög- och lågkonjunkturer är ingen garanti för att så kommer att ske även framdeles. Konjunkturväxlingarna äro beroende av institutionalistiska förutsättningar, vilkas framtid man ej vågar förutsäga. Visserligen får man väl antaga, att ekonomiskt sett sämre och bättre tider under alla förhållanden komma att ersätta varandra, men denna växling kan ju förlora varje regelbundenhet eller ske i en helt annan rytm än den nuvarande. Här nedan förutsattes dock som en arbetshypotes, att så ej blir fallet, utan att man även i framtiden kan räkna med konjunkturcyklar av ungefär samma karaktär som de hittillsvarande.

Man får skilja mellan finansiering *under* och *utöver* budgetbalanseringsperioden. Även om man anser, att en utgift är att hänföra till driftsbudgeten och därför bör bekostas medelst driftsmedel, kan man under budgetbalanseringsperioden tillgripa kapitalmedel. Så länge budgetår och budgetbalanseringsperiod sammanfalla, anses det ju självklart, att man kan täcka en driftsutgift medelst kapitalmedel, blott utjämning sker innan budgetårets slut. Låter man däremot balanseringsperioden omfatta ett flertal år, t. ex. sammanfalla med konjunkturcykeln, blir ovannämnda skillnad mera påtaglig. Med att budgeten är balanserad över konjunkturcykeln kan man antingen förstå, att kommunens nettoförmögenhet är lika stor, när en depression inträder som när den föregående började — den under denna företagna underbalanseringen har alltså utjämnats under följande högkonjunktur — eller att den är lika stor vid en högkonjunkturs början som vid den föregående — depressionens underskott har alltså förbrukat de under föregående högkonjunktur upplagda reserverna. För enkelhetens skull förutsattes alltid här, att det är det förra förfarandet som tillämpas.

En konjunkturanpassad kommunal budgetpolitik kan genomföras i olika utsträckning.

I. Man kan begränsa sig till att — utan att rubba reglerna för deras finansiering — koncentrera sådana kommunala investeringar, som bekostas medelst lånemedel, till lågkonjunkturen. Då detta enbart berör kapitalbudgeten, kan det genomföras utan avsteg från gällande regler för en ettårsbalansering av den kommunala budgeten.

II. Samtidigt som man koncentrerar dem till lågkonjunkturen kan man då med kapitalmedel finansiera även sådana investeringar, vilka eljest skola bekostas medelst driftsmedel — jämför den form av underbalansering av den statliga budgeten, som genomfördes under budgetåren 1933/34—1934/35. Är det här frågan om investeringar, vilka man ej anser öka den kommunala förmögenheten, måste dessa amorteras under följande högkonjunktur, för såvitt man vill balansera budgeten över konjunkturcykeln. Är det åter frågan om investeringar, som anses öka den kommunala förmögenheten men likväl ej i »normala» fall få bekostas medelst kapitalmedel, medför användandet därav ej en reduktion av den kommunala förmögenheten utan blott ett avbrott i dennas tillväxt. Men vill man att detta blott skall vara tillfälligt och ej på lång sikt medföra någon stagnation i förmögenhetstillväxten, skola även dessa investeringar amorteras under följande högkonjunktur. Även vissa andra slag av utgifter, som äro särskilt konjunkturkänsliga, kunna tänkas bekostade på detta sätt, t. ex. kontanta arbetslöshetsunderstöd.

III. Man kan generellt underbalansera budgeten under lågkonjunkturen genom att i viss utsträckning bekosta driftsbudgetens utgifter, oavsett vari de bestå, medelst kapitalmedel, emot att motsvarande överbalansering äger rum under högkonjunkturen.

Frånsett att möjligheten till felinvesteringar ökas, för såvitt man anskaffar tillgångar innan dessa äro erforderliga, medför enbart en koncentration av kommunens investeringar till lågkonjunkturen inga nämnvärda risker för dess förmögenhetsställning. Visserligen lida kommunerna en ränteförlust genom att i förväg utföra anläggningar, som först kunna utnyttjas under följande högkonjunktur. Men detta kan kompenseras dels av att investeringskostnader och räntor pläga vara högre under hög- än under lågkonjunkturen,<sup>1</sup> dels ock av att man under den senare kan sysselsätta arbetskraft, som i annat fall hade måst tilldelas arbetslöshetsunderstöd. Det oaktat kan förrentningen av överhuvud taget ej eller blott delvis utnyttjade tillgångar kännas som en belastning av kommunens ekonomi — särskilt under en lågkonjunktur — då denna dessförinnan plägar vara ansträngd, och därför föranleda kommunerna att uppskjuta investeringar. I viss grad torde detta kunna motverkas genom att kommunerna medgivas ett par års amorteringsfrihet å under lågkonjunkturen upptagna lån.

Mera diskutabel är frågan i vad mån man under lågkonjunkturen bör medgiva undantag från de regler för finansieringen av kommunala investeringar,

<sup>1</sup> Uppsvinget 1926—29 kännetecknades dock av ett prisfall och det 1934—38 av en räntesänkning. Förutsättningen för att den låga räntenivån under en lågkonjunktur skall utgöra ett skäl för att då företaga investeringar i förväg är tydligen, att man upptager lån till bunden ränta.

vilka man under »normala» tider anser erforderliga för att skydda kommunens förmögenhet. Vad i kap. 6 sagts om förutsättningarna för att en investeringens nytta skall motsvara dess kostnader och för att den ej skall belasta framtiden blir som redan framhållits ej utan vidare tillämpligt på investeringar, som företagas under en lågkonjunktur. Detsamma gäller om de sedvanliga argumenten för att den offentliga förmögenheten ej bör reduceras.

Det är ej nödvändigt att här gå in på en allmän diskussion av för- och nackdelarna av en konjunkturutjämnande finanspolitik, utan sakkunniga skola blott framföra några synpunkter, som äro av speciellt intresse för i detta betänkande behandlade problem.

Man säger ofta, att om en offentlig utgift bekostas medelst skatter eller andra löpande inkomster, lägges bördan på det innevarande årets skattebetalare, medan om den bekostas medelst lån eller andra kapitalmedel, skjutes bördan över på framtiden. I varje fall under en lågkonjunktur är detta ej riktigt. Den reella kostnaden ur hela fokhushållets synpunkt för en offentlig åtgärd är ej de pengar den kräver utan består i att man för dess skull måste taga en del av landets produktionskapacitet i anspråk, varigenom man riskerar att sämre tillgodose den övriga behovstillfredsställelsen. Kostnaden för att tillgodose ett offentligt behov är med andra ord den behovstillfredsställelse man offrar för dess skull.

För att kostnaderna för en offentlig investering ur hela landets synpunkt skola belasta framtiden erfordras alltså, att de minska den reella nationalinkomsten under följande år. Vid diskussionen härav bortses från de tjänster, som det genom investeringarna skapade realkapitalet kan göra foku-hushållet, och tages blott hänsyn till dettas kostnader. Huruvida dessa belasta framtiden eller ej blir beroende på, huru de påverka samhällets utrustning med övrigt realkapital, huru stora och varaktiga köpkrafts- och inkomstillskott de skapa samt huru de påverka betalningsbalansen. Sakkunniga skola här behandla dessa möjligheter var för sig, den sistnämnda dock blott i förbigående.

Minska de offentliga investeringarna den enskilda realkapitalbildningen, minska de även den framtida avkastning, som landets realkapital kan giva.<sup>1</sup> Den enskilda realkapitalbildningen kan minskas såväl genom att de offentliga investeringarna taga arbetskraft och övriga produktionsfaktorer i anspråk som genom att de förorsaka en kreditåtstramning. Vidare är det tänkbart, att de genom att försämra den offentliga ekonomin ingiva företagens sådana farhågor för framtiden, att de minska sina investeringar.

Förutsättningen för att den förstnämnda effekten nödvändigt skall in-

<sup>1</sup> I förbigående kan dock anmärkas, att detta ej nödvändigt behöver vara identiskt med att nationalinkomsten i dess helhet reduceras, då det kan tänkas konjunkturlägen, där utrustningen med realkapital är alltför riklig. Brist på realkapital kan förorsaka en livlig investeringsverksamhet, som bär upp en högkonjunktur, medan överflöd därpå kan medföra små investeringsmöjligheter, och därmed ringa realkapitalbildning och stagnation. Från denna möjlighet bortses dock i det följande.

träda är tydligen, att även utan de offentliga investeringarna, eller i varje fall utan en del av dem, full sysselsättning skulle härska inom de näringsgrenar, som producera realkapital. I så fall kan reduktionen av den enskilda realkapitalbildningen, i varje fall på kort sikt, vara oberoende av om finansieringen sker medelst skatter eller lån. Visserligen kan beskattningen inskränka konsumtionen och därigenom frigöra produktionsfaktorer inom konsumtionsvaruindustrierna, men detta medför ej utan vidare ökad produktionskapacitet inom de näringsgrenar, som framställa realkapital — mycket är här givetvis beroende av vad för slag av realkapital det offentliga samfundet önskar producera. Under en extrem högkonjunktur finnes alltså risk för att kostnaderna för de offentliga investeringarna belasta framtiden, oavsett om de bekostas medelst skatter eller lån.

Under en depression, då som bekant en betydande del av folkhushållets produktionskapacitet är outnyttjad, är förhållandet ett annat. Man har därvid möjlighet att utföra de offentliga investeringarna genom att taga i anspråk eljest sysslolösa produktionsfaktorer. I så fall äro deras reella kostnader lika med noll. Finansieras de genom lån, kan man i stället hoppas att de köpkraftstillskott, som de medföra, skola öka ej blott den enskilda konsumtionen utan även realkapitalbildningen — vare sig man är nog optimistisk att räkna med att de giva upphov till ett konjunkturuppsving, som kan löpa vidare utan stöd av fortsatta offentliga investeringar, eller blott räknar med att de skola hålla efterfrågan och inkomstbildning uppe, till dess på annat sätt förutsättningarna skapats för ett självständigt konjunkturuppsving. Bekostas investeringarna återigen med skattemedel, kunna de visserligen medföra ökad sysselsättning men ej någon större köpkraftsökning. Antag att ett antal av det allmänna tidigare ej försörjda arbetslösa anställas vid offentliga arbeten, vilka bekostas medelst skattemedel. Dessas löner medföra en ökad efterfrågan å konsumtionsvaror, men i stort sett neutraliseras denna av den konsumtionsinskränkning, som beskattningen förorsakar.<sup>1</sup> Något incitament till ökade investeringar uppkommer i så fall ej. Snarare kan man frukta, att skattehöjningarna avskräcka härifrån. Ehuru det kan låta paradoxalt, finnes det därför större risk för att under en lågkonjunktur en finansiering med skattemedel än en med lånemedel skall belasta framtiden.

Möjligheten, att de offentliga investeringarna genom att förorsaka en kreditåtstramning skola minska den enskilda realkapitalbildningen, är givetvis större om de bekostas medelst lån än genom skatter, även om skatter, som

<sup>1</sup> Man får dock härvid taga hänsyn till att skilda skatter i olika hög grad inskränka konsumtionen. En höjning av arvskatten torde främst träffa sparandet och därför i huvudsak ha samma effekt som en offentlig upplåning. En höjning av den allmänna kommunal-skatten måste däremot främst gå ut över konsumtionen. Den av den ökade sysselsättningen förorsakade konsumtionsökningen kommer ej enbart på de förut arbetslösas del utan även på deras del, som tidigare försörjt dessa. Så länge de förra främst försörja sig genom att tillgripa sparmedel och kredit, medför deras sysselsättning ej omedelbart något större inkomststillskott. Även om de offentliga arbetena ej öka den totala konsumtionen, kunna de dock giva denna en annan inriktning, vilket kan verka som ett incitament till såväl ökade som minskade investeringar.

främst träffa sparandet, delvis kunna ha samma effekt. Huru stor denna möjlighet är beror på kreditmarknadens läge och den kreditpolitik, som föres. Anledning finnes ej att gå närmare in härpå, utan det räcker att erinra om, att det med hänsyn till risken för prisstegringar — i extrema fall för inflation — är farligare att föra en expansiv kreditpolitik under en hög- än under en lågkonjunktur. Under den senare behöver det ej erbjuda några svårigheter för staten att hindra att den offentliga upplåningen föranleder en kreditåtstramning.

Tidigare ha ofta farhågor yppats för att en underbalansering av budgeten under lågkonjunkturen skulle väcka sådan fruktan för framtida skattehöjningar hos företagen, att dessa som följd därav skulle minska sina investeringar. Utan att gå närmare in på denna fråga kan erinras om att erfarenheterna från den sista depressionen — i varje fall för Sveriges del — ej tyda på att så är fallet.

Man kan därför säga, att under en lågkonjunktur är risken för att offentliga investeringar, som finansieras medelst lånemedel, skola belasta framtiden genom att inskränka den enskilda realkapitalbildningen praktiskt taget lika med noll eller är i varje fall möjlig att eliminera. I så fall utgöra ej heller kostnaderna för de offentliga lånens förräntning och amortering någon belastning å skattebetalarna, tagna som helhet, utan innebära blott en köpkraftsoverflyttning.

Antag t. ex. att den offentliga sektorn under en lågkonjunktur lånar upp 100 milj. kr., vilka i annat fall ej blivit investerade. Ur hela folkhushållets synpunkt motsvaras den skuld, som den på detta sätt ådrager sig, av att när detta belopp utgivits, ha enskilda personer erhållit ett köpkraftstillskott på 100 milj. kr., vilket — om man bortser från möjligheten att en del av tillskottet går till utlandet — måste bilda kapital på något håll, och dess räntekostnader motsvaras av att de upplånade medlen i annat fall ej kunnat få någon räntabel placering. Hade dessa däremot under alla förhållanden kunnat investeras genom att de offentliga investeringarna trätt i stället för enskilda, som i annat fall ägt rum, motsvara kostnaderna för lånens förräntning och amortering en kostnadspost för samhället i dess helhet. Denna utgöres dock ej direkt av nämnda kostnader utan av frånvaron av den avkastning, som hade kunnat erhållas av de enskilda investeringar, vilka förhindras genom den offentliga upplåningen. Det är med detta minus och ej med själva lånebeloppet, man får jämföra värdet av de offentliga förmögenhetsobjekt, som skapas.

En av paradoxerna i ett ekonomiskt system, vilket som regel arbetar med en större eller mindre outnyttjad produktionskapacitet, är att realkapitalbildningens nytta för samhället ofta mindre ligger i att den ökar dettas utrustning med produktionsmedel, bostäder m. m., än i det tillskott till inkomstbildning och konsumtion, som den medför utöver avkastningen av det nya realkapitalet, vartill i detta sammanhang ej tages hänsyn.

För att de upplånade medlen i sin helhet skola giva upphov till inkomstfordras, att upplåningen eller investeringen ej inskränker någon annan pro-

duktion genom att den medför minskad konsumtion, lagerminskningar, som ej ersättas, eller eljest minskade investeringar samt att ej någon del av det utbetalta beloppet utgör likvid för t. ex. mark och därför ej utgör inkomst för mottagaren. Hade hela den på så sätt nybildade inkomsten sparats, hade effekten av den offentliga investeringen inskränkt sig till att visst offentligt realkapital skapats samt att enskilda personers tillgångar ökats med den offentliga upplånings belopp. Även om det nybildade realkapitalet ej skulle äga något förmögenhetsvärde, hade alltså så tillvida någon felinvestering ej ägt rum som den offentliga upplåningen motsvarats av ett lika stort inkomsttillskott för enskilda personer.

Emellertid plägar huvudparten av den på så sätt bildade inkomsten åter utbetalas samt medför då under nyssnämnda förutsättningar inkomster för nya personer, vilka i sin tur giva ut huvudparten av dessa etc., varigenom inkomsttillskottet vandrar vidare. Giver den ökade efterfrågan upphov till nya investeringar, förstärkes detta ytterligare.<sup>1</sup>

Inkomsttillskottets storlek är tydligen i sista hand beroende på i vad mån det lyckas att genom de offentliga investeringarna åstadkomma ett konjunkturuppsving. Det är ej nödvändigt att här gå in på de olika synpunkter, som anförts i denna fråga. Det kan dock framhållas, att man får skilja mellan det tillskott till produktion och inkomstbildning, som äger rum så länge de offentliga investeringarna pågå och det tillskott därtill, som består även sedan dessa upphört. Det förra är tydligen lättare att ernå än det senare. Så länge de offentliga investeringarna väl pågå, kunna de utan svårighet hålla inkomstbildningen uppe, blott de givas tillräcklig omfattning. Mera osäkert är, om de offentliga investeringarna kunna skapa förutsättningar för en enskild investeringskonjunktur, som kan leva vidare utan stöd av en offentlig köpkraftsbildning. Är nationalinkomsten under följande högkonjunktur ej större än den skulle varit, för såvitt de offentliga investeringarna ej ägt rum, har det av dessa skapade inkomsttillskottet då upphört. Och även om så ej är fallet, är det osannolikt att dess verkningar sträcka sig så långt som till att lindra den därpå följande depressionen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Samtidigt äga dock inkomstförskjutningar rum. Personer, vilkas inkomster äro oberoende av konjunkturutvecklingen, få enbart känning av den ökade beskattningen — eventuellt även av prisstegringar —, medan andra mångdubbelt kompenseras härför. Då de offentliga investeringarna under en lågkonjunktur i varje fall delvis ha karaktären av nödhjälpsarbeten el. dyl., kommer det primära inkomsttillskottet till stor del arbetslösa till godo. Företagen gynnas såväl genom ökade offentliga beställningar som genom ökad efterfrågan från enskildas sida. Kapitalägarna kunna gynnas genom de ökade placeringmöjligheter, som den offentliga upplåningen medför etc.

<sup>2</sup> För att belysa verkningarna av offentliga investeringar plägar man inom den ekonomiska teorien betjäna sig av följande — visserligen mycket verklighetsfrämmande — tankegång. Antag att ett belopp,  $I$ , investeras, vilket i sin helhet giver upphov till inkomst. Konsumeras  $k\%$  av denna inkomst, giver detta upphov till ett nytt inkomsttillskott  $= \frac{k}{100} \cdot I$ .

Konsumeras även  $k\%$  av detta, uppkommer ett nytt inkomsttillskott  $= \left(\frac{k}{100}\right)^2 \cdot I$  etc. Genom att summera samtliga inkomsttillskott enligt reglerna för en oändlig geometrisk serie,



För fullständighetens skull må framhållas, att de offentliga investeringarna genom att öka importen eller minska exporten kunna åstadkomma en försämrad förmögenhetsbalans gentemot utlandet. Men detta är den mer eller mindre svårfrånkomliga och betydelsefulla konsekvensen av varje konjunkturuppsving.

Av det ovan sagda följer, att det under en lågkonjunktur kan vara motiveerat att företaga och med lånemedel finansiera även sådana investeringar, som ej medföra någon påtaglig nytta för framtiden. Om man enbart utgår från synpunkten, att ingen årgång av skattebetalare skall belastas med kostnader, som de ej draga motsvarande nytta av, behöfve strängt taget någon amortering aldrig äga rum, eftersom dessa investeringar så tillvida ej innebära någon belastning av framtiden, som de öka skattebetalarnas inkomst med minst samma belopp som räntekostnaderna. Men man får även taga hänsyn till att förräntningskostnaderna inskränka samhällets handlingsfrihet.

Man kan visserligen säga, att ett offentligt samfunds ekonomiska styrka i sista hand är beroende av skatteunderlagets storlek. Men även om detta ökas med samma belopp som räntekostnaderna i driftsbudgeten, blir det, i varje fall efter en viss punkt, redan av skattetekniska skäl allt svårare att balansera denna. Ville man strängt tillämpa satsen, att ett års skattebetalare ej få kringskära de följande årens handlingsfrihet, skulle alltså den enbart konjunkturpolitiskt motiverade upplåningen vara återbetald, så snart som det inkomsttillskott den medför ej längre är tillräckligt stort för att lånens förräntning och amortering ej skall medföra ökade svårigheter att balansera budgeten. Även om detta ej behöver tydas så strängt, att skatteunderlaget skall ha ökats tillräckligt för att de för förräntning och amortering erforderliga beloppen skola inflyta vid oförändrad skattesats, är det dock tydligt, att detta ofta ej är möjligt. En viss bindning av handlingsfriheten under den följande högkonjunkturen kan för övrigt snarare betecknas som en fördel än en nackdel av en konjunkturpassad budgetpolitik, då denna kan förhindra en expansion av den offentliga verksamheten, som under följande lågkonjunktur bleve svår att uppbära, men om man utsträcker amorteringstiden längre än t. o. m. följande högkonjunktur, minskar man möjligheterna för en aktiv konjunkturpolitik under den därpå följande depressionen.

Det ovan sagda äger ej blott tillämpning på den statliga utan även på den kommunala hushållningen, för såvitt denna tages som en hela landet om-

erhåller man att dessas summa närmar sig  $\frac{I}{1-k}$ . Ju större  $k$  är, desto större blir alltså

100

det totala inkomsttillskottet. Denna formel förutsätter dock, att den konsumerade delen av inkomsten ständigt är densamma, samt att bildandet av ett nytt inkomsttillskott ur ett tidigare överallt förlöper med samma hastighet, vilket redan detta är synnerligen verklighetsfrämmande. Vidare tager den varken hänsyn till möjligheten att den ökade konsumtionen giver upphov till nya investeringar eller till att den kan förorsaka lagerminskningar, d. v. s. negativa investeringar. Den anföres därför här blott som exempel på en första approximation av en synnerligen komplicerad verklighet.

fattande enhet. Även för denna gäller att investeringar, som äga rum under en lågkonjunktur och finansieras medelst lånemedel, ej behöva reellt sett kosta landet något utan i stället kunna medföra ett mer eller mindre varaktigt tillskott till nationalinkomsten. Man kan i så fall ej heller säga, att de belasta de framtida skattebetalarna, även om de medföra inkomstförskjutningar mellan dessa och i varje fall efter någon tid — d. v. s. sedan det av dem skapade inkomsttillskottet ebbat ut — minska kommunernas ekonomiska handlingsfrihet. Från den enskilda kommunens synpunkt ter sig frågeställningen däremot något annorlunda. Här blir en viss kompromiss mellan national- och privatekonomiska synpunkter oundviklig.

Under en lågkonjunktur är det ju vanligt, och ur konjunkturpolitisk synpunkt som nämnts även väl motiverat, att kommunerna utföra arbeten, vilka främst ha sitt berättigande som arbetsanskaffningsobjekt. Huru önskvärt det än är ur hela folkhushållets synpunkt, att dessa bekostas medelst lånemedel, kan detta tydligen vara riskabelt med hänsyn till den enskilda kommunens ekonomi. De medföra ej en kapitalökning för kommunen, som motsvarar upplåningen, och huvudparten av det efterfråge- och inkomsttillskott, som de medföra, vandrar snabbt ur kommunen, varför det blott tillfälligt ökar dennas skatteunderlag. Föra även övriga kommuner en aktiv konjunkturpolitik, nås man visserligen i stället av inkomsttillskott från dessa, men fördelningen på olika kommuner blir synnerligen ojämn. Härtill kommer, att en försämring av kommunens finanser kan driva bort skattebetalare.

Ovan har framhållits att man ur hela landets synpunkt ej vid inhemsk upplåning bör ställa själva skuldbördan utan den genom den offentliga upplåningen eventuellt framkallade minskningen i den enskilda realkapitalbildningen mot värdet av de anskaffade tillgångarna. Ur den enskilda kommunens synpunkt är däremot all upplåning att betrakta som »utländsk». Anskaffar denna medelst lånemedel en tillgång, som ej medför någon nytta för framtiden, medför detta en reell belastning för dess framtida skattebetalare. Ju mera allmänt kommunerna föra en aktiv konjunkturpolitik och ju mera vikt man lägger vid solidariteten dem emellan, desto mera liberala lånevillkor kan man dock medgiva vid investeringar av detta slag.

Nyttjar man, för att utföra en investering, sådana arbetare, vilka eljest mottagit arbetslöshetsunderstöd av kommunen, reduceras lönekostnaden visserligen till skillnaden mellan arbetslöshetsunderstödet och de utbetalta arbetslönerna — nationalekonomiskt sett utgör tydligen denna skillnad ej heller någon kostnad utan representerar blott en inkomstöverflyttning. Att det på grund härav ej blott är fördelaktigt att koncentrera t. ex. gatuarbeten till lågkonjunkturen utan att det då kan vara motiverat att utföra även sådana arbeten, vilka man i och för sig ej anser giva valuta för kostnaderna, har man också allmänt fått klart för sig. De sakkunniga ha också i kap. 3 funnit, att under den senaste lågkonjunkturen alla former av kommunala investeringar reducerats frånsett just gatu-, avloppsledningsarbeten o. dyl. Men enbart den omständigheten, att investeringarnas merkostnad är obetydlig, visar tydligen ej, att de utan risk för kommunens ekonomi kunna bekostas medelst lånemedel; kontantunderstöd få i regel ej finansieras på detta sätt.

Begär man att kommunerna under lågkonjunkturen skola i större utsträckning utföra även byggnadsarbeten, investeringar i kommunala affärsverk o. dyl. och därvid i konjunkturpolitiskt syfte företaga även sådana investeringar, som eljest ej ansetts lönande, ställas ökade krav på den kommunala solidariteten. I många kommuner kommer den efterfrågan, som härigenom skapas, blott i ringa utsträckning kommunens medlemmar till godo och bidrager alltså ej direkt till att lösa dennas arbetslöshetsproblem. Ur hela landets synpunkt sysselsätts de arbetslösa inom de realkapitalvaruproducerande industrierna, såsom byggnads- och maskinindustrierna, vilka plåga drabbas särskilt svårt av depressionen, likväl mera effektivt genom att få stanna kvar och arbeta inom de fack, för vilka de ha utbildning, än genom att tvingas utföra för dem mer eller mindre ovana »nödhjälpsarbeten». För att i ökad utsträckning intressera kommunerna för dylika investeringar kräves dock statens medverkan.<sup>1</sup>

Sammanfattningsvis kan sägas, att de skäl, som tala för att den statliga budgeten på lång sikt bör balanseras, gälla med än större styrka för den kommunala. Enligt de sakkunnigas uppfattning böra därför de bidrag, som kommunerna under en depression skola lämna till en aktiv konjunkturpolitik, anordnas så, att den kommunala nettoförmögenheten *på lång sikt* ej minskas, och helst även så att en önskvärd tillväxt ej äventyras. Anser man konjunkturpolitiska skäl fordra en sådan offentlig låne- och investeringspolitik, att den offentliga förmögenheten även på lång sikt reduceras — jämför finanspolitiken i USA under 1930-talet —, bör staten övertaga ansvaret här för. Härav följer, att en konjukturanpassning av den kommunala budgetpolitiken bör begränsas till att koncentrera de kommunala investeringarna till lågkonjunkturen samt att, om man under denna företager sådan upplåning, som försämrar kommunens förmögenhetsställning, denna bör kompenseras under följande högkonjunktur.

