



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

A

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1951:24
FINANSDEPARTEMENTET



BETÄNKANDE

MED

FÖRSLAG RÖRANDE UTFORMNINGEN
AV ÅTGÄRDER FÖR

ÖKAD SKATTEFINANSIERING AV
KOMMUNALA INVESTERINGAR

AVGIVET AV

KOMMUNLÅNEUTREDNINGEN

S T O C K H O L M

1 9 5 1

Statens offentliga utredningar 1951

Kronologisk förteckning

1. Statligt stöd åt svensk filmproduktion. Beckman. 73 s. Fi.
2. Försvarets personaltjänst. Kihlström. 166 s. Fö.
3. Förhållandet mellan arbetsuppgifter och löneställning vid statens järnvägar. Victor Petterson. 139 s. K.
4. Antagningen av medicinare studerande m. fl. Kihlström. 123 s. E.
5. Förslag till naturskyddslag m. m. Haeggström. 212 s. Jo.
6. Näringslivets lokalisering. Appelberg, Uppsala. 245 s. H.
7. Principer för dyrorstgrupperingen. Kihlström. 116 s. C.
8. Betänkande angående polis- och åklagarväsendets organisation. Norstedt. 304 s. I.
9. 1945 års universitetsberedning. 6. Den vetenskapliga publiceringsverksamheten, personal-, institutions- och stipendiefrågor m. m., det akademiska befordringsväsendet. Svenska Tryckeriaktiebolaget. 332 s. E.
10. Sjöfartsförbindelserna mellan Gotland och fastlandet. Victor Petterson. 171 s., 3 pl. K.
11. Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 10. Tiden juli 1948—juni 1950 jämte sakregister till delarna 1—10. Av K. Åmark. Idun. 338 s. H.
12. Promemoria med förslag till allmän verksstadga. Katalog och Tidskriftstryck. 68 s. Ju.
13. 1944 års allmänna skattekommitté. 5. Betänkande angående studiekostnaders behandling i beskattningshänseende. Marcus. 79 s. Fi.
14. Landsbygdselektrifieringens utbredning år 1950. Idun. 47 s. K.
15. Daghem och förskolor. Betänkande om barnstugor och barn tillsyn. Victor Petterson. 641 s., 6 pl. S.
16. Filmcensuren. Betänkande 1. Beckman. 95 s. E.
17. Statens sjukhusutredning av år 1943. Betänkande 6. Redogörelse för arbetsstudier vid kroppssjukhusens vårdavdelningar m. m. Beckman. 233 s. I.
18. Betänkande med förslag till förordning angående upphandling och arbeten för statens behov m. m. Norstedt. 77 s. Fi.
19. SOS. Samhällets olycksfalls- och säkerhetstjänst. Gummesson. 89 s. I.
20. Betänkande med förslag till ny ägfreds-lagstiftning. Beckman. 143 s. Jo.
21. Kejnekommissionens utredning. Norstedt. 313 s. Ju.
22. Förslag till sjömanslag m. m. Marcus. 106 s. H.
23. Socialvårdekommitténs betänkande. 18. Utredning och förslag angående begravningshjälpförsäkring. Falu Nya Boktryckeri, Falun 44 s. S.
24. Betänkande med förslag rörande utformningen av åtgärder för ökad skattefinansiering av kommunala investeringar. Beckman. 55 s. Fi.

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

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1951:24
FINANSDEPARTEMENTET



BETÄNKANDE

MED

FÖRSLAG RÖRANDE UTFORMNINGEN
AV ÅTGÄRDER FÖR

ÖKAD SKATTEFINANSIERING AV
KOMMUNALA INVESTERINGAR

AVGIVET AV

KOMMUNLÅNEUTREDNINGEN

STOCKHOLM 1951
K. L. BECKMANS BOKTRYCKERI

[1502 51]



STATENS OFFENTLIGA BOKHUS



REDAKTÖREN

1880

FÖRSTA BOKEN I SVENSKA
SÄMMADEGÅNGEN

ÖKAD SKATTAVVÄRNING KOMMUNALA INVESTERINGAR

AV

KOMMUNALRÄDDETS

STOCKHOLM 1880



INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid.
Skrivelse till Herr Statsrådet och Chefen för finansdepartementet.....	5
Kap. 1. Utredningsuppdragets innehåll och bakgrund	7
» 2. Utformningen av riktlinjer för kravet på skattefinansiering	13
» 3. Förslag till Kungl. Maj:ts beslut om riktlinjer för lånekontrollen.....	22
» 4. Tillämpningen av det föreslagna skattefinansieringskravet	25
» 5. Verkningarna av det föreslagna systemet	29
» 6. Förslag om vissa ändringar i lagen om kommunal fondbildning....	40

Bilaga 1. Kapitalutgifter och upplåning i städerna 1945—1949 enligt den kommunala finansstatistiken	52
---	----

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Skrivelse till Herr Statsrådet och Kungen om förslaget till
7	Kap. I. Eröfningsskolens ändring och förnyelse
11	2. Eröfningsskolens av riksdagen förklarad för ändring
15	3. Förslag till Kungl. Maj:ts beslut om ändring i Eröfningsskolens
20	4. Tillkommande av det förslagna skoleffektiva
25	5. Yrkningar av det förslagna skoleffektiva
30	6. Förslag om vissa ändringar i lagen om skoleffektivitet

35	Kap. I. Riksdagen om utgången i skoleffektivitet
40	Kommunala skoleffektivitet

Till Herr Statsrådet och Chefen för finansdepartementet.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 20 april 1951 har Herr Statsrådet samma dag tillkallat undertecknade, expeditionschefen O. H. Klackenberg, f. d. borgmästaren G. Fant och sekreteraren hos svenska landskommunernas förbund S. A. Järdler med uppdrag att verkställa närmare utredning rörande utformningen av vissa av 1949 års investeringskommitté föreslagna åtgärder beträffande den kommunala lånekontrollen, åsyftande att öka den omedelbara skattefinansieringen av kommunala investeringar. Samtidigt uppdrog departementschefen åt Klackenberg att i egenskap av ordförande leda utredningsarbetet och förordnade amanuensen i finansdepartementet K.-I. Edstrand att vara sekreterare åt utredningsmännen.

Genom beslut den 8 juni 1951 har Kungl. Maj:t till utredningen överlämnat riksdagens skrivelse den 30 maj 1951, nr 344, jämte bankoutskottets utlåtande nr 33, att tagas i övervägande vid uppdragets fullgörande.

Utredningen, som antagit benämningen kommunlåneutredningen, får härmed vördsamt överlämna betänkande med förslag till riktlinjer för den kommunala lånekontrollen med angivet syfte och till vissa ändringar i den kommunala fondbildningslagen.

Utredningsmännen ha, sedan preliminära riktlinjer i ämnet utarbetats, den 30 juli 1951 haft överläggningar med representanter för svenska stads-

förbundets finansråd, svenska landskommunernas förbund och svenska landstingsförbundet.

Vid utarbetandet av nyssnämnda förslag till ändringar i kommunala fondbildningslagen har utredningen biträttats av e. o. förste kanslisekreteraren i finansdepartementet E. R. Skiöld. Utredningen har vid lagfrågornas behandling även haft visst samarbete med 1946 års kommunallagskommitté.

Stockholm den 15 augusti 1951.

HENRIK KLACKENBERG.

GUNNAR FANT.

SVEN JÄRDLER.

Karl-Ingmar Edstrand.

Kap. 1. Utredningsuppdragets innehåll och bakgrund.

Innehållet i det uppdrag, som förevarande utredning erhöll jämlikt Kungl. Maj:ts beslut den 20 april 1951, måste bedömas i sitt sammanhang med det förslag i ämnet, som chefen för finansdepartementet samma dag anmälde i propositionen nr 206 till 1951 års riksdag. Med utgångspunkt från ett av 1949 års investeringskommitté framlagt förslag, åsyftande att i rådande högkonjunkturläge öka skattefinansieringen av de kommunala investeringarna, förklarade departementschefen, såsom närmare framgår av den följande redogörelsen, i viss anslutning till invändningar, som från kommunalt håll mött kommittéförslaget, att han avsåg, att i samråd med de kommunala förbunden närmare utreda, huru de föreslagna åtgärderna skulle utformas. Det åt utredningen lämnade uppdraget avsåg enligt Kungl. Maj:ts nyssnämnda beslut den närmare utformningen av åtgärder med det av investeringskommittén angivna syftet — därvid särskilt skulle beaktas den erforderliga differentieringen med hänsyn till olika slag av investeringar och kommunernas växlande ekonomiska bärkraft — samt att skyndsamt inkomma med förslag till bestämmelser i ämnet. Genom beslut den 8 juni 1951 har Kungl. Maj:t sedermera för övervägande till utredningen överlämnat riksdagens skrivelse nr 344 i anledning av förenämnda propositionsförslag jämte bankoutskottets utlåtande i ärendet.

Beträffande det förslag rörande de kommunala investeringarna, som framlades av 1949 års investeringskommitté i skrivelse den 28 februari 1951, och dess vidare behandling må här nämnas följande. I övrigt hänvisar utredningen till den i propositionen nr 206 lämnade redogörelsen.

Kommittén erinrade om att staten, förutom genom penning- och finanspolitiken, har möjlighet att påverka den kommunala investeringsverksamheten bland annat genom statsbidragsgivningen och genom kontrollen över den kommunala upplåningen. Då statsbidragsgivningen på grund av de jämförelsevis ringa belopp det här rörde sig om måste anses sakna större betydelse i sammanhanget, finge man huvudsakligen anlita kontrollen över den kommunala upplåningen. Enligt investeringskommitténs uppfattning vore det för uppnående av några mer påtagliga resultat sannolikt nödvändigt, att viss del av investeringarna omedelbart avskreves med skattemedel och att lånemedgivandena sålunda inskränktes till endast en del av investeringsbeloppet. Den av 1939 års kommunlånesakkunniga ifrågasatta metoden att allt efter konjunkturläget variera amorteringstiderna, kunde nämligen knappast anses vara tillräckligt effektiv för att i en högkonjunktur begränsa investeringarna.

Beträffande genomförandet av en ökad omedelbar skattefinansiering av kommunernas investeringar anförde kommittén följande.

Kravet på ökad självfinansiering bör i ett högkonjunkturläge verka återhållande på den kommunala investeringsverksamheten. Skulle denna likväl icke inskränkas, blir det nödvändigt att vidtaga utgiftsminskningar inom andra områden av den kommunala budgeten eller att tillgripa ökad uttaxering. Ur fördelningssynpunkt innebär en sådan omläggning av lånefinansieringen, att kommunmedlemmarna under högkonjunkturerna få göra vissa uppoffringar för att öka kommunens förmögenhet. Dessa komma under följande år kommunen till godo i form av en minskad ränte- och amorteringsbörd.

Vid en långvarig högkonjunktur med full sysselsättning kommer ökad kommunal självfinansiering även på längre sikt att innebära en påskyndad tillväxt av den kommunala förmögenheten till priset av ökade uppoffringar från kommunmedlemmarnas sida. I ett läge där sparandet även på längre sikt tenderar att bli otillräckligt i förhållande till investeringsbehoven synes det emellertid enligt kommitténs uppfattning rimligt att i ökad grad göra den kommunala investeringsverksamheten beroende av kommunernas eget sparande.

Ett system med direkt skattefinansiering av viss del av den kommunala investeringsverksamheten kan utformas på olika sätt och anpassas efter konjunkturläget och kommunernas olika bärkraft. Vill man ansluta detta system till vad som gäller för den statliga investeringsverksamheten, bör för förvaltningsbyggnader 25 % av anläggningskostnaden omedelbart avskrivnas med skattemedel. För sjukhus, sociala inrättningar och liknande anläggningar bör avskrivning omedelbart ske med 50 %. Såsom kommittén tidigare framhållit böra emellertid dessa grundavskrivningar kunna varieras efter konjunkturerna. För gatuarbeten m. m. bör i högkonjunkturlägen avskrivning omedelbart ske med 100 %. Vid prövningen av frågor om lån och borgensåtaganden för kommunernas affärsdrivande verk bör slutligen beaktas, om verkens avskrivningsprinciper medgiva en önskvärd grad av självfinansiering av investeringarna.

Den omständigheten att statsbidrag utgår till vissa kommunala byggnads- och anläggningsarbeten bör icke utgöra hinder för att i vissa konjunkturlägen kräva begränsning av upplåningen och skattefinansiering helt eller delvis av återstoden av byggnads- och anläggningskostnaderna.

I fråga om kommuner, vilka kunna komma att erhålla skatteutjämningsbidrag, måste undantag göras från en regel av här antydd art, enär i annat fall staten kan bli nödsakad att av skatteutjämningsmedel betala en omedelbar avskrivning av investeringskostnaden.

Kommittén, som inte avsåg att härmed framlägga något preciserat förslag utan endast att ange vissa huvudprinciper, förordade, att dessa riktlinjer skulle upptagas till prövning i finansdepartementet. En omläggning av praxis borde ske i den formen att allmänna regler uppdroges av Kungl. Maj:t och bringades till länsstyrelsernas och kommunernas kännedom. Då tillämpningen av dylika regler skulle slå olika hårt i skilda kommuner, borde möjligheter till avvikelser från huvudreglerna hållas öppna.

Utöver den individuella prövning, som vore nödvändig vid finansdepartementets behandling av kommunala låneärenden, ifrågasatte kommittén om det icke skulle vara möjligt, att lånekontrollen för vissa kommuner i stället mera inriktades på dess konjunkturpolitiska uppgifter, så att lånebehoven kunde prövas i ett sammanhang för en kommun, om möjligt mot bakgrunden av en plan för investeringsverksamheten på längre sikt.

Kommittén har vidare framhållit, att ändringar i reglerna för lånekontrollen skulle kräva en nära samverkan mellan de statliga myndigheterna och kommunerna samt erinrat om det av 1939 års kommunlånesakkunniga framlagda förslaget om inrättande av ett för kommuner och landsting *gemensamt finansråd*. Enligt detta förslag skulle i det gemensamma finansrådet finnas tre representanter för stadskommunerna, en representant för landstingen och en för landskommunerna, utsedda av styrelserna för vederbörande kommunala förbund för tre år i sänder. Därför skulle Kungl. Maj:t utse en ledamot i rådet med särskild erfarenhet i finansiella frågor. Slutligen skulle finnas en särskild föredragande och erforderlig kanslipersonal. Investeringskommittén har ansett, att de anförda skälen för inrättande av ett gemensamt kommunalt finansråd alltjämt ägde sin giltighet, och framhållit, att ett genomförande av de nu framförda förslagen rörande finansieringen av de kommunala investeringarna ökade behovet av ett organ för överläggningar mellan de statliga myndigheterna och kom-

munerna. Beträffande rådets sammansättning och organisation har kommittén icke haft något att erinra mot kommunlånesakkunnigas förslag men har uttalat, att det i första hand borde ankomma på kommunförbunden själva att finna de lämpligaste formerna för sin samverkan på detta område.

Efter remiss avgåvos yttranden över kommittéförslaget av fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret, statskontoret, svenska stadsförbundets finansråd och svenska landskommunernas förbund, vilka samtliga utom stadsförbundets finansråd tillstyrkte förslaget eller lämnade det utan erinran.

Fullmäktige i riksbanken erinrade om sina tidigare uttalanden, att icke endast statens utan också kommunernas investeringar i ett högkonjunkturläge borde bestridas av löpande inkomster och icke finansieras lånevägen. Fullmäktige framhöllo såsom angeläget att bestämmelser av föreslagen innebörd snarast möjligt utfärdades.

Fullmäktige i riksgäldskontoret (majoriteten) framhöllo, att det med hänsyn till den krympning av för statens och kommunernas upplåning i marknaden disponibla medel, som inträtt och för överskådlig tid kan väntas komma att bestå, vore uppenbart nödvändigt, att även kommunerna iakttaga stor återhållsamhet i fråga om investeringar av olika slag. Fullmäktige ha förutsatt att vid den föreslagna lånekontrollen tillbörlig hänsyn skulle tagas till de olika kommunernas speciella förhållanden. En reservant, herr W. Svensson i Ljungskile, ansåg bärande skäl icke föreligga för en hårdare kontroll över kommunernas upplåning än som gällande ordning redan medger.

Svenska stadsförbundets finansråd (majoriteten) ställde sig i väsentliga delar avvisande mot en utformning av lånekontrollen för det dåvarande i anslutning till de av investeringskommittén föreslagna riktlinjerna. I yttrandet framhölls bland annat, att kommittén, däri kommunal erfarenhet icke varit representerad, icke verkställt någon utredning eller framlagt något material till belysande av den inverkan förslagets genomförande komme att medföra för den kommunala uttaxeringen. Utan närmare utredning härom vore det omöjligt att taga ställning till förslaget i denna väsentliga del.

Ur allmänna synpunkter gjorde finansrådet den erinran, att staten redan genom byggnadsregleringen hade i sin hand ett kraftigt verkande instrument för begränsning av de kommunala investeringarna och ifrågasatte, huruvida icke kommittéförslaget innebure en onödig påbyggnad av investeringskontrollen. Finansrådet har vidare framhållit, att till följd av byggnadsregleringen föreläge ett uppdämt byggnadsbehov ute i kommunerna. En tillämpning av den av kommittén förordade principen torde komma att medföra en till sina verkningar svårartad standardförsämring för kommunerna. Särskilt gällde detta de större städerna. Härtill komme, att förslagets realiserande skulle föranleda betydande skattestegringar vid en tidpunkt, då städerna måste räkna med att som följd av ortsavdragsreformen, löneökningar och stegrade kostnader väsentligt höja uttaxeringen.

Finansrådet, som icke ville närmare uttala sig om storleken av en normerad procentats för skattefinansieringen av olika företag, ifrågasatte likväl, om det kunde vara riktigt att för den kommunala investeringssektorn tillämpa enahanda procenttal som för den statliga, bland annat med hänsyn till den dominerande storleksordning som de kommunala investeringarna på socialvårdsområdet hade. För kommunalt betraktelsesätt syntes det även främmande att ställa hårdare krav på skattefinansiering för sociala inrättningar än för förvaltningsbyggnader. Även förslaget om 100 % avskrivning av kostnaderna för gatuarbeten m. m. kunde få ofördelaktiga verkningar genom höjning av tomtkostnaderna och därmed av hyresnivån. Vidare skulle särskilda svårigheter uppstå för kommuner, som vid sina exploateringar använda tomträttsinstitutet. Alldeles oavsett olikheterna

mellan den statliga och kommunala investeringsverksamheten vore de föreslagna procentsatserna enligt finansrådets förmenande orimligt höga.

Även om finansrådet icke kunde tillstyrka kommittéförslaget, vore rådet för sin del fullt på det klara med att städerna under högkonjunkturläge i större utsträckning än eljest borde söka finansiera sina utgifter med skattemedel. Situationer kunde uppstå, som påkallade extraordinära åtgärder för åstadkommande av samhällsekonomisk balans, och om den samhällsekonomiska situationen skulle kräva ett förnyat övervägande av åtgärder liknande de nu ifrågasatta, vore finansrådet självfallet villigt att lämna sin medverkan vid utarbetande av riktlinjer för den framtida kommunala lånepolitiken.

En reservant, herr *Lundgren i Umeå*, framhöll liksom majoriteten vissa svårigheter med investeringskommitténs förslag men uttalade i väsentliga delar sin anslutning till detsamma, under framhållande att en begränsning av den kommunala upplåningen kunde anses innebära en form av tvångssparande. Skattefinansieringskravet borde dock differentieras så, att större krav ställdes på de starkare än på de svagare kommunerna.

Svenska landskommunernas förbund uttalade, att det icke torde finnas något effektivare medel att dämpa den kommunala investeringsverksamheten under en högkonjunktur än att uppställa vissa krav på direkt finansiering av viss kostnadsdel genom skattemedel. Därvid måste emellertid beaktas växlingen i den ekonomiska bärkraften och i det oundgängliga investeringsbehovet hos olika kommuner. Det borde vidare klarläggas vilken roll den kommunala fondbildningen skulle spela i detta självfinansieringssystem. Kommunerna måste i mycket god tid varskos om huvudgrunderna i ett sådant system, innan det kunde börja tillämpas, och över huvud taget måste det bli fråga om att försiktigt pröva sig fram.

I den proposition nr 206, vari investeringskommitténs förslag anmäldes, gav chefen för finansdepartementet i annat sammanhang (sid. 22) en översikt över huvudpunkterna av det ekonomiska program, till vilket förslaget rörande skattefinansieringen av de kommunala investeringarna fogades såsom ett led. De angivna huvudpunkterna voro följande:

1. en aktiv finanspolitik, syftande till att ernå en sådan överbalansering av driftbudgeten, att största möjliga del av statens kapitalutgifter täckes av egentliga statsinkomster, och baserad på, å ena sidan, återhållsamhet på utgiftssidan och, å andra sidan, ökning av statsinkomsterna genom bland annat höjda skatter;
2. en kreditbegränsande penningpolitik stödd på reglering av kassareservbestämmelserna i förening med den genomförda höjningen av den allmänna räntnivån samt den träffade överenskommelsen med bankerna om restriktivitet vid utlåningen;
3. en investeringsskatt för att motverka en inflationistisk ansvällning av sådana lagerökningar och maskinanskaffningar som finansieras med företagarens egna vinstmedel;
4. en prisutjämningsavgift vid export av skogsindustriprodukter för att reducera risken för jämviktsstörande verkningar på samhällsekonomin av de övernormala vinsterna i vederbörande branscher;
5. en direkt reglering av byggnads- och anläggningsverksamheten så att denna hålles inom ramen för de personliga och materiella resurserna;
6. en effektiv priskontroll för att förhindra uppkomsten av sekundära prisstegringar inom landet.

Av departementschefens anförande framgick vidare, att inkomsterna i den för budgetåret 1951/52 föreslagna driftbudgeten överstego utgifterna med 622 milj. kronor. Efter avdrag för uppskattad förbrukning av äldre anslag beräknades det verkliga överskottet i budgeten bli över 400 milj. kronor. Det formella låne-medelsbehovet på grund av kapitalbudgetens investeringsanslag och förbrukning av äldre anslag under samma budgetår uppskattades till 675 milj. kronor. Genom

överbalanseringen av driftbudgeten beräknades emellertid den statliga upplåningen kunna nedbringas till omkring 250 milj. kronor. Betydligt mer än hälften av de statliga investeringarna skulle sålunda bekostas av löpande inkomster och icke belasta kapitalmarknaden.

Beträffande investeringskommitténs förslag i avseende å de kommunala investeringarna anförde departementschefen i huvudsak följande.

»Jag delar kommitténs och våra penningvårdande myndigheters uppfattning om behovet av åtgärder av sådan art, som kommittén föreslagit. Möjligt är även att erfarenheterna av dylika åtgärder kunna bli så gynnsamma att kravet på byggnadstillstånd för kommunernas del skulle kunna eftersättas, även om förhållandena icke skulle medgiva ett slopande av byggnadsregleringen i övrigt.

Lånetillståndsprövningen ankommer enligt kommunallagarna på Kungl. Maj:t, varför synpunkter av förevarande art därvid skulle kunna beaktas. Jag finner likväl frågan om en allmän övergång till ett med det statliga likartat system för grundavskrivningar vid de kommunala investeringarna vara av sådan vikt i samhällslivet att riksdagen bör erhålla möjlighet att ge sin mening till känna. Spörsmålet är emellertid betydligt mera komplicerat på det kommunala området än för statsbudgetens del både på grund av kommunernas växlande ekonomiska bärkraft och de mycket starka variationer, som särskilt för små kommuner kunna föreligga mellan investeringarnas omfattning under olika år. Uppenbarligen måste vid tillämpningen betydande hänsyn härtill tagas, och jag kan förstå den betänksamhet, som från kommunalt håll har kommit till synes inför de allmänna riktlinjer kommittén framlagt. Då dessa icke innefatta något definitivt förslag, har man fruktat för de konsekvenser förslaget kunde medföra, särskilt i fråga om höjningar i det kommunala skattetrycket. Jag har för avsikt att i samråd med de kommunala förbunden närmare utreda, huru åtgärderna skola utformas beträffande kommuner med olika skattetryck och ekonomisk struktur samt beträffande vilka slag av investeringar omedelbara grundavskrivningar rimligen kunna ifrågakomma.

Därest icke från riksdagens sida väsentliga erinringar göras mot att åtgärder i det angivna syftet vidtagas, avser jag att förorda att Kungl. Maj:t vid lånetillståndsprövningen beaktar ifrågavarande synpunkter. Det säger sig självt att kommunerna böra i god tid få klart för sig huvudgrunderna för systemet och att Kungl. Maj:t även vid tillämpningen bör gå försiktigt fram.

Beträffande frågan om ett för kommunerna gemensamt finansråd torde det till en början böra ankomma på förbunden själva att taga ståndpunkt till de enligt deras mening lämpligaste organisations- och arbetsformerna. I den mån medelsanvisning för ändamålet blir erforderlig för statens del, torde jag framdeles få anmäla förslag härtill.»

I riksdagen mötte förslaget en del motstånd — de likalydande motionerna nr I: 497 och II: 631 voro närmast inriktade på avslag — och en viss betänksamhet inför dess befarade konsekvenser präglade behandlingen i bankoutskottet, dit propositionen i denna del hänvisats. I sitt utlåtande nr 33, som sedermera godkändes av riksdagen, anslöt sig bankoutskottet emellertid i princip till finansministerns uppfattning, att åtgärder behövdes för att i nuvarande läge begränsa lånefinansieringen av de kommunala investeringarna, men ansåg ställningstagandet till förslaget böra anstå i avvaktan på resultatet av den igångsatta utredningen rörande den närmare utformningen av åtgärderna.

Utskottet anförde i huvudsak följande.

Utskottet finner för sin del departementschefens uppfattning om behovet av åtgärder i syfte att i nuvarande läge begränsa lånefinansieringen av de kommunala investeringarna i princip riktig. Med hänsyn till den betydande omfattning, som de kommunala investeringarna äga i förhållande till den totala investeringsvolymen, måste det ur samhällsekonomisk synpunkt få anses naturligt att åstadkomma en åtstramning i finansieringspolitiken även på detta område. De

ifrågasatta åtgärderna skulle ansluta sig till strävandena att för statsbudgetens del under rådande högkonjunktur så långt möjligt begränsa anspråken på kapitalmarknaden. Såsom departementschefen framhållit, är emellertid spörsmålet betydligt mera komplicerat på det kommunala området än inom det statsfinansiella. Hänsyn måste sålunda tagas till såväl kommunernas växlande ekonomiska bärkraft som den kraftiga variationen i investeringarnas omfattning under olika år. Departementschefen har uttalat, att vid tillämpningen betydande hänsyn härtill uppenbarligen måste tagas. Utskottet vill understryka denna uppfattning och vill vidare framhålla, att åtgärder i angivet syfte icke synas kunna få någon omedelbar verkan för de kommunala investeringarna, då utskottet utgår från att dessa åtgärder icke rimligtvis kunna beröra igångsatta investeringsprojekt.

Utskottet har vid sin prövning av det föreliggande ärendet kommit till den uppfattningen att det till grund för utskottets bedömning liggande materialet är så knapphändigt, att det icke är möjligt för utskottet att redan nu giva sin mening till känna i frågan. Med hänsyn till den ingripande betydelse, som denna fråga har för kommunalförvaltningen, måste ett ställningstagande från utskottets sida förutsätta en närmare kännedom om hur de ifrågasatta åtgärderna kunna komma att verka i praktiken. Därför böra enligt utskottets mening resultaten av den pågående utredningen avvaktas och vederbörande kommunala förbund beredas tillfälle att framföra sina synpunkter därpå, innan riksdagen gör uttalande i ämnet.

Utskottet uttalade slutligen, att det vore önskvärt, att utredningen kunde så forceras att riksdagen kan få tillfälle att yttra sig i frågan redan vid höstsessionen och att utredningens resultat äro tillgängliga för kommunerna vid uppgörandet av stater för det kommande året.