När det gäller att förmå kommunerna att till lågkonjunkturen koncentrera sådana investeringar, vilka även i andra fall få bekostas medelst lånemedel, utgör lånekontrollen ett hjälpmedel med begränsad effekt. I vad mån andra mera effektiva medel äro tänkbara skall ej här diskuteras.

Vid kommunala affärsföretag och andra räntabla tillgångar liksom vid för kommunerna obligatoriska tillgångar äro redan enligt gällande praxis amorteringstiderna i allmänhet så korta, att de framtvinga en avsevärd förmögenhetsbildning. Att under en högkonjunktur generellt företaga en förkortning av amorteringstiderna synes därför ej skäligt. För de räntabla tillgångarnas del skulle detta verka synerligen ojämnt, då det i vissa kommuner skulle med-

<sup>1</sup> Som exempel kan nämnas att under tiden 1 juli 1929—30 juni 1935 har av andra investeringar i kommunala affärsverk än vatten- och avloppsledningsanläggningar blott utförts en byggnad av en gasklocka för 165 000 kr. som beredskapsarbete samt ledningsarbeten för 64 250 kr. som reservarbete. Bland i Stat. off. utr. 1937: 26 redovisade arbeten ingå i arbetsreserven å 197 mill. kr., d. v. s. arbeten som ej äro nödvändiga men lämpliga som arbetsanskaffningsobjekt, blott för 2 258 000 kr. arbeten vid gas- och elektricitetsverk.

föra en ytterligare belastning av skattebetalarna, medan andra kommuner överhuvud taget ej skulle beröras därav. Vad de obligatoriska tillgångarna beträffar, kan det bliva nödvändigt att anskaffa dem under en högkonjunktur och i så fall skulle en förkortning av amorteringstiden vara omotiverad.

Däremot bör man enligt de sakkunnigas uppfattning under en lågkonjunktur kunna medgiva en viss förlängning av amorteringstiden, även om man knappast vågar räkna med att detta skulle få någon större betydelse för tidsfördelningen av de kommunala investeringarna. Amorteringstiden får dock ej överstiga den ekonomiska livslängden utan bör med säkerhet hålla sig inom ramen för denna, då kommunerna i annat fall under lång tid skulle belastas med underskott från en depression, medan dessa i stället böra kompenseras så fort som möjligt. Antag att depression råder år 1945. Om man då i avsikt att uppmuntra kommunala investeringar tillåte, att en tillgång, vars livstid utgör trettio år, finge amorteras på fyrtio år, skulle kommunen under åren 1975—85 få betala för den under år 1945 förda konjunkturpolitiken genom att tvingas förränta och amortera en ej mera existerande tillgång. Överstiger däremot amorteringstiden ej den ekonomiska livslängden, innebär de sakkunnigas förslag blott att på denna punkt under lågkonjunkturen en uppbromsning sker i den kommunala förmögenhetens tillväxt. I gengäld komma de sakkunniga att på andra punkter föreslå skärpta upplåningsregler. Det är dessutom att märka, att redan den omständigheten, att anskaffningskostnaderna i allmänhet ställa sig lägre under en låg- än under en högkonjunktur, kan motivera något längre amorteringstider under den förra.

Vid icke obligatoriska tillgångar komma de sakkunniga att föreslå skärpta amorteringsregler. Dessa böra dock ej tillämpas under en lågkonjunktur, då de i så fall skulle kunna få alltför restriktiv effekt på den kommunala investeringsverksamheten. Ofta är det här fråga om tillgångar, vilka ej med nödvändighet måste omedelbart anskaffas. Det är redan nu vanligt, att kommunerna reservera dem för en lågkonjunktur. Kunna de i så fall räkna med förlängd amorteringstid, bör deras intresse härför ökas ytterligare. Denna möjlighet lindrar dessutom den tillfälliga belastning av kommunernas ekonomi, som ovannämnda förkortning av amorteringstiderna medför.

Det har redan påpekats, att en olägenhet för kommunerna med att koncentrera sina investeringar till lågkonjunkturen är, att de riskera att få förränta och amortera investeringar, vilka ej omedelbart kunna utnyttjas. Det förefaller därför sannolikt, att rätt till amorteringsfrihet under de första åren vid under en lågkonjunktur företagna investeringar skulle få större betydelse för att förmå kommunerna att koncentrera sina investeringar till denna, än vad enbart en generell förlängning av amorteringstiden skulle äga.

Större möjlighet har man att bruka lånekontrollen som ett hjälpmedel, när det gäller att förmå kommunerna att koncentrera gatu- och parkanläggningar, anläggandet av avloppsledningar o. dyl. till lågkonjunkturen. Dessa investeringar äro speciellt lämpade att anpassas efter konjunkturcykeln, dels därför att de som bekant anses särskilt ändamålsenliga som arbetsanskaff-

ningsobjekt, dels ock därför att det är relativt lätt att förskjuta dem i tiden. Under en lågkonjunktur bör kommunen söka utföra gatuaneläggningar m. fl. arbeten, vilka bliva erforderliga genom det uppsving i byggnadsverksamheten, som kan väntas i och med högkonjunktursinträde. Den ränteförlust den lider genom att utföra dem i förtid, minskas genom att byggnadsverksamhetens ökning plägar vara ett av de första tecknen på en konjunkturförbättring. Genom att gatuaneläggningar m. m. redan äro utförda torde man även kunna ernå, att byggnadsföretagarna snabbare påbörja nya arbeten. Dessutom kan man räkna med lägre materiellpriser under en lågkonjunktur.

Enligt gällande praxis skall det normala årsbehovet av gatuaneläggningar o. dyl. betraktas som en löpande utgift och bestridas medelst driftsmedel. Ju mera dessa arbeten koncentreras till lågkonjunktursperioden, desto mindre innehåll får ett sådant begrepp som »normalt årsbehov». Enligt de sakkunnigas åsikt böra under en lågkonjunktur samtliga gatuarbeten, vare sig det är fråga om anläggandet av nya gator eller omläggandet av gamla, och övriga arbeten av liknande slag få bestridas medelst lånemedel. Härigenom vinner man ej blott att kommunerna uppmuntras att företaga dem under lågkonjunktursperioden utan också att de få ökad konjunkturstimulerande effekt.

Under högkonjunktursperioden böra de däremot, för såvitt detta kan ske utan att oskäligt belasta skattebetalarna, omedelbart bekostas medelst skattemedel. Under samma förutsättning böra även de under lågkonjunktursperioden upptagna lånen då återbetalas. Det förutsättes här, att så sker för såvitt de amorteras på t. ex. fem år (se nedan, sid. 88). Med högkonjunktur betecknas här för enkelhetens skull varje tidpunkt, under vilken Kungl. Maj:t ej medgiver, att de här för lågkonjunktursperiodens del rekommenderade specialbestämmelserna få tillämpas. I den mån detta program realiserats, kan det sägas innebära, att gatuarbeten o. dyl. i realiteten föras på driftbudgeten, ehuru den årliga budgetbalanseringen utbytes mot en balansering över konjunkturcykeln.

Givetvis kan det förekomma fall, där det är omöjligt för en kommun att under en högkonjunktur omedelbart bekosta gatuaneläggningar o. dyl. medelst skattemedel eller att under en lågkonjunktur amortera dem på fem år. Så är i regel fallet för ett nybildat samhälle, som vill anskaffa gator och avloppsledning. Även i en äldre kommun kan ett större gatu- eller avloppsledningsarbete, byggandet av en infartsväg, ett reningsverk, en bro eller en större trafikanläggning etc. ofta — under såväl en hög- som lågkonjunktur — erfordra långt mer än fem års amorteringstid. Det är vidare tänkbart, att även om lågkonjunktur ej råder arbetslösheten i en kommun är så stor, att det är önskvärt att omedelbart utföra gatuaneläggningar o. dyl. som nödhjälpsarbeten, samt att kommunens ekonomi är så ansträngd, att de ej kunna bekostas medelst skattemedel.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ur konjunkturpolitisk synpunkt finnes i och för sig intet att invända mot att erforderliga nödhjälpsarbeten även under en högkonjunktur bekostas medelst lånemedel. Den stundom framförda uppfattningen, att en konjunkturutjämnande budgetpolitik ej blott bör ha till uppgift att lindra lågkonjunktursperioden utan även att bromsa högkonjunktursperioden, då en depression blir svårare desto starkare högkonjunktursperioden varit, torde i allmänhet vara obe-

Såväl under hög- som lågkonjunkturen böra amorteringstiderna dock ej bestämmas längre än som är nödvändigt med hänsyn till kommunens ekonomi. Då upplåningen utgör undantag från regeln, att dessa investeringar — över konjunkturcykeln räknat — skola föras på driftsbudgeten, bör utgångspunkten ej vara deras sannolika livstid utan önskemålet att undvika en mera ojämn utdebitering. Det är dock bättre att taga en tillfällig höjning av utdebiteringen under högkonjunkturen än att genom en utsträckning av amorteringstiden framtvinga denna under den följande lågkonjunkturen. Ingives låneansökan under en högkonjunktur, bör man undersöka, huruvida det ej är möjligt att uppskjuta investeringen i avvaktan på en lågkonjunktur. Endast om detta ej lämpligen kan ske, bör kommunen få rätt omedelbart upptaga lånet.

Ovanstående inskränkningar i lånerätten böra dock ej tillämpas på gatuanläggningar, som företagas i samband med exploateringsföretag, och enligt vad kommunen kan göra sannolikt, betala sig själva genom ökningen av det pris, kommunen erhåller för sin mark. Det är här fråga om en räntabel investering, vilken bör behandlas på samma sätt som övriga dylika. Detsamma gäller om den del av gatukostnaderna, som kommunen kan räkna på att få igen genom gatukostnadsersättningar av fastighetsägarna. Skola dessa erläggas omedelbart, finnes intet skäl att upplåna motsvarande belopp. Skola de amorteras under en längre tid, bör lånets amorteringstid bestämmas efter denna.

Ytterligare ett undantag böra kostnaderna för anskaffandet av själva gatumarken utgöra. Även om det i regel ställer sig fördelaktigare för en kommun att köpa jord under en låg- än under en högkonjunktur, bör den dock ha möjlighet att göra ett förvärv vid den lämpligaste tidpunkten utan att härvid behöva taga hänsyn till skillnader i amorteringsreglerna. Som redan framrättigad. Högkonjunkturrens överbelansering är snarare att betrakta som ett nödvändigt ont för såvitt man på lång sikt vill balansera budgeten. Kommunernas möjlighet att finansiera nödhjulsarbeten medelst lånemedel är begränsad och bör därför i första hand tagas i anspråk under lågkonjunkturen. Upptager en kommun redan under en högkonjunktur lån till nödhjulsarbeten, blir den under följande lågkonjunktur belastad med amorteringar å dessa, varigenom dess möjlighet att då upptaga lån reduceras.

Man bör dock här göra vissa distinktioner. Utgöres arbetslösheten av s. k. strukturell arbetslöshet, d. v. s. beror den på att en näringsgren befinner sig på tillbakagång, se t. ex. stenindustrin i Bohuslän och Blekinge, kan det vara att bota ont med värre att redan under högkonjunkturen börja tillgripa upplåning för att skapa arbete. Är det ej möjligt att skaffa den överflödiga arbetskraften ny sysselsättning inom den egna kommunen eller överflytta den till andra kommuner, får man bereda sig på en längre tids arbetslöshet, vars kostnader det under en högkonjunktur kan vara lika klokt att omedelbart påtaga sig, även om detta medför en kännbar utdebiteringshöjning, samt uppskjuta upplåningen till lågkonjunkturen. Kan man åter räkna med att arbetslösheten blir mera kortvarig, är det mera motiverat att för att underlätta övergångsperioden finansiera nödhjulsarbeten medelst lånemedel. Den strukturella arbetslösheten utgör dock ett fall, där det ligger nära till hands att staten ingriper medelst särskilda hjälpåtgärder. Är arbetslösheten rent tillfällig — den beror t. ex. på att en fabrik brunnit, vilken åter skall uppbyggas — ligger saken annorlunda till. Bliva som följd härav större arbetslöshetsarbeten nödvändiga, synes det naturligt att dessa finansieras medelst lånemedel.

hållits är det ej heller alltid på förhand bestämt, till vilket ändamål den inköpta marken skall användas. Ur konjunkturpolitisk synpunkt har det ingen betydelse, huruvida markköpet äger rum under hög- eller lågkonjunkturen, då köpesumman i allmänhet ej verkar inkomstbildande.

Sammanfattningsvis innebär de sakkunnigas förslag alltså, att mindre gatu-, avlopps- och parkarbeten under högkonjunkturen böra bekostas med skattemedel — något som redan sker i åtskilliga städer — och under lågkonjunkturen med lån, som amorteras redan under följande högkonjunktur, medan större arbeten, däribland alla exploateringsarbeten, samt markinköp finansieras enligt mindre stränga regler.

En fördel härmed är, att tvånget att under högkonjunkturen bekosta dessa arbeten medelst skattemedel, samtidigt som de under lågkonjunkturen utförda arbetena måste amorteras, bör innebära ett starkt skäl för kommunerna att koncentrera dem till lågkonjunkturen. Genom att då helt bekostas medelst lånemedel erhålla de större konjunkturstimulerande effekt än som nu är fallet, då de delvis skola bekostas medelst skattemedel.

Genom att tvinga kommunerna att under högkonjunkturen så vitt möjligt bekosta gatanläggningar o. dyl. medelst skattemedel samt amortera de under lågkonjunkturen upptagna lånen ernår man en utjämning av utdebiteringsbehovet över konjunkturcykeln. Härigenom minskas risken för att skatteunderlagets tillväxt och den allmänna optimismen under en högkonjunktur skall framlocka en expansion av den kommunala verksamheten, som blir svår att upprätthålla under följande lågkonjunktur.

En tredje fördel är, att kommunerna ha friare händer när en depression inträder. I fråga om en del av de gatuarbeten o. dyl., som företagas under en depression, är den framtida nyttan osäker eller svarar i varje fall ej mot kostnaderna, varför de ej hade företagits, för såvitt det ej gällt att skaffa selsättning åt arbetslösa. Bekostas de medelst lånemedel, innebär detta en reell underbalansering av kommunens budget, vilken om möjligt bör vara kompenserad innan nästa depression inträder.

När man bedömer verkningarna för skattebetalarna av här föreslagna begränsning av lånerätten vid gatanläggningar o. dyl., får man taga hänsyn till att de sakkunniga på andra punkter föreslagit en uppmjukning av låne-reglerna. Sålunda föreslås att under en lågkonjunktur samtliga investeringar, som äro att hänföra till det normala årsbehovet, få bekostas av lånemedel. Även övriga investeringar, vartill enligt gällande praxis upplåning ej får äga rum, böra enligt de sakkunnigas uppfattning då kunna bekostas medelst lånemedel. Slutligen föreslås i vissa fall en utsträckning av amorteringstiden vid de räntabla tillgångarna och den kommunala förvaltningsförmögenheten.

Det oaktat kan realiserandet av ovanstående förslag ställa vissa krav på en kommuns ekonomi. Men detta gäller främst under övergångstiden. På längre sikt innebär räntebesparingen i stället en lättnad för kommunen. Antag, för att välja ett schematiskt exempel, att en kommun vart femte år investerar lika stora belopp i gatanläggningar, vilka amorteras under tjugo år. Amorteringen antages ske med lika stort belopp varje år och räntan utgöra 4 %.

Under en tjuogoårsperiod, som börjar samma år en investering äger rum, uppgå räntorna i så fall till ej mindre än 42 % av anläggningskostnaderna. Amorteras samtliga gatuaneläggningar under tio år, vilket enligt nuvarande praxis innebär en restriktiv lånepolitik, utgör lånekostnaden visserligen ej mera än 22 %, men man undslipper likväl ej risken att under en lågkonjunktur få förränta och amortera under föregående lågkonjunktur upptagna lån. Bekostas däremot varannan investering, som antages ske under en högkonjunktur, omedelbart medelst skattemedel, och varannan, som antages ske under en lågkonjunktur, medelst lånemedel, som amorteras under fem år, uppgår räntekostnaden till blott 6 % av anläggningskostnaden.<sup>1</sup>

I nuvarande läge skulle övergången till här framlagda finansieringsprogram få ringa praktisk betydelse, då bristen på arbetskraft under alla förhållanden kommer att starkt inskränka den kommunala anläggningsverksamheten. Däremot blir detta aktuellt under den kris, som övergången från krigs- till fredsekonomi sannolikt kommer att medföra. Tillämpades då de bestämmelser, som här föreslagits för en lågkonjunktur, komme kommunernas möjlighet att bereda arbetslösa sysselsättning vid gatuarbeten o. dyl. att vara större än vid nu gällande lånepraxis. Även sådana anläggningar, som äro att hänföra till det normala årsbehovet, finge i så fall helt bekostas medelst lånemedel, samtidigt som även på andra punkter en uppmjukning av nu gällande regler ägde rum. Först under en därpå följande högkonjunktur bliva de av de sakkunniga föreslagna skärpningarna av lånereglerna aktuella. Den praktiska betydelsen härav blir beroende av i huru hög grad kommunerna ha investerat »i förskott» under lågkonjunturen.

Samma regler som för gator o. dyl. böra enligt de sakkunnigas uppfattning även kunna tillämpas vid sådana investeringar i fast egendom, som enligt gällande praxis överhuvud taget ej få bestridas medelst lånemedel. Hit höra övriga investeringar, som äro att hänföra till det normala årsbehovet, än de ovan behandlade, såsom årligen återkommande inköp av mätare och utvidgningar av ledningsnätet vid de kommunala affärsföretagen. Vidare sådana investeringar, som enligt gällande praxis anses tillräckligt små för att kunna inrymmas under driftsbudgeten, eller som ej få finansieras medelst lånemedel, emedan man anser det osäkert, om de medföra någon nytta för framtiden, t. ex. vissa ändringsarbeten i äldre fastigheter.

Dessa regler böra även gälla för inventarier, så att dessa, i likhet med gällande praxis, under en högkonjunktur endast i undantagsfall få bekostas medelst lånemedel, medan de däremot under en lågkonjunktur alltid böra få bekostas medelst femårig upplåning e. dyl.

Genom att under en lågkonjunktur tillåta att ovannämnda investeringar finansieras medelst lånemedel erhåller man visserligen en försämring i kommunernas förmögenhetsställning i jämförelse med vad fallet blir enligt gäl-

<sup>1</sup> Att observera är, att här talas om kommunens ekonomi. Vad denna sparar i räntor, förlora dess skattebetalare, för så vitt de eljest sparat skattebeloppen. För nationalinkomsten storlek är det som ovan framhållits likgiltigt, huru de offentliga investeringarna finansieras, så länge detta ej påverkar realkapitalbildning och konsumtion.



lande praxis. Men det är att märka, att denna blott blir tillfällig, då den kommer att kompenseras under följande högkonjunktur. För dessa investeringars del utbyter man alltså en balansering över budgetåret mot en balansering över konjunkturcykeln.

Man får alltså här att göra med tvenne gränsdragningar, nämligen dels gränsen mellan investeringar, som under alla förhållanden få finansieras medelst lånemedel, och sådana som så vitt möjligt blott få finansieras med lånemedel under en lågkonjunktur, dels ock gränsen mellan de senare och rent löpande utgifter såsom löner, räntor och underhåll. De senare få aldrig finansieras medelst lånemedel, fränsett i sådana undantagsfall, där kommunens ekonomiska ställning gör detta ofrånkomligt.

Till den andra i ordningen av ovannämnda grupper äro avloppsledningar under alla förhållanden att hänföra, men vatten-, gas- och elektricitetsledningar, endast då de ej enligt sakkunnigas förslag få bekostas medelst lånemedel, jfr ovan sid. 65. Skillnaden beror givetvis på att vatten-, gas- och elektricitetsledningarna i motsats till avloppsledningarna äro räntabla investeringar. På samma sätt får man skilja mellan parkanläggningar och räntabla skogsplanteringar, mellan förstärkningsarbeten vid stränder och hamnanläggningar, vid vilka hamnavgift upptages, etc.

Det får givetvis ankomma på Kungl. Maj:t att avgöra, huruvida konjunkturläget är sådant, att man bör särskilt uppmuntra kommunerna att företaga investeringar och därför medgiva att gatuarbeten och därmed, enligt vad ovan sagts, likställda investeringar få finansieras medelst upplåning på t. ex. fem år. Är sådant beslut meddelat, kan lånekontrollen inskränkas till ett minimum. Eftersom kommunerna i så fall finge obegränsad rätt att finansiera dylika investeringar medelst femårig upplåning, erfordrades endast kontroll av att ej rena driftutgifter hänfördes hit. Någon prövning av huruvida den ifrågavarande utgiften ej inginge i det normala årsbehovet, eller om den ej vore tillräckligt liten för att kunna inrymmas under driftbudgeten, bleve ej behöfvig. Önskade kommunen däremot förlängd lånetid, finge en omsorgsfullare prövning, huruvida detta verkligen vore nödvändigt, ägarum.

Ett dylikt beslut bör i allmänhet meddelas generellt för hela landet, men det bör likväl ej vara uteslutet att det blott meddelas för vissa distrikt. En försämring av det ekonomiska läget, som är lokalt begränsad, plägar dock ej bero på en lågkonjunktur i sedvanlig mening utan t. ex. på en förskjutning i det ekonomiska livets struktur. I så fall kan man ofta ej hoppas på en lika snabb återhämtning och därför ej heller förutsätta, att lånen skola kunna amorteras under en följande högkonjunktur. Angående vilka åtgärder, som i så fall äro lämpligast, kan man ej fälla något allmänt omdöme, utan detta får prövas i samband med frågan angående vilka övriga statliga hjälpåtgärder som kunna ifrågakomma.

Är en konjunkturförsämring mindre utpräglad, behöver det ej finnas anledning till så stor eftergift å de under högkonjunkturen gällande reglerna

som ovan föreslagits, utan det kan vara tillräckligt att medgiva, att t. ex. gatuarbeten, men däremot ej inventarier, utan särskilt tillstånd få bekostas medelst femårig upplåning.<sup>1</sup>

Utgår man från att budgeten skall balanseras över konjunkturcykeln, bör som redan framhållits strängt taget även anläggningskostnaderna vid andra kommunala beredskapsarbeten än de, som äro att hänföra till gatuanläggningar o. dyl. — för reservarbetens del har denna fråga knappast praktisk betydelse, då dessa i regel äro att hänföra hit — till den del, som de ej medföra motsvarande nytta för framtiden, amorteras under följande högkonjunktur. Antag, att en kommun under alla förhållanden anser sig vara i behov av en anläggning, som skulle draga en kostnad av en halv milj. kr. För att lindra arbetslösheten inom kommunen beslutar man dock att göra den dubbelt så stor som strängt taget är nödvändigt, och nedlägger därför en milj. kr. på densamma, varav staten, enär den utföres som kommunalt beredskapsarbete, bidrager med 200 000 kr. Det tillskott i nytta, som den ökade storleken medför, antages motsvaras av ökade driftskostnader. Detta innebär, att anläggningens uppförande medför en försämring av kommunens förmögenhetsställning med 300 000 kr. Att kostnaderna i själva verket kunna vara mindre än de ovannämnda tack vare besparingar i kontant understöd åt de arbetslösa har ingen betydelse i detta sammanhang, eftersom dessa ej fått finansieras medelst lånemedel.

En dylik underbalansering av budgeten kan tydligen vara väl motiverad med hänsyn till såväl arbetslöshetssituationen inom kommunen som det allmänna konjunkturpolitiska läget — under förutsättning att det råder depression. Men om amorteringstiden bestämmes till trettio år, återstår sannolikt vid inträdet av nästa depression ett camouflerat underskott på minst 200 000 kr., vilket, om man förutsätter att lånet löper med 4 % ränta och amorteras enligt lika annuitetsmetoden, belastar kommunen med minst 17 350 kr. i räntor och amorteringar. Företages även under denna depression en likartad investering, får kommunen vid inträdet av den nästföljande, vilket kan antagas äga rum efter ytterligare tio år, erlægga 34 700 kr. i annuitet på lån, som ej motsvaras av något verkligt förmögenhetsvärde.

Detta innebär en reell underbalansering av budgeten av allvarligare slag än den som t. ex. följer av att sådana gatuanläggningar, vilka anses motive-  
rade oavsett deras betydelse som arbetsanskaffningsobjekt, bekostas medelst lånemedel. Såsom framhållits i föregående kapitel föreligger mellan dem och vad som benämnts den kommunala förvaltningsförmögenheten blott en skillnad till graden men ej till arten, och det är främst praktiska skäl som föranlett, att de ej ansetts böra i finansieringshänseende behandlas på samma sätt som denna. Här föreligger däremot en odiskutabel reduktion av den kommunala förmögenheten, och en kommun, som vill värdera sina till-

<sup>1</sup> Jämför 1938 års förordning om konjunkturinvesteringsfond, enligt vilken Kungl. Maj:t fick avgöra, när konjunkturläget var sådant, att investeringsfonder för fastighet och för inventarier, eller eventuellt blott endera, finge tagas i bruk.

Tabell 6. Upplåning med femårig amorteringstid.