Ändamålet med förevarande utredning torde med tillräcklig klarhet framgå av den förut lämnade redogörelsen, och innehållet i utredningsuppdraget torde därmed även ha erhållit den erforderliga preciseringen. Inledningsvis vilja utredningsmännen härutöver blott framhålla begränsningen i uppdraget, så tillvida att detta endast avser den närmare utformningen av åtgärder med syfte att i samband med den av Kungl. Maj:t utövade lånekontrollen genomföra ett krav på ökad skattefinansiering av kommunernas investeringar. Någon prövning vare sig av det penningpolitiska behovet av sådana åtgärder eller av lämpligheten att tillgodose kravet i samband med lånekontrollen ankommer sålunda icke på utredningen. Kungl. Maj:ts beslut den 8 juni 1951 att för övervägande till utredningen överlämna riksdagens nyssnämnda skrivelse nr 344 jämte bankoutskottets utlåtande innefattade icke någon ändring härutinnan, eftersom riksdagen får sägas ha i princip godkänt den tanke, som legat till grund för förslaget. I bankoutskottets utlåtande gjordes sålunda inga principiella erinringar mot att vid Kungl. Maj:ts lånetillståndsprövning jämlikt kommunallagarna kunde beaktas det penningpolitiska behovet att i nuvarande läge avlasta trycket på kreditmarknaden. Riksdagens önskan att se en närmare utformning av förslaget, innan ställning togs till frågan, innebar dock icke att riksdagen för den skull ville hindra effekten av dylika åtgärder redan från och med nästa år. Riksdagens uttalande att utredningens resultat borde vara tillgängliga för kommunerna vid uppgörandet av stater för år 1952, innefattar dock ett understrykande för utredningen av kravet på skyndsamhet vid uppdragets fullgörande.

Kap. 2. Utformningen av riktlinjer för kravet på skattefinansiering.

Vid utformningen av legala regler för tillämpning av kravet på ökad skattefinansiering av de kommunala finansieringarna möta tre huvudfrågor, vilkas besvarande i hög grad avgör både den penningpolitiska effekten av åtgärderna och deras inverkan på kommunernas ekonomi. Dessa frågor, som utredningen behandlar i angiven ordning, äro följande.

1) För vilka kommuner eller slag av kommuner skall skattefinansieringskravet gälla?

2) Vilken eller vilka procentsatser skola krävas för den regelmässiga skattefinansieringen av investeringarna?

3) Skall en enhetlig procentsats i princip gälla för alla investeringar eller skall en differentiering av procentsatsen tillämpas för olika slag av investeringar och/eller vissa slag rentav helt undantagas?

Vid sin bedömning av dessa spörsmål ha utredningsmännen varit inriktade på att åstadkomma så enkla och enhetliga regler som möjligt, detta med tanke på både kommunernas och finansdepartementets arbete vid reglernas tillämpning. Kravet på enkelhet vid systemets utformning måste självfallet vägas mot kravet att åtgärderna skola träffa kommunerna på ett efter deras skiftande förhållanden väl anpassat och likformigt sätt.

Vad först beträffar frågan i vad mån åtgärderna skola träffa *olika slag av kommuner* har inom utredningen övervägts att tills vidare ställa landstingen utanför. Behovet av dylika åtgärder har för deras vidkommande synts relativt litet, eftersom de i ringa grad belastat länemarknaden. Landstingen ha i mycket betydande utsträckning bekostat sina investeringar med utdebiterade medel, och när lån upptagits, ha amorteringstiderna merendels hållits korta samt sällan överstigit 20 år. Under femårsperioden 1945—1949 ha landstingen å sina lån återbetalat ett större sammanlagt belopp än det belopp som upptagits i nya lån, 47,2 milj. kronor mot 34,2 milj. kronor. Den under de senare åren sålunda förda stabiliseringspolitiken torde å andra sidan måhända icke kunna fortsättas under de närmast kommande åren, både på grund av den starka höjningen av de löpande kostnaderna — utan motsvarande aktuell stegring av skatteunderlaget — och tillgodoseendet av tidigare uppdämda byggnadsbehov. Man torde likväl kunna utgå ifrån att ett skattefinansieringskrav skulle av landstingen, trots att de som regel själva få utan statsbidrag helt bära den av ortsavdragshöjningen föranledda utdebiteringshöjningen, även under kommande år kunna tillgodoses med mindre svårighet än av åtskilliga primärkommuner. Vid sådant förhållande och då en enhetlig reglering omfattande alla slag av kommuner innefattar avsevärda fördelar, har utredningen ansett övervägande skäl tala för att de ifrågasatta åtgärderna skola gälla även för landstingen.

Frågan om vissa sämre ställda kommuner skola undantagas sammanhänger i viss mån med spörsmålet, huruvida den med skattemedel bestridda andelen av investeringarna skall variera med hänsyn till kommunernas

ekonomiska bärkraft. Om skattefinansieringsprocenten finge inom vida gränser variera i omvänd proportion till den ekonomiska bärkraften inom kommunerna, skulle skälen för att helt undantaga vissa kommuner måhända vara mindre starka. Utredningen förordar emellertid, såsom framgår av det följande, en enhetlig skattefinansieringsprocent av 25 %, och då aktualiseras problemet, efter vilka grunder sämre ställda kommuner böra helt undantagas.

Som mått på kommunernas ekonomiska bärkraft synes man kunna välja mellan antalet skattekrönor per invånare och utdebiteringens höjd. Även om storleken av skatteunderlaget per invånare som regel får anses vara ett säkrare mått på bärkraften, anse utredningsmännen det lämpligare att i detta sammanhang utgå från skattetryckets höjd. Bedömningen av i vad mån kravet på skattefinansiering skall upprätthållas för en kommun blir ju i sista hand beroende av hur långt det penningpolitiska syftet anses böra tillgodoses trots den därav följande höjningen av kommunalskatten. Om en kommuns skattetryck redan innan ett skattefinansieringskrav göres gällande ligger på en ansenlig höjd, synes utrymmet för den penningpolitiska åtgärden starkt begränsat, och vid en viss nivå bör enligt utredningens mening en ytterligare höjning av kommunalskatten icke ifrågakomma av penningpolitiska skäl, alldeles oavsett om förutsättningar för kommunen för erhållande av skattelindringsbidrag skulle föreligga eller icke. Vid vilken utdebiteringssiffra denna gräns bör ligga, kan vara föremål för delade meningar. Med beaktande av att ortsavdragsreformen från och med år 1952 föranleder en höjning av den sammanlagda kommunala utdebiteringen med i regel en krona förorda utredningsmännen, att gränsen tills vidare sättes vid 14 kronor per skattekrona. Kommuner, vilkas sammanlagda utdebitering (inkl. landstingsskatt) för år 1952 överstiger denna siffra, skulle sålunda utan vidare vara undantagna från skattefinansieringskravet och sålunda äga i vanlig ordning erhålla tillstånd till upptagande av lån intill 100 %. Gränsen 14 kronor per skattekrona avser, som förut antytts, den sammanlagda kommunala utdebiteringen, sålunda normalt summan av skatterna till landstinget, den borgerliga och den kyrkliga kommunen samt, vid lån för municipalsamhälle, dess utdebitering. För städer utanför landsting skulle gälla samma gräns, avseende summan av skatterna till staden och den kyrkliga kommunen. Tvekan kan uppkomma om vad gränsdragningen innebär i sådana fall, då lånetillstånd sökes av en större kommunal enhet, exempelvis ett landsting, som geografiskt omfattar flera mindre kommunala enheter med totalt skattetryck både över och under 14 kronor. Det synes rimligt att i dylika fall fästa avseende vid det genomsnittliga kommunala skattetrycket i samtliga de kommuner, som omfattas av den större enheten.

Beträffande kommuner med lägre sammanlagd utdebitering förorda utredningsmännen en enhetlig skattefinansieringsprocent av 25 %. För sådana kommuner skulle lånen med andra ord begränsas till 75 % av kommunens kostnad. Utredningsmännen utgå emellertid ifrån att Kungl. Maj:t vid tillämpningen iakttaga tillbörlig försiktighet i övergångszonen vid 14-kronors-

gränsen. För kommuner liggande strax under denna gräns bör sålunda skattefinansieringskravet självfallet begränsas, i den mån detta krav skulle föranleda en höjning utöver gränsen.

Utredningsmännen ha ansett en enhetlig procentsats — med generellt undantag för kommuner med en sammanlagd kommunal utdebitering över 14 kronor — vara att föredraga framför ett mera komplicerat system med stigande procentsatser, allteftersom skattetrycket sjunker. Ett system av sistnämnda typ skulle visserligen giva uttryck åt den i och för sig riktiga tanken, att ju lägre kommunalskatten vore, desto större utrymme kunde det penningpolitiska kravet få. Man skulle dock delvis endast nå skenet av större rättvisa genom fingraderingen i ett sådant system, eftersom man icke kunde beakta olikheterna i de förmåner, som medborgarna i skilda kommuner erhålla för sina skatter. Såsom en psykologisk fördel med den enhetliga procentsatsen kan möjligen också framhållas, att denna kanske lättare allmänt accepteras av kommunerna än en gradering, som på sina håll skulle tolkas som en »straffskärpning», riktad mot de sparsamma kommuner, som hållit skatten nere.

Vad angår *storleken av skatteandelen* antyde investeringskommittén de statliga grundavskrivningarna som mönster: 50 % för sociala anläggningar och skolor samt 25 % för förvaltningsbyggnader. Den erforderliga skattefinansieringsprocenten beror i hög grad på i vilken utsträckning särskilda slag av investeringar skola undantagas från kravet och i viss mån även på huru kommunerna kunna möta kravet. Trots den ställning som i det följande tages till dessa spørsmål, innefattande bland annat att undantag göres för vissa mycket kapitalkrävande investeringar och en betydande frihet lämnas åt kommunerna att smidigt anpassa sig efter kravet, ha utredningsmännen icke ansett sig kunna gå så långt som investeringskommittén antytt. På lång sikt vore det enligt utredningens mening måhända icke omöjligt för kommunerna att så omställa sina finanser, att en lika stor del av de kommunala investeringarna som de statliga grundavskrivningarna representera bekostas med utdebiterade medel. Detta sker redan nu inom åtskilliga kommuner, som funnit särskilt angeläget att för skattebetalarna spara på räntekostnaderna. En dylik målsättning för den kommunala finanspolitiken, som har goda skäl för sig, ligger dock icke inom ramen för den nu diskuterade åtgärden. Denna är ju betingad enbart av nuvarande extraordinära förhållanden på kapitalmarknaden och bör icke tvångsvis upprätthållas längre än den samhällsekonomiska balansen det kräver. Det är också klart att vad som på längre sikt skulle vara möjligt att uppnå, i många fall framstår såsom omöjligt att uppnå eller åtminstone orimligt att kräva, då kravet, såsom här är fallet, måste göras gällande med relativt kort varsel. Lika litet som bekämpande i övrigt av inflationen har denna åtgärd ju ansetts kunna skjutas på framtiden till ett annat och för kommunerna lägligare år. Eljest är ju uppenbart att år 1952 även utan denna åtgärd av olika skäl — främst den s. k. engångsinflationens omedelbara inverkan på löner och andra kostnader men

fördröjda inverkan på det kommunala skatteunderlaget — kommer att bli pressande för de kommunala finanserna. Sistnämnda förhållande måste dock självfallet influera på bedömandet av vilken skattefinansieringsprocent som kan anses vara rimlig. Med beaktande av olika på frågan inverkan omständigheter har utredningen icke ansett sig i nuvarande läge våga gå längre än till uppställande av ett allmänt skattefinansieringskrav på 25 % av den kommunala kostnaden för investeringen.

Den tredje av de förut angivna huvudfrågorna, nämligen om nämnda procentsats bör variera för olika slag av investeringar och/eller vissa slag helt undantagas, kan enligt utredningsmännens uppfattning bedömas med samma utgångspunkter. Lika litet som tillräckliga skäl ansetts tala för införandet av procentsatser, som variera med skattetrycket i kommunerna, ha utredningsmännen velat förorda, att procentsatsen skulle variera efter investeringarnas karaktär. I den mån några investeringar ansetts böra av ena eller andra skälet erhålla en privilegierad ställning med avseende å lånefinansieringen, ha dessa i stället föreslagits helt undantagna från skattefinansieringskravet. För tillämpningen framstår det enligt utredningens mening som en påtaglig fördel, att kommunerna ha en enda regel att hålla sig till, nämligen att lånen i allmänhet begränsas till 75 % av kommunens kostnader.

Undantagen från skattefinansieringskravet ha allmänt sett motiverats av önskemålet att uppnå en för kommunerna i gemen skälig avvägning mellan det penningpolitiska intresset och skattetryckssynpunkten och ha samtidigt valts så, att de i stark tillväxt stadda kommunerna med särskilt tyngande investeringsbehov icke skola drabbas oskäligt hårt. Utredningen förordar sålunda, att markförvärv, uppförande av bostadshus för allmänna marknadens behov samt anläggande av gator, vägar och vatten- och avloppsledningar inom nya bostadsområden skola undantagas. Amorteringslån för dessa ändamål skulle sålunda utan vidare medgivas intill 100 % av kostnaderna.

Kommunernas *markförvärv* äro ju ofta av en sådan storleksordning, att de inte rimligen böra belasta skattestaten. Särskilt i de fall, då marken sedermera upplåtes med tomträtt, innefattar redan den gängse 30-åriga amorteringstiden en betydande skattebelastning för kapitalbildningsändamål. Kostnaderna träffa också kommunerna mycket ojämnt och kunna ofta ej heller planeras på längre sikt. Kommunerna få passa på, när tillfällena att köpa erbjuda sig, vare sig pengar avsatts i förväg eller inte. Med de rena markförvärven torde böra i sin helhet jämsställas inköp av bebyggda fastigheter, i den mån det egentliga syftet med köpet kan sägas vara att överföra själva marken i kommunens ägo, exempelvis för regleringsändamål.

Utgifterna för uppförande av *bostadshus för allmänna marknadens behov* ha även ansetts böra ställas utanför. Kostnadsläget på byggnadsfronten har på sista tiden förändrats på ett sådant sätt, att ett ökat tryck av penningpolitisk art på kommunernas insatser alldeles icke ifrågakommer. Härjämte må anmärkas, att en dylik åtgärd skulle ställa de kommuner i särklass, som finansiera bostadsbyggandet med egna lån. Vanligen består den huvudsak-

liga kommunala insatsen i borgensteckning för formellt fristående företag, såsom bostadsstiftelser eller fastighetsbolag. För de kommunala amorteringslån, som upptagas för att finansiera bostadsbyggandet, har den eljest vanliga amorteringstiden å 30 år måst utsträckas till 40 år, och även denna tid inger bekymmer med hänsyn till konsekvensen för hyresnivån, därest lånekostnaderna icke skola belasta skattebetalarna till viss del. Vid en översyn av lånepraxis torde problemet snarare än att tillfälligt öka belastningen på skattebetalarna vara att pröva möjligheterna och lämpligheten att få till stånd en förlängning av tiderna för lån till det kommunala bostadsbyggandet. Det här förordade undantaget för lån till uppförandet av bostadshus avser bostadsbyggandet för allmänna marknadens behov men däremot icke uppförande av tjänste- och andra personalbostäder. Sistnämnda investeringar, som ha en mera förvaltningsmässig karaktär än kommunens insatser på den allmänna hyresmarknaden, böra enligt utredningsmännens mening vara underkastade skattefinansieringskravet.

Det finansiellt mest vägende undantaget från kravet på skattefinansiering äro kostnaderna för *utläggande av gator, vägar samt vatten- och avloppsledningar inom nya bostadsområden*. Därmed torde några av de tyngst vägende kapitalkostnaderna för de i stark utveckling stadda samhällena ha friställts. Syftet har icke varit att i princip undantaga alla exploateringskostnader inom nya bostadsområden. Vilka dylika kostnader som böra undantagas är givetvis både en lämplighetsfråga och ett spörsmål om avvägningen av det penningpolitiska trycket av åtgärden. Ur en synpunkt kunde ifrågasättas, om icke även gas- och elledningar inom de nya bostadsområdena borde undantagas. En sådan avgränsning innebure att allt som hörde till marken i det egentliga nya bostadsområdet vore friställt. Skäl kunna givetvis även anföras för att man skulle gå vidare och undantaga även utvidgningar av affärsverken, vilka nödvändiggjorts av nybebyggelsen, och måhända också nya skolor och sjukhus inom områdena. Det ena undantaget skulle kunna giva det andra. Utredningen har dock ansett det nödvändigt att hålla gränsen relativt snäv och övervägt att stanna vid att undantaga endast gator, vägar och avloppsledningar. Praktiska skäl tala emellertid för att vatten- och avloppsledningar hänföras till samma grupp, och utredningen har då ansett lämpligt att sträcka sig därefter, att även vattenledningarna må ingå i undantaget, men anser sig icke böra gå längre. — Då här talats om »nya» bostadsområden, har icke avsetts en begränsning till bostadsområden, som tillkommit efter ikraftträdandet av de här angivna riktlinjerna. Även tidigare anlagda bostadsområden kunna hänföras dit. Till de undantagna investeringarna bör sålunda höra exempelvis anläggande av gator, som inom nyexploaterade bostadsområden icke fått färdigställas under senare år.

Det må betonas, att en betydande vidgning av undantagen mycket väl kan diskuteras, om man i gengäld är beredd att öka skattefinansieringsprocenten för de återstående investeringarna. Procentsatsen och undantagen böra ju fastställas samtidigt; eljest skulle ju ökade undantag endast medföra en minskad effekt av den ifrågasatta åtgärden.

Arten av investeringen bör i princip vara avgörande för frågan om undantag skall göras för densamma och icke formen för verksamheten. Om en kommun i bolagsform driver verksamhet, som på andra håll utövas i kommunal regi, skulle detta sålunda i och för sig icke medföra, att investeringen bleve fri från skattefinansieringskravet. I praktiken torde bolagsinvesteringarna i betydande utsträckning ligga eller kunna läggas utanför den av Kungl. Maj:t utövade lånekontrollen. Men i sådana fall, där exempelvis staden själv upptager lånet och sedan i sin tur utlämnar lån till bolaget, bör skattefinansieringskravet gälla, för såvitt bolagets därmed avsedda utgift icke hör till de undantagna slagen av investeringar.

Utöver de angivna slagen av investeringar ha utredningsmännen icke räknat med att göra några principiella undantag. Vid tillämpningen torde man emellertid ha att räkna med *undantag av särskilda skäl* för det ena eller andra investeringsföretaget. En kapitalutgift, som i princip skulle vara underkastad skattefinansieringskravet, kan ju vara av sådan extraordinär storlek för kommunen, att en begränsning av eller ett undantag från kravet ifrågakommer, detta även om kommunens skattetryck icke skulle vara särskilt högt. Det kan även tänkas förekomma behov av undantag för nybildade kommuner, vilkas investeringar blivit exceptionellt stora. Såsom närliggande exempel på undantag för större investeringsföretag har utredningen tänkt sig tunnelbanebygget i Stockholm, ävensom sådana fall, där kommuner uppföra egna kraftstationer. Det kunde övervägas att principiellt undantaga kraftstationsbyggena med hänsyn till dessa investeringars speciella karaktär. Med hänsyn till det ringa antalet fall, då kommuner ha dylika investeringar, har detta undantag dock ansetts lämpligen kunna gå in under den allmänna undantagsbestämmelse, som avsetts för tillämpningen av skattefinansieringskravet, nämligen att detta krav skall gälla, »där särskilda skäl icke till annat föranleda».

För de återstående investeringarna skulle sålunda i allmänhet uppställas ett principiellt krav på att den kommunala kostnaden i nuvarande läge bekostas av skattemedel till 25 % och lånen sålunda begränsas till återstående 75 %. Till undvikande av missförstånd må framhållas, att den angivna skatteandelen icke såsom vid de statliga grundavskrivningarna skulle infogas i ett system för amorteringstidens bestämmande. Vid den kommunala lånekontrollen bör enligt utredningens mening frågan om skatteandelen förbli endast en fråga om lånets storlek och amorteringstidens bestämmande vara ett fristående spörsmål. Utredningen, som med tanke på kommunernas ekonomi på längre sikt finner den föreliggande tendensen till förkortning av lånetiderna betydelsefull, har utgått ifrån att dagens skattefinansieringskrav i vart fall icke skall föranleda en förlängning av lånetiderna. Åtskilliga kommuner tillämpa nu amorteringstider, som väsentligt understiga de enligt lånepraxis maximalt medgivna, och de upptaga icke lån för andra än extraordinära utgifter. Denna praxis, som nära ansluter sig till landstingens, medför i det långa loppet ökning av förmögenheten tillika med avsevärda ränte-

besparingar. Det vore förvisso att underskatta den kloka ekonomiska framsyntheten inom dessa kommuner, om man nu förmenade, att de, i följd av det här föreslagna kravet på skattefinansiering, skulle frångå denna sin politik och övergå till längre amorteringstider i syfte att vinna en relativt mycket obetydlig minskning i skattetrycket. Skillnaden i annuiteter för lån med 20-årig och 30-årig amorteringstid vid 3,5 % räntenivå stannar ju vid 1,6 %. Utredningen räknar sålunda med att kommuner med föredömligt korta amorteringstider skola vidbliva sin goda praxis. Möjligen kunde man rentav hoppas, att den 25-procentiga omedelbara skattefinansieringen i vissa fall även skulle kunna få en frivillig förkortning av lånetiden till följd. Tankegången är då den, att en kommun efter den gjorda begränsningen av ett lån likväl anser sig kunna bära annuiteter av samma storlek, som skulle ha förelegat utan begränsning av lånet, och sålunda önskar nedsätta också amorteringstiden med 25 %. Detta är ju i och för sig en tacknämlig sak. Men något tryck i sådan riktning bör icke ifrågakomma i detta sammanhang.

I likhet med investeringskommittén anse utredningsmännen lämpligt, att omläggningen av lånepraxis sker i den formen, att allmänna regler angivas i ett särskilt Kungl. Maj:ts beslut, vilket bringas till länsstyrelsernas och kommunernas kännedom. I beslutet torde angivas att, där särskilda skäl icke till annat föranleda, upptagande av amorteringslån i varje särskilt fall medgives endast med belopp motsvarande högst 75 % av kommunens kostnad för det företag lånet avser. Prövningen av att de återstående 25 % bestridas med under året utdebiterade medel eller andra medel, som må jämföras därmed, torde få bli en tillämpningsfråga. Utredningen återkommer härtill senare vid diskussionen av huru kommunerna skola kunna möta skattefinansieringskravet.

Investeringskommittén ifrågasatte om det icke skulle vara möjligt att lånekontrollen för vissa kommuner utöver den individuella prövning, som enligt kommitténs mening vore nödvändig vid finansdepartementets behandling av kommunala låneärenden, i stället mera inriktades på dess konjunkturpolitiska uppgifter, så att lånebehoven kunde prövas i ett sammanhang för en kommun, om möjligt mot bakgrunden av en plan för investeringsverksamheten på längre sikt. Kommunlåneutredningen har icke funnit anledning att närmare diskutera förfarandet vid en prövning av lånebehoven mot bakgrunden av investeringsplaner. Sådana planer ha upprättats av kommunerna i mycket ringa omfattning och torde hittills närmast ha fått karaktären av önskelistor, som på grund av byggnadsregleringen kommit att realiseras så sporadiskt, att planenligheten försvunnit. Så länge byggnadstillståndsgivningen måste bibehållas för kommunernas investeringar, torde lånebehoven svårligen kunna prövas mot bakgrunden av dylika investeringsplaner.

Utredningen har emellertid funnit önskvärt att finna en alternativ form för *lånebehovens prövning i ett sammanhang* för en kommun såsom ett led i finansdepartementets behandling av kommunala låneärenden. Den föregående diskussionen om 25-procentig skattefinansiering har i första hand tagit sikte

på att varje särskilt företag för sig skulle till 25 % bekostas av skattemedel och lånet för ändamålet sålunda begränsas till 75 % av den kommunala kostnaden. En dylik prövning av finansieringen av de individuella företagen, som närmast motsvarar den hittills normala handläggningen av låneärendena, kan onekligen befaras medföra vissa administrativa besvärligheter. Dessa sammanhånga med att ett sådant system med krav på viss skatteandel i varje företag illa passar samman med kanske flertalet kommuners hushållning. Många kommuner bekosta regelmässigt en hel del smärre och även större kapitalutgifter helt med utdebiterade medel och koncentrera amorteringslånen på ett eller flera större företag, som då helt bekostas med amorteringslån. Bäst vore givetvis, om denna praxis fortsatte även efter genomförande av dessa lånebegränsande åtgärder. Om emellertid en sådan kommun inte utöver de på skattestaten upptagna, i och för sig låneberättigade kapitalutgifterna kan taga 25 % av kostnaderna för det eller de lånefinansierade större företagen på skattemedel eller bestrida motsvarande belopp av därmed likställda fondmedel, nödgas kommunen för att utan skattehöjning fylla skattefinansieringskravet beträffande nämnda större företag flytta över vissa kapitalutgifter från skattestaten och begära 75-procentiga amorteringslån även för dessa. En utveckling i sådan riktning vore enligt utredningens mening olycklig, i vart fall om den ledde till att kommunerna bleve benägna att i framtiden låna för både smått och stort. Den därav följande ökningen i de underställda lånens antal skulle vara administrativt oläglig såväl för kommunerna som finansdepartementet. Utredningen har klart för sig att dessa olägenheter i viss utsträckning icke kunna undgås, eftersom många kommuner med betydande reserver i form av låneberättigade kapitalutgifter på skattestat naturligen icke i första hand vilja möta skattefinansieringskravet genom att höja skatten utan i stället hellre taga dessa reserver i anspråk. Att de icke utan vidare omedelbart öka utdebiteringen med belopp motsvarande 25 % av det eller de amorteringslån, som eljest skulle ha upptagits för bestridande av kostnaderna till 100 % för vissa företag, kan man rimligen icke säga något om, låt vara att det penningpolitiska syftet med den diskuterade kompletteringen av lånekontrollen icke därigenom tillgodoses.

Det administrativa merarbetet för kommunerna och finansdepartementet skulle emellertid begränsas, om kravet på 25 % skattefinansiering kunde prövas, inte för de individuella företagen vart för sig, utan för samtliga de erforderliga lånen bedömda mot bakgrunden av hela summan av ett års låneberättigade kapitalutgifter, sedan därifrån avdragits de särskilt undantagna slagen av investeringar. Tillstånd skulle då utan vidare kunna lämnas till begärda lån till 100 % av kostnaderna för angivna företag, sedan vid prövningen blott konstaterats att de på skattestaten förekommande kapitalutgifterna av låneberättigande art innefattade tillräcklig täckning för 25-procentskravet. Inga som helst omdispositioner av anslag bleve då erforderliga, och den olägliga uppsplittringen av lånen i ett större antal smärre 75-procentslån förebyggdes.

En sådan prövning i ett sammanhang lär dock som regel förutsätta, att kommunen kan vänta med upptagande av lånen till årets slut, eftersom man först då äger kännedom om vilka investeringar, som verkligen komma till stånd under året med hänsyn till erhållna byggnadstillstånd och andra omständigheter. Kommunen skall alltså kunna till dess bestrida vad som motsvarar årets lånebehov av tillgängliga medel eller underställningsfria lån, vilket onekligen kan möta svårigheter, särskilt under nästa år, då likviditeten av olika anledningar ställes på hårda prov.

Den här skisserade anordningen skulle onekligen löpa mycket lättare, om den av finansministern i propositionen nr 206 antydd framtidsutsikten vore förverkligad, att byggnadsregleringen kunde till följd av skattefinansieringskravet upphävas för kommunernas del. Därest förhållandena skulle möjliggöra en sådan lättnad, vilket tyvärr icke torde kunna förväntas under år 1952, kunde lånetillståndsprövningen ju i större utsträckning göras omedelbart mot bakgrunden av själva inkomst- och utgiftsstaten.