År	Upplåning Kr.	Annuitet Kr.	Amortering Kr.	Köpkraftstill- skott = kol. 2— kol. 4. Kr.	Skuld vid årets slut Kr.
1	2	3	4	5	6
1	1 000 000	225 000	185 000	815 000	815 000
2	1 000 000	450 000	377 000	623 000	1 438 000
3	1 000 000	675 000	577 000	423 000	1 861 000
4	1 000 000	900 000	785 000	215 000	2 076 000
5	1 000 000	1 125 000	1 000 000	—	2 076 000
6	1 000 000	1 125 000	1 000 000	—	2 076 000
7	—	900 000	815 000	— 815 000	1 261 000
8	—	675 000	623 000	— 623 000	638 000
9	—	450 000	423 000	— 423 000	215 000
10	—	225 000	215 000	— 215 000	—

gångar efter den verkliga nyttan den drager av desamma, bör omedelbart företaga en motsvarande avskrivning av anläggningskostnaden.

Lånepraxis erbjuder också som redan nämnts exempel på, att om anskaffningskostnaden ansetts överstiga det verkliga värdet, har skillnaden måst bekostas medelst skattemedel eller har man på grund härav nedskurit amorteringstiden. Det sista har även skett vid nödhjälpsarbeten, och enligt de sakkunnigas uppfattning finnes allt skäl att vidhålla detta krav. Principiellt sett vore det önskvärt, att man såvitt möjligt söker bestämma amorteringsperioderna så, att ovannämnda merkostnad hunne slutamorteras redan under följande högkonjunktur.

Ur denna synpunkt är nu tillämpade praxis med en generell förkortning av amorteringstiderna ej särdeles konsekvent. Antag, att en kommun under en depression uppför en anläggning, vilken i normala fall skulle amorterats på trettio år. Då emellertid nyttan blott anses motsvara halva anskaffningskostnaden, medan den andra hälften blott är motiverad som arbetslöshets hjälp, nedsättes tiden till tjugo år. Inträffar nästa depression om åtta år, är i så fall ej hela den »onyttiga» anskaffningskostnaden amorterad. Å andra sidan återbetalas lånet i dess helhet fortare än vad livslängden å den »nyttiga» delen av anskaffningskostnaden i och för sig gör motiverat. Principiellt riktigare hade varit att uppdelat lånet i en hälft, som amorterades på åtta och en som amorterades på trettio år. De lånetekniska möjligheterna härtill genom s. k. fri gäldsförvaltning hava tidigare i detta betänkande behandlats, se sid. 48.

Ovan har omnämnts ett flertal fall, där det är önskvärt att de under lågkonjunkturen upptagna lånen amorteras redan under följande högkonjunktur. Det enklaste sättet att genomföra detta illustreras av tabell 6. Här för-

Tabell 7. Upplåning med successivt avtagande amorteringstid.

År	Upplåning Kr.	Annuitet Kr.	Amortering Kr.	Köpkraftstill- skott = kol. 2— kol. 4 Kr.	Skuld vid årets slut Kr.
1	2	3	4	5	6
1	1 000 000	150 000	110 000	890 000	890 000
2	1 000 000	300 000	224 000	776 000	1 666 000
3	1 000 000	490 000	383 000	617 000	2 283 000
4	1 000 000	680 000	535 000	465 000	2 748 000
5	1 000 000	905 000	767 000	233 000	2 981 000
6	1 000 000	1 130 000	979 000	21 000	3 002 000
7	—	1 330 000	1 011 000	-1 011 000	1 991 000
8	—	1 130 000	1 043 000	-1 043 000	948 000
9	—	790 000	733 000	- 733 090	216 000
10	—	225 000	215 000	- 215 000	—

utsättes, att amorteringen sker enligt lika annuitetsmetoden, d. v. s. att summan av ränta och amortering under varje år är densamma. Upplåningen antages ske vid årets början och den första annuiteten erläggas vid dettas slut. Räntefoten antages utgöra 4 %. Siffrorna äro något avrundade.

Antag, att år 1 är det första nedgångsåret, varefter lågkonjunkturen varar under ytterligare fyra år. Under denna tid utföras årligen gatuarbeten för en milj. kr., vilka helt anskaffas genom upplåning. Trots att högkonjunkturen börjar i och med år 6, antages arbetslösheten under detta år likväl vara så stor, att gatuarbetena måste fortsätta i oförminskad omfattning — jämför utvecklingen av de statliga arbetena år 1934 och 1935. Kol. 4 visar den del av annuiteten, som utgöres av amortering å lånen. Skillnaden mellan upplåning och amortering motsvarar summariskt taget den primära inkomstbildande effekten, jämför ovan sid. 24.

Som synes nå annuiteterna sitt maximum redan under år 5, d. v. s. det sista lågkonjunkturåret, och kostnaderna för gatuarbetena vila till lika stor del på skattebetalarna under låg- som under högkonjunkturen. Dessa bliva alltså ej lindrigare belastade under den förra, än om dessa arbeten hade fördelats jämnt på samtliga år samt omedelbart bekostats medelst skattemedel. Tager man hänsyn till att gatuarbeten, även om man så vitt möjligt söker koncentrera dem till lågkonjunkturen, likväl, i motsats till vad som förutsatts i tabell 6, även måste utföras under högkonjunkturen, och enligt förutsättningarna då skola bekostas medelst skattemedel, bliva dock skattebetalarna lindrigare belastade under den förra. Den inkomstbildande effekten upphör redan från och med år 5.

Ur konjunkturpolitisk synpunkt är detta föga lyckligt, men skall upplåningen vara amorterad innan nästa nedgångsperiod börjar, kan amorteringstiden ej generellt bestämmas längre. Snarare får det anses vara i längsta

**Tabell 8. Upplåning med två års amorteringsfrihet och därefter treårig amorteringstid.**

År	Upplåning Kr.	Annuitet Kr.	Amortering Kr.	Köpkraftstill- skott = kol. 2— kol. 4 Kr.	Skuld vid årets slut Kr.
1	2	3	4	5	6
1	1 000 000	40 000	—	1 000 000	1 000 000
2	1 000 000	80 000	—	1 000 000	2 000 000
3	1 000 000	440 000	320 000	680 000	2 680 000
4	1 000 000	800 000	653 000	347 000	3 027 000
5	1 000 000	1 160 000	1 000 000	—	3 027 000
6	1 000 000	1 160 000	1 000 000	—	3 027 000
7	—	1 120 000	1 000 000	-1 000 000	2 027 000
8	—	1 080 000	1 000 000	-1 000 000	1 027 000
9	—	720 000	680 000	- 680 000	347 000
10	—	360 000	347 000	- 347 000	—

laget att räkna med att högkonjunkturen skall fortsätta under fyra år efter det man ansett sig kunna avbryta investeringsprogrammet.

En möjlighet är att medgiva längre amorteringstider för de första årens lån än för de senare årens, varigenom en starkare förskjutning av kostnaderna gentemot högkonjunkturen äger rum. Man kunde t. ex. såsom ovan visas i tabell 7 medgiva åtta års amorteringstid under år 1 och 2, sex års under år 3 och 4 samt fem års under år 5 och 6. I så fall blir den inkomstbildande effekten starkare under lågkonjunkturen samt varar även under år 5.

En tredje möjlighet är att först medgiva tvenne års amorteringsfrihet, varefter amortering sker på tre år, se tabell 8. Detta har den fördelen, att kommuner, som under lågkonjunkturen utföra gatanläggningar, vilka först kunna utnyttjas under följande högkonjunktur, ej omedelbart belastas med amorteringar å dessa. Metoden har dock den olägenheten, att köpkraftstillskottet upphör redan under lågkonjunktursens sista år, men detta kan undvikas genom att liksom i tabell 7 förlänga amorteringstiderna för de första årens lån. En annan olägenhet är, att nedgången kan visa sig blott vara tillfällig. I så fall är det tänkbart, att uppskovet kommer att åtnjutas under en relativt god konjunktur, men sedan måste kompenseras under den verkliga lågkonjunkturen. Det oaktat synes denna låneform vara den ur konjunkturpolitisk synpunkt mest effektiva och bör följaktligen främst komma till användning.

Även för kommunerna medför lågkonjunkturen, om också ej i samma utsträckning som för staten, ökade driftsutgifter och minskat skatteunderlag. De få därför i allmänhet tillgripa såväl skattehöjningar som besparingsåtgärder, om budgeten skall kunna balanseras.

Böra kommunerna därför ej vara berättigade att under lågkonjunkturen även bekosta åtminstone vissa driftsutgifter medelst kortvarig upplåning av ovan behandlade slag? Häremot kan invändas, att tvånget att även under en depression balansera budgeten kan framtvinga en prövning av den kommunala förvaltningsapparatusens effektivitet samt utgöra en broms på den ständiga expansion av den kommunala verksamheten, vilken så ofta framkallar mer eller mindre berättigade farhågor. Men å andra sidan kan tvånget att täcka ett under lågkonjunkturen bildat underskott hindra, att den därpå följande högkonjunkturs goda ekonomiska läge frestar till en utbyggnad av den kommunala verksamheten, som blir svår att uppbära under en följande lågkonjunktur. I stort sett torde kommunalförvaltningen ha fördel av att få arbeta under möjligast stabila ekonomiska villkor. Vill man sätta igång en sparsamhetsaktion, bör man göra detta under en hög- och ej under en lågkonjunktur, då de avskedade ha svårt att få ny anställning och de minskade utgifterna kunna ytterligare skärpa depressionen.

De metoder för en konjunktur Anpassning av driftsbudgeten, som kommunerna förfoga över enligt gällande rätt, äro i huvudsak följande, jämför kap. 4.

I. Man kan upptaga underställningsfria lån under lågkonjunkturen samt återbetala dessa under högkonjunkturen.

II. Man kan under högkonjunkturen lägga upp en skatteutjämningsfond eller en särskild fond för något ändamål, som är att hänföra till driftsutgifterna, samt förbruka denna under lågkonjunkturen.

III. Man kan under lågkonjunkturen förbruka avskrivningsmedel, i den mån de ej äro erforderliga för skuld amorteringar, men taga igen detta genom att under högkonjunkturen bestrida kapitalinvesteringar medelst driftsmedel eller lägga upp så stora förnyelsefonder, att de täcka även lågkonjunkturs värdeminskningar.

Tillåter man, som de sakkunniga föreslagit, att under lågkonjunkturen bl. a. det normala årsbehovet av investeringar samt inventarier i motsats till vad nu är fallet får bestridas medelst lånemedel och alltså ej behandlas som löpande utgifter, erhålla kommunerna ytterligare en möjlighet att konjunktur Anpassa budgeten.

Den icke ovanliga metoden att under goda år beräkna budgeten med en positiv och under dåliga med en negativ marginal är däremot ej att rekommendera, då det är önskvärt, att budgetberäkningen är så tillförlitlig som möjligt. Den är dessutom föga effektiv, då över- eller underskottet skall medtagas bland följande års inkomster eller utgifter.

Medgiver man att kommunerna få underbalansera budgeten genom att låna till investeringar, som blott ha berättigande som arbetsanskaffningsobjekt och därför ej kunna anses öka kommunens förmögenhet, ligger det i och för sig intet orimligt i att även medgiva dem rätt att under en lågkonjunktur upptaga lån för att täcka rent löpande utgifter, t. ex. kontantunderstöd åt arbetslösa, mot att dessa återbetalas under följande högkonjunktur. Ur konjunkturpolitiska synpunkter kan detta vara önskvärt. Det skulle dock

innehålla ett så radikalt avsteg från nu gällande regler för det kommunala förmögenhetsskyddet, att det ej kan anses av omständigheterna motiverat. Anser man de nu existerande plus de ovan föreslagna möjligheterna till en konjunkturanpassad budgetpolitik otillräckliga, synes det mest ändamålsenligt att utvidga rätten att bilda en skatteutjämningsfond. Härpå finnes dock ej anledning att ingå i detta sammanhang.

En annan sak är, att det ekonomiska läget i en kommun i undantagsfall kan vara sådant, att även rena driftsutgifter måste täckas genom lån. Av någon anledning kan kommunens skatteunderlag undergå en stark minskning, som man ej räknar med skall bliva permanent, eller kan denna uppvisa ett onormalt stort antal arbetslösa, vilka på grund av brist på lämpliga arbetsobjekt måste tilldelas kontantunderstöd. Men dylika fall ha intet att göra med frågan om en konjunkturanpassad budgetpolitik.

Skall en anpassning till konjunkturväxlingarna av den kommunala anläggningsverksamheten på ovan föreslaget sätt kunna ske, är det nödvändigt, att planläggning på lång sikt av denna verksamhet sker. När en lågkonjunktur inträder, böra sålunda färdiga planer föreligga för de anläggningar, som under denna skola komma till utförande. I annat fall kommer antingen planläggningen att bliva bristfällig eller också draga så långt ut på tiden, att den konjunkturstimulerande effekten av arbetet förminsкас eller kanske helt uteblir.

## Å T T O N D E K A P I T L E T .

**De sakkunnigas förslag till upplåningsregler.**

De sakkunniga komma här att på reglerna för den kommunala lånekontrollen tillämpa de i föregående kap. anförda synpunkterna. Det är dock ej avsikten att uppgöra en detaljerad katalog över de avskrivningstider, som böra tillämpas vid olika slag av tillgångar. Redan en granskning av erfarenheterna i gällande praxis visar att detta ej är möjligt, då man måste taga hänsyn till de särskilda omständigheterna i det speciella fallet. De sakkunniga komma i stället att ange de allmänna riktlinjer, som man härvidlag enligt deras uppfattning bör följa, samt illustrera dessa med konkreta exempel. *I de frågor, som ej beröras, ansluta de sakkunniga sig till gällande praxis.*

Som redan framhållits i kap. 6 utgå de sakkunniga från att reglerna för den kommunala upplåningen skola bestämmas så, att *på lång sikt* ej någon minskning utan snarare en ökning av den kommunala förmögenheten äger rum. I detta avseende ansluta de sakkunniga sig alltså till gällande praxis. Däremot anse de en differentiering av de i denna tillämpade lånereglerna önskvärd, särskilt med hänsyn till önskemålet att uppmuntra kommunerna att koncentrera sina investeringar till lågkonjunkturen.

De sakkunniga skilja här i finansieringshänseende mellan trenne slag av kommunala utgifter.

I. Utgifter, som under alla förhållanden, d. v. s. oavsett vilket konjunkturläge som råder, få bekostas medelst lånemedel. Dock bör man under en lågkonjunktur — i avsikt att förmå kommunerna att koncentrera sina investeringar till denna — kunna i någon mån uppmjuka de eljest tillämpade amorteringsreglerna. Detta bör likväl ej få ske i så hög grad, att härigenom uppkommer risk för en förmögenhetsförsämring, utan även under lågkonjunkturen få amorteringstiderna ej överstiga den ekonomiska livslängden; i fråga om vad som förstås med denna hänvisas till sid. 69.

II. Utgifter som såvitt möjligt endast under en lågkonjunktur få finansieras med lånemedel och då i allmänhet blott medelst kortfristig upplåning, varmed här förstås upplåning, som är avsedd att amorteras under följande högkonjunktur.

III. Utgifter som överhuvud taget ej, utom i rena undantagsfall, få bekostas medelst lånemedel.



I samtliga dessa fall ankommer det på Kungl. Maj:t att, liksom nu är fallet, ej blott pröva, huruvida de av kommunerna föreslagna amorteringstiderna ej äro för långa med hänsyn till den beräknade livslängden — vid grupp III får denna fråga dock ej relevans —, utan även att undersöka, huruvida tillgången i fråga medför en sådan nytta för framtiden, att den skäligen bör få bekostas medelst lånemedel, samt huruvida den ej är onödigt dyr eller i övrigt mindre ändamålsenligt beskaffad. Att denna prövning bör ske på ett sätt, som ej onödigt kringskär kommunernas handlingsfrihet, är uppenbart.

De sakkunniga komma dels att angiva de låneregler, som böra tillämpas i »normala» fall, eller som här även något oegentligt säges under en högkonjunktur, dels ock de avvikelser härifrån, som böra kunna medgivas under en lågkonjunktur i syfte att då uppmuntra de kommunala investeringarna. Vid en extrem högkonjunktur eller eljest under exceptionella förhållanden — jämför nuvarande läge — kan det behövas en starkare kontroll av den kommunala upplåningen och investeringsverksamheten än den som eljest är erforderlig, men att angiva några generella regler härför är ej möjligt, då man måste utgå från då rådande läge på arbets- och kapitalmarknaden, tillgången på råvaror m. m.

I. *Utgifter, som alltid få bekostas medelst lånemedel.* Beträffande dessa innebär de sakkunnigas förslag ej större avvikelser från gällande praxis. Hit böra alltså i regel föras varaktiga tillgångar, som medföra så stor nytta för framtiden, att det är motiverat att även de kommande årens skattebetalare få bidra, ej blott till deras driftskostnader, utan även till förräntning och amortering av deras anskaffningskostnader. I likhet med gällande praxis föras till denna grupp ej det normala årsbehovet av investeringar, reparationer samt övriga investeringar, som utan svårighet kunna inrymmas under driftsbudgeten. Detsamma gäller om ombyggnader, vilka ej medföra något större mervärde. Till skillnad från gällande praxis föres till denna grupp ej heller sådana gatu- och avloppsledningsarbeten, vilka utan att medföra för ojämn belastning av skattebetalarna kunna finansieras på sätt som nedan föreslås under II. Däremot föres hit all anskaffning av mark.

I kap. 6 har framhållits, att man enligt de sakkunnigas uppfattning bör skilja mellan räntabla tillgångar, obligatorisk förvaltningsförmögenhet och icke obligatorisk sådan. De första tvenne slagen äro i finansieringshänseende mest likställda. Bekostar man en räntabel anläggning medelst skatte-medel, innebär detta uppenbarligen en kapitalplacering, varav kommunens medlemmar under följande år draga nytta genom lägre skatter. Bekostar man medelst skattemedel en tillgång, som kommunen är förpliktad att anskaffa, t. ex. en folkskolebyggnad, blir resultatet tydligen detsamma. Men genom att bekosta en icke obligatorisk tillgång medelst skattemedel undviker man blott att lägga en ny belastning på framtida skattebetalare — frånsett de driftskostnader denna kan medföra.

Enligt de sakkunnigas uppfattning finnes därför ingen anledning att i prin-

cip föreskriva olika amorteringstider vid räntabla tillgångar och vid den obligatoriska förvaltningsförmögenheten. Visserligen förränta och amortera de förra själva de för deras räkning upptagna lånen, men utgår man från att amorteringstiderna skola bestämmas så att de framtinga en viss tillväxt av den kommunala förmögenheten, är detta intet skäl att medgiva längre amorteringstider än vid övriga tillgångar. De äro dessutom ofta i särskilt hög grad underkastade risk för föråldring genom teknikens utveckling. Däremot böra amorteringstiderna vid den icke obligatoriska förvaltningsförmögenheten bestämmas kortare än vid den obligatoriska.

A. *Räntabla investeringar.* Hit räknas ej blott investeringar i kommunala affärsföretag och jordbruksegendomar utan även t. ex. exploateringsarbeten eller anskaffandet av aktier, allt under förutsättning att de vid en försiktig beräkning äro att anse som fullt räntabla. Hit är alltså ej att hänföra anskaffandet av kommunala renhållningsverk, badhus m. fl. företag, vilka i regel ej äro i stånd att förränta och amortera sitt anläggningskapital.

Å sid. 70 har framhållits, att de vid de kommunala affärsföretagen tillämpade amorteringsreglerna sannolikt i allmänhet äro strängare än som erfordras för att kompensera värdeminskningen genom slitage, teknikens utveckling o. dyl. samt möta de med driften förbundna ekonomiska riskerna. Enligt de sakkunnigas uppfattning böra de likväl i huvudsak bibehållas. Visserligen kan man säga, att de verka ojämnt genom att de kommuner, som ha kommunala affärsföretag, tvingas till en större kapitalbildning än de övriga, men hittills synes detta ej ha medfört någon olägenhet. Skälen för att ej låta markvärden motsvaras av en ständig upplåning ha redan angivits å sid. 56. Å sid. 65 f. ha de sakkunniga framhållit skälen för att man enligt deras uppfattning ej generellt bör frångå gällande praxis och — bortsett från vissa betydelsefulla undantag, såsom t. ex. under en lågkonjunktur, se vidare sid. 68 samt 81 f. — låta det normala årsbehovet av investeringar bekostas medelst lånemedel. Det kan räcka att erinra om att denna praxis enligt de sakkunnigas uppfattning på ett för kommunerna föga kännbart sätt medför en önskvärd kapitalbildning samt framför allt att det vore svårt att förhindra att en övergång till lånefinansiering medförde en konsumtion av i de kommunala företagen investerade skattemedel.

Vad själva amorteringstiden beträffar utgör trettio år uppenbarligen vid många tillgångar en relativt kort period. Detta gäller givetvis främst om tillgångar med beständig livslängd men även om ett antal övriga. Som ovan framhållits avskriva statens järnvägar broar på hundra år, bostadshus på sextiosju år och verkstadsbyggnader på femtio år, medan vattenfallsverket avskriver vägar, kraftstationsbyggnader, betongbroar, bostadshus m. m. på femtio år. I de av Svenska elektricitetsverksföreningen och Svenska gasverksföreningen utarbetade förslagen till avskrivningsnormer är maximitiden fyrtio år, jämför bilaga B.

Enligt de sakkunnigas uppfattning innebar det dock ett så stort framsteg med hänsyn till konsolideringen av kommunernas ekonomi, när man fastslog trettio år som den normala maximitiden, att det i regel ej finnes anled-

ning att frångå denna, särskilt som kommunerna ha anpassat sig efter den samma. Att den verkar något schematiskt synes snarare vara en för- än en nackdel, då man härigenom slipper besväret att beräkna den sannolika livslängden för olika slag av tillgångar, varvid trots all prövning misstag ej skulle kunna undvikas.

Vid räntabla tillgångar bör alltså trettio år liksom hittills utgöra den normala amorteringstiden för lånemedel placerade i jordbruksegendomar, tomter och markområden, vattenbyggnader, planeringsarbeten, vägar, järnvägar, bostadshus, verkstads-, förråds- och kontorsbyggnader av sten m. fl. fasta tillgångar, vilka på grund av sin beskaffenhet och sättet för deras användning kunna tillerkännas beständig eller lång livstid. Likaledes böra räntabla aktier amorteras på trettio år.

Vid gatuanläggningar o. dyl., vilka kunna anses som räntabla, enär de ingå i exploateringsarbeten eller eljest skola ersättas av enskilda fastighetsägare, bör man dock, liksom enligt gällande praxis, taga hänsyn till att kommunen kan få sina kostnader täckta inom en kortare tidrymd.

Vid träbyggnader, maskiner, ledningar, hamnkranar m. m. få tiderna givetvis förkortas under trettio år, så att man kan vara säker på att den ekonomiska livslängden är understigen. Det är här ej möjligt att giva några generella regler utan amorteringstiderna få bedömas från fall till fall liksom enligt gällande praxis, mot vilken de sakkunniga ej i detta fall ha anledning att göra några erinringar.

Från ovanstående regler böra dock undantag medgivas, av vilka här först skola behandlas tvenne. Angående övriga undantag se sid. 102.

I föregående kapitel har framhållits att det är tänkbart, att man genom någon uppmjukning av amorteringsreglerna skulle kunna förmå kommunerna att i högre grad än nu är fallet koncentrera även här behandlade slag av investeringar till lågkonjunkturen, även om möjligheterna för en sådan konjunktur Anpassning — framförallt beträffande gas- och elektricitetsverk — äro mycket begränsade. Det har dock framhållits, att amorteringstiderna ej få utsträckas över den ekonomiska livslängden, då detta skulle medföra en långvarig reduktion av den kommunala förmögenheten. Frågan blir alltså i vilka fall som amorteringstiderna med säkerhet avsevärt understiga denna. Det behöver knappast framhållas, att denna fråga är synnerligen svår att besvara, då den egentligen förutsätter att det vore möjligt att bedöma den framtida ekonomiska och tekniska utvecklingen. En jämförelse med enskild affärspraxis är här av föga värde. De där tillämpade, ganska varierande avskrivningstiderna grunda sig blott på en allmän erfarenhet av olika tillgångars livslängd och påverkas dessutom i hög grad av skattelagstiftningen, önskan att lägga upp dolda reserver m. m.

Däremot synas de av elektricitets- och gasverksföreningarna utarbetade förslagen till avskrivningstider vara av intresse. En jämförelse med de vid de statliga affärsföretagen tillämpade avskrivningstiderna visar, att de äro försiktigt beräknade. Vid medelstora och smärre kommunala elektricitetsverk böra enligt elektricitetsverksföreningens förslag kontors- och bostadsbyggnad-

der, vattenbyggnader, tunnlar, planeringsarbeten, vägar, järnvägar och broar avskrivnas på fyrtio år. Vid gasverk bör enligt gasverksföreningens förslag samma tid tillämpas å kontors- och bostadshus samt större planeringsarbeten. Enligt de sakkunnigas uppfattning skulle det ej medföra några risker, om Kungl. Maj:t under en lågkonjunktur medgäve en motsvarande förlängning av den maximala amorteringstiden. Däremot böra ej t. ex. maskinhallar vid elektricitetsverk och verkstadsbyggnader vid gasverk kunna erhålla en förlängd amorteringstid, då dessas ekonomiska livslängd i högre grad torde vara hotad av teknikens utveckling. Här föreslå också elektricitets- och gasverksföreningarna en avskrivningstid av trettio år. Likaledes bör under en lågkonjunktur amorteringstiden för de mest varaktiga tillgångarna vid vattenledningsverk kunna utsträckas till högst fyrtio år.

Elektricitets- och gasledningar pläga amorteras på femton till tjugo år. Enligt ovannämnda förslag utgör avskrivningstiden tjugofem år. För att uppmuntra kommunerna att koncentrera dessa anläggningar till lågkonjunkturen, dit även gatuaneläggningarna i görligaste mån böra koncentreras, bör Kungl. Maj:t då kunna medgiva en amorteringstid av tjugofem år. Dessamma bör gälla huvudrörnätet vid vattenledningsverket. Undantag utgöra givetvis — med tidigare angivet förbehåll — sådana ledningsarbeten, som äro att hänföra till det normala årsbehovet.