Om och när ifrågavarande skattefinansieringskrav må träda i tillämpning vid lånekontrollen, blir beroende av Kungl. Maj:ts och höstriksdagens ställningstagande. Av bankoutskottets uttalande att döma skulle en tillämpning från och med år 1952 icke vara utesluten. Eljest skulle utskottet knappast ha framhållit såsom önskvärt, att denna utrednings arbetsresultat skulle vara tillgängliga för kommunerna vid höstens budgetarbete. I händelse av en *tillämpning från och med den 1 januari 1952* uppkommer frågan, om skattefinansieringskravet skall gälla endast för investeringar, som upptagits i 1952 års stat, eller det må tillämpas även för tidigare beslutade investeringar, till vilka byggnadstillstånd erhållits först år 1952. Bankoutskottet förutsatte, att redan igångsatta företag skulle ställas utanför — och detta får anses vara ett minimikrav — men lämnade frågan om de tidigare beslutade, ej igångsatta företagen öppna. Med hänsyn till byggnadstillståndens starka eftersläpning i förhållande till de kommunala besluten torde det vara nödvändigt, att skattefinansieringskravet, om det skall få någon nämnvärd effekt under år 1952, tillämpas även på dessa tidigare beslutade investeringar. Emot en sådan tillämpning av kravet ligger den invändningen nära till hands, att kommunerna inte kunde beakta kravet, då dessa investeringar ursprungligen beslötos. Vid uppgörande av 1952 års stat kan denna möjlighet dock sägas föreligga. Därmed är icke sagt, att detta års stat skulle bära bördan av skatteandelen både för tidigare beslutade investeringar och för de i staten då upptagna kapitalutgifterna. I praktiken torde man nämligen kunna utgå ifrån att, därest en rimlig del av de senare upptages på 1952 års skattestat, eventuellt i form av ett större anslag till oförutsedda behov, det härigenom tillgängliga beloppet utdebiterade medel som regel blir tillräckligt att fylla skattefinansieringskravet i avseende å de investeringar, som verkligen komma till stånd under året. Med hänsyn till den sannolika begränsningen av investeringsverksamheten år 1952 torde sålunda tillämpningen av nämnda krav på de tidigare beslutade investeringar, som påbörjas och utföras under året, icke bli alltför betungande.

Kap. 3. Förslag till Kungl. Maj:ts beslut om riktlinjer för lånekontrollen.

Under återopande av vad sålunda anförts förorda utredningsmännen, att införandet av kravet på ökad skattefinansiering, därest riksdagen icke gör någon erinran däremot, sker i den formen, att Kungl. Maj:t genom konseljbeslut avgiver en förklaring, som bringas till länsstyrelsernas och kommunernas kännedom, av följande innehåll:

»Kungl. Maj:t förklarar sig, med hänsyn till de extraordinära förhållandena på kapitalmarknaden, vid prövning av ansökningar om tillstånd till upplåning för kommuner vilja från och med ingången av år 1952 tills vidare tillämpa nedan angivna riktlinjer.

1. Där särskilda skäl icke till annat föranleda, medgives upptagande av lån med belopp motsvarande högst 75 % av kommunens kostnad för det företag lånet avser. Sagda begränsning skall dock icke gälla beträffande lån för bestridande av kostnader för markförvärv, uppförande av bostadshus för allmänna marknadens behov samt anläggande av gator, vägar och vatten- och avloppsledningar inom nya bostadsområden.

2. I stället för sådan i första punkten omfördäld prövning av låns storlek med avseende å varje företag för sig må prövningen, där kommun så önskar, avse hela lånebehovet för ett år i förhållande till samtliga under året gjorda investeringar. Lånetillstånd lämnas i sådant fall till högst det belopp, vartill kommunen med tillämpning av vad i första punkten sagts må vara berättigad med hänsyn till nämnda investeringar.

3. De i första och andra punkterna angivna begränsningarna i lånerätten skola icke gälla beträffande kommuner, där den sammanlagda kommunala utdebiteringen för år 1952 överstiger 14 kronor för skattekrona, ej heller beträffande lån, som avse kostnader för företag, till vilket byggnadstillstånd meddelats före utgången av år 1951 eller, där sådant tillstånd ej erfordras, vilket påbörjats före nämnda tidpunkt.»

De här föreslagna riktlinjerna innefatta uppenbarligen mycket betydande uppmjukningar i förhållande till 1949 års investeringskommittés förslag. De önskemål, som vid remissen av kommittéförslaget framkommo från kommunalt håll, torde i väsentliga hänseenden ha blivit tillgodosedda genom dessa uppmjukningar och genom de möjligheter för kommunerna att smidigt anpassa sig efter skattefinansieringskravet, som föreslås i nästa kapitel. Även om också den penningpolitiska effekten, i vart fall den omedelbara, genom dessa modifikationer torde ha blivit ej obetydligt minskad, har kommunlåneutredningen funnit den valda linjen riktigare och i långa loppet gynnsammare. Utgångspunkten har därvid varit uppfattningen, att inställningen från kommunalt håll vore avgörande för åtgärdens effekt. Enligt utredningens mening kommer den frivilliga insatsen från kommunerna att betyda mera än vad ett hårdare legalt tvång kunde åstadkomma. Många kommuner finansiera redan nu en större andel än 25 % av sina låneberättigade kapitalutgifter med skattemedel. Det är utredningsmännens förhoppning att dessa

kommuner icke skola gripas av någon sorts »ransoneringspsykos» och i anledning av åtgärden minska sin skattefinansiering till skada för syftet med anordningen. Det har i vart fall varit utredningsmännens strävan att utforma reglerna så, att de ur kommunernas egen synpunkt framstå såsom rimliga och skäligen, om förslaget bedöms med utgångspunkt från att penningvärdets bevarande — för vilket huvudansvaret självfallet åvilar staten — även är ett betydande kommunalt intresse. Om man från kommunernas sida är beredd att lämna sin positiva medverkan i strävandena att skapa balans på kapitalmarknaden, torde möjligheter finnas att på denna väg nå icke oväsentliga resultat. Vid sina överläggningar med kommunala representanter har utredningen även mött förståelse för syftet med åtgärden och en positiv vilja till medverkan, ehuru man flerstädes helst hade sett att denna medverkan fått ske i helt frivillig form och sålunda utan fastställande av några legala regler för skattefinansieringen. Utredningen förstår till fullo denna inställning och är förvissad om att på lång sikt är kommunernas fria strävanden att bygga upp en sund ekonomi den bästa grunden att bygga på. Men om det gäller en i ett krisläge såsom nödvändig ansedd åtgärd, vilken kan föranleda tillfälliga men ändå föga behagliga skatteskärpningar, kan man sannolikt icke nå den erforderliga samfälliga insatsen utan legala minimiregler, som garantera att icke en eller annan kommun till äventyrs ställer sig utanför de gemensamma strävandena.

Beträffande risken för att skattefinansieringskravet skall föranleda höjningar av kommunalskatten vill utredningen framhålla, att denna risk med de föreslagna uppmjukningarna torde vara relativt ringa för flertalet kommuner. Om åtgärden emellertid på sina håll föranleder smärre höjningar av kommunalskatten, innebär detta icke något avsteg från den allmänna linjen i de senare årens statliga kommunalskattepolitik, som åsyftat att lätta den kommunala skattebördan genom överflyttande på staten av vissa uppgifter och nu senast genom en hjälp, beräknad till 120 milj. kronor om året, från staten till kommunerna att bära kostnaderna för ortsavdragens höjning. Alltfort är ett lättande av det socialt känsliga kommunala skattetrycket önskvärt. De rent tillfälliga skärpningar av kommunalskatten, som i dagens läge kunna föranledas av hänsyn till den samhällsekonomiska balansen, innebära ju icke någon verklig ökning av kommunernas utgifter. Den föreslagna begränsningen av lånen är tvärtom ägnad att genom uteblivna räntekostnader minska kommunernas utgifter på längre sikt och sålunda sänka kommunalskatten. Denna fråga är ur rent kommunal synpunkt ett spörsmål enbart om avvägningen mellan bördorna i nuet och i framtiden.

Även om i utredningens uppdrag icke ingår att taga ståndpunkt till om och när det föreslagna skattefinansieringskravet skall träda i kraft, må emellertid beträffande den i de föreslagna riktlinjerna angivna tidpunkten framhållas följande. Det låter sig icke förneka, att denna tidpunkt framstår som relativt bekymmersam ur kommunal synpunkt. Detta beror främst därpå, att utgifterna i 1952 års stater, som bestämmas av den starkt höjda löne-

och prisnivån, skola täckas genom utdebitering på ett skatteunderlag, som representerar inkomstnivån år 1950, alltså före den s. k. engångsinflationen. Detta budgetläge innefattar, även bortsett från ortsavdragsreformens verkningar och skattefinansieringskravet, en uppenbar tendens till utdebiteringshöjningar. Såsom ett skäl för uppskov kan argumentationen samhällsekonomiskt turneras så, att detta budgetläge i skarven mellan två penningvärden i själva verket innebär ett slags överbalansering av den kommunala budgeten. De av det eftersläpande låga kommunalskatteunderlaget betingade skattehöjningarna uttagas ju från 1952 års ingång såsom källskatt av medborgarna och giva en betydligt högre intäkt än som motsvarar kommunernas utgifter under år 1952. Den ökade skatteintäkten, motsvarande höjningen av inkomstnivån mellan åren 1950 och 1952, kommer emellertid enligt gällande avräkningssystem med staten kommunerna till godo först år 1954. Saken kan rentav uttryckas så, att kommunerna ha en betydande del i överbalanseringen av den statliga budgeten för budgetåret 1951/52.

Även om sålunda vissa skäl kunna anföras för ett uppskov med ikraftträdandet av skattefinansieringskravet till ett senare år, är det uppenbart, att den tidpunkt, som av Kungl. Maj:t och måhända även riksdagen förutsetts för ikraftträdandet, icke är godtyckligt vald utan bestämd av de extraordinära förhållandena på kapitalmarknaden. Då syftet är att hålla låneanspråken på kapitalmarknaden inom ramen av tillgängliga resurser, kan även antagas, att behovet av sådana legala åtgärder som de föreslagna är större år 1952 än eljest, eftersom det aktuella budgetläget måste öka kommunernas benägenhet att anlita lånevägen. Utredningen räknar med att vid den tidpunkt, då Kungl. Maj:t och riksdagen skola taga slutlig ståndpunkt till skattefinansieringskravets genomförande, avgörandet kan grundas på en säkrare överblick över förhållandena på kapitalmarknaden under nästa år än som nu är möjlig.

Utredningsmännen vilja slutligen understryka vikten av att *det gemensamma kommunala finansråd*, vars inrättande föreslagits av 1939 års kommunlånesakkunniga och sedermera tillstyrkts av 1949 års investeringskommitté, kommer till stånd. För tillämpning av de i det föregående angivna riktlinjerna torde medverkan av ett dylikt organ vara i hög grad betydelsefull, om lånekontrollen skall ha möjligheter att i stort sett arbeta i samförstånd med kommunerna. De goda erfarenheterna av det arbete, som svenska stadsförbundets finansråd utfört, visa enligt utredningsmännens mening med full evidens de stora möjligheter, som en dylik av ett kommunernas eget organ utövad frivillig remiss- och upplysningsverksamhet kan innefatta. Genom den vidgade kommunala representationen bör det nya organet kunna erhålla ett större inflytande, både inåt och utåt.

Enligt vad utredningsmännen inhämtat är man på ledande håll inom såväl svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund som svenska landstingsförbundet i princip beredd att lämna sin medverkan till bildandet

av ett sådant finansråd. Det återstår emellertid för förbunden, såsom chefen för finansdepartementet anförde vid anmälan av propositionen nr 206 till årets riksdag, att själva taga ståndpunkt till de organisations- och arbetsformer, som enligt förbundens mening äro de lämpligaste. Därest statens medverkan i finansrådet skulle påkallas i sådan form, att frågan härom måste underställas riksdagen, vore det enligt utredningsmännens mening önskvärt, om kommunförbundens behandling av spörsmålet skedde utan längre dröjsmål. I dylikt fall synes nämligen frågan lämpligen böra prövas av höstriksdagen samtidigt med att riksdagen beredes tillfälle att yttra sig över riktlinjerna för lånekontrollen.

Kap. 4. Tillämpningen av det föreslagna skattefinansieringskravet.

Skattefinansieringskravet har i de föreslagna riktlinjerna icke direkt angivits utan formulerats så, att vid lånekontrollen amorteringslån skulle medgivas endast till högst 75 % av den kommunala kostnaden för det företag lånet avser. Härmed har dock icke avsetts att Kungl. Maj:ts prövning skulle stanna vid en sådan begränsning av lånen. Redan vid den nuvarande behandlingen av låneärendena i finansdepartementet granskas i regel finansieringsplanen i dess helhet för företagen. Denna granskning blir vid prövning av skattefinansieringskravet än viktigare. De för granskningen erforderliga uppgifterna skola redan enligt kommunallagarnas bestämmelser finnas angivna i kommunens beslut. Enligt 23 § 3 mom. LKL och motsvarande stadgande i övriga kommunallagar, skall nämligen kommuns beslut om beviljande av anslag tillika innefatta, huruvida anslaget skall utgå av tillgängliga medel¹ eller erforderligt belopp skall utdebiteras eller upplånas. Vid fullgörande av denna skyldighet bör sålunda kommun beträffande den del av kostnaden för ett företag, som icke täckes av lån, noggrant angiva huru denna kostnadsdel skall täckas.

I klarhetens intresse bör understrykas, att det belopp, som vid den föreslagna tillämpningen av skattefinansieringskravet lägges till grund för beräkning av lån, skall vara den på kommunen fallande andelen av kostnaderna. Avdrag skall sålunda först ha gjorts för bidrag från staten, landsting eller enskilda samt anslag ur donationsfonder. Enligt vad som senare utvecklas torde också belopp, som bestridas av försäljningsmedel, merendels böra behandlas på samma sätt. Lånet beräknas sålunda till högst 75 % av återstående belopp.