Däremot är det framtida värdet av den maskinella utrustningen ofta alltför svårt att beräkna för att det skall vara lämpligt att under en lågkonjunktur medgiva någon förlängning av de eljest tillämpade amorteringstiderna.

Det ovan sagda bör — givetvis med hänsyn tagen till omständigheterna i det speciella fallet — även kunna tillämpas vid övriga kommunala affärsföretag. Några exakta anvisningar är svårt att giva, men det kan framhållas, att det i första hand är vid sådana tillgångar, där en snabb föråldring på grund av teknikens utveckling synes mindre sannolik, som man under en lågkonjunktur bör kunna medgiva en förlängning av de eljest tillämpade amorteringstiderna.

Ha kommunerna uppfört hyreshus, som ej blott utgöra rent provisoriska bostäder, överstiger dessas livstid givetvis i regel betydligt fyrtio år, och att under en lågkonjunktur utsträcka amorteringstiden till denna tidrymd kan ej medföra någon risk för kommunernas ekonomi.

Någon motsvarande utsträckning av amorteringstiden bör däremot som regel ej få äga rum ifråga om tomter och markområden, då man ej ernår någon nämnvärd konjunkturstimulerande effekt genom att förmå kommunerna att koncentrera sina markinköp till lågkonjunkturen. Om ett jordområde anskaffas i samband med uppförandet av en byggnad eller annan anläggning, vid vilken amorteringstiden utsträcker till fyrtio år, bör dock undantag få ske. Ej heller vid lån, som upptages i och för inköp av aktier, bör amorteringstiden förlängas, för så vitt ej aktierna förvärvas i samband med en investering, vartill man kunnat få låna på mer än trettio år — en kommun kan t. ex. besluta att driva ett nyanskaffat företag i aktiebolagsform.

En annan, och enligt de sakkunnigas uppfattning mera effektiv, metod är att medgiva några års amorteringsfrihet vid investeringar, som företagas under en lågkonjunktur. Uppskovets längd bör bestämmas med hänsyn till tillgångens kostnad, dess beräknade livslängd samt till huru lång tid det kan antagas åtgå, innan den kan helt utnyttjas. Vidare bör man om möjligt söka taga hänsyn till depressionens sannolika varaktighet, då det i allmänhet ej är lämpligt att amorteringarna uppskjutas även efter det högkonjunkturen inträtt. Enligt de sakkunnigas uppfattning bör fem år i regel utgöra maximum. De amorteringsfria åren skola läggas till den normala amorteringstiden, så att t. ex. en kommun vid en tillgång, som i vanliga fall skall amorteras på trettio år, kan välja mellan antingen fyrtio års amorteringstid eller fem års amorteringsfrihet plus trettio års amorteringstid. Härav följer, att detta uppskov blott bör beviljas vid sådana tillgångar, vilka enligt vad ovan sagts kunna erhålla förlängd amorteringstid.

Vid övriga tillgångar skulle man blott kunna tänka sig ett uppskov med amorteringarna under lågkonjunkturen, som kompenseras genom ökade amorteringar redan under följande högkonjunktur, så att vid dennas slut den av uppskivet förorsakade förmögenhetsminskningen vore återvunnen. I allmänhet lägga visserligen lånetekniska skäl hinder i vägen härför, men vid den ovan å sid. 48 f. diskuterade »fria gäldsförvaltningen» är denna tankegång möjlig att realisera. Vissa svårigheter uppstå dock, när det gäller att bestämma den amorteringsfria periodens längd, jämför ovan sid. 88 f. Tilltages denna för kort, kan kommunen bliva belastad med dubbla amorteringar, medan lågkonjunkturen ännu varar. Göres den för lång, hinner uppskivet ej kompenseras under följande högkonjunktur. I allmänhet bör enligt de sakkunnigas uppfattning ej mer än tre års amorteringsfrihet medgivas.

Det andra undantaget från de normala amorteringstiderna följer av att dessa i vissa fall kunna medföra en alltför hård belastning av kommunernas ekonomi. Om t. ex. ett växande samhälle skall anskaffa vattenledningsverk, avloppsledningar eller reningsverk, kan det innebära för hård belastning av skattebetalarna att amortera dessa under trettio år. Härtill har man också tagit hänsyn i gällande praxis. Ett annat exempel utgör den av Stockholms stad planerade tunnelbanan, som kan beräknas draga en kostnad av åtskilliga tiotal milj. kr. I ett dylikt fall kan en avsevärt längre amorteringstid än trettio år vara motiverad — dock ej utöver den ekonomiska livslängden. Enligt de sakkunnigas uppfattning finnes det skäl att vara mindre restriktiv i fråga om sådana undantag vid de räntabla tillgångarna än vid de övriga, då de förra äro i stånd att själva förränta och amortera de för deras räkning upptagna lånen. Visserligen utgör detta som nämnts ej i allmänhet något skäl att förlänga amorteringstiden, men anskaffar en kommun en med hänsyn till dess skattekraft speciellt stor räntabel tillgång, vars genomsnittliga livslängd avsevärt överstiger trettio år, kan det innebära en onormalt stor kapitalbildning att tvinga kommunen att amortera densamma på denna tid.

B. *Den kommunala förvaltningsförmögenheten.* Till denna räknas här ej blott kyrkor, skolbyggnader, ålderdomshem, sjukhus m. fl. tillgångar, som överhuvud taget ej giva någon inkomst, utan även sådana kommunala företag, som ej äro i stånd att förränta och amortera sitt anläggningskapital, t. ex. renhållningsverk, badhus och slakthus. All icke räntabel mark är att hänföra hit — även sådan, som skall användas till gator o. dyl.; i fråga om dessas anläggningskostnader se nedan.

*Obligatoriska tillgångar.* Hit böra även räknas sådana tillgångar, där staten genom bidrag visar, att den anser det önskvärt att kommunerna anskaffa dem. Att en tillgång är obligatorisk eller därmed likställd betager givetvis ej Kungl. Maj:t rätten att pröva, huruvida den är anordnad på ett tillfredsställande sätt och i annat fall avslå kommunens låneansökan. Skulle en tillgång, som i och för sig är obligatorisk, vara större tilltagen än som är nödvändigt, bör en mot den överskjutande kostnaden svarande förkortning av amorteringstiden bestämmas eller sistnämnda kostnad omedelbart bestridas medelst skattemedel.

Av redan diskuterade skäl anse de sakkunniga, att även här den i praxis tillämpade amorteringstiden av trettio år vid tillgångar med beständig eller lång varaktighet i allmänhet bör bibehållas, då det ej finnes anledning antaga, att denna utgör en för hård belastning av kommunerna. Som regel böra alltså lånemedel, som investerats i tomtmark, stenbyggnader m. fl. icke räntabla, obligatoriska tillgångar med lång varaktighet, amorteras under trettio år. Träbyggnader böra i allmänhet amorteras på tjugofem år. Detsamma gäller folkskolebyggnader, så länge statens bidrag till anläggningskostnaderna utbetalas under tjugofem år. De sakkunniga ansluta sig likaledes till gällande praxis i fråga om gatumark o. dyl., jämför ovan sid. 20. Även vid tillgångar med kortare varaktighet böra nu tillämpade amorteringstider i regel bibehållas.

Det kan möjligen ifrågasättas, huruvida ej vid sjukhus en förkortning av den maximala amorteringstiden till t. ex. tjugofem år bör ske, då erfarenheten har visat, att dessa snabbt anses föråldrade. Landstingen pläga numera också i allmänhet låna på mindre än trettio år. Enligt de sakkunnigas uppfattning är någon obligatorisk förkortning av amorteringstiden dock ej erforderlig, även om det är önskvärt att lånen upptagas på kortare tid än trettio år.

Liksom vid de räntabla tillgångarna bör Kungl. Maj:t dock kunna göra undantag under en lågkonjunktur och i syfte att uppmuntra kommunerna att koncentrera sina investeringar till dessa då medgiva längre amorteringstider. Dessa få dock ej heller här överstiga den sannolika ekonomiska livslängden. Vid t. ex. kyrkor, ålderdomshem och obligatoriska administrationsbyggnader synes man — för såvitt det är fråga om stenbyggnader — utan risk under en lågkonjunktur kunna utsträcka amorteringstiden till fyrtio år. Så länge nuvarande bidragsregler tillämpas, bör amorteringstiden däremot ej kunna förlängas vid folkskolebyggnader. På grund av ovan diskuterade skäl bör ej heller vid sjukhus den normala amorteringstiden kunna förlängas. Vid tillgångar

med kortare varaktighet bör man kunna medgiva en förlängning av amorteringstiden med fem år.

I de fall, där amorteringstiden kan förlängas, bör alternativt, på samma sätt som vid räntabla tillgångar några, högst fem, års amorteringsfrihet kunna medgivas.

Vid *icke obligatoriska tillgångar* anse de sakkunniga på grund av i kap. 6 anförda skäl en förkortning av amorteringstiden önskvärd. Det är svårt att här giva några generella regler. Det finnes tillgångar, som visserligen ej direkt äro obligatoriska, men där det är så önskvärdt att kommunerna anskaffa dem, att de ej böra avskräckas därifrån genom någon skärpning av de vid de obligatoriska tillgångarna gällande amorteringstiderna. Att de verksamheter, vartill staten lämnar bidrag, böra hänföras till denna grupp har redan framhållits. Å andra sidan kan behovet av en tillgång vara så ringa, att den redan enligt gällande praxis ej får bekostas medelst lånemedel. Och även om en tillgång i och för sig skulle vara behöflig, kan den givas ett med hänsyn till kommunens behov onödigt dyrbart utförande.

Som huvudregel synes det lämpligt att fastställa, att amorteringstiden vid *icke obligatoriska tillgångar* ej får överstiga tjuugo år. Denna tid får då tillämpas vid tillgångar med beständig eller lång livstid, vilka om de varit att hänföra till någon av de tidigare behandlade grupperna erhållit en amorteringstid på trettio år. Från denna regel får dock som redan antytts undantag medgivas i båda riktningarna.

Å ena sidan kan en tillgång överhuvud taget eller på grund av det sätt, varpå den är beskaffad, vara av så tvivelaktig framtida nytta för kommunen, att om den överhuvud taget skall få bekostas medelst lånemedel, bör amorteringstiden förkortas. Å andra sidan kan behovet av en tillgång vara trängande, även om den ej är obligatorisk för kommunen. Antag att en kommun saknar ett varmbadhus och behovet härav är så starkt, att anläggningen av ett sådant ej kan uppskjutas till nästa lågkonjunktur. Beslutar kommunen i så fall att omedelbart bygga ett och är detta ej större än vad som motsvarar behovet inom kommunen, men det likväl skulle medföra en stark belastning av skattebetalarna att nedskära amorteringstiden under trettio år, finnes tydligen intet skäl att ej medgiva denna tid. Man bör även taga hänsyn till, om ett större belopp skattemedel skall investeras i inventarier.

Man bör dock ej så lätt frångå nämnda tjuugoårsperiod, att bestämmelsen härom blir rent illusorisk. Det bör ej räcka med att det råder ett livligt intresse inom en kommun för att anskaffa en tillgång, utan det skall vara uppenbart att denna verkligen blir av så stor nytta för dennas framtida medlemmar, att det kan anses skäligt att dessa få bidraga härtill i högre grad än som sker genom en tjuugoårig amorteringstid. Vidare bör dess anskaffande ej lämpligen kunna uppskjutas till följande lågkonjunktur, och slutligen bör anskaffningskostnaden ej vara så liten, att den utan svårighet kan amorteras på tjuugo år. Skillnaden mellan en tjuugoårig och en trettioårig annuitet är ej större än att den förra, om man räknar med 4 % ränta, utgör 7.36 % och den senare 5.79 % av anskaffningskostnaden. Utgör denna t. ex. 100 000 kr.,

medför den tjugooriga amorteringstiden en årlig merbelastning av 1 570 kr. i jämförelse med den trettioåriga. Man bör därför ej utan verkliga skäl välja den senare i stället för den förra. Om kommunen ej anser en tjugoorig amorteringstid möjlig, kan detta ofta visa, att dess intresse för den ifrågavarande anläggningen ej är särdeles stort.

Som redan framhållits i kap. 5 kan det, om de framtida skattebetalarnas intresse av en tillgång är diskutabelt, rent teoretiskt sett vara mera konsekvent att föreskriva, att en del av anskaffningskostnaden omedelbart bör täckas medelst skattemedel, än att föreskriva en förkortning av amorteringstiden. Att i regel göra detta skulle dock medföra för stark inskränkning i kommunernas handlingsfrihet, vilket ej hindrar att fall kunna tänkas, då detta är det mest lämpliga tillvägagångssättet. Antag t. ex. att en kommun under en högkonjunktur önskar företaga en investering, vilken utan svårighet skulle kunna uppskjutas i avvaktan på lågkonjunktur. Redan den omständigheten, att detta sannolikt medfört en kostnadssänkning, gör det motiverat att föreskriva, att om kommunen omedelbart vill utföra investeringen en del av kostnaderna skall täckas medelst skattemedel.

Önskar en kommun t. ex. uppföra ett museum eller ett konserthus, kunna kostnaderna ofta delvis täckas genom enskilda donationsmedel. Enligt de sakkunnigas uppfattning bör detta i allmänhet ej påverka amorteringstiden utan denna bör bestämmas till vad som eljest gäller för icke obligatoriska tillgångar. Visserligen kan sägas, att risken med en förlängning av amorteringstiden i detta fall är mindre än om hela anskaffningskostnaden hade måst upplånas. Men å andra sidan är det möjligt att amortera lånet så mycket snabbare.

Även vid icke obligatoriska tillgångar bör Kungl. Maj:t under en lågkonjunktur kunna medgiva en förlängning av de eljest tillämpade amorteringstiderna. En förlängning av den maximala amorteringstiden från tjugoo till trettio år samt för de kortare amorteringstiderna med fem år ligger närmast till hands. Givetvis får amorteringstiden aldrig överstiga den sannolika ekonomiska livslängden. Även här bör intill fem års amorteringsfrihet kunna medgivas.

De sakkunniga föreslå alltså, att Kungl. Maj:t under en lågkonjunktur skall kunna medgiva en förlängning av amorteringstiden vid såväl räntabla tillgångar som den obligatoriska och den icke obligatoriska förvaltningsförmögenheten, alternativt bevilja vissa års amorteringsfrihet. Det faktum, att förlängd amorteringstid eller amorteringsfrihet under vissa år kan påräknas, bör givas en sådan offentlighet, att kommunerna få kännedom därom och eventuellt kunna besluta att på grund därav företaga ifrågasatta investeringar. Ett sådant meddelande bör givetvis ej binda Kungl. Maj:t, när det gäller att pröva, huruvida en tillgång är att anse som behöflig och ändamålsenlig, utan innebär t. ex. blott att om den i vanliga fall hade erhållit trettio, kan den nu erhålla fyrtio års amorteringstid. Det vore även önskvärt, om kommunerna redan under en högkonjunktur kunde räkna med att Kungl. Maj:ts praxis i fråga om amorteringstiderna skulle uppmjukas, för såvitt denna ef-



terträdades av en svårare depression, så att de som följd därav kunde besluta att uppskjuta icke omedelbart erforderliga investeringar.

De sakkunniga ha redan framhållit, att även under en mera normal konjunktur i vissa fall en förlängning av de eljest tillämpade amorteringstiderna kan bliva nödvändig på grund av att dessa skulle medföra för stark belastning av skattebetalarna. Ytterligare tvenne undantagsfall äro tänkbara, jämför ovan sid. 69.

Bekostas en del av anskaffningskostnaden medelst skattemedel eller en särskild fond i fondbildningslagens mening, bör en förlängning av amorteringstiden för den återstående delen av kostnaden kunna medgivas — dock ej över den ekonomiska livslängden —, då skattebetalarna redan belastats med skälig andel av kostnaderna.

Detsamma bör vara fallet, för såvitt kommunen kan visa, att den investerat betydande skattemedel i övriga tillgångar. I så fall bör även andra undantag från de eljest tillämpade amorteringsreglerna kunna medgivas, t. ex. genom att även under en högkonjunktur hela det normala årsbehovet av investeringar får täckas medelst lånemedel. Man bör dock se till att de tillgångar, som få bekostas med lånemedel, ej ha kortare livslängd än de, vari skattemedlen äro investerade. Ett sådant medgivande bör endast lämnas i undantagsfall. I regel synes en kommun ej ha något större intresse av detsamma, då den i stället kan investera skattemedlen i den ifrågavarande tillgången.

Vid den icke obligatoriska förvaltningsförmögenheten är frågan, huru sådana investeringar, som främst äga berättigande som *arbetsanskaffningsobjekt*, skola finansieras, särskilt aktuell. Såsom räntabla investeringar ovan definierats, kunna dessa ej vara att hänföra till dessa investeringar. Detsamma gäller om de obligatoriska investeringarna. Skulle dessa emellertid i arbetsanskaffningssyfte givas större omfattning än som i och för sig är erforderligt, bliva nedan framförda synpunkter även tillämpliga på de överskjutande kostnaderna. Vad slutligen gatuaneläggningar o. dyl. beträffar användas dessa visserligen ofta som nödhjulsarbeten, men härtill taga redan de ordinarie av de sakkunniga föreslagna lånereglerna hänsyn.

I nuvarande praxis plägar man om möjligt förkorta amorteringstiderna vid kommunala nödhjulsarbeten, särskilt om dessa ej erhållit statsbidrag, för att på så sätt fortare avskryva den ej för framtiden nyttiga delen av kapitalet. I föregående kap. ha de sakkunniga framhållit det principiellt önskvärda i att detta sker redan under följande högkonjunktur, så att kommunen när nästa lågkonjunktur bryter in ej är belastad med kostnader från den föregående.

Teoretiskt sett mest konsekvent är att i så fall uppdelas lånet i tvenne poster, varav den som svarar mot den del av anskaffningskostnaden, som ej kan anses medföra något framtida värde, bör amorteras på samma sätt som här föreslås i fråga om gatuaneläggningar o. dyl., jämför nästa avsnitt. Skulle detta ställa sig för opraktiskt ur låneteknisk synpunkt — det torde främst kunna tillämpas vid vad ovan benämnts »fri gäldsforvaltning» — bör man

företaga en lämplig förkortning av amorteringstiden. Antag t. ex. att en tillgång äger beständig livslängd, men blott hälften av anläggningskapitalet med säkerhet motsvaras av någon nytta för framtiden, medan andra hälften blott kan motiveras ur arbetsanskaffningssynpunkt. Medgiver man en tjugooårig amorteringstid, är efter tio år den sistnämnda hälften avskriven. Visserligen är kommunens förmögenhetsställning härigenom ej lika god som om hela anläggningskostnaden ansetts medföra nytta för framtiden och därför amorterats på trettio år, men detta kan anses kompenseras av att den »nyttiga» delen i detta fall blir fortare slutamorterad.

II. *Investeringar, vilka såvitt möjligt under en högkonjunktur böra bekostas medelst skattemedel och under en lågkonjunktur medelst kortfristig upplåning.* Här föreslagna låneregler ha blivit så utförligt motiverade och skildrade i föregående kap., att det här räcker med en kort sammanfattning.

Hit äro att föra följande fem grupper av investeringar:

A. Gatu-, park- och avloppsarbeten etc. — frånsatt uppförandet av pumpstationer o. dyl. samt anläggandet av reningsverk. Undantag göres dock för räntabla investeringar liksom för anskaffandet av själva marken. Till de förra kunna gatu- och parkanläggningar i samband med fastighetsexploateringar vara att hänföra, liksom gatu- och parkanläggningar, varför ersättning erhålles av fastighetsägarna genom gatukostnadsersättningar el. dyl., jämför ovan sid. 60 och 83.

B. Investeringar, som ingå i det normala årsbehovet vid en förvaltningsgren och enligt ovan framlagda förslag ej få bekostas medelst lånemedel.

C. Större reparationer o. dyl., vilka ej anses medföra sådan nytta för framtiden, att de enligt gällande praxis få bekostas medelst lånemedel.

D. Investeringar, som enligt gällande praxis på grund av sin ringa storlek ej få bekostas med lånemedel.

E. Anskaffning av inventarier.

Under en högkonjunktur böra dessa investeringar bekostas medelst skattemedel, för såvitt detta ej skulle medföra för stark belastning av skattebetalarna — en möjlighet, som tydligen blott kan få betydelse vid den första och den sista gruppen. Endast i fråga om gatu- och parkanläggningar o. dyl. utgör detta ett undantag från gällande praxis, vilket utförligt motiverats å sid. 81 f. Större gatu- och parkanläggningar, broar och infartsvägar utgöra exempel på investeringar, vilka i allmänhet även under en högkonjunktur måste bekostas medelst lånemedel. Dessa böra dock ej upptagas på längre tid än som är erforderligt för att ej alltför hårt belasta skattebetalarna. Det bör vara denna synpunkt och ej den beräknade livslängden som i detta fall är bestämmande för amorteringstiden.

Under en lågkonjunktur bör Kungl. Maj:t däremot kunna medgiva, att samtliga dessa investeringar bekostas medelst lånemedel, vilka dock, för såvitt detta ej skulle medföra för hård belastning av skattebetalarna, böra amorteras under följande högkonjunktur. Är detta ej möjligt, bör lånetiden likväl ej sättas längre än som provas oundgängligt.

Frågan, vad som utgör för tung belastning å skattebetalarna, är givetvis en omdömessak, men liksom enligt gällande praxis bör man utgå från att större variationer ej böra förekomma i utbebiteringen.

Å sid. 88 ha de sakkunniga framhållit, att man här kan välja mellan flera typer av amorteringsregler. Enklast är att bestämma en femårig amorteringstid för samtliga lån av detta slag. I allmänhet kan man räkna med att denna är tillräckligt kort för att de skola vara slutamorterade vid inträdet av följande lågkonjunktur. Vill man lindra belastningen under lågkonjunkturen, kan man bestämma längre amorteringstid, t. ex. åtta år, för de lån, som upptagas vid dennas början, eller medgiva ett par års amorteringsfrihet, eventuellt kombinera båda dessa lånetyper. Uppskov med amorteringarna under lågkonjunkturen torde som redan nämnts vara den mest effektiva metoden att förmå kommunerna att koncentrera investeringar till denna.

Kungl. Maj:t bör kunna medgiva denna lånerätt för samtliga fem ovan nämnda slag av investeringar eller t. ex. blott för det första slaget. Den andra, tredje och fjärde gruppen ligger varandra dock så nära, att det i praktiken skulle ställa sig svårt att behandla dem på olika sätt. Vidare bör den kunna begränsas till särskilda delar av landet.

Har Kungl. Maj:t under en lågkonjunktur beslutat, att ovan nämnda investeringar i princip få bekostas medelst lånemedel, blir kontrollen relativt enkel. Det gäller blott att konstatera, att kommunen ej önskar låna till rent löpande ändamål eller att utgiften i fråga ej är så onödig, att upplåning överhuvud taget ej bör få tillgripas. Härvid får man ej blott taga hänsyn till tillgångens behövlighet för kommunen utan även till den betydelse den kan få som arbetsanskaffningsobjekt. Råder arbetslöshet i en kommun och utgör tillgången i fråga det bästa arbetsanskaffningsobjektet, bör kortfristig upplåning medgivas, även om nyttan för framtiden i och för sig är tvivelaktig. På grund av den korta amorteringstiden kan upplåningen ej medföra någon varaktig försämring av kommunens ekonomi. Härvid bör dock även hänsyn tagas till den ifrågasatta anläggningens driftkostnad.

III. Det har redan framhållits, att de sakkunniga ej finna skäl föreligga att frångå gällande praxis, att driftsutgifter ej få bestridas medelst lånemedel. Att stundom undantag från denna regel måste göras är självklart, men några generella direktiv härför äro ej möjliga att giva. Ett fall, då ett undantag kan bli nödvändigt, är om en kommuns skatteunderlag tillfälligt blir starkt försvagat, t. ex. genom en driftsinställelse vid ett företag. Ett annat är, om kommunen måste bestrida någon engångsartad driftsutgift av större omfattning, förorsakad av en tillfällig arbetslöshet, ett skadeståndsanspråk etc. Kan utgiften däremot antagas bli regelbundet återkommande, bör upplåning tydligen ej tillgripas. Det kan även tilläggas, att man bör vara försiktigare med sådana undantag under en hög- än under en lågkonjunktur.

## NIONDE KAPITLET.

**De ecklesiastika bostälernas lånefinansiering.**

De ecklesiastika boställena utgöras av prästgårdar och löneboställen.

I fråga om *prästgårdarna* kunna sakkunniga fatta sig kort. Som redan an-  
givits finna de sakkunniga ej skäl att i princip göra någon skillnad mellan  
dem och övriga för kommunerna obligatoriska tillgångar. Endast sådana ut-  
gifter, som skapa ett värde för framtiden, såsom tillbyggnader eller inlägg-  
andet av värmeledning, böra alltså få bekostas medelst lånemedel. Däremot bör  
det löpande underhållet täckas medelst driftsmedel. Detsamma bör gälla om  
sådana ombyggnader, vilkas kostnader utan svårighet kunna inrymmas under  
driftsbudgeten. Även amorteringstiderna böra motsvara de vid övriga obliga-  
toriska tillgångar tillämpade. Vid uppförandet av stenbyggnader bör den all-  
tså utgöra trettio och vid uppförandet av träbyggnader tjugofem år, medan  
ombyggnader o. dyl. böra amorteras under kortare tid. I syfte att förmå  
kommunerna att förlägga en ny- eller ombyggnad av prästgård till en låg-  
konjunktur, bör man på samma sätt som tidigare framhållits då kunna för-  
länga amorteringstiden, t. ex. för stenbyggnaders del till fyrtio år, eller med-  
giva några års uppskov med amorteringarna.

Givetvis kommer det i åtskilliga fall att möta svårigheter för ett pastorat  
att amortera anskaffningskostnaden för en prästgård på trettio eller fyrtio  
år, varför en förlängd amorteringstid kan bliva erforderlig. Innan en sådan  
medgives bör man dock undersöka, huruvida ej en besparing i anskaffnings-  
kostnaderna är möjlig. Begäres lånetillståndet under en högkonjunktur, bör  
man särskilt undersöka, huruvida ej byggnadsarbetet kan uppskjutas i av-  
vaktan på att en lågkonjunktur inträder, under vilken dels anskaffnings-  
kostnaderna sannolikt komma att ställa sig lägre, dels ock det som nyss  
nämnts bör finnas utsikt att erhålla förlängd amorteringstid.