Vid tillämpningen av skattefinansieringskravet på varje företag för sig kan det givetvis uppkomma spörsmål om vad som menas med särskilda företag. Det förefaller måhända naturligt att sammanföra olika etapper av ett större arbete såsom ett särskilt företag, så att en kommun som vill upptaga amorteringslån för en senare etapp kan räkna sig till godo ett betydande till-

¹ Tolkningen av detta begrepp har varit rätt växlande. Därmed torde närmast avses överskottsmedel, ersättningar för försålda anläggningar, fondmedel och andra besparingar.

skott av skattemedel vid utförande av första etappen. Om detta medgives, torde konsekvensen bjuda, att Kungl. Maj:t skulle, om hela första etappen tagits på lånemedel, kräva desto större insats av skattemedel, då lån begäres för en senare etapp. Det är möjligt att den mest praktiska linjen vid tillämpningen blir att räkna varje företag, som erhållit särskilt byggnadstillstånd, såsom en enhet och pröva dess finansiering för sig, oavsett att full rättvisa då inte kommer att utmätas mellan olika kommuner med hänsyn till deras tidigare insatser av skattemedel. Detta är emellertid ett bekymmer, som säkert kan lösas vid tillämpningen av reglerna utan att närmare riktlinjer behöva angivas här.

När det gäller att pröva om skattefinansieringskravet är uppfyllt, kan man icke rimligen begära av en kommun att hela det mot nyssnämnda procent-sats svarande beloppet alltid skall bestridas genom anslag på årets skattestat eller med förefintliga anslagsreservationer å skattestat. Om kommunen i förväg anvisat utdebiterade medel för avsättning till *fond för samma ändamål*, böra även sådana medel godtagas såsom skattefinansiering, oavsett att sådan fondmedelsdisposition icke på kort sikt tillgodoser det penningpolitiska syftet med lånebegränsningen. En annan ståndpunkt skulle ur kommunens synpunkt framstå såsom rätt orimlig.

Utredningsmännen ha emellertid ansett intresset att bereda kommunerna möjligheter att på ett smidigt sätt anpassa sig efter det uppställda skattefinansieringskravet så starkt, att de funnit sig böra gå ännu längre vid godtagande av fondmedel såsom likställda med skattemedel, trots att detta uppenbarligen minskar den omedelbara penningpolitiska effekten. Om utdebiterade medel tidigare avsatts till *fond för annat ändamål*, bör hinder sålunda icke möta för kommunen att disponera även sådan fond för täckande av skatteandelen. Den ändrade användningen kräver enligt fondbildningslagen Kungl. Maj:ts tillstånd, vilket ju kan inhämtas i samband med lånetillståndet. Där est ansökningar om sådana tillstånd till ändrade fonddispositioner skulle erfordras i större utsträckning, kan arbetet därmed bli rätt besvärande både för kommunerna och Kungl. Maj:t. I syfte bland annat att underlätta kommunernas anpassning efter det uppställda kravet och att stimulera kommunerna till fondavsättningar föreslår utredningen såsom närmare framgår av kap. 6, att i kommunala fondbildningslagen införes en rätt att avsätta medel till *allmän investeringsfond*, alltså en fond, där ändamålet icke såsom vid byggnads- och anläggningsfonderna behöver vara i annan mån fastställt än att det bundits till anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk. Även andra skäl kunna anföras till förmån för ett dylikt institut.

Med hänsyn till kommunernas sannolikt rätt pressade finanser under år 1952 torde man icke kunna räkna med att kommunerna i större utsträckning skola avsätta medel till fonder detta år. Först längre fram i tiden torde den föreslagna lagändringen erhålla större betydelse såsom ett i kombination med skattefinansieringskravet verkande medel att öka fondbildningen. I samband med införandet av institutet allmän investeringsfond i lagen för-

orda utredningsmännen emellertid en övergångsbestämmelse, som torde bli av större omedelbar betydelse i sammanhanget, nämligen ett medgivande för kommunerna att övergångsvis under år 1952 utan särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t till allmän investeringsfond överföra behållningar i byggnads- och anläggningsfonder m. fl. fonder, bildade enligt 2 § d) eller 3 § fondbildningslagen. Härigenom skulle sådana fondmedel kunna utan större omgång bli disponibla för att fylla skattefinansieringskravet.

Vad beträffar nu angivna fondmedel förtjänar understrykas, att likställande av sådan fonddisposition med omedelbar skattefinansiering på längre sikt befrämjar fondbildningen och därmed en sund kommunal ekonomi. Om en kommun i mer betydande omfattning kan stödja sig på tidigare avsatta medel för större byggnadsföretag och därigenom inskränka upplåningen, innebär ju detta en avsevärd besparing i räntekostnader. Vad dessa kostnader betyda framgår exempelvis av att vid en räntenivå av 3,5 % fordras endast 15 års avsättningar för att nå ett och samma belopp, som det vid upplåning skulle kräva 30 års lika stora annuiteter att avbetala.

Ianspråktagande av *skatteregleringsfond* kan självfallet ifrågakomma för att nedbringa det genom skattefinansieringskravet ökade utdebiteringsbehovet. En sådan medelsdisposition vore, om den ägde rum i större utsträckning, uppenbarligen olycklig ur kommunernas egen synpunkt. Det främsta behovet av skatteregleringsfonden¹ framträder vid en konjunkturedgång. Försiktigheten borde alltså bjuda, att sådana medel helst icke tagas i anspråk under en högkonjunktur. Vidare bör även godtagas disposition av förnyelsefondsmedel.

Vad slutligen angår låneöverskottsfonder och försäljningsmedelsfonder synes utan vidare klart, att medel i låneöverskottsfond bör likställas med upplåning och icke med skattefinansiering. Hur ianspråktagandet av *försäljningsmedelsfond* skall betraktas, är en mera komplicerad fråga. Att behandla även sådan medelsdisposition såsom skattefinansiering torde i flertalet fall icke vara sakligt tillfredsställande. Sambandet med skattestaten torde ofta vara relativt avlägset, och dessutom kunna försäljningsmedlen i viss utsträckning vara hänförliga till värdestegring å marken. Om användning av försäljningsmedel likställdes med skattefinansiering, skulle vidare åt sådana kommuner, som försälja tomter med äganderätt, ges en avsevärt förmånligare ställning än åt kommuner, som upplåta mark med tomträtt. Om användande av markförsäljningsmedel däremot betraktades som ianspråktagen lånerätt, skulle bättre jämställdhet uppnås mellan de båda kommungrupperna. Härvid bortser man dock vid jämförelsen från den favör för den sistnämnda gruppen, som tomträttsavgälden utgör. Fullständig jämställdhet uppnås icke heller på sistnämnda sätt.

Eftersom användandet av försäljningsmedel egentligen är att betrakta som

¹ Önskvärdheten att bereda kommunerna rätt att öka avsättningarna till skatteregleringsfond utöver de nu stadgade gränserna har tvärtom föranlett utredningen att framlägga förslag om sådan ändring i fondbildningslagen att större avsättningar möjliggöras samtidigt med att institutet allmän investeringsfond införes i lagen. Se närmare härom i kap. 6.

en omplacering av kapital, ligger det närmast till hands att applicera principen om viss skattefinansiering endast på den gjorda nettoinvesteringen. Detta skulle uppnås om försäljningsmedel normalt behandlades på samma sätt som statsbidrag. Sedan det belopp, som bestritts av försäljningsmedel eller statsbidrag o. dyl., fråndragits investeringssumman, skulle det 75-procentiga lånebeloppet beräknas på återstoden. Någon generell regel för behandlingen av försäljningsmedelsdispositioner torde dock icke kunna uppställas. I vissa fall kan likställandet med ianspråktagen lånerätt vara riktigare, exempelvis om medlen influiter vid försäljning av en fastighet, som strax dessförinnan inköpts för lånemedel. Bedömningen får uppenbarligen ske från fall till fall.

Vid tillämpningen av skattefinansieringskravet bör icke lämnas ur sikte det krav, som hittillsvarande tillämpning av regeln om det normala årsbehovets täckande utan anlitande av lånemedel ansetts ställa.

Ett spørsmål, som tidigare icke närmare berörts, är vilka konsekvenser upprätthållandet av förevarande krav bör få med avseende å de av Kungl. Maj:t lämnade tillstånden till *upptagande av tillfälliga lån*. Det bör givetvis tillses, att det aktuella syftet med lånebegränsningen icke kringgås genom medgivanden till sådana lån i ökad utsträckning. En viss försiktighet torde sålunda allmänt sett vara av nöden vid Kungl. Maj:ts beviljande av dylika tillstånd efter skattefinansieringskravets ikraftträdande.

De tillfälliga lån, till vilka Kungl. Maj:t beviljar tillstånd, avse merendels sådana anläggningar, där statsbidrag, som ännu ej fixerats, förväntas av kommunerna eller där utbetalandet av vederbörligen fastställt statsbidrag beräknas låta vänta på sig. I de fall, där det tillfälliga lånet omfattar hela företaget men endast avser att klara likviditeten i avvaktan på det fastställda statsbidragets utbetalande, föreligga inga särskilda svårigheter att tillämpa skattefinansieringskravet. Tillfälligt lån bör givetvis kunna medgivas för det mot statsbidraget svarande beloppet, medan det tillfälliga lånet för den återstående kommunala kostnaden kan på föreslaget sätt begränsas till högst 75 %. Intet hindrar dock att i dylika fall medgiva amorteringslån för motsvarande belopp. Om något statsbidrag däremot icke är fastställt men av kommunen likväl förväntas, såsom i stor utsträckning förekommer vid vatten- och avloppsledningsanläggningar, saknas en säker utgångspunkt för beräkning av den återstående kostnad, varå lån skulle medgivas med endast 75 %. Då det är angeläget, att skattefinansieringskravet upprätthålles även i dylika fall, torde det böra ankomma på finansdepartementet att under medverkan av vederbörlig statsbidragsbeviljande myndighet söka preliminärt beräkna det sannolika statsbidraget, så att tillräcklig grund erhålles för beräkning av lånebegränsningen. Uppenbarligen kan en sådan beräkning vara mycket vanskelig att göra beträffande statsbidrag exempelvis till ålderdomshem samt vatten- och avloppsledningar. Därvid bör givetvis för kommunen klargöras, att den preliminära beräkningen av statsbidraget icke kan innefatta någon utfästelse till kommunen om erhållande av visst statsbidrag. Om det

sannolika bidraget varierar inom vissa gränser, torde försiktigheten bjuda att hellre beräkna beloppet i underkant än att göra beräkningen i överkant med hänsyn bland annat till risken att kommunerna fästa för stort avseende vid beräkningen. I tveksamma fall torde försiktigheten bjuda att kommunerna vid uppgörande av finansieringsplanen icke räkna med något statsbidrag alls och i stället upptaga amorteringslån omedelbart.

Kap. 5. Verkningarna av det föreslagna systemet.

Huru ett krav på skattefinansiering i enlighet med de förut angivna riktlinjerna skulle verka för de enskilda kommunerna och vilken effekt det i sin helhet kunde få för kapitalmarknaden är praktiskt taget omöjligt att med någon större säkerhet bedöma. Med de möjligheter till smidig anpassning för kommunerna, som utredningen förordat, och den föreslagna begränsningen i kravet är det uppenbart, att effekten blir avsevärt mindre än vad investeringskommittén kan ha räknat med. Särskilt under det första året av systemets giltighetstid torde effekten bli relativt avdämpad. De föreslagna modifikationerna ha emellertid synts utredningen nödvändiga, om ett legalt krav på skattefinansiering över huvud taget skulle hävdas under år 1952. Om systemet kommer att fortbestå under några högkonjunkturår, torde dess effekt bli mera framträdande och betydelsefull på kapitalmarknaden. Utredningen föreställer sig nämligen, att effekten kommer att betingas mera av dess psykologiska verkan på kommunerna än av det legala tvång, som reglerna må innefatta. Redan existensen av ett sådant system, där den gängse regeln blir lån till endast 75 % av kostnaden, lär kunna komma att medföra en gynnsam allmän suggestion i riktning mot ökad skattefinansiering, alldeles oavsett om de däri uppställda kraven i och för sig äro så milda, att de redan från början äro uppfyllda av en mångfald kommuner.

En tillfredsställande statistisk belysning av systemets troliga verkningar är det omöjligt att lämna. Den kommunala finansstatistiken, som för städernas del ännu icke slutligt bearbetats längre än till år 1948 och för landskommunernas del släpar efter ännu mer, är naturligt nog icke upplagd ur de synpunkter, som varit bestämmande för denna utredning. Även om finansstatistikens uppgifter vore granskade och bearbetade ur sådana synpunkter, begränsar sig givetvis den statistiska belysningen till att klargöra de så att säga tvångsmässiga men icke de psykologiskt betingade verkningarna av systemet. De siffror, som efter bearbetning av uppgifterna i den kommunala finansstatistiken lämnas i det följande, ge ett begrepp om storleksordningen av den kommunala upplåningen och belysa även denna upplånings storlek i förhållande till de i statistiken såsom kapitalutgifter angivna investeringarna, främst i städerna under femårsperioden 1945—1949. Utredningen har därjämte gjort en sammanställning över de av Kungl. Maj:t lämnade kommunala lånetillstånden under åren 1948—1950 med fördelning på olika ändamål. Genom denna översikt har erhållits material för bedömning i någon mån av vad de föreslagna undantagen från skattefinansieringskravet betyda. Slutligen har från ett antal städer inhämtats specificerade uppgifter rörande

1950 års investeringar på skatte-, fond- och lånestat, vilka bearbetats för att klargöra hur hög skattefinansieringsprocenten varit under år 1950 inom dessa städer. De häri gjorda beräkningarna avse sålunda att på ett mera enhetligt sätt belysa i vilken utsträckning det av utredningen förordade skattefinansieringskravet faktiskt blivit tillgodosett vid finansieringen av 1950 års utgifter.

Till en början lämnas en översikt över *hela den kommunala upplåningen åren 1945—1949*, hämtad ur den kommunala finansstatistiken. Det må anmärkas, att siffrorna för städer och egentliga landskommuner — till skillnad från i det följande lämnade uppgifter — omfatta även de kyrkliga kommunernas upplåning.

	År 1945	1946	1947	1948	1949
	Milj. kronor				
<i>Samtliga kommuner.</i>					
Upptagna lån	184	223	334	367	.
Amorteringar	120	130	124	138	.
Nettoupplåning	64	93	210	229	.
Därav:					
<i>Städer.</i>					
Upptagna lån	149	175	260	294	270
Amorteringar	89	96	90	100	112
Nettoupplåning	60	79	170	194	158
<i>Egentliga landskommuner.</i>					
Upptagna lån	20	28	41	46	.
Amorteringar	18	18	19	20	.
Nettoupplåning	2	10	22	26	.
<i>Landsting.</i>					
Upptagna lån	8	6	12	4	4
Amorteringar	7	10	9	10	11
Nettoupplåning	1	—4	3	—6	—7

Av tabellen framgår att den kommunala upplåningen under 1940-talets senare del visat mycket stora växlingar, innefattande en stegring av de upptagna lånen från 184 milj. år 1945 till 367 milj. kronor år 1948. Någon totalsiffra för år 1949 föreligger ännu inte. Amorteringarna ha däremot visat en mera jämn utveckling och hållit sig på grovt sett samma nivå med högst 15 % stegring. Detta har fått till följd en mycket stark variation i nettoupplåningen. Denna har mellan 1945 och 1948 stigit från 64 till 229 milj. kronor, eller mer än tredubblats. Både för städer och egentliga landskommuner ha de upptagna lånen under nämnda fyra år i hög grad ökats. Stegningen innefattar ungefär en fördubbling av lånesummorna för båda grupperna. För landstingens del ha de upptagna lånen visat en sjunkande tendens vid slutet av perioden, medan amorteringarna hållit sin nivå eller snarast ökats. För femårsperioden som helhet har detta fått till följd att landstingen återbetalat avsevärt mera än de upplånat. Här föreligger ett netto för femårsperioden på omkring 13 milj. kronor.

Av Kungl. Maj:t lämnade kommunala lånetillstånd åren 1948—1950 med fördelning på olika ändamål (exkl. tillfälligt upplåning).
(Miljoner kronor.)

	Städer utanför landsting			Övriga städer samt köpingar och municipalsamhällen			Landskommuner			Landsting			Kyrkliga kommuner			Samtliga		
	1948	1949	1950	1948	1949	1950	1948	1949	1950	1948	1949	1950	1948	1949	1950	1948	1949	1950
	1. Förvaltningsbyggnader, brandstationer m. m.	0.3	0.4	0.7	1.1	3.7	3.3	1.2	1.3	1.7	—	—	—	—	—	—	—	—
2. Fastighetstöp	36.4	5.0	46.8	9.6	15.4	16.5	2.6	3.9	3.1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3. Egendl. bostadsbyggande, utlämn. av lån för bostadsändamål	9.8	1.4	17.9	6.0	3.5	1.4	0.4	2.8	3.3	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4. Tjänste- och personalbostäder	—	0.6	0.8	0.1	0.9	0.5	2.8	4.6	6.9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
5. Gator, vägar, parker m. m.	18.9	8.5	52.9	4.9	3.4	5.1	—	0.1	0.03	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6. Vatten- och avloppsledningar samt vatten- och avloppsverk	20.6	12.6	26.0	12.7	15.5	25.9	3.6	5.1	6.8	—	—	—	—	—	—	—	—	—
7. Hamnbyggnader, kranar m. m.	11.4	13.1	12.7	2.0	4.7	10.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8. Elverk, transformatorstationer, elledningar	26.5	29.5	15.4	5.1	10.4	5.5	0.3	0.4	0.01	—	—	—	—	—	—	—	—	—
9. Kraftstationer, ångkraftverk	—	12.0	8.0	5.9	5.5	7.1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
10. Gasverk och gasledningar ..	1.4	20.1	4.9	0.3	1.3	1.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
11. Spårvägsföretag, garage, rullande materiel	4.6	95.1	19.2	0.7	1.6	0.5	0.2	0.1	0.1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
12. Förrädsbyggnader, magasin o. d. för industriverk	1.6	2.2	3.4	0.2	0.3	2.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
13. Hälso- och sjukvårdsanläggningar	13.7	9.3	10.1	0.8	0.9	0.6	1.5	1.8	0.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—
14. Skolhus och skolinventarier	13.1	10.0	18.6	10.7	15.8	21.4	4.4	7.3	13.3	—	—	—	—	—	—	—	—	—
15. Alderdomshem	—	1.5	0.2	0.1	2.2	5.3	0.5	1.7	4.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
16. Pensionärshem	4.7	0.8	8.9	5.3	4.0	3.1	2.4	2.6	2.9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
17. Kyrkl. företag (inkl. eckles. boställen)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
18. Diverse utgifter	2.9	9.4	15.6	11.7	4.1	9.8	0.1	0.2	1.2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Summa miljoner kronor	165.9	231.5	262.1	77.2	93.2	119.5	20.0	31.9	44.0	4.9	5.6	20.2	5.5	7.5	9.4	273.5	369.7	455.2

I syfte att belysa de olika ändamål, för vilka kommunerna upptagit amorteringslån, har utredningen som nämnts gjort en sammanställning av de av Kungl. Maj:t under åren 1948—1950 lämnade *kommunala lånetillstånden*. För att undvika dubbelräkningar har i denna sammanställning, som redovisas i omstående tabell, utelämnats de av Kungl. Maj:t lämnade tillstånden till upptagande av tillfälliga lån. Kommunernas tillstånd till borgensteckningar av olika slag ligga självfallet utanför. Det är att märka, att siffrorna i tabellen avse lånetillstånden och icke de verkligen upptagna lånen. Vid en jämförelse med de tidigare lånesiffrorna ur den kommunala finansstatistiken bör sålunda ihågkommas, *dels* att en förskjutning mellan det år då tillstånd erhållits och det år då lånet verkligen upptagits kan föreligga, *dels* också att tillstånden till tillfällig upplåning som nämnts här uteslutits, medan det i den kommunala finansstatistiken torde förekomma att tillfälliga lån, både underställningsfria och av Kungl. Maj:t medgivna, samt konverteringslån medräknats. Av sammanställningen rörande de kommunala lånetillstånden framgår samma starka stegringstendens för åren 1948—1950, som konstaterats föreligga enligt siffrorna för upplåningen ur den kommunala finansstatistiken för åren 1945—1949. Möjligen är siffran för år 1950, 455 milj. kronor, exceptionellt hög, troligen betingad av förväntningarna om räntestegringar. Under detta år har i vart fall på finansdepartementets kommunala lånebyrå förelegat en ökad forcering av arbetet med hänsyn till brådskande önskemål från kommunernas sida.

Bland de olika ändamålen väger enligt tabellen lånen för följande slag av investeringar tyngst, nämligen fastighetsköp, vatten- och avloppsledningar m. m., spårvägsanläggningar samt skolhus och skolinventarier. Dessa investeringar ha för de tre åren sammanlagt uppgått till ungefär lika stora belopp, dock med någon övervikt för fastighetsköpen. Om de tillfälliga lånen hade medräknats, torde en ökning väsentligen ha fallit på lånen för vatten- och avloppsledningar m. m. Efter dessa grupper komma lånen till gator, vägar och parker m. m. närmast i storlek. Tillsammans utgöra de nu nämnda grupperna av lån avsevärt mer än hälften av samtliga lån. De angivna lånegrupperna avse företrädesvis kostnader för stadssamhällena, om man bortser från lånen för skolhus och inventarier, vilka i proportionsvis högre grad belasta landskommunerna och för dessa utgöra den dominerande låneposten. Av samtliga lånetillstånden falla omkring 60 % på storstäderna, varmed här avses städer utanför landsting. Om härtill läggas lånen för övriga städer samt köpingar och municipalsamhällen, visar det sig att stadssamhällenas upplåning är helt dominerande, omfattande i runt tal 85 % av samtliga medgivna lånebelopp. På landskommunerna falla under dessa år icke fullt 9 % av samtliga och på landstingen omkring 3 %, medan de kyrkliga lånen, där kostnaderna för byggnadsarbeten på de ecklesiastika boställena utgöra den större andelen, stanna vid omkring 2 %.

Ett närmare studium av kapitalutgifternas finansiering är med tillgängligt material möjligt endast beträffande städerna. Eftersom dessa svara för den

kapitalutgifterna, som bestritts med lån. I sista kolumnen av tabellen har även lämnats en uppgift om storleken för år av de uppgivna kapitalutgifterna, räknat per skattekrona under femårsperioden. De för olika städer lämnade siffrorna å låneprocenten och å kapitalutgifterna per skattekrona äro svåra att jämföra, eftersom bland kapitalutgifterna i flertalet städer ingå inventarieköp i allmänhet — till och med inköp av porslin och böcker har stundom betraktats såsom kapitalutgift — medan andra städer tillämpat ett snävare kapitalbegrepp. En hög procentsiffra för lånefinansieringen kan sålunda vara uttryck för både benägenhet att låna i stor utsträckning och ett mera snävt kapitalbegrepp. Det senare är delvis förklaringen beträffande Stockholms stad, som till den kommunala finansstatistiken redovisat kapitalutgifter i närmare anslutning till det statliga investeringsbegreppet. Av staden uppgivna kapitalutgifter ha sålunda icke omfattat vanlig inventarieanskaffning.

Såsom framgår av följande sammanställning av tabellens siffror å lånebelopp i procent av kapitalutgifter (exkl. amorteringar å lån och avsättningar till fonder), föreligger en mycket betydande variation mellan olika städer i avseende å den utsträckning, i vilken de uppgivna investeringarna bestritts med lån.

Lån i procent av investeringar	Antal städer	Städernas fördelning (i %)
0— 10	11	8.5
11— 20	12	9.2
21— 30	26	20.0
31— 40	23	17.7
41— 50	24	18.5
51— 60	13	10.0
61— 70	7	5.4
71— 80	7	5.4
81— 90	1	0.8
91—100	3	2.3
över 100	3	2.3

Man kan av denna sammanställning konstatera, att lånefinansieringen av de i statistiken angivna kapitalinvesteringarna stannade under 50 % inom nära $\frac{3}{4}$ av rikets städer under femårsperioden 1945—1949. Den genomsnittliga lånefinansieringen för samtliga städer låg högre än vad man av dessa siffror kunde vänta, eller vid 62 % av kapitalutgifterna, beroende på den stora vikt, varmed storstädernas lån påverkar genomsnittet. Även om den siffra, varmed låneprocenttalen understiga 100, icke i varje särskilt fall motsvarar den andel av ifrågavarande investeringar, som bestritts med skattemedel, torde en dylik siffra likväl i allmänhet kunna antagas vara ett grovt mått på skatteandelen. Hur kapitalutgiftsbegreppet än växlar och även om däri för flertalet städer inräknas sedvanliga inventarieköp och andra utgifter, för vilka lån icke skulle kunna beviljas, lär man i vart fall av en låg låneprocent för en stad kunna draga slutsatsen, att staden icke skulle under angivna femårsperiod haft någon svårighet att möta det av utredningen uppställda skattefinansieringskravet, vilket ju icke ens omfattar alla de kapitalutgifter, som vore låneberättigade. — Att låneprocenttalen, såsom framgår av sammanställ-

ningen, i ett par fall överstigit 100 torde sannolikt återspegla en tidsmässig förskjutning mellan utgiften och lånet, trots att siffrorna avse en femårsperiod, och icke att lån skulle ha upptagits för andra ändamål än kapitalutgifter.

Ett försök att mera enhetligt och säkert bedöma *skattefinansieringen av investeringarna för ett antal städer* har av utredningen gjorts på grundval av från städerna inhämtade specificerade uppgifter om de faktiska kapitalutgifterna å skattestat samt låne- och fondstat år 1950. Detta material har bearbetats på sätt framgår av omstående tabell. Syftet har varit att belysa i vilken utsträckning summan av de kapitalutgifter, som enligt utredningens förslag skulle vara underkastade det 25-procentiga skattefinansieringskravet, kan sägas ha bestritts eller kunna bestridas av skattemedel under år 1950. Denna prövning av skattefinansieringen kan sägas i viss mån motsvara den prövning av lånen i ett sammanhang i efterhand, som skisserats i det föregående såsom en alternativ form till den vanliga lånetillståndsprövningen avseende varje särskilt företag för sig. Bearbetningen kan i princip sägas innebära, att man först frånskilt de kapitalutgifter på låne- och fondstat, som enligt de angivna riktlinjerna skulle vara undantagna från skattefinansieringskravet, och sedan lagt samman alla de återstående kapitalutgifter på skatte-, låne- och fondstat, till vilka kommunerna kunde ha fått lånetillstånd, och beräknat huru stor andel av dessa låneberättigade utgifter som faktiskt upptagits på skattestat eller eljest bestritts eller kunde ha bestritts av medel, som i 1950 års räkenskaper avsatts till fonder av karaktär att jämföras med skattemedel.

Eftersom bearbetningen av materialet måst i huvudsak grundas på de inte alltid enhetliga eller entydiga anslagsbenämningarna och icke i varje särskilt fall har kunnat underställas vederbörande stadskamrerare, präglas den givetvis av en viss osäkerhet. I fråga om den närmare behandlingen och grupperingen av materialet må nämnas följande:

Vid bearbetningen har till en början bland *skattestatens kapitalutgifter* från dragits

- a) låneamorteringar,
- b) avsättning till sådana fonder, som kunna sägas utgöra skattemedelsreserver (förnyelsefonder, anläggnings- och byggnadsfonder etc.) samt slutligen
- c) inventariiekostnader och andra utgifter, som normalt icke må bestridas av lånemedel.

Till sistnämnda grupp har förts förutom kostnader för inventarier av olika slag, elmätare, bilar och traktorer m. m. även anslag till kommunala tillägglån och förvärv av bostadsrätt. Till samma grupp har förts omläggningar av gator samt vatten- och avloppsledningar, ytbehandling av gator m. m. De lämnade uppgifterna ha i betydande utsträckning erbjudit svårigheter då det gällt att skilja på utgifter för omläggningar och för nyanläggningar. I och för sig torde det ha varit befogat att bland kapitalutgifter på skattestat även medräkna vissa nyanläggningskostnader, nämligen sådana som hörde till det normala årsbehovet. En dylik omprövning har dock icke varit möjlig att verkställa med den korta tid som stått till buds. Stundom har en skönsmässig uppdelning av gatu- samt vatten- och avloppsledningskostnaderna måst göras.