Vid *löneboställena* tillämpas för närvarande delvis andra upplåningsregler  
än vid övriga kommunala tillgångar. Dels står här en särskild lånemöjlighet  
till buds, vid vilken man har möjlighet att erhålla längre amorteringstid än  
Kungl. Maj:t medgiver, dels ock plägar även Kungl. Maj:t medgiva rätt att  
medelst lånemedel bekosta reparationer m. fl. utgifter, som närmast äro att  
betrakta som driftskostnader.

Orsaken härtill har varit den särställning, som lönebostälernas inkomster  
intaga inom kommunernas hushållning. Pastoraten äro skyldiga att avlöna

sitt prästerskap, och till bestridandet av den kontanta avlöningen äga de i första hand disponera avkastningen av sina löneboställen. I den mån denna ej är tillräcklig härför, skall återstoden i första hand täckas genom utdebitering å de skattskyldiga inom pastoratet. Utdebiteringen skall dock ej överstiga ett av Kungl. Maj:t för året bestämt belopp, vilket högst får uppgå till 20 öre per skattekrona. Vad som därutöver erfordras för prästerskapets avlöning erhåller pastoratet från kyrkofonden. Under år 1939 voro enligt »Kommunernas finanser» av samtliga 1 377 pastorat 1 158 tillskottspastorat, d. v. s. de erhöilo bidrag ur kyrkofonden, samt 193 självförsörjande, medan blott 26 lämnade överskott till kyrkofonden.

Storleken av bidraget från kyrkofonden är alltså bl. a. beroende av lönebostälernas avkastning. Dessa förvaltas av pastoraten under kontroll av boställs- och stiftsnämnderna. För att pastoraten skola vara intresserade av att erhålla en god avkastning av sina löneboställen, utgår man vid bestämmandet av bidraget ej från den verkliga avkastningen utan från en s. k. normalavkastning.

Denna bestämmes av stiftsnämnden, i regel för en period av tio år framåt, och skall motsvara nettoavkastningen. Till grund för densamma lägges värdet av de intäkter, minskade med omkostnaderna, som kunna beräknas erhållas från bostället under förutsättning av mest ekonomisk förvaltning vid oförändrad brukningsmetod, se 1932 års lag om kyrkofond § 10. Jordbruken äro alltid utarrenderade och normalavkastningen kan därför bestämmas med ledning av arrendesumman. I fråga om den framtida intäkten av skog får man göra en, på grund av virkesprisens variationer givetvis mycket osäker, uppskattning. Pastoraten äro skyldiga att efter boställesnämndens bestämmande verkställa ny- och ombyggnader samt större reparationer. Arrendatorn skall bekosta mindre reparationer, se §§ 23 och 28 av 1932 års ecklesiastika boställsordning.

I princip skola alla omkostnader för bostället bestridas av dettas avkastning och alltså tillgodoräknas pastoratet vid bestämmandet av normalavkastningen. Detta gäller emellertid ej undantagslöst. Visar ett boställe underskott, fastställes normalavkastningen till noll, varför underskottet, som ej får avdragas från ett eventuellt överskott vid annat boställe inom pastoratet, ej ersättes av kyrkofonden.

När normalavkastningen fastställes, räknas räntor och amortering å lån som omkostnad. Har pastoratet ålagts att företaga en till- eller ombyggnad, gör man en uppskattning av annuiteten å den härför erforderliga upplåningen. Man söker härvid såvitt möjligt bestämma amorteringstiden så, att annuiteten ej blir så stor, att normalavkastningen visar underskott. Måste pastoratet upptaga ett lån, till vilket hänsyn ej tagits när normalavkastningen fastställes, får det i nästa normalavkastningsberäkning ersättning för erlagda amorteringar, vilka betraktas som förskotterade. Däremot får det ej ersättning för erlagda räntor.

För bestridandet av kostnaderna för ny- eller ombyggnad kan pastoratet erhålla förskott ur kyrkofonden. Detta skall återbetalas under högst tjugo,

eller där särskilda omständigheter anses böra föranleda längre återbetalningstid, högst fyrtio år. Statskontoret, som handhar utlåningen ur kyrkofonden enligt en av Kungl. Maj:t given instruktion, plägar i regel godtaga den amorteringstid, som antagits i normalinkomstberäkningen, för såvitt den ej överstiger fyrtio år.

Pastoratet äger dock, för såvitt det finner detta mera fördelaktigt, på vanligt sätt upplåna de erforderliga medlen. Kan upplåningen ej inrymmas inom den underställningsfria lånerätten kräves alltså Kungl. Maj:ts tillstånd. I motsats till statskontoret plägar Kungl. Maj:t ej taga hänsyn till den i normalinkomstberäkningen uppskattade amorteringstiden utan i regel ej medgiva längre amorteringstid än tjugufem eller trettio år. Å andra sidan kunna pastoraten genom lån på öppna marknaden erhålla lägre räntor än vid lån ur kyrkofonden, där räntan är 5 %.

I fråga om pastoratens intresse av amorteringstidens längd vid lönebeställningen kunna skiljas mellan tillskottspastorat, självförsörjande pastorat och överskottspastorat.

I fråga om de förstnämnda kan vidare skillnad göras mellan det fall, att amorteringstiden är bestämd, när normalavkastningen fastställs, och den verkliga annuiteten alltså räknas som omkostnad, och det fall, att amorteringstiden ännu ej är bestämd, varför man vid normalavkastningens fastställande får räkna med en uppskattad annuitet.

I förra fallet ha tillskottspastoratet närmast intresse av att amorteringstiden bestämmas så kort som är möjligt utan att göra normalavkastningen negativ, då härigenom en kapitalbildning äger rum på kyrkofondens bekostnad. Visserligen blir normalavkastningen så mycket större, när lånet är slutamorterat, men det är ej säkert att en förlängd amortering då medfört ett motsvarande tillskott från kyrkofonden. Å ena sidan är det tänkbart, att under de år, då man vid en förlängd amorteringstid fortfarande fått räkna annuiteten som omkostnad, denna hade gjort normalavkastningen negativ. Å andra sidan är det möjligt, att pastoratet, även om den utsträckta amorteringstiden hade minskat normalavkastningen, hade blivit självförsörjande under nämnda år.

Är amorteringstiden återigen ej bestämd, när normalavkastningen fastställs, har pastoratet under den för denna gällande perioden tydligen intresse av att den ej kommer att understiga den då beräknade, enär det ej får ersättning från kyrkofonden för skillnaden. I stället har det intresse av att den sättes längre, då den besparing i annuitet, som inträder under den löpande normalavkastningsperioden, kommer pastoratet till godo. Under följande perioder räknas den verkliga annuiteten som omkostnad, varför det i föregående stycke sagda blir tillämpligt.

Lika tydligt är, att självförsörjande pastorat äro intresserade av längsta möjliga amorteringstid, då den ökade framtida belastning denna medför kan komma att bäras av kyrkofonden. Detta gäller oavsett om annuiteten gör normalavkastningen negativ eller ej. Ett undantag är, om de genom en för-

kortning av amorteringstiden skulle bliva berättigade till bidrag ur kyrkofonden.

Vad slutligen de få överskottspastoraten beträffa, äro dessa intresserade av varje förkortning av amorteringstiden, som minskar deras bidrag till kyrkofonden, då det ej är nödvändigt att den kapitalbildning, som härigenom sker på dennas bekostnad, även kommer denna till godo. Det är ju tänkbart, att pastoratet i framtiden blir självförsörjande, i vilket fall det har intresse av minsta möjliga skuldbörda.

Av det ovan sagda framgår, att de synpunkter på amorteringstidens längd, som gälla för övriga kommunala tillgångar, ej utan vidare äro tillämpliga på lönebeställena. Å ena sidan är det tänkbart, att en förkortning av amorteringstiden på de nuvarande skattebetalarnas bekostnad ej kommer de framtida skattebetalarna utan kyrkofonden till godo. Å andra sidan är det möjligt, att en förkortning av amorteringstiden får bäras av kyrkofonden, utan att denna i framtiden erhåller en motsvarande kompensation härför. Frågan blir nu i vad mån man som följd härav bör medgiva undantag från de eljest vid den kommunala upplåningen tillämpade reglerna.

Det är framför allt här trenne frågor som äro av intresse nämligen 1) huruvida man vid bestämmandet av amorteringstiden bör taga hänsyn till att ett tillskottspastorat ej får ersättning för en negativ normalavkastning, 2) i vad mån man bör följa den vid normalavkastningens fastställande uppskattade amorteringstiden, samt 3) i vad mån man bör taga hänsyn till att de självförsörjande pastoraten ej med säkerhet få framtida ersättning för en kapitalbildning på de nuvarande skattebetalarnas bekostnad. Nedanstående synpunkter äro i första hand tillämpliga på de lån, som underställas Kungl. Maj:ts fastställelse, men de sakkunniga vilja ifrågasätta, huruvida samma regler böra tillämpas vid kyrkofondens utlåning. Ha pastoraten möjlighet att låna till lägre ränta på den öppna marknaden, böra de ej frestas att anlita kyrkofonden enbart av det skäl, att statskontoret plägar medgiva längre amorteringstid än Kungl. Maj:t.

1) Enligt de sakkunnigas uppfattning är det uppenbart, att man ej i syfte att undvika en negativ normalavkastning bör utsträcka amorteringstiden längre än vad som motsvaras av den ifrågavarande tillgångens ekonomiska livslängd, då i annat fall en kapitalförbrukning äger rum. Däremot kan det diskuteras, huruvida man ej, för såvitt normalavkastningen i annat fall blir negativ, bör avstå från den eljest vid den kommunala upplåningen tillämpade grundsatsen, att amorteringstiden skall understiga den ekonomiska livslängden. Ett dylikt undantag kan jämföras med de undantag från eljest tillämpade upplåningsregler, som Kungl. Maj:t plägar medgiva i fall, där dessa skulle medföra en oskälig belastning av skattebetalarna.

Upptages ett lån, som man ej räknat med när normalavkastningen fastställts, får dettas annuitet ej avdragas från denna. Det är alltså först normalavkastningen under följande period, som blir av intresse, och det är ej alltid möjligt att beräkna dennas storlek och därmed avgöra, huruvida en viss amorteringstid kommer att göra normalavkastningen negativ eller ej.

Har man återigen vid fastställandet av normalavkastningen för den löpande perioden tagit lånet med i beräkningen, så får pastoratet omedelbart bära den kostnadsökning, som följer av att amorteringstiden bestämmes kortare än beräknat. Detta gäller visserligen oavsett om normalavkastningen härigenom blir negativ eller ej, men kunna stiftsnämnderna ej räkna med att man tager viss hänsyn till att normalavkastningen ej bör vara negativ, komma de givetvis att rätta de uppskattade amorteringstiderna därefter. Frågan blir alltså, huruvida Kungl. Maj:t bör godtaga en uppskattad amorteringstid, vilken i avsikt att undvika en negativ normalavkastning, satts något längre än som är sedvanligt. En invändning häremot är, att Kungl. Maj:ts handlingsfrihet i så fall blir i viss utsträckning bunden av det sätt, varpå övriga poster i normalavkastningen beräknas.

Härtill kommer, att även om man utgår från att amorteringstiden i syfte att undvika en negativ normalavkastning såvitt möjligt bör sammanfalla med den verkliga ekonomiska livstiden, är det ej möjligt att bestämma denna från fall till fall, utan man måste även i så fall tillämpa vissa schematiskt bestämda amorteringstider. För att minska risken för kapitalförbrukning få dessa tagas till med en viss säkerhetsmarginal. I praktiken vore därför ej alltid mycket vunnet med att frångå de vid övriga kommunala tillgångar gällande amorteringstiderna. I stället kan man tänka sig, att ett pastorat under en följande period erhåller ersättning för att normalavkastningen tack vare amorteringarna varit negativ. Att gå närmare in härpå skulle dock vara att gå utom området för de sakkunnigas uppdrag.

2) Visserligen bör Kungl. Maj:t taga all den hänsyn till den vid fastställandet av normalavkastningen uppskattade amorteringstiden, som tillkommer ett av sakkunnig myndighet avgivet yttrande. Men att därutöver binda sig vid denna uppskattning, vore att avstå från den Kungl. Maj:t tillkommande prövningsrätten. Att pastoraten ej under löpande period få ersättning för den genom amorteringstidens förkortning ökade annuiteten har ej större betydelse, då stiftsnämnden i allmänhet kan beräkna huru lång amorteringstid Kungl. Maj:t kommer att medgiva. En möjlighet vore att sänka normalavkastningen, för såvitt amorteringstiden blir kortare än som antagits, eller medgiva pastoratet ersättning under följande perioder, men de sakkunniga ha ej anledning att gå närmare in härpå. Ej heller bör man, så länge nuvarande bidragsregler gälla, medgiva tillskottspastorat längre amorteringstid än som antagits vid normalinkomstberäkningen, då pastoratet i annat fall finge ett extra tillskott från kyrkofonden.

3) Vad de självförsörjande pastoraten beträffar är det visserligen som ovan framhållits ej säkert, att de i framtiden få nytta av att ett lån amorteras på en tid, som understiger den ekonomiska livslängden. Men denna möjlighet äger enligt de sakkunnigas uppfattning i allmänhet ej så stor praktisk betydelse, att det finnes skäl att enbart för dennas skull frångå de vid övriga kommunala tillgångar tillämpade amorteringsreglerna.

Enligt de sakkunnigas uppfattning bör därför även vid löneboställen huvudregeln vara, att jordförbättringar, stenbyggnader o. dyl. amorteras på



trettio — under en lågkonjunktur fyrtio — år, större träbyggnader på tjugofem — under en lågkonjunktur trettio — år etc. Reparationer samt därmed jämförliga smärre till- och ombyggnader böra däremot föras direkt på driftsbudgeten. I de fall, där dessa regler skulle medföra en oskäligen belastning av skattebetalarna, bör dock en utsträckning av amorteringstiden, dock ej utöver den ekonomiska livslängden, få äga rum. I första hand blir det här frågan om fall, där tillämpningen av ovanstående amorteringstider skulle göra normalavkastningen vid tillskottspastorat negativ. Förutsättningen bör dock vara, att övriga poster i normalavkastningen ej äro för lågt beräknade. Att t. ex. i så fall vid stenbyggnader medgiva en amorteringstid av fyrtio år bör ej innebära någon fara för pastoratets ekonomi. Däremot bör man blott i nödfall medgiva att, såsom nu ofta sker, även underhållskostnader täckas genom upplåning.

## TIONDE KAPITLET.

### Den centrala lånekontrollen.

De sakkunniga ha i det föregående framlagt förslag beträffande viss konjunktur Anpassning av den kommunala anläggningsverksamheten och i avslutning därtill förordat revision av gällande låneregler för att vinna detta syfte. Ett realiserande av detta förslag medför, att ökade krav måste ställas på den centrala granskning, som inom Kungl. Maj:ts kansli företages av de kommunala låneansökningarna.

Skall den eftersträfvade konjunkturutmätningen kunna ernås, måste nämligen ansökningarna bedömas icke blott ur hittills brukliga synpunkter, om lånebeslutet tillkommit i laga ordning, om den avsedda anläggningen är lämplig och kostnaderna för densamma skäliga, utan hänsyn måste även tagas till anläggningens angelägenhetsgrad och möjligheten av dess uppskjutande till den ur konjunktursynpunkt lämpligaste tidpunkten. Självfallet är, att sistnämnda övervägande är av synnerligen ömtålig art och lätt kan leda till komplikationer samt förorsaka irritation hos de lånesökande kommunerna.

Sakkunniga vilja med hänsyn härtill ifrågasätta, huruvida det icke skulle vara lämpligt, att den kommunala medverkan vid låneansökningarnas granskning och prövning, som redan nu sker beträffande städerna, utvidgas till att avse även övriga kommuner. Sakkunniga vilja med andra ord föreslå inrättande av ett kommunalt finansråd efter förebild av det redan existerande Svenska stadsförbundets finansråd.

Beträffande dettas organisation och verksamhet må följande kortfattade uppgifter meddelas.

Svenska stadsförbundets styrelse ingav den 22 mars 1917 till Kungl. Maj:ten en plan för utvidgandet av förbundets verksamhet i kommunalfinansiella frågor genom inrättandet av bl. a. ett stadsförbundets finansråd. Planen förutsatte bidrag av statsmedel, och med bifall till Kungl. Maj:ts prop. nr 244 till 1918 års lagtima riksdag anvisade denna också dels ett anslag för år 1918 om 4 000 kr., dels ock ett anslag för år 1919 om 8 000 kr.

Under följande år har finansrådet — dock ej regelbundet — erhållit statsbidrag. Under åren 1920—1922 utgick detta med 12 000 kr., under år 1923 med 6 000 kr., under åren 1924—1931 med 4 000 kr. och under år 1932 med 2 000 kr. Under åren 1933—1935 utgick intet anslag. Under åren 1936—39 erhöll rådet anslag om 4 000 kr., men sedan dess har intet statsbidrag utgått.

Finansrådet består av fyra kommunala ledamöter. En ledamot, tillika ordförande i rådet, utses av Svenska stadsförbundets styrelse. Tre ledamöter jämte lika antal suppleanter väljas av stadsförbundets ordinarie kongress för tiden intill dess nästa kongress avslutats. Därjämte utser Kungl. Maj:t en representant i rådet. Härtill har förordnats föredraganden för kommunala låneärenden i finansdepartementet.

Finansrådet har bl. a. till uppgift att med uppmärksamhet följa de kommunala finansförhållandenas utveckling och göra de framställningar till statliga och kommunala myndigheter, som rådet i samband därmed finner nödiga, samt att efter remiss avgiva yttrande över ansökningar av stadskommuner om tillstånd att upptaga lån ävensom i andra ansökningsärenden, som angå stadskommunernas finansförvaltning.

Rådets remissverksamhet, vilken är dess huvuduppgift, är av betydande omfattning. Sålunda har finansrådet under treårsperioden 1930—32 behandlat 543 låneremisser, under åren 1933—35 916 låneremisser, under åren 1936—38 1 075 ärenden, varav 998 avsågo rätt att upptaga lån eller teckna borgen, 48 kommunal fondbildning och 29 skatteutjämning, samt under åren 1939—41 984 ärenden, varav 929 avsågo rätt att upptaga lån eller teckna borgen, 33 kommunal fondbildning och 22 skatteutjämning. Minskningen under sistnämnda period beror på av kriget förorsakade förhållanden.

Att finansrådet i hög grad bidragit till införandet av en individuell låneprövning och i övrigt medverkat till en konsekvent och med hänsyn till kommunernas finanser sund lånepolitik, har tidigare framhållits.

För de övriga slagen av kommuner finnes emellertid icke något motsvarande organ, och ej heller ha låneansökningar från landskommuner och landsting remitterats till finansrådet. När det gäller ärenden av mera principiell betydelse, ha dessa dock i vissa fall remitterats till resp. kommunförbund, nämligen Svenska landskommunernas förbund och Svenska landstingsförbundet. Något direkt behov av ett stadsförbundets finansråd motsvarande organ för dessa kommuner har hittills knappast förelegat, då deras låneansökningar i regel varit relativt enkla i jämförelse med de mera invecklade förhållanden, som förefinnas beträffande stadssamhällenas låneärenden. Emellertid föreligga, som ovan framhållits, starka skäl för att — om, såsom sakkunniga föreslagit, låneprövningen skall utvidgas till en prövning av den ur konjunktursynpunkt lämpligaste tiden för anläggnings utförande — ett rådgivande institut av samma karaktär som det nuvarande finansrådet bör komma till stånd även beträffande landsting och landskommuner.

Att i detta syfte tillskapa särskilda finansråd för landsting och landskommuner kan icke anses rationellt. Dessa råd skulle nämligen var för sig få en relativt liten arbetsbörda och på grund därav icke besitta den allsidiga erfarenhet och insikt i hithörande frågor, som är en nödvändig förutsättning för arbetet. Sakkunniga ha därför stannat för att ett för olika kommuner gemensamt finansråd bör tillskapas.

Rådet bör enligt sakkunnigas mening bestå av tre representanter för stadskommunerna, en för landstingen och en för landskommunerna. Dessa repre-

sentanter böra utses av styrelserna för Svenska stadsförbundet, resp. Svenska landstingsförbundet och Svenska landskommunernas förbund för en tid av tre år. Därjämte bör rådet bestå av en av Kungl. Maj:t utsedd ledamot, som bör äga särskild erfarenhet i finansiella frågor, t. ex. en representant för riksbanken eller riksgäldskontoret. Rådet skulle sålunda bestå av sammanlagt sex ledamöter. För varje ledamot bör finnas en suppleant. Rådet bör självt äga utse ordförande och vice ordförande. För att understryka rådets kommunala karaktär, böra ordföranden och vice ordföranden alltid utses bland de kommunala representanterna. För att rådet skall kunna fylla sin uppgift bör det ha tillgång till en särskild föredragande, vilken bör äga såväl omfattande kommunal erfarenhet som kunskap om finansiella förhållanden. Även erforderlig kanslipersonal bör stå till rådets förfogande.

Rådets viktigaste uppgift skulle, som nämnts, vara att fungera som remissinstans beträffande olika slag av kommunala låneansökningar. Självfallet är det icke nödvändigt, att alla låneansökningar remitteras dit, men i regel böra frågor, som hava principiell betydelse eller avse lån av större omfattning, hänskjutas till rådet. Det bör därjämte beredas tillfälle att yttra sig rörande andra likartade frågor, såsom fonderingsärenden, frågor om ingående av borgen och om fördelningen av skatteutjämningsbidrag o. dyl. Nya lagförslag, som avse det kommunala finansväsendet, böra även underställas rådet. Vidare bör rådet på Kungl. Maj:ts uppdrag kunna anförtros speciella utredningsuppdrag rörande spörsmål, som sammanhånga med kommunernas finansiella förhållanden. Självfallet bör rådet även utöva en rådgivande och upplysande verksamhet i förhållande till kommunerna, t. ex. med avseende å planläggningen av de kommunala anläggningsarbetena med hänsyn till konjunkturväxlingarna.

Sakkunniga äro övertygade om att ett råd, sammansatt på ovan angivet sätt, och med uppgifter, som nyss antytts, skulle bliva till stor nytta för den kommunala hushållningen och avsevärt underlätta den låneprövning, som ankommer på Kungl. Maj:t. Det säger sig självt, att i samma mån som större befogenheter tilläggas den centrala myndigheten och därmed den kommunala självstyrelsen i motsvarande grad minskas, behovet av ett dylikt representativt organ för kommunerna blir allt större. I själva verket hålla sakkunniga före, att utan ett dylikt organ kan knappast den föreslagna mera vittgående låneprövningen bliva möjlig, eller i allt fall komma att kännas som ett alltför stort intrång i kommunernas rätt till självstyrelse.

Med hänsyn till den betydelse, ett dylikt råd kan väntas få dels ur hela samhällets synpunkt såsom allmänt konjunkturutjämnande faktor, dels ur statens speciella synpunkt med hänsyn till den lättnad, det är avsett att bringa de statliga myndigheterna vid en nog så ömtålig prövningsuppgift, synes det sakkunniga skäligen, att rådet erhåller bidrag av statsmedel till sin verksamhet. Statsbidrag ansågs motiverat till stadsförbundets finansråd vid dess tillkomst, och bidrag till detsamma har utgått under en följd av år, även om detta under vissa år av budgetekonomiska skäl indragits. Skall emellertid det nu ifrågasatta kommunala finansrådet kunna arbeta under

säkra förhållanden, måste det förutsättas, att statsbidraget till detsamma erhåller en mera fast karaktär.

För bedömning av de kostnader, staten bör påtaga sig, vilja de sakkunniga något närmare belysa, huru de tänkt sig kostnaderna och kostnadsfördelningen för det föreslagna rådet.

Rese- och traktamentsersättningar till rådets ledamöter böra, i vad avser de kommunala ledamöterna, bestridas av de olika kommunförbunden, vart och ett för sina representanter och enligt de grunder, varom överenskommelse kan träffas. Traktamentsersättning till den av Kungl. Maj:t utsedda ledamoten bör däremot bestridas av statsmedel enligt av Kungl. Maj:t fastställda grunder. Då för stadsförbundets finansråd med dess fem ledamöter hithörande kostnader årligen uppgått till c:a 5 000 kr., kan uppskattas att för det nu ifrågasatta rådet kostnaderna skola stanna vid c:a 6 000 kr., varav huvudparten skulle falla på de kommunala representanterna. På statens del skulle endast komma ett belopp om högst 200—300 kr. per år.

Särskild vikt ligger som ovan nämnts uppå, att det nya rådet får en duglig, kunnig och erfaren föredragande. Det är därför nödvändigt, att arvodet till denne ej tilltages för snävt. Föredraganden i stadsförbundets finansråd erhåller för närvarande ett arvode om 4 000 kr. Med beaktande av att det nya rådets arbetsbelastning torde bliva ej oväsentligt större, synes arvodet till föredraganden i det föreslagna rådet icke kunna sättas lägre än 6 000 kr. per år. Sakkunniga utgå härvid från, att denna befattning bör vara en bissyssa, som ej helt kräver sin man. Det synes enligt sakkunnigas mening motiverat, att staten påtager sig kostnaderna för detta arvode.

Lokal för det föreslagna finansrådets sammanträden torde kostnadsfritt kunna tillhandahållas av något av de kommunala förbunden. Även det med rådets verksamhet förenade expeditjonsarbetet synes mot ersättning kunna ombesörjas av något av dessa förbund, varvid det ligger närmast, att stadsförbundet, som har tidigare erfarenhet på detta område, påtager sig denna uppgift. Att beräkna kostnaderna härför är svårt, då man på förhand icke kan förutse rådets arbetsbörda. Sannolikt behöva dessa kostnader icke överstiga 4 000 kr. Det synes sakkunniga skäligt, att staten bidrager till dessa kostnader med förslagsvis 2 000 kr. Överskjutande kostnader skulle fördelas mellan de kommunala förbunden i samma proportion, efter vilken de äro representerade i rådet.

I enlighet med vad sålunda anförts, torde följande kostnadsstat för rådet kunna uppgöras:

Rese- och traktamentsersättningar .....	kronor	6 000.
Föredragande, arvode .....	»	6 000
Expeditjonskostnader, porto o. d. högst .....	»	4 000
		<hr/>
		Kronor 16 000.

Av detta belopp skulle staten, i enlighet med vad ovan föreslagits, gälda 8 000, vartill kommer traktamentsersättningen till den av staten utsedda ledamoten, medan de tre kommunförbunden skulle få påtaga sig ungefär samma

belopp. Den kostnad, som sålunda skulle ankomma på staten, överensstämmer nära med det statsbidrag, som stadsförbundets finansråd tidigare under vissa år åtnjutit. Då genom rådets verksamhet, den låneprövning, som sker inom finansdepartementet, kan väntas bliva avsevärt underlättad, torde de besparingar, staten härigenom gör, i huvudsak uppväga det föreslagna statsbidraget till rådets verksamhet.

Därest det föreslagna kommunala finansrådet kommer till stånd, torde någon större omorganisation av den centrala låneprövningen inom Kungl. Maj:ts kansli knappast vara påkallad.

Emellertid vilja de sakkunniga i detta sammanhang beröra några spörsmål, som sammanhånga med eller hava betydelse för den centrala lånegranskningen.

Det viktigaste avser tidsutdräkten med avgörandet av kommunala låneärenden. Det har under de gångna åren varit en ständigt källa till klagomål över att kommunerna igångsatt anläggningar, som avses att bekostas med lånemedel, innan lånetillstånd erhållits. Mången gång har anläggningen t. o. m. stått färdig, innan lånetillstånd ens sökts. Till en del har detta sin grund i kommunala försummelse, men det har hänt, att på grund av tidsutdräkten med erhållande av lånetillstånd en kommun varit tvungen att av olika skäl igångsätta företaget. Ett önskemål är sålunda, att låneprövningen sker så snabbt som möjligt. En förutsättning härför är, att lånehandlingarna redan från början äro så fullständiga och uttömmande som möjligt, så att återremisser för desammas komplettering kunna undvikas. Särskilt vid den mera omfattande prövning, som enligt vad ovan föreslagits skall komma till stånd, är det av vikt, att så fullständiga uppgifter som möjligt lämnas i lånehandlingen. Upplysning bör därför lämnas kommunerna, huru en låneansökan bör upprättas. Vidare är det önskvärdt, att erforderliga remisser ske snabbt, och självfallet bör det kommunala finansrådet så organisera sina sammanträden, att remisserna till detta förorsaka minsta möjliga tidsförlust.

Kan man på ett rationellt sätt förkorta tiden för låneansökningarnas prövning, torde antalet fall, där statsmakternas ställas inför ett fullbordat faktum, väsentligt minskas. Man har då också rätt att fordra, att kommunerna icke påbörja företag, innan lånetillstånd erhålles. Om ett dylikt förfaringssätt redan tidigare varit ägnat att väcka betänkligheter, bliva dessa desto större, när den kommunala anläggningsverksamheten, såsom föreslagits, i görligaste mån skall inlemmas i samhällets konjunkturutjämnande strävanden. Ett öppet åsidosättande av regeln, att lånetillstånd först skall erhållas, innan ett företag igångsättes, bör enligt sakkunnigas mening medföra, att väsentligt strängare låneregler tillämpas.

Särskilda förhållanden föreligga beträffande större, fortlöpande arbeten. Anslag av lånemedel till dylika arbeten beviljas, särskilt i de större städerna, ofta för ett år i sänder. Om lånemedelsanslaget förbrukats under året, kan arbetet självfallet icke avbrytas i avvaktan på Kungl. Maj:ts beslut om till-

stånd att upptaga ett nytt lån för ändamålet, utan arbetet måste fortgå i vanlig ordning. Kungl. Maj:t sättes i dylika fall i efterhand och blir vid sitt beslut i viss mån bunden av redan träffade dispositioner. För att komma ifrån detta förhållande, kan ifrågasättas, att lånemedelsanslagen beräknas, icke som nu vanligen är fallet för kalenderår, utan med hänsyn även till behovet under exempelvis första kvartalet påföljande år.

I syfte att underlätta för större låntagare att mera snabbt erhålla besked, huruvida en anläggning får finansieras med lånemedel, infördes de s. k. preliminära lånetillstånden, vilka som nämnts inneburo, att beslutet om bestridande av viss utgift med lånemedel underställdes Kungl. Maj:ts prövning och att senare tillstånd till själva lånets upptagande meddelades. På sakkunnigas förslag har det tidigare praktiserade förfarandet med dessa preliminära lånetillstånd nu upphört, då de bidro till att minska överblicken över den kommunala anläggningsverksamheten under en viss given tid. Någon anledning att på nytt införa desamma föreligger enligt sakkunnigas mening ej; fastmera skulle de konjunkturutmätande strävandena försvåras, därest dylika förhandsutfästelser göras. Det synes nämligen nödvändigt, att hela låneärendet prövas på en gång och i ett sammanhang, för att man skall erhålla den nödvändiga överblicken.

Som ett led i den strängare kapitalhushållning, som under början av rådande kristid infördes, ingick bl. a. avknappning av den tid, inom vilken ett lån skulle vara upptaget, efter det lånetillstånd erhållits. Tidigare var denna frist ett år, men den avkortades sedermera till ett halvt år. Vissa olägenheter föreligga emellertid för kommunerna med en dylik bgränsning; då de härigenom få mindre möjlighet att avvakta lämpligaste tidpunkt för upptagande av lån. Det är därför önskvärt, att en återgång till den tidigare ordningen sker, så snart förhållandena bliva mera stabiliserade.

Liksom för närvarande är fallet, är det önskvärt, att även i fortsättningen för vinnande av erforderlig kontroll och översikt kommunerna anmodas meddela Kungl. Maj:t så snart ett lån upptagits ang. lånets storlek, långivare och lånevillkor samt att fortlöpande förteckningar härom föras.

## Sammanfattning.

De sakkunniga hava i enlighet med givna direktiv i första hand undersökt möjligheterna för en konjunkturanpassning av den kommunala anläggningsverksamheten och i anslutning därtill behandlat grunderna för den kommunala upplåningen över huvud.

Såsom bakgrund till sina förslag hava sakkunniga framlagt vissa statistiska uppgifter angående den kommunala upplåningen och anläggningsverksamheten under åren 1926—1939. Av de meddelade uppgifterna framgår, att den kommunala upplåningen är av relativt liten betydelse för kreditmarknaden. Den har under den angivna perioden sammanlagt ej uppgått till mer än 387 miljoner kr., medan det av den kommunala hushållningen skapade köpkraftstillskottet blott utgjort c:a 242 miljoner kr. Den kommunala investeringsverksamheten har i stort sett följt konjunkturcykeln, så att den varit större under hög- än under lågkonjunkturen. Till följd härav ha kommunernas köpkraftstillskott varit negativt under lågkonjunkturen i början av 1930-talet, varigenom de i någon mån motverkat den av staten förda aktiva konjunkturpolitiken. De sakkunnigas undersökningar visa vidare, att kommunerna fört en synnerligen försiktig finanspolitik. Så har t. ex. den totala kommunala förmögenheten under åren 1926—39 ökats med över 700 miljoner kr.

På grund härav anse de sakkunniga, att de luckor i det kommunala förmögenhetsskyddet, som fortfarande existera, äro av ringa praktisk betydelse. Mera betydelsefull än en utbyggnad av det formella förmögenhetsskyddet är en klarare och enhetligare kommunal bokföring, vilken på ett fullständigare sätt än nu ofta är fallet visar, huru kommunernas låne- och budgetpolitik påverkar deras förmögenhetsställning. De sakkunnigas förslag syfta ej heller till en åtstramning av den kommunala lånepolitiken utan till en differentiering av densamma med hänsyn dels till de olika kommunala tillgångarnas beräknade livslängd, dels ock till önskvärdheten av att de kommunala investeringarna i högre grad koncentreras till lågkonjunkturen.

En olägenhet med nuvarande lånekontroll är, att kommunerna måste på kreditmarknaden efterfråga lån med den av Kungl. Maj:t fastställda amorteringstiden, oavsett om denna är den mest lämpliga med hänsyn till ränteläget eller ej. De sakkunniga föreslå därför, att Kungl. Maj:t skall kunna medgiva en kommun rätt till »fri gäldsförvaltning». Denna innebär, att om de mot den fastställda amorteringstiden svarande annuiteterna föras till en särskild fond, så kan den verkliga lånetiden avvika från den fastställda. Detta system kan utbyggas till att man lägger upp en allmän förnyelsefond, vartill föras mot de fastställda amorteringstiderna svarande annuiteterna, medan de verkliga annuiteterna bestridas ur denna.



Efter att ha diskuterat olika former av konjunkturanpassning av den kommunala budget- och investeringspolitiken samt deras för- och nackdelar uppställa de sakkunniga som en norm för den kommunala konjunkturpolitiken, att denna ej bör få *på lång sikt* medföra en försämring av kommunernas förmögenhetsställning. De uppmjukningar av lånereglerna, som böra medgivas under en lågkonjunktur i avsikt att förmå kommunerna att då företaga investeringar och för att utvinna ökad konjunkturstimulerande effekt ur dessa, böra alltså såvitt möjligt kompenseras redan under följande högkonjunktur.

De sakkunniga skilja mellan tre slag av kommunala investeringar: investeringar i räntabel förmögenhet, såsom gas- och elektricitetsverk o. dyl., i förvaltningsförmögenhet, såsom skolor, åldersdomshem och sjukhus, samt i gatuanläggningar o. dyl. De sistnämnda torde vara lättast att koncentrera till lågkonjunkturen. Ifråga om den kommunala förvaltningsförmögenheten skiljes mellan för kommunerna obligatoriska tillgångar och övriga.

Även om vid den räntabla förmögenheten och den obligatoriska förvaltningsförmögenheten trettio år utgör en relativ kort amorteringstid vid tillgångar med ständig eller lång varaktighet, anse de sakkunniga dock, att den som regel bör bibehållas. Under en lågkonjunktur bör man dock i syfte att uppmuntra de kommunala investeringarna kunna medgiva en förlängning av amorteringstiden till fyrtio år vid de tillgångar, som eljest erhålla trettio års amorteringstid, och vid de övriga med fem år. En annan möjlighet, som enligt sakkunnigas mening medför större konjunkturstimulerande effekt, är att under en lågkonjunktur medgiva några, högst fem, års amorteringsfrihet. Härigenom minskas olägenheten av att under en lågkonjunktur företagna investeringar ej alltid omedelbart kunna utnyttjas.

Vid den icke obligatoriska förvaltningsförmögenheten bör amorteringstiden däremot förkortas, så att den i regel ej överstiger tjugo år vid tillgångar med ständig eller lång varaktighet, samt nedskäras i motsvarande proportion vid de övriga. Detta innebär mindre en begränsning i kommunernas handlingsfrihet än ett skydd för de framtida skattebetalarna. Undantag böra dock medgivas dels under en lågkonjunktur, då nu tillämpade amorteringsregler i regel böra bibehållas, dels ock i fall, där det är särskilt önskvärt, att kommunen anskaffar tillgången ifråga. Så bör alltid anses vara fallet, då statsbidrag utgår till densamma.

Under en lågkonjunktur böra samtliga gatuanläggningar o. dyl. — oavsett om de äro att hänföra till det normala årsbehovet eller ej — liksom anskaffandet av inventarier m. fl. investeringar, som enligt gällande praxis skola bestridas medelst driftsmedel, få bekostas medelst lånemedel. De då upptagna lånen böra dock såvitt möjligt återbetalas redan under följande högkonjunktur, och där detta skulle medföra för stark höjning av utdebiteringen, bör amorteringstiden ej bestämmas längre än som erfordras för att ej oskäligt belasta skattebetalarna. Under en högkonjunktur böra dessa investeringar däremot om möjligt omedelbart bekostas medelst driftsmedel. Endast ifråga om sådana gatuanläggningar, som ej äro att hänföra till det normala årsbehovet, innebär det senare ett undantag från gällande praxis. Detta förfaran-

de bör dock ej tillämpas på kostnaderna för anskaffandet av själva marken samt på exploateringsarbeten m. fl. gatuarbeten, som äro att betrakta som räntabla. Kunna övriga gatuarbeten ej omedelbart bekostas medelst driftsmedel, bör Kungl. Maj:t pröva, huruvida det ej är möjligt att uppskjuta dem i avvaktan på en lågkonjunktur, och är detta ej fallet, bör lånetiden ej bestämmas längre än som är oundgängligen nödvändigt.

Även vid andra nödhjulsarbeten än sådana, som äro att hänföra till gatu- anläggningar o. dyl., bör amorteringstiden förkortas under den eljest tillämpade. Företagas de under lågkonjunktur, bör den del av anskaffningskostnaden, vars nytta för framtiden är ringa eller osäker, om möjligt amorteras redan under följande högkonjunktur, så att kommunen, när en ny lågkonjunktur inträder, ej är belastad med kostnader, förorsakade av den föregående. Tillämpas »fri gäldsförvaltning» möter detta inga lånetekniska svårigheter.

Ifråga om investeringar, hänförliga till det normala årsbehovet, föreslå de sakkunniga en uppmjukning av gällande praxis, enligt vilka dessa i regel ej få bekostas medelst lånemedel. Kan t. ex. ett kommunalt gas- eller elektricitetsverk visa, att det med hänsyn till en rationell kapitalredovisning och självkostnadsberäkning är lämpligt att anskaffandet av mätare och servisleddningar finansieras medelst lånemedel, synes detta ej böra möta hinder. Det är dock önskvärt, att såvitt möjligt endast nyinvesteringar finansieras på detta sätt, då eljest kommunens eget i verket investerade kapital förbrukas. Under en lågkonjunktur böra, som ovan framhållits, samtliga investeringar, som äro att hänföra till det normala årsbehovet, få bekostas medelst lånemedel.

Pastoratskassornas upplåning möter särskilda problem, då amorteringstiderna kunna påverka de bidrag, de erhålla från kyrkofonden eller skola lämna denna. Likväl bör man enligt de sakkunnigas uppfattning eftersträva större överensstämmelse mellan denna upplåning och de övriga kommunernas. Detta innebär en skärpning av de för pastoratskassorna gällande låne- reglerna.

Slutligen ha sakkunniga framlagt vissa förslag beträffande den centrala lånekontrollen, varav det viktigaste avser inrättandet av ett kommunalt finansråd, efter mönster av det redan förefintliga Svenska stadsförbundets finansråd. Det nya, för samtliga kommuner gemensamma finansrådet föreslås skola bestå av sex ledamöter, varav tre representanter för stadskommunerna, en för landstingen och en för landskommunerna, samt en representant för staten. De kommunala ledamöterna föreslås skola utses av styrelserna för resp. Svenska stadsförbundet, Svenska landstingsförbundet och Svenska landskommunernas förbund. Sakkunniga föreslå, att staten påtager sig viss andel av kostnaderna för rådets verksamhet, medan dessa i övrigt bestridas av de tre kommunförbunden.



angår

för

genom

den

helt

långt

stift

balans

bring

Det

teoret

här

indef

nt. det

för ko

det vil

arbet

det på

En

stilla

väsa

stärkt

den an

realis

För

våsa

kont

ring

dock

krav

men

där

för

real

Av

erna

trö

en de

som

krav

## BILAGOR

PHILADELPHIA

P. M.

## angående möjligheten att realisera det kommunala förmögenhets- skyddet genom budgetkontroll.

Av docenten *Carsten Welinder*.

För närvarande sker det legala skyddet av den kommunala förmögenheten främst genom en kontroll av upplåningen. En annan möjlighet vore att kontrollera, huru den kommunala budgeten balanseras. I så fall bleve all lånekontroll överflödigt. Är budgeten blott reellt balanserad, är det likgiltigt i vilken utsträckning kommunen lånar och huru fort lånen amorteras, eftersom kapitalmedel ej förbrukas till drifts- utgifter. Det vore alltså tillräckligt, om Kungl. Maj:t kontrollerade, huru budgeten balanserades, medan kommunerna finge frihet att ombesörja upplåning och amortering på ur affärsmässig synpunkt ändamålsenligaste sätt.

Det är uppenbart att en sådan budgetkontroll utgör en mera allsidig och därför teoretiskt sett mera tillfredsställande form av förmögenhetsskydd än den nu tillämpade. Vid kommuner med en mera komplicerad finansförvaltning torde den också underlätta Kungl. Maj:ts bedömande av vissa lånefrågor. Lika uppenbart är också att detta system måste bli mera arbetskrävande — såväl för Kungl. Maj:t som för kommunerna — än det nuvarande och frågan blir, huruvida det merarbete, som det erfordrar, ej är större än att det uppväges av dess fördelar. Det är för att vinna klarhet häri, som vi nedan komma att undersöka, huru ett förmögenhetsskydd, grundat på statlig kontroll av den kommunala budgeten, lämpligen kunde anordnas.

Ett obligatoriskt genomförande av ett sådant system för samtliga kommuner måste ställa så stora krav på såväl den statliga kontrollen som kommunernas räkenskaps- väsen, att vi ej ha anledning att här diskutera denna möjlighet. Däremot kunde man snarare tänka sig att kommunerna finge rätt att med Kungl. Maj:ts tillstånd utbyta den nuvarande lånekontrollen mot en budgetkontroll, och det är sättet att eventuellt realisera denna möjlighet som här nedan kommer att diskuteras.

Förutsättningen för ett dylikt tillstånd måste vara, att kommunernas budget- och räkenskapsväsen är anordnat på ett sådant sätt, att Kungl. Maj:t utan svårighet kan kontrollera, huru budgeten balanseras. Dessutom måste nedan diskuterade värde- ringar och avskrivningsplaner vara uppgjorda på ett tillfredsställande sätt. Det bör dock redan här framhållas, att man ej kunde taga alltför formalistiskt på det senare kravet. Även om den är behäftad med mindre brister innebär en budgetkontroll ett mera tillförlitligt sätt för förmögenhetskontroll än en lånekontroll, och man borde därför ej i onödan för kommunerna försvåra övergången från den senare till den förra. Även den formellt sett mest tillfredsställande budgetuppställning redovisar i realiteten ej varje faktor, som är av betydelse för budgetens balansering.

Även i de fall, där ovannämnda förutsättningar vore uppfyllda, kunde kommu- nerna dock ej givas obetingad rätt att utbyta lånekontrollen med en budgetkon- troll. En diskretionär prövning av huruvida en kommun verkligen hade intresse av en dylik skulle visserligen möta svårigheter, och i sista hand bleve detta en fråga, som den bäst själv kunde bedöma. De krav på den kommunala bokföringen, som Kungl. Maj:t måste uppställa, torde under alla omständigheter förhindra, att något

större antal kommuner begagnade sig av denna möjlighet. Men det vore dock tänkbart, att Kungl. Maj:t redan vid tidpunkten för kommunens ansökan hade grundad anledning antaga, att denna ej skulle bli i stånd att genomföra en budgetpolitik efter här nedan uppdragna riktlinjer. Då en återgång till det gamla systemet bleve förbunden med vissa svårigheter, borde Kungl. Maj:t i så fall hellre omedelbart vägra kommunen rätt till budgetkontroll.

Att budgeten är balanserad innebär, att den ej påverkar kommunens nettoförmögenhet.<sup>1</sup> Detta kan givas olika innebörd, beroende på vad man förstår med kommunal förmögenhet, men finge tydligen här så vitt möjligt anslutas till de principer för det kommunala förmögenhetsskyddet, som tillämpas vid upplåningskontrollen. Kommunerna borde ej genom att övergå från denna till en budgetkontroll reellt sett åtnjuta någon lättnad eller underkastas någon skärpning ifråga om sin förmögenhetsförvaltning, för så vitt detta ej bleve erforderligt av praktiska skäl.

Här komma ej att föreslås några närmare bestämmelser om huru den kommunala budgeten borde redaktionellt sett vara utformad för att en kommun skulle få utbyta lånekontrollen mot budgetkontroll. Blott budgetuppställningen fyllde kravet på att fullständigt och överskådligt redovisa huru budgeten balanserades, kunde dess närmare utformning bliva kommunens ensak.

En ofrånkomlig förutsättning för att detta krav skall kunna anses uppfyllt vore dock, att skillnad gjordes mellan drifts- och kapitalbudgeten samt att den förra, fränsett nedan behandlade undantag, debiterades avskrivningar å alla kommunala realkapitaltillgångar av ej alltför ringa ekonomisk betydelse.

Till driftsbudgetens inkomster finge blott hänföras vad i kap. 4 benämnts drifts-inkomster. Detta innebär, att varken lånemedel eller fondmedel kunde användas till att bekosta driftsutgifterna utan att budgeten redovisades som underbalanserad. Detsamma gäller om belopp, som erhållits genom avyttring eller försäkring av tillgång för stadigvarande bruk, samt om engångsinkomster, vars förbrukning innebär försämring av kommunens framtida ekonomiska ställning, såsom amorteringar å av kommunen utlämnade lån.

Ifråga om driftsutgifternas redovisning torde införandet av avskrivningar även å icke räntabla tillgångar innebära den största avvikelser från gällande praxis. Då avsikten är, att de skola påverka budgetutfallet, fingo de, i motsats till vad t. ex. gäller vid det av stadsförbundets bokföringskommitté utarbetade förslaget, jämför sid. 44 f., ej även upptagas bland inkomsterna. I stället bliva amorteringar tydligen att hänföra till kapitalbudgetens utgifter.

Att bestämma den riktiga avskrivningsperioden är som bekant en svår uppgift, men i detta fall vore dess lösning i princip given, enär avskrivningstiderna så vitt möjligt borde sammanfalla med de i praxis tillämpade amorteringstiderna. Om t. ex. en nyanskaffad byggnad enligt praxis skall amorteras på trettio år, finge den alltså avskrivas på samma tid, även om dess ekonomiska livslängd kunde antagas vara längre. I annat fall skulle övergången till fri budgetkontroll betyda en eftergift av krav, som eljest ställas på kommunerna. Visserligen innebure den en ökad förmögenhetskontroll genom att avskrivningar skulle företagas ej blott vid sådana tillgångar, vilka helt anskaffats genom lånemedel, och där införandet av avskrivningar blott innebure en ersättning för amorteringarna, utan även vid de övriga. Kommunerna förlorade alltså möjligheten att förbruka det egna kapital, som är investerat i tillgångar med begränsad livslängd. Men detta hade större formell än reell betydelse. Vi ha i kap. 3 funnit, att kommunerna i regel ej utnyttjat denna möjlighet utan i stället avsevärt ökat sin förmögenhet. Införandet av avskrivningar vid samtliga tillgångar innebure alltså blott en formell bekräftelse å en redan allmänt tillämpad

<sup>1</sup> Detta innebär dock ej att förmögenheten förblir helt oförändrad då den kan undergå förändringar på annat sätt än genom att driftsinkomsterna över- eller understiga driftsutgifterna. Den kan t. ex. ökas genom donationer och kursstegringar samt minskas genom kursfall och olyckshändelser. Värdeomskifningarna kunna dock mötas genom extra avskrivningar.

praxis, och utgjorde intet skäl för att ej å avskrivningstiderna tillämpa de synpunkter, som äro bestämmande för amorteringstiderna. Skedde detta, komme visserligen en budget, som formellt är balanserad, att i realiteten vara mer eller mindre överbalanserad, eftersom avskrivningarna i allmänhet komme att överstiga den verkliga värdeminskningen, men detta stode hölt i överensstämmelse med de sakkunnigas uppfattning, att den kommunala förmögenheten på lång sikt ej blott skall bevaras oförändrad utan så vitt möjligt även ökas.

Att även avskriva sådana äldre tillgångar, som anskaffats för driftsmedel eller redan amorterats, bleve blott en konsekvens av att kommunens förmögenhet ej finge minskas. Men att här införa avskrivningstider, som avsevärt understege den ekonomiska livslängden, måste i vissa fall möta svårigheter. I varje fall på en punkt torde det av praktiska skäl bliva nödvändigt att under alla omständigheter företaga ett avsteg från gällande och även av de sakkunniga godtagna praxis, nämligen ifråga om avskrivningar å markvärden. Att jorden är en tillgång med obegränsad livslängd, behöves visserligen i och för sig ej hindra, att dess värde avskrivs, jämför vad å sid. 56 anförts som skäl för att i inköp av mark nedlagt lånekapital skall amorteras. Men att föreskriva, att avskrivning skall ske å all kommunen tillhörig mark, vore att lägga en orimlig belastning å driftsbudgeten i kommuner med stora fastighetsinnehav, var till komme omöjligheten att värdera t. ex. gatumarken.

En möjlighet vore att bestämma, att den mark, som kommunen ägde vid övergången till budgetkontroll, skulle avskrivas med belopp, som motsvarade amorteringen av det i densamma investerade lånekapitalet, samt att all nyanskaffad mark skulle avskrivas å tid, motsvarande nu tillämpade amorteringstider. Någon mer exakt kalkyl över det investerade lånekapitalet vore ej nödvändig. Men om kommunen avyttrade mark, som den ägde före övergången till budgetkontroll och vari amorterat lånekapital ej vore investerat, och sedermera för köpeskillingen förvärvade ny mark, eventuellt direkt bytte mark mot mark, skulle man ej utan att vara inkonsekvent kunna kräva avskrivningar vid den nya marken. I varje fall skulle detta kringskära den kommunala fastighetsförvaltningens rörelsefrihet. Förvärvades marken för skattemedel eller fonderade medel, t. ex. en tillfällig fond, skulle det innebära en omotiverad skärpning av nuvarande regler att kräva, att den avskrevs. Visserligen kunde man bestämma, att avskrivningar ej behövde äga rum vid mark, som förvärvades på dessa sätt, men en sådan åtskillnad skulle onödigt komplicera ett förfarande, som måste vara relativt enkelt om det skulle kunna realiseras i praktiken. Enklast vore tydligen att i stället medgiva, att avskrivningar överhuvud taget ej behövde äga rum å markvärden — vid de kommunala affärsföretagen innebure detta att tillämpa ett rent affärsmässigt betraktelsesätt.

En medelväg vore att åsätta den vid tidpunkten för övergången till budgetkontroll befintliga marken ett värde, som ungefär svarade mot det däri investerade lånekapitalet, samt avskriva detta under en period, som svarade mot den återstående amorteringstiden — eller där skilda lån löpa med olika amorteringstider mot ett vägt genomsnitt av dessa —, så att avskrivningsbeloppen så vitt möjligt motsvarade amorteringarna. Efter nämnda tidpunkt anskaffad mark behövde däremot ej avskrivas. Även om det kan synas mindre lämpligt att låta icke räntabel mark motsvaras av ständig upplåning, kunde detta avsteg från gällande praxis försvaras med den utsträckning av förmögenhetsskyddet, som samtidigt ägde rum. Reellt sett torde frågan ej ha större betydelse, då kommunen säkerligen komme att förbättra sin förmögenhetsbalans i ungefär samma tempo, oavsett om avskrivningsplikt infördes vid mark eller ej.

Ett annat spørsmål är, vilka utgifter, som vid en budgetkontroll böra betraktas som kapitalökande, och alltså föras på kapitalbudgeten. Det har tidigare i detta arbete framhållits, att man kan ha olika uppfattning om vad som bör föras till den kommunala förmögenheten, men här är det så tillvida nödvändigt att taga ståndpunkt till denna fråga, som en kommun ej kan bekosta en icke kapitalökan-



de utgift medelst kapitalmedel utan att budgeten underbalanseras. Även här finge man i huvudsak följa de regler, som tillämpas vid Kungl. Maj:ts kontroll av den komunalna upplåningen.

Det är tydligt att sådana investeringar i räntabla tillgångar och förvaltningsförmögenhet, som enligt gällande praxis få bekostas medelst lånemedel, skulle betraktas som kapitalbildande, och alltså åsättas mot anskaffningskostnaderna svarande kapitalvärden, samt att utgifter, som överhuvudtaget ej få täckas medelst lånemedel, ej heller finge föras å kapitalbudgeten. En mellanställning intoge gatuanläggningar, anskaffandet av inventarier etc., jfr ovan sid. 103.

De sakkunniga ha föreslagit, att dessa under en högkonjunktur i allmänhet ej få bekostas medelst lånemedel. Följaktligen finge de i så fall ej heller betraktas som kapitalbildande, då de i annat fall skulle kunna bekostas medelst kapitalmedel utan att budgeten underbalanserades. Man finge antingen direkt föra dem på driftsbudgeten eller, om man ville föra dem på kapitalbudgeten, omedelbart avskrivna dem i bokslutet och föra avskrivningarna på driftbudgeten. Antag att Kungl. Maj: på sätt som diskuterats i kap. 7 tillåter kommunerna att under en lågkonjunktur bekosta gatuanläggningar etc. medelst lånemedel. För kommuner med budgetkontroll kunde detta genomföras på så sätt, att dessa investeringar åsattes kapitalvärdet i bokslutet, vilka dock fingo avskrivas på fem år eller den tid som eljest föreskrives för amortering av den kortfristiga upplåningen. Rätten att i undantagsfall erhålla längre amorteringstid komme tydligen här att motsvaras av rätt till förlängd avskrivningstid. På detta sätt komme budgeten även under lågkonjunkturer att formellt sett vara balanserad. En annan möjlighet vore, att en underbalansering öppet redovisades genom att gatuarbeten o. dyl. fördes å driftsbudgeten, resp. omedelbart avskrevos, mot att under högkonjunkturen motsvarande överbalansering ägde rum. Även om detta teoretiskt sett vore mera konsekvent än att arbeta med olika kapitalbegrepp under låg- och högkonjunkturen, hade det dock den nackdelen, att om budgeten som följd därav underbalanserades, måste en motsvarande överbalansering direkt beslutas. Om de däremot avskrevos under t. ex. fem år, skedde utjämningen av lågkonjunkturrens reella underskott automatiskt, blott budgeten formellt balanserades. Det torde också förefalla kommunerna naturligare att utgå från en om också blott formellt balanserad än från en växelvis över- och underbalanserad budget. Samma skäl tala för att om en kommun under en högkonjunktur finge tillstånd att bekosta t. ex. en gatuanläggning med kapitalmedel, borde denna, i motsats till vad eljest skall ske, åsättas ett kapitalvärde i bokslutet, och alltså budgeten formellt förbli balanserad. En invändning häremot är dock, att valet mellan drifts- och kapitalmedel i så fall ej skulle påverka budgetresultatet.

Även här skulle själva övergången till budgetkontroll erbjuda vissa svårigheter. Att t. ex. åsätta alla vid tidpunkten för övergången befintliga gatuanläggningar värden, som svarade mot värdet av stenläggningen, avloppsledningarna m. fl. ej beständiga tillgångar, — själva gatumarken borde som nämnts ej värderas för så vitt ej lånekapital vore investerat i densamma — och därefter bestämma skäliga avskrivningstider vore visserligen ej omöjligt, men skulle dock medföra stora svårigheter och likväl giva ganska godtyckliga resultat. Det synes räcka att i likhet med vad som föreslagits för markens del åsätta dem värden, som summariskt svarade mot det i dem investerade lånekapitalet, och bestämma en mot dettas amorteringstid svarande avskrivningsperiod. Rent teoretiskt sett innebure detta visserligen, att det av kommunens egna kapital, som är investerat i gatuanläggningar, ej skyddades utan kunde förbrukas utan att budgeten för den skull underbalanserades. Men någon praktisk betydelse finge detta ej, då gator etc. måste underhållas och kostnaderna härför komme på driftsbudgeten.

Av det ovan sagda följer, att en kommun för att erhålla tillstånd att övergå till budgetkontroll skulle åsätta samtliga tillgångar, utom tomtmark, gatumark och övrig mark samt gatuanläggningar o. dyl., så vitt möjligt riktiga värden. Värderas

skulle alltså de räntabla realkapitaltillgångarna och förvaltningsförmögenheten. Något exakt riktigt värde kunde ej krävas och vore ej heller erforderligt, då man som redan framhållits ej kunde begära att få mera än en summarisk uppgift om budgetbalanseringen. Brandförsäkrings- och taxeringsvärden torde i allmänhet giva en tillräcklig vägledning. Där dylika ej finnes, t. ex. vid spårvägar, eller ansåges missvisande, kunde man erhålla ett summariskt värde genom att utgå från ersättningskostnaden och den återstående livstiden. I allmänhet torde de större kommunerna ha åsatt värden å sina tillgångar, och där detta ej skett, vore detta ett arbete, som även komme kommunen till godo på annat sätt än genom att möjliggöra övergång till budgetkontroll. Dock borde det sammanlagda värdet ej understiga summan av det investerade lånekapitalet, enär detta i annat fall ej skyddades. Mark, gatanläggningar o. dyl. behöfve blott upptagas till värden, motsvarande de däri investerade lånemedlen.

Däremot finge all mark, som anskaffades efter det att kommunen övergått till budgetkontroll, i likhet med övriga investeringar, som fingo föras å kapitalbudgeten, åsättas ett mot anskaffningskostnaderna svarande värde.

Ett särskilt problem erbjöde den kommunala fondbildningen. 1936 års lag om kommunal fondbildning behandlar ej all fondbildning, utan blott sådan som sker genom insättning å bank, inköp av obligationer el. dyl. Kommunerna kunna alltså i obegränsad utsträckning öka sin förmögenhet genom att beskatta nuvarande skattebetalare till förmån för framtida, för så vitt skattemedlen t. ex. användas till skuld-amorteringar eller investeras i kommunala affärsföretag.<sup>1</sup> Denna skillnad är givetvis principiellt sett inkonsekvent — ehuru så länge kommunens upplåning är kontrollerad ej utan reell betydelse eftersom de på detta sätt brukade medlen ej lika lätt kunna mobiliseras som de i kommunala fonder i egentlig mening placerade — men är nödvändig så länge man ej vid förmögenhetsskyddet utgår från budgetbalanseringsregler. Gör man däremot detta, blir den meningslös. Tankegången vid en budgetkontroll är som nämnts, att det i och för sig är likgiltigt om en kommun använder kapitalmedel till amortering, till banksättning eller till att bekosta investeringar, blott det ej förbrukas på ett sådant sätt att budgeten därigenom underbalanseras. Det har i så fall ingen rimlig mening att begränsa en kommuns rätt att uppsamla skattemedel i likvid form, samtidigt som den t. ex. har obegränsad rätt att investera dem i räntabla tillgångar och sedan mobilisera dessa genom att företaga en motsvarande upplåning.

Vad förnyelsefonder beträffar, komme dessa att uppläggas obligatoriskt och automatiskt genom att avskrivningarna skulle föras till driftsutgifterna, blott med den skillnad att kommunen finge obegränsad rätt att använda dem till kapitalbildande utgifter. Detta gäller såväl vid inkomstgivande som övriga tillgångar. Fondbildningslagens bestämmelser vid de senare om två tredjedelars majoritet samt Kungl. Maj:ts tillstånd komme tydligen att bli utan betydelse. Även löpande avsättningar till pensions- och försäkringsfonder äro att hänföra till driftsutgifterna och kunde alltså ske utan att överbalansera driftsbudgeten. Bestämmelserna om särskilda fonder bleve i princip överflödiga, då dessa bildas av kapitalmedel och alltså ej kunna förbrukas till driftsutgifter så länge budgeten balanseras. Införandet av en budgetkontroll skulle t. o. m. medföra en ytterligare inskränkning av kommunens handlingsfrihet i detta avseende. Dels finge medel, som vid övriga kommuner skulle avsättas till en tillfällig fond, blott tagas i anspråk för att anskaffa sådana tillgångar till stadigvarande bruk, som skulle åsättas kapitalvärde. Under en högkonjunktur

<sup>1</sup> För undvikande av missförstånd bör framhållas att begreppet fond kan tagas i tvenne bemärkelser. Man kan därmed antingen förstå ett kapitalbelopp, placerat på ett bestämt sätt t. ex. i obligationer eller en passiv post i balansräkningen. I senare fallet kan fonderingen vara identisk med en amortering. Fondbildningslagen anlägger det förra betraktelsesättet, medan vid en budgetkontroll det senare ligger närmast till hands.

finge de alltså i regel ej användas till att bekosta gatanläggningar, då detta skulle medföra en underbalansering av budgeten. Dels ock finge belopp, som omnämnas i § 6 tredje stycket av fondbildningslagen så snart de äro att betrakta som kapitalmedel blott användas till kapitalutgifter, medan nyssnämnda lagrum blott talar om rättighet men ej om skyldighet att fondera dem.

Även bestämmelserna i 1936 års lag angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom komme att beröras av rätten till budgetkontroll. Har en kommun en tillgång, som i balansräkningen upptages till samma värde, varför den avyttras, bleve någon särskild bestämmelse om att köpeskillingen skulle fonderas eller användas till anskaffandet av tillgång för stadigvarande bruk ej nödvändig, då detta omedelbart följde av att budgeten skulle vara balanserad. En budgetkontroll droge t. o. m. något snävare gränser för kommunens handlingsfrihet än ovannämnda lag, då det blott finge vara frågan om sådana tillgångar, som skola åsättas kapitalvärden, jämför vad ovan sagts om tillfälliga fonder.

Är däremot det bokförda värdet lägre än köpeskillingen, kommer skillnaden att redovisas som förmögenhetsökning. Denna borde i regel ej få påverka budgetutfallet utan betraktas som en kapitalvinst. Men är det t. ex. fråga om ett jordområde, som kommunen värderat till anskaffningskostnaden och försäljer till tomter, innebär skillnaden en vinst å kommunens fastighetsförvaltning. Särskilt om denna bedrivs under mera affärsmässiga former, funnes i och för sig ej någon anledning, varför denna vinst ej skulle likställas med en vinst å t. ex. kommunens gasverk och alltså krediteras driftsbudgeten. Betraktas marken som tillgång för stadigvarande bruk, skall enligt ovannämnda lag köpeskillingen i sin helhet fonderas, något som dock ej alltid sker. Betraktas den åter som tillgång avsedd för omsättning i rörelsen, blir nämnda lag strängt taget ej tillämplig å densamma.

Bestämmelsen i samma lag om användandet av överskott å lån skulle tydligen sakna relevans för kommuner med budgetkontroll.

Vad frågan om de fonderade medlens placering beträffar, föreskrives i § 8 av lagen om kommunal fondbildning, att de ej utan länsstyrelsens tillstånd må placeras annat än hos bank, å postgirokonto eller i »myndlingssäkra» tillgångar. De få likväl tagas i anspråk i stället för medel, som kommunen äger upplåna. Vid kommuner med budgetkontroll bleve väl det naturliga, att driftsbudgetens överskott, för så vitt kommunerna ej hade någon särskild anledning att hålla dem i mera likvid form, hellre placerades i nya investeringar, ev. användas till amorteringar, än insattes å bankräkning etc. Då man vid dessa kommuner ej kunde göra någon reell skillnad mellan fonder i fondbildningslagens mening och övrig förmögenhetstillväxt, finge § 8 för deras del antingen strykas eller utsträckas till att omfatta alla kommunala tillgångar. För det senare alternativet funnes så mycket mindre skäl som de kommuner, varom det här kunde bli fråga, torde komma att höra till dem, som förfogade över störst sakkunskap när det gäller kapitalförvaltning.

För de kommuners del, som övergått till budgetkontroll, komme fondbildningar i 1936 års lags mening — med undantag av förnyelsefonder, pensions- och försäkringsfonder samt tillfälliga fonder, vilka bildas av kapitalmedel — att liksom övriga förmögenhetsökningar redovisas som en överbalansering av budgeten och någon reell särställning för de förras del bleve ej möjlig att upprätthålla. Man finge därför vid dessa kommuner ifråga om rätten till fondbildning välja mellan trenne utvägar:

En möjlighet vore att under lagen om fondbildning indraga varje överbalansering av budgeten, d. v. s. betrakta varje förmögenhetsökning som en fond, varå fondbildningslagens bestämmelser skulle tillämpas. Detta vore dock att giva denna en orimligt stor räckvidd. Som visats i kap. 3 ha kommunerna åren 1926—39 i genomsnitt ökat sin förmögenhet med 53 milj. kr. per år och alltså i realiteten starkt överbalanserat budgeten. Detta har bl. a. skett genom att bekosta anskaffandet av kapitaltillgångar medelst driftsmedel, samt amontera lån, som använts till att anskaffa till-

gångar med obegränsad varaktighet. Enligt här diskuterade förslag komme detta att redovisas som en överbalansering av budgeten. Att låta denna underkastas fondbildningslagens bestämmelser vore så mycket mera orimligt, som avsikten med denna aldrig varit att begränsa ovannämnda förmögenhetsökning. Ytterligare ett skäl att ej för mycket begränsa kommunernas handlingsfrihet vore, att man då antingen avskräckte dem från att övergå till budgetkontroll eller lockade dem till att kringgå de därmed förbundna villkoren. En större kommun har så många möjligheter att förskjuta gränsen mellan kapital- och driftsbudgeten, att en budgetkontroll för att kunna fungera väl i praktiken, måste bygga på en ömsesidig vilja till samarbete.

Den motsatta ytterligheten vore att låta kommuner med budgetkontroll i obegränsat stor utsträckning överbalansera sin budget. Men därmed slopade man för deras del varje skydd för det innevarande årets skattebetalare mot för stor belastning till förmån för framtiden. Även om den praktiska betydelsen av detta skydd ej torde vara särdeles stort, vore det dock ett steg tillbaka att helt avskaffa detsamma ens för de största kommunerna. Detta vore så mycket mindre rationellt, som först införandet av en budgetkontroll skänker möjligheter att göra detta för närvarande delvis illusoriska skydd effektivt.

Mest lämpligt synes den tredje utvägen vara, nämligen att föreskriva att här behandlade kommuner blott i viss utsträckning finge överbalansera budgeten. I huru hög grad detta kunde ske utan att behöva anses som en oskälig belastning av de nuvarande skattebetalarna till förmån för de framtida är en fråga, var till det ej för vårt syfte är nödvändigt att taga definitivt ståndpunkt. Här skola blott några synpunkter framhållas.

Enligt § 4 mom. 1 av lagen om kommunal fondbildning må avsättning ej ske till skatteutjämningsfond utan att utdebiteringen per skattekrona, avsättningen ej medräknad, understiger genomsnittet för föregående fem år. Avsättningen får ej motsvara mer än halva skillnaden och även fondens totala storlek är begränsad. Undantag från denna regel kräver Kungl. Maj:ts tillstånd och två tredjedelars majoritet. I övrigt får man alltså ej företaga en skattehöjning i avsikt att bilda en skatteutjämningsfond. Härtill kommer övrig fondbildning, vilken ej begränsas av utdebiteringen utan av fondernas uppgift.

De tillfälliga fonderna äro som nämnts ej av intresse i detta sammanhang, då de ej medföra en överbalansering av budgeten. Detsamma gäller om pensions-, försäkrings- och förnyelsefonder. En överbalansering av budgeten i syfte att uppsamla medel till ett ändamål, som får finansieras medelst en annan särskild fond än de nyssnämnda, bör givetvis vid kommuner med budgetkontroll få ske i minst den omfattning lagen tillåter för sådan fond. Särskilt är att märka att om de kommunala investeringarna koncentreras till lågkonjunkturen, är det av intresse för dessa kommuner att under högkonjunkturen äga rätt att reservera medel, som kunna bidraga till kostnaderna härför. I så fall kunna de, i st. för att under lågkonjunkturen upptaga lån till bekostandet av gatanläggningar o. dyl., vilka amorteras under följande högkonjunktur, under föregående högkonjunktur lägga upp fonder för detta ändamål, vilka givetvis ej behöva hållas i likvid form utan t. ex. kunna investeras i realkapital samt därefter mobiliseras genom upplåning. Man bör därför ej tolka »fattat beslut» i § 2 e) av lagen om kommunal fondbildning alltför snävt, utan därunder innefatta även ett mera generellt beslut att vissa planerade investeringar skola utföras under förutsättning att en lågkonjunktur inträder el. dyl.

Svårigheterna börja först, när man kommer till frågan, i vilken utsträckning kommuner med budgetkontroll borde äga rätt att överbalansera budgeten utan att förmögenhetsökningen vore avsedd att tjäna något bestämt ändamål. Att här draga lika snäva regler, som gälla för en skatteutjämningsfond, vore ej lämpligt, då överbalanseringen komme att motsvara ett större antal former av förmögenhetsökningar än de som nu falla under bestämmelserna om denna. Som ovan framhållits är för närvarande den förmögenhetsökning, som sker genom investering av drifts-

medel i kapitaltillgångar samt genom att lånens amorteringstider understiga de för dem skaffade tillgångarnas livslängd, helt okontrollerad. Å andra sidan redovisas ej heller enligt här diskuterade förslag all förmögenhetsökning som en överbalansering, då det förutsattes att avskrivningstiderna skola motsvara de i praxis tillämpade amorteringstiderna, vilka för närvarande — och även enligt de sakkunnigas förslag — i allmänhet understiga den ekonomiska livslängden.

Ett minimikrav synes vara, att en kommun med budgetkontroll utan två tredjedels majoritet och Kungl. Maj:ts samtycke finge företaga varje överbalansering, som kunde äga rum utan att utdebiteringen överstege den genomsnittliga skattesatsen för de sista fem åren, d. v. s. att den finge företaga dubbelt så stor förmögenhetsökning, som utan dessa garantier får placeras i en skatteutjämningsfond.<sup>1</sup> Eftersom det naturliga är, att budgeten på lång sikt överbalanseras, kunde man knappast uppställa något maximum för överbalanseringens totalbelopp, jämförligt med det för en skatteutjämningsfond. Även i så fall synes kommunernas handlingsfrihet dock bliva alltför begränsad i jämförelse med vad som enligt gällande praxis i realiteten är fallet. Det vore ej lämpligt att förbjuda en kommun all förmögenhetsökning genom överbalansering blott därför att den hade så stora driftsutgifter, att dessa föranledde en utdebitering, som överstege den genomsnittliga utdebiteringen för de sista fem åren. Sannolikt kommer den kommunala hushållningens expansion att fortsätta — möjligen med vissa avbrott genom att staten övertager vissa kommunala uppgifter — varför det vore orimligt att söka binda kommunernas rätt till förmögenhetsökning vid tidigare gällande skattesatser. Ur konjunkturpolitisk synpunkt är det dessutom önskvärt, att en kommun under en högkonjunktur höjer skattesatsen för att lägga upp reserver för nästa lågkonjunktur, så att skattesatserna äro lägre under låg- än under högkonjunktur.

En fråga, som har nära samband med den ovan behandlade, är den om rätt för kommuner, som övergått till budgetkontroll, att underbalansera budgeten. Även här kunna vi blott framföra vissa synpunkter. En rätt till underbalansering bleve dock självklar, nämligen den som kan följa av att en särskild fond tages i anspråk för det med densamma avsedda syftet, eller att en skatteutjämningsfond förbrukas. I kap. 7 har framhållits att rena driftsutgifter liksom enligt gällande praxis endast i undantagsfall böra få bekostas medelst lånemedel. Däremot stå åtskilliga andra möjligheter till buds för kommunerna, för så vitt de vilja underbalansera budgeten, varför i realiteten en kommun i avsevärd utsträckning kan föra en konjunkturpassad budgetpolitik genom att överbalansera budgeten under hög- samt underbalansera den under lågkonjunkturen, jfr ovan kap. 4. Dessa möjligheter försvunne för kommuner med budgetkontroll, för så vitt man föreskrev att budgeten ej finge underbalanseras.

Visserligen ha de sakkunniga — i motsats till gällande praxis — föreslagit, att Kungl. Maj:t under lågkonjunkturen kan medgiva att *samtliga* gatuarbeten samt investeringar i förvaltningsförmögenhet och inventarier få bekostas medelst lånemedel. Därjämte föreslås att räntabla investeringar få oavsett konjunkturläget i ökad omfattning bekostas på samma sätt. Dessa lättnader komme även kommuner med budgetkontroll till godo, men det oaktat finge dessa mindre rörelsefrihet än de övriga för så vitt de ej finge rätt att underbalansera budgeten. Detta vore så mycket mindre motiverat, som de kommuner, vilka kunde tänkas vilja övergå till budgetkontroll, i allmänhet torde vara de som ha störst möjlighet att genomföra en konjunkturpassad budgetpolitik.

Det synes därför skäligt, att en kommun, som redovisade en överbalansering av budgeten under högkonjunkturen, finge företaga en motsvarande underbalansering

<sup>1</sup> Vi förutsätta här, att de under lågkonjunkturen utförda gatuaneläggningar etc. åsättas kapitalvärden och därefter avskrivnas under högkonjunkturen så att betalningen därav under den senare ej redovisas som en överbalansering.

under lågkonjunkturen. Detta innebure blott en tillämpning av samma tankegång, som ligger till grund för tillåtelsen att lägga upp en skatteutjämningsfond.

Antager man att en kommun övergår till budgetkontroll i början av en högkonjunktur, hade den alltså riklig möjlighet att genom en överbalansering av budgeten lägga upp en reserv för lågkonjunkturen — det förutsattes att de ovan behandlade gränserna för en överbalansering ej droges så strängt, att detta ej vore möjligt. Skulle kommunen däremot övergå till detta system vid början av en lågkonjunktur, ställde saken sig annorlunda. Det vore därför önskvärt, att Kungl. Maj:t finge möjlighet att i ett sådant fall medgiva rätt till underbalansering av budgeten. Härvid finge hänsyn tagas till lågkonjunkturrens styrka, kommunens behov och dess ekonomiska ställning.

Reellt sett behöver förfarandet vid en budgetkontroll ej avvika mycket från det vid den nuvarande lånekontrollen. Ansökan om att få upptaga ett lån för anskaffandet av en tillgång för stadigvarande bruk motsvaras av ansökan om att få uppföra kostnaderna härför bland kapitalutgifterna, utan att omedelbart behöva avskrivna dem. Ansökan om att få upptaga ett lån för bekostandet av driftsutgifter motsvaras av ansökan om att få underbalansera budgeten i andra fall, än där underbalanseringen innebär att ett tidigare upplagt överskott tages i anspråk och alltså enligt vad ovan sagts ej skulle erfordra Kungl. Maj:ts tillstånd. Amorteringstiden å lånet motsvaras av avskrivningstiden, som alltså på förhand skall bestämmas.

Ville man företaga en utgift under ett visst år, borde ovannämnda ansökan alltså inlämnas i god tid före inkomst- och utgiftsstatens antagande. Även den antagna staten borde inlämnas till Kungl. Maj:t, som härigenom finge möjlighet att kontrollera, att till kapitalbudgeten ej förts andra än kapitalökande utgifter, att driftsbudgeten påförts avskrivningar samt att budgeten överhuvudtaget balanserats på tillåtet sätt.

Antag att en kommun betraktade en viss utgift som kapitalbildande, medan Kungl. Maj:t komme till motsatt uppfattning, antingen vid avgörandet av en ansökan av ovannämnda slag, eller om någon sådan ej ingivits, emedan kommunen ansett saken självklar, vid granskningen av inkomst- och utgiftsstaten. Olika möjligheter vore i så fall tänkbara:

Innebure utgiftens bestridande med kapitalmedel ej att budgeten underbalanseras, enär man, bortsett härifrån, beslutat en tillräckligt stor överbalansering, eller vore underbalanseringen ej större än som var tillåtet, behövde staten ej ändras. Faktum måste dock konstateras, eftersom det kunde bli av betydelse för huru stor över- eller underbalansering en kommun hade lov att genomföra under ett annat år. Om möjligt borde kommunen meddelas härom i så god tid, att den, om den så önskade, hunne balansera budgeten.

Medförde utgiften däremot en underbalansering, som ej var tillåten, vore det både ur kontrollsynpunkt och med hänsyn till kommunens eget intresse mest önskvärt, att denna underrättades i så god tid, att den hunne ändra staten. Även om Kungl. Maj:t ej hunne fatta definitivt beslut, borde kommunen meddelas, att ärendet vore tvivelaktigt, så att denna finge tillfälle att besluta om ett villkorligt driftsanslag eller bestämma att utgiften blott skulle utgå, under förutsättning att den finge föras å kapitalbudgeten, för så vitt ett sådant beslut ej redan fattats. Skulle däremot Kungl. Maj:ts beslut komma så sent, att det ej vore möjligt att korrigera budgeten, finge underskottet tagas igen under följande år, för så vitt det ej skulle kompenseras av ett oväntat budgetöverskott. Vore det fråga om ett större belopp, kunde det bli nödvändigt att uppdelas det på ett par år. I allmänhet är det dock vid mindre utgifter, som det är tvivelaktigt, huruvida de få bekostas medelst upplåning eller ej, och alltså huruvida de vid en budgetkontroll finge föras på kapitalbudgeten.

Rörde sig frågan, och detta torde bli den vanligaste, ej om huruvida en utgift vore att anse som förmögenhetsbildande utan om huru lång avskrivningstid som

skulle medgivas, bleve det blott det första årets avskrivning som behövde korrigeras, antingen i staten eller i efterhand.

Det vore uppenbarligen av vikt, att Kungl. Maj:ts beslut fattades med största möjliga snabbhet. För att minska antalet korrigeringar av budgeten, borde de kommunala organ, som förbereda denna, redan på ett tidigt stadium ha möjlighet att konsultera det kommunala finansrådet. Ännu en gång bör framhållas att mycket berodde på det sätt kontrollen handhades och det förtroende kommunerna finge för densamma.

Huruvida budgeten under ett år var balanserad eller ej, kunde först definitivt avgöras, sedan årets räkenskaper avslutats. Uppkomme då ett överskott, vilket ej var erforderligt för att kompensera något tidigare underskott, borde kommunen om den så önskade få utnyttja detta under följande år. Ett underskott, som ej fölle inom ramen för den tillåtna underbalanseringen, finge kompenseras under ett eller möjligen flera år. Detta finge kontrolleras i staten för dessa år. Däremot borde Kungl. Maj:t ej göra anmärkning på en stat blott därför att inkomster och utgifter syntes alltför optimistiskt beräknade. Skulle detta upprepade gånger vara fallet i en sådan utsträckning, att det mötte allvarliga svårigheter att kompensera detsamma, och uppenbarligen bero antingen på oförmåga eller avsikt att kringgå kontrollen, borde kommunen förvägras tillstånd till fortsatt budgetkontroll. Detsamma borde gälla, om den upprepade gånger utan ansökan förde driftsutgifter på kapitalbudgeten eller eljest balanserade budgeten felaktigt.

Då en budgetkontroll förutsätter gott samarbete mellan kontrollorganet och kommunerna, borde dessa ha rätt att återgå till den vanliga lånekontrollen när de så önskade.

Själva övergångsperioden kunde dock vålla vissa svårigheter. Hade t. ex. kommunen bundit sig för amorteringstider, som understego avskrivningstiderna och alltså de av praxis godkända amorteringstiderna, kunde det bliva nödvändigt att den finge låna till driftsutgifter. Hade den å andra sidan bundit sig för längre amorteringstider än de ovannämnda, måste man för att förhindra en försämring av dess nettoförmögenhet inskränka dess rätt att låna till kapitalbildande utgifter.

Vi ha ovan diskuterat, huru ett förmögenhetsskydd, vilande på kontroll av den kommunala budgeten, lämpligen borde vara anordnat. Det torde framgå, att även om ett teoretiskt fullt tillfredsställande system ej är möjligt att praktiskt genomföra, vore det dock ej omöjligt att realisera ett system, som skyddade den kommunala förmögenheten på ett, åtminstone rent teoretiskt sett, mera effektivt sätt än det nuvarande. De praktiska svårigheterna äro dock betydande. Kungl. Maj:t finge ej blott pröva de utgifter, vilka kommunen önskar finansiera medelst underställningspliktig upplåning, utan måste utöva en fortlöpande kontroll över den kommunala budgeten, varvid samtliga utgifter finge granskas. Att det likväl ofta bleve svårt att avgöra, huru budgeten reellt sett vore balanserad, är uppenbart. I regel komme väl avgörandet först, när budgeten redan var antagen, varför korrigeringar finge äga rum i följande års budget. Det bleve dessutom nödvändigt att taga ståndpunkt till en rad frågor angående kommunernas kapitalbildning, deras rätt att över- och underbalansera budgeten etc., vilka man med nuvarande system kunnat lämna obesvarade utan att detta medfört nämnvärda praktiska nackdelar. Överhuvudtaget gäller, att de brister, som detta rent teoretiskt sett uppvisar, ej hindrat det från att i praktiken fungera väl. Antages det av de sakkunniga utarbetade förslaget till »fri gäldsförvaltning», kommer dessutom en av dessa brister att försvinna.

Även för kommunerna skulle en budgetkontroll medföra ökat arbete, varjämte den säkerligen skulle förnimmas som en ökad begränsning av deras handlingsfrihet. Det är därför tveivelaktigt, om ens någon kommun skulle vilja ansluta sig till detsamma.

## Avskrivningsnormer för gas- och elektricitetsverk,

Avskrivningsnormer för gasverk, fastställda av styrelsen för Svenska Gasverksföreningen den 27 februari 1933.

Tomter och markområden .....	Ingen avskrivning
Kontors- och bostadshus samt större planeringsarbeten .....	40 år
Förråds- och verkstadshus av sten (inkl. ledningar för elektricitet, gas, vatten, avlopp och värme) .....	30 »
Gasklockor (inkl. uppvärmningsanordningar) och rörnät i staden .....	25 »
Retorthus, kolhus, ångpannehus, skorstenar, apparatus och cisterner (inkl. ledningar för elektricitet, vatten, avlopp och värme samt gas för förbrukning inom verket, däremot ej huvudledningar för gas) och vägar .....	20 »
Byggnader av trä, kollossnings- samt kol- och kokstransportanordningar, generatorer, vattengasapparater, apparater för gasens rening, mätning och reglering, huvudrörledningar inom verket, ångpannor, traverser, motorer, pumpar för gas, tjära och vatten, elektriska jordkablar och luftledningar, inom verket i jorden förlagda gasledningar för distribution av gas inom verket, anordningar för ytterbelysning inom verket samt staket, spår och växlar .....	15 »
Ugnar med anordningar för laddning och tömning jämte övriga tillbehör .....	12 »
Apparater för ammoniakfabrik och bensolfabrik, apparater för separering och destillering av tjära samt släcknings- och sorteringsanordningar för koks med tillhörande transportanordningar .....	10 »
Gasmätare, arbetsmaskiner och övriga inventarier (därest icke omedelbar avskrivning sker) .....	10 »

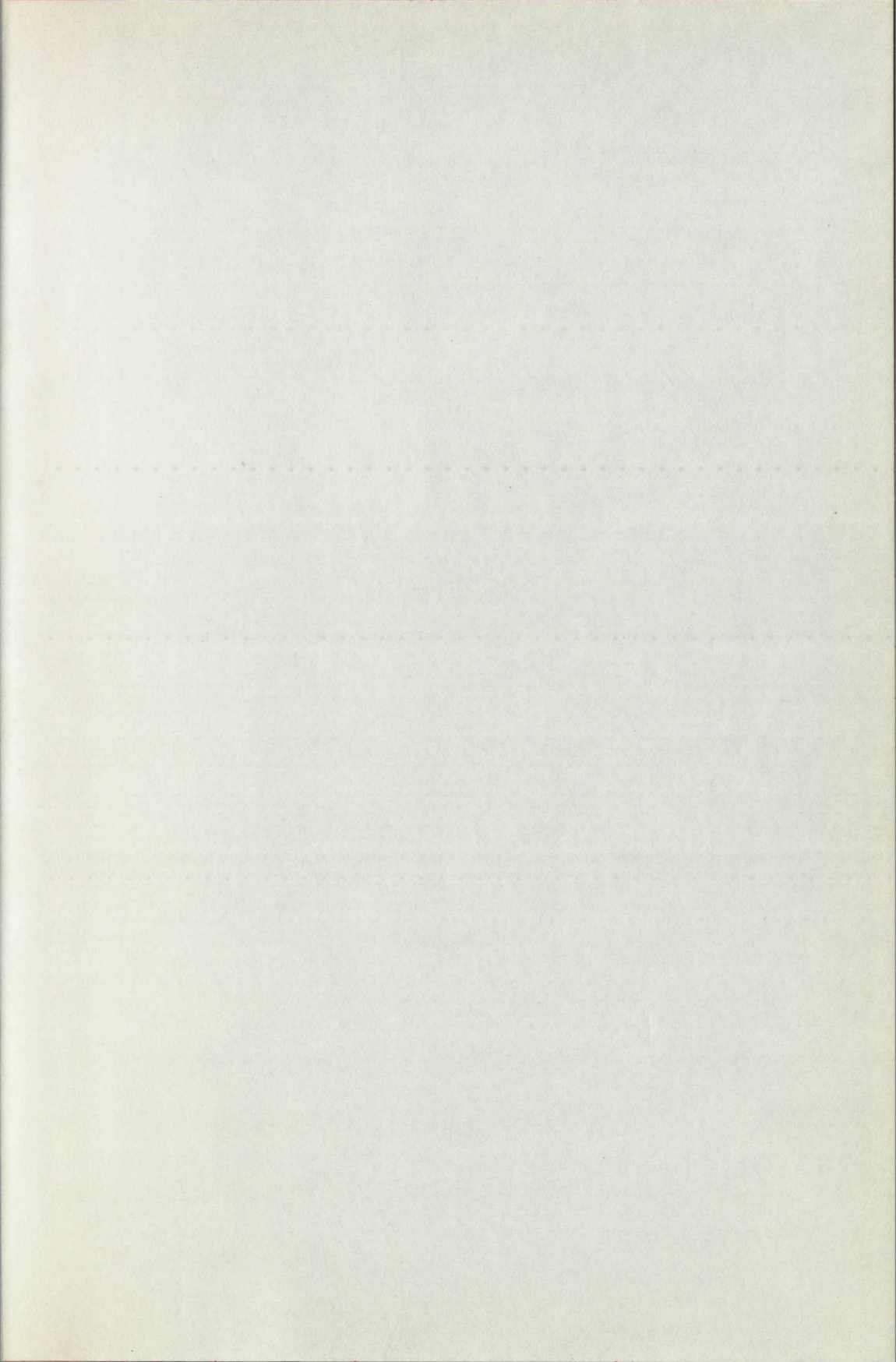
Anm.: Transmissioner hänföres till de apparater, de avse.

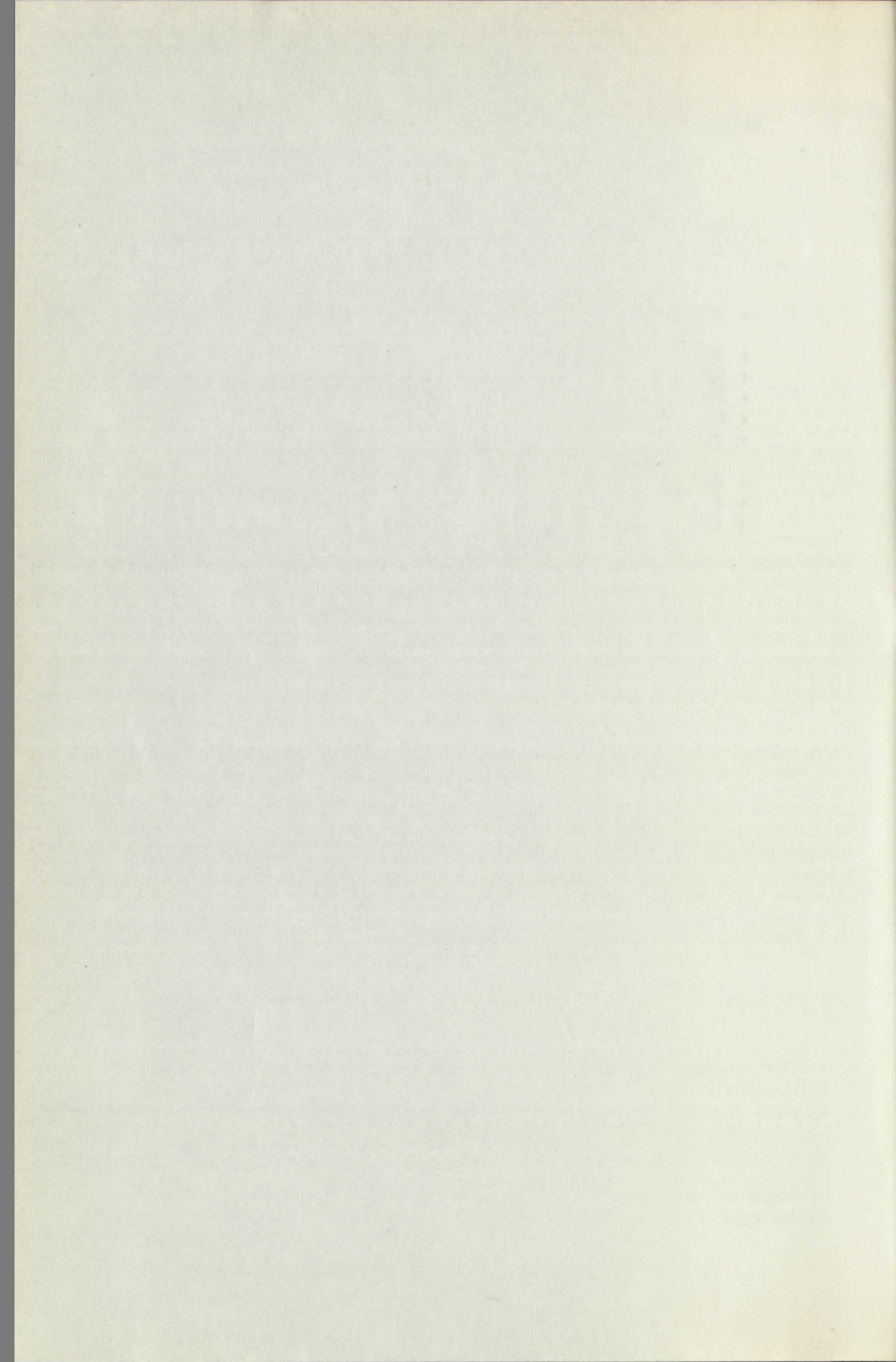
*Svenska elektricitetsverksföreningens förslag till avskrivningstider att tillämpas vid mindre och medelstora kommunala elektricitetsverk.*

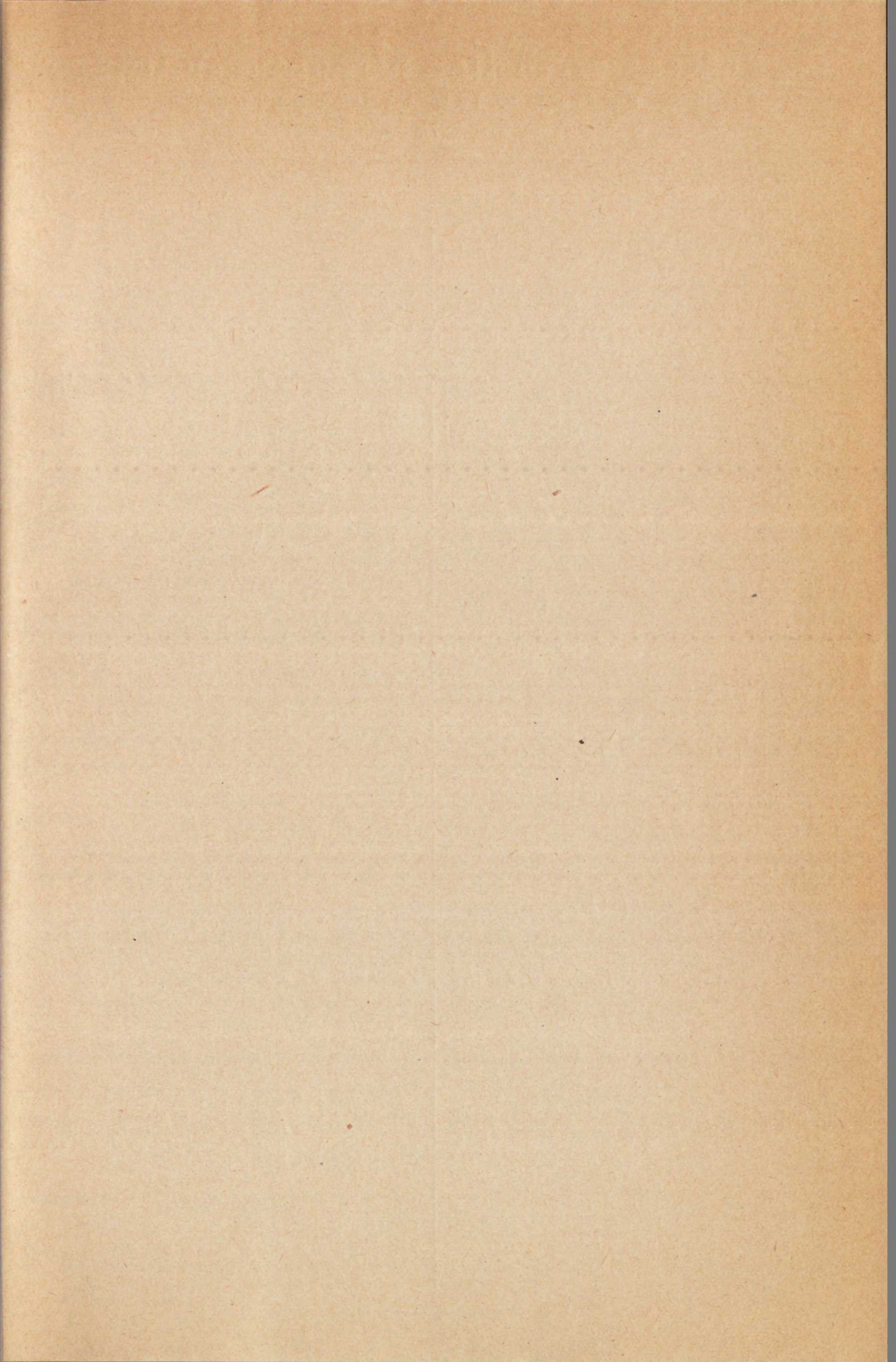
1) Tomter och markområden .....	Ingen avskrivning
2) Vattenfall med utmål .....	» »
3) Kontors- och bostadsbyggnader, vattenbyggnader, tunnlar, planeringsarbeten, vägar, järnvägar, broar .....	40 år
4) Husbyggnader för kraftstationer och understationer (inkl. brunnar och yttre rörledningar, värmeledningar, elektriska ledningar för ljus och kraft samt rörledningar för vatten och avlopp) .....	30 »



5) Vattenturbiner med elektriska generatorer, avstängningsluckor, spel .....	20 år
6) Dieselmotorer, ångmaskiner, ångturbingeneratorer, motorgeneratorer, omformare, kvicksilverlikriktare, transformatorer, traverser och hissar, ångpannor jämte ledningar och armatur för ånga, ångackumulatörer, pumpar och cisterner, kol- och asktransportanläggningar .....	15 »
7) Blyackumulatörer .....	12 »
8) Ställverksanläggningar i kraftstationer och större understationer (järnställningar och mellanväggar, instrumentering för likström och växelström) .....	10 »
9) Kabelledningar (för högspänd och lågspänd ström samt serviser) .....	25 »
10) Luftledningar med järnstolpar .....	20 »
11) Luftledningar med trästolpar .....	15 »
12) Transformatorbioskiosker (inkl. transformatorer och ställverk) .....	15 »
13) Gatubelysningsanläggningar .....	15 »
14) Elektricitetsmätare, mättransformatorer, mätarejusteringsanläggningar .....	10 »
15) Motorfordon .....	5 »
16) Arbetsmaskiner, verktyg och övriga inventarier .....	10 »







# Statens offentliga utredningar 1942

## Systematisk förteckning

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

**Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.** Strafflagberedningens promemoria med förslag till lag om eftergift av åtal mot minderåriga m. m. [28]

Betänkande med förslag till skärpt bestraffning av falskdeklaration m. m. [31]

Lagrådets utlåtande över lagberedningens förslag till lag om aktieföretag m. m. [47]

Betänkande med förslag rörande fri rättegång. [50]

Strafflagberedningens betänkande ang. strafflagens tillräknelighetsbestämmelser, sinnesundersökning m. m. [59]

### Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

1938 års pensionssakkunniga. Betänkande med förslag till tjänste- och familjepensionsreglementen för arbetare i statens tjänst. [8]

1941 års lärarlönesakkunniga. Betänkande med förslag till folkskolans avlösningsreglemente m. m. [9]

Beskattningsorganisationssakkunnigas betänkande med förslag till ändrad organisation av kammarrätten. [18]

1941 års lärarlönesakkunniga. Betänkande med förslag till avlösningsreglemente för de högre kommunala skolorna. [26]

Betänkande ang. revision av tjänsteförteckningen i vad avser allmänna civilförvaltningen. Del 2. Byråchefs- och rådstjänster m. m. [30] Del 3. Tjänstebestämmelser. Tjänsteförteckningens uppställning. [46]

Förslag rörande tillämpningsföreskrifter till lagen med särskilda bestämmelser ang. stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m. [42]

Beskattningsorganisationssakkunnigas betänkande med förslag till ändrad organisation av beskattningsnämnderna och förstärkning av landskontorens arbetskraft m. m. [49]

Betänkande ang. inrättande av statens skakrevision. [57]

### Kommunalförvaltning.

Stadsplaneutredningen 1942. 1. Förslag till åtgärder för snabbare handläggning av stadsplane- och tomtindelningssärenden m. m. [27]

### Statens och kommunernas finansväsen.

Betänkande med förslag till lag med särskilda bestämmelser om begränsning av vinstutdelning från aktieföretag. [2]

Betänkande med förslag till främjande av utskylidsbetalning genom erkända skatteförmedlingskassor. [21]

Kommunalskatteberedningen. Betänkande med förslag till omläggning av den kommunala beskattningen m. m. Del 1. Den kommunala beskattningen. [34] Del 2. Inkomstbeskattningen av skogsbruk. [35]

Betänkande med förslag rörande åtgärder för främjande av sjöfolkets utskylidsbetalning. [37]

Betänkande med förslag till förordning om värdestegringskatt & fastighet. [39]

Betänkande ang. finansstatistikens effektivisering. [48]

Promemoria ang. förutsättningarna för och verkningarna av en engångsskatt & förmögenhet i Sverige. [52]

Betänkande med förslag ang. grunderna för den kommunala länepolitiken. [60]

Promemoria med förslag till ändringar i lösen- och stämpelförordningarna m. m. [61]

### Politi.

Betänkande med förslag till brandlag och brandstadga m. m. [10]

Betänkande med förslag ang. innebörden av begreppet polismyndighet i olika författningar m. m. [40]

Betänkande med förslag till samordning av polisradioväsendet i riket. [51]

Utredning ang. frågan om polisens rätt att bruka våld m. m. [54]

### Nationalekonomi och socialpolitik.

Promemoria rörande bostadsförsörjningen. [3]

Promemoria ang. hysereglering. [14]

Betänkande med utredning och förslag ang. semester för husmödrar. [19]

Utredning ang. värmekostnaden i hyreshus. [20]

Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 2. Tiden juli 1940—juni 1941. [25]

Socialvårdskommitténs betänkande. 4. Förslag till ändrad bidragsförskottslag m. m. [29] 5. Statistisk undersökning ang. barnhemmen. [45] 6. Utredning och förslag ang. socialvårdens organisation m. m. [56]

### Hälso- och sjukvård.

De yngre sjukhusläkarnas avlönings-, arbets- och bostadsförhållanden. [4]

Betänkande med utredning och förslag ang. barnmorskeväsendet. [17]

Förslag till ny lag om behörighet att utöva läarkonsten m. m. [22]

### Allmänt näringsväsen.

Patentutredningens betänkande med förslag till lag om ändring i vissa delar av förordningen den 16 maj 1884 angående patent. [58]

### Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Promemoria med förslag till utvidgad vanhåvdslagstiftning. [5]

Betänkande med förslag ang. hushållningssällskapens organisation och verksamhet m. m. [32]

Betänkande ang. jordbrukets byggnadskostnader. [38]

Betänkande ang. åtgärder till stöd för de renskötande lapparna m. m. [41]

Betänkande med förslag rörande veterinärinrättningens i Skara framtida användning. [43]

### Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

#### Industri.

Utredning rörande den tekniskt-vetenskapliga forskningens ordnande. 1. Allmänna uppgifter ang. den tekniskt-vetenskapliga forskningsverksamhetens nuvarande läge m. m. — Allmänna synpunkter rörande den tekniskt-vetenskapliga forskningen. — Erforderliga åtgärder för den tekniskt-vetenskapliga forskningens främjande och statens medverkan därvid. [6] 2. Förslag till åtgärder för främjande av den tekniskt-vetenskapliga forskningen på byggnadsområdet. [7] 3. Förslag till åtgärder för skogsproduktforskningens ordnande. [12]

Tillägg nr 1 till statliga cement- och betongbestämmelser av år 1934. [44]

### Handel och sjöfart.

Promemoria med förslag ang. registreringen av landets företagare m. m. [23]

Betänkande med förslag till ordnande av statens isbrytningsverksamhet. [53]

Betänkande med utredning och förslag ang. förbättrad pensionering för sjöfolk. [55]

### Kommunikationsväsen.

Betänkande och förslag ang. förhållandet mellan arbetsuppgifter och löneställning vid statens järnvägar. Del 4. Järnvägsstyrelsen. [13]

Betänkande ang. bilregistrering m. m. [24]

### Bank-, kredit- och penningväsen.

### Försäkringsväsen.

### Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Betänkande med utredning och förslag ang. betygssättningen i folkskolan. [11]

Betänkande med förslag rörande ändring av gällande bestämmelser i fråga om prästutbildningen. [33]

Betänkande med förslag rörande statligt stöd åt svensk filmproduktion. [36]

### Försvarsväsen.

Betänkande med förslag till plan för organisationsarbetet inom försvarsväsendet. [1]

Betänkande med förslag till lag om vapenfria värnpliktiga. [15]

Betänkande med förslag rörande den centrala förvaltningsverksamheten inom försvarsväsendet. [16]

### Utrikes ärenden. Internationell rätt.