Beräkning av den faktiska skattefin

		Stock-	Göte-	Malmö ²	Hälsing-	Norr-	Gävle	Sund-	So	
		holm	borg		borg	köping		byberg		
		Milj o n e r k r o n o r							Tusent-	
									kronor	
I. Skattestatens kapitalutgifter,	s:a	30.64	31.53	18.24	9.80	5.72	4.13	2.315	2	
		[(exkl. Ia) o. b)]								
Därav:										
a) låneamorteringar.....	ej uppg.	15.03	6.76	2.36	2.42	1.62	333	1		
b) avsättningar till fonder	ej uppg.	1 4.60	1 3.10	0.92	1 0.51	1 0.22	1 500	1		
c) inventariekostnader och andra ut-										
gifter, som normalt <i>icke</i> må bestridas										
av lånemedel		18.83	6.15	5.61	1.64	1.31	560			
d) övriga utgifter		11.81	5.75	2.77	4.88	1.48	922			
II. Lånestatens kapitalutgifter,	s:a	153.41	32.30	8.40	4.94	8.28	4.28	1.416		
Därav:										
a) kostnader för markförvärv, nyexpl-										
arbeten, bostadsbyggande m. m.,										
vilka undantagas från skattefinan-										
sieringskravet		69.87	8.96	2.65	1.13	0.78	1.16	1 317		
b) övriga utgifter		83.54	23.34	5.75	3.81	7.50	3.12	99		
III. Fondstatens kapitalutgifter,	s:a	11.1	3.88	8.11	1.23	2.40	0.34	16		
Därav:										
a) anläggningar av förnyelsefunds-										
medel och av anläggnings- och										
byggnadsfonder	0.29	2.20	0.98	0.65	—	—		
b) utgifter av markförsäljningsmedel										
och liknande fonder		11.1	1.55	—	0.06	1.55	0.34	14		
c) andra fondmedelsdispositioner	2.04	5.91	0.19	0.20	—	2		
A. Skattefinansieringsprocent (exkl. förnyelse-										
fondsinv.:ar m. m.) $\left(= \frac{I d}{I d + II b} \right)$		12.4	19.8	32.5	56.1	16.5	27.3	90.3	41	
B. Skattefinansieringsprocent (inkl. förnyelse-										
fondsinv.:ar m. m.) $\left(= \frac{I d + III a}{I d + II b + III a} \right)$..		.	20.6	46.3	60.6	22.2	27.3	90.3	53	
C. Max. skattefinansieringsprocent (efter om-										
dispositioner) $\left(= \frac{I d + III a + I b}{I d + II b + III a} \right)$	36.2	75.2	70.0	27.4	32.5	139.2	133	

¹ Inklusive avsättning till skatteregleringsfond. ² Uppgifterna avse år 1949.

De av skattestatens kapitalutgifter därefter återstående kostnaderna (avdelning I d) ha ansetts representera de låneberättigade utgifterna å skattestaten. Möjligen ha dessa vid beräkningen kommit att ligga i överkant.

Vissa städer hade bland skattestatens kapitalutgifter angivit även avsättningar till skatteregleringsfond. Då uppgift härom varit av värde för beräkning av den s. k. maximala skattefinansieringsprocenten (se nedan), där omdisposition av sådan avsättning för mötande av skattefinansieringskravet förutsatts, ha motsvarande uppgifter inhämtats från övriga städer. De avsatta beloppen ha redovisats under avdelning I b), varvid i not angivits, att avsättning till skatteregleringsfond ingår i vederbörande belopp.

ingsprocenten i vissa städer år 1950.

	Eskils- tuna	Lin- köping	Jön- köping	Oskars- hamn	Kristian- stad	Simris- hamn	Udde- valla	Borås	Karl- stad	Örebro	Väster- ås	Falun	Sunds- vall	Umeå
T u s e n t a l k r o n o r														
41	4 217	5 164	4 745	1 047	2 671	477	2 590	4 528	3 708	8 171	4 918	1 370	2 912	1 572
808 140	1 005 —	567 2 685	1 063 1 740	353 1 250	534 1 907	102 1 112	510 1 050	1 582 810	1 034 1 035	1 695 2 498	1 455 1 009	260 309	704 1 250	234 230
720 373	1 269 1 943	555 1 357	971 971	197 247	738 492	128 135	364 666	518 1 618	883 756	1 330 2 648	1 500 954	176 625	827 1 131	379 729
46	1 090	—	3 158	1 379	1 681	161	1 418	2 251	1 999	2 331	5 274	59	2 003	1 294
26 320	— 1 090	—	938 2 220	675 704	442 1 239	— 161	121 1 297	437 1 814	407 1 592	406 1 925	607 4 667	— 59	178 1 825	125 1 169
87	248	4 879	132	50	673	34	204	1 160	505	424	2 690	826	265	1 129
40	25	1 744	—	—	—	—	17	461	61	169	1 421	242	104	770
47	223	2 094	132	50	251	34	187	—	186	—	339	294	161	59
—	—	1 041	—	—	422	—	—	699	258	255	930	290	—	300
2	64·1	∞	30·4	26·0	28·4	45·7	33·9	47·4	32·2	57·9	17·0	91·4	38·3	38·4
7	64·4	∞	30·4	26·0	28·4	45·7	34·5	53·6	33·9	59·4	33·7	93·6	40·4	56·2
9	64·4	∞	85·0	52·3	80·8	83·4	87·5	74·5	76·9	112·1	48·1	127·0	48·5	64·8

Bland *länestatens kapitalutgifter* har först frånräknats sådana kostnader för markförvärv, nyexploateringsarbeten och bostadsbyggande m. m., vilka enligt de föreslagna riktlinjerna skulle undantagas från skattefinansieringskravet. I uppgiftsmaterialet har som regel markerats de arbeten, vilka vederbörande stad ansett vara hänförliga till nyexploatering.

Återstoden av utgifterna ha utan närmare granskning antagits vara låneberättigade (avdelning II b), vilket kan innebära, att siffrorna äro något för gynnsamma. Åtminstone vissa smärre utgifter borde helt ha bekostats av skattemedel.

Bland *fondstatens kapitalutgifter* ha till en början utsöndrats sådana investeringar, som bestritts av förnyelsefondsmedel eller av anläggnings- och byggnads-

fonder (avdelning III a). Dispositionen av dylika fondmedel har förutsatts jämförd med skattefinansiering. Slutligen har en uppdelning av fondstatens kapitalutgifter skett mellan utgifter bestridda av markförsäljningsmedel och liknande fonder å ena sidan samt genom andra fondmedelsdispositioner å den andra. I materialet har vanligen uppgivits, i vad mån markförvärv och andra utgifter bestritts av markförsäljningsmedel. Eljest har uppdelningen av fondstatens utgifter delvis varit rätt osäker på grund av uppgifternas bristfälliga karaktär. Denna osäkerhet torde dock spela en relativt mindre roll för bearbetningens syfte.

Skattefinansieringsprocenten har vid bearbetningen av materialet beräknats enligt tre olika alternativ. I första hand (A) har denna procentsats beräknats som förhållandet mellan å ena sidan de låneberättigade utgifterna å skattestat (alltså Id) och å andra sidan summan av samma utgiftsbelopp och lånestatens icke särskilt undantagna kapitalutgifter (II b). I andra hand (B) har skattefinansieringsprocenten beräknats med beaktande även av sådana kapitalutgifter å fondstaten, som finansierats av förnyelsefondsmedel eller av anläggnings- och byggnadsfonder (III a). Slutligen har gjorts en tredje beräkning (C), som kallats den maximala skattefinansieringsprocenten. Denna beräkning anger den procentsats, som man skulle ha kommit till, om de fondavsättningar av skattemedel till förnyelsefond, byggnads- och anläggningsfonder samt skatteregleringsfond, som verkställdes under år 1950, hade omdisponerats och tagits i anspråk för bestridande av årets låneberättigade kapitalutgifter. Benämningen maximal skattefinansieringsprocent är såtillvida missvisande att man torde ha kunnat komma till en ännu högre skattefinansieringsprocent, om i beräkningen hade kunnat införas de tidigare fonderade medel, som eventuellt varit disponibla för att tillgodose skattefinansieringskravet.

Såsom framgår av ifrågavarande tabell har den faktiska skatteprocenten även enligt den lägsta beräkningen (A) för flertalet städer legat ej obetydligt över de föreslagna 25 procenten. Ej sällan har denna procentsats legat vid 40 % eller däröver. Däremot visar det sig att procentsatsen för städer utanför landsting i ett par fall ligger under 25 % enligt denna beräkning. Lägst ligger Stockholm med 12,4 % och därefter Norrköping med 16,5 %. Göteborg ligger vid 19,8 %. Om såsom vid den högsta beräkningen (C) hänsyn togs till investeringar av förnyelsefondsmedel och dylika fonder och till möjliga omDispositioner av 1950 års fondavsättningar, komma emellertid både Norrköping och Göteborg över de 25 procenten.

Av tabellen kan även göras en beräkning, huru stort belopp som ytterligare skulle ha erfordrats på skattestat för att de städer, som understigit det angivna skattefinansieringskravet skulle ha kommit upp till 25 % (för den händelse de icke skulle ha haft några tidigare avsatta fonder att disponera för ändamålet). För att höja skattefinansieringsprocenten för Stockholm från 12,4 till 25 % skulle ha erfordrats omkring 12 milj. kronor, eller icke fullt 40 öre per skattekrona.

Under år 1950, då städerna icke voro speciellt inriktade på att tillgodose något skattefinansieringskrav, skulle sålunda svårigheterna för städerna att

tillgodose det krav, som ställts i de föreslagna riktlinjerna, ha varit ringa. Det bör emellertid understrykas att 1950 är ett enstaka år, där resultatet kan ha påverkats av tillfälliga omständigheter. Med hänsyn till vad tidigare nämnts om den ekonomiska situationen för kommunerna under år 1952, torde man få räkna med att svårigheterna att uppfylla de ställda anspråken som regel skola bli större.

Som ett allmänt omdöme om de beräknade siffrorna å skattefinansieringsprocenten vill utredningen framhålla, att de måhända giva en något mera optimistisk bild av den faktiska skattefinansieringen än som motsvarar verkligheten. Detta betyder, att sådana städer, för vilka beräknats en högre skattefinansieringsprocent än 25 för år 1950, icke kunna förlita sig på att det föreslagna skattefinansieringskravet redan från början är uppfyllt. Försiktigheten torde bjuda, att de vid 1952 års statbehandling tillse, att erforderliga reserver finnas på skattestaten i en eller annan form. Helt säker är givetvis den kommun, som på skattestaten direkt upptager anslag till belopp motsvarande 25 % av kommunens kostnader för varje låneberättigad investering, som enligt de angivna riktlinjerna icke skulle vara undantagen från skattefinansieringskravet.

Vad slutligen beträffar den sannolika effekten på kapitalmarknaden är denna som förut antytts mycket vanskelig att uppskatta med rimlig grad av säkerhet. Om man därmed avser endast den ökning av skattefinansieringen, som det legala tvånget i och för sig kunde åstadkomma, och sålunda bortser från de psykologiska verkningarna av systemet, ser det ut som om resultatet skulle vara tämligen blygsamt, i vart fall om man gör bedömningen med ledning av de nyss redovisade beräkningarna av den faktiska skattefinansieringsprocenten för ett antal städer under år 1950. Såsom framgår av det följande skulle en sådan bedömning dock innebära en underskattning av de sannolika verkningarna år 1952.

Till en början torde vara av intresse att söka göra en uppskattning av hur stort det sammanlagda belopp är, som det föreslagna legala kravet på skattefinansiering kan antagas garantera. Några säkra beräkningar härav föreligga icke, men man har vissa utgångspunkter för en bedömning i de siffror för de kommunala investeringarna, som angivits i nationalbudgetberäkningarna för år 1951 och utnyttjats av investeringskommittén (se prop. 206, s. 30), och i den tidigare återgivna sammanställningen rörande lånetillstånden för olika ändamål under år 1950 (se s. 31). Med ledning av detta material kan man komma fram till en siffra, som anger storleksordningen av den del av de kommunala investeringarna, som genom utövandet av ifrågavarande kommunala lånekontroll kunde garanteras icke skola belasta lånemarknaden. Om man utgår från att den kommunala investeringsverksamheten under år 1952 blir av ungefär samma omfattning som innevarande år och fördelningen på olika ändamål relativt oförändrad, kan man uppskattningsvis räkna med ett belopp av mellan 100 och 150 milj. kronor, som vore avskuret från lånemarknaden.

Anmärkas må att den del av de kommunala investeringarna, som icke belastar lånemarknaden, kan antagas bli större än nyssnämnda belopp, eftersom även under år 1952 en hel del kommuner torde frivilligt av utdebiterade eller därmed jämställda medel bestrida avsevärt större belopp än det minimum, som skulle krävas enligt de föreslagna riktlinjerna.

Den nyss angivna siffran är självfallet icke något mått på nettoeffekten av de föreslagna riktlinjerna. Denna effekt torde närmast böra bestämmas såsom skillnaden mellan den skattefinansiering, som uppkommer vid ett genomförande av förslaget år 1952, och den skattefinansiering, som eljest skulle ha förelegat under samma år. Av denna skillnad torde det för närvarande vara omöjligt att göra en rimlig siffermässig bedömning. Här må dock framhållas en synpunkt. Eftersom nettoeffekten av åtgärden uppenbarligen blir beroende av kommunernas benägenhet vid fritt val att underskrida det 25-procentiga skattefinansieringskravet och denna benägenhet under år 1952 på grund av förut angivna förhållanden kan väntas bli särskilt stor, torde man kunna antaga, att effekten av förslaget under detta år skulle bli relativt avsevärd och i varje fall väsentligt större än vad beräkningarna för år 1950 av de särskilda städernas faktiska skattefinansieringsprocent antydde. Effekten skulle då främst bestå i att den föreslagna lånekontrollen vid en viss gräns hindrade en minskning av skattefinansieringen.

Kap. 6. Förslag om vissa ändringar i lagen om kommunal fondbildning.

A. Fråga om inrättande av en allmän investeringsfond.

Kommunlåneutredningen har, såsom av det föregående framgår, tänkt sig en begränsning av den kommunala lånerätten till högst 75 % av kommunens kostnad för det företag, lånet avser. Den återstående delen av denna kostnad har i princip avsetts skola täckas av skattemedel. Hänsyn till kommuns möjlighet att på mest praktiska sätt möta detta skattefinansieringskrav har gjort det naturligt att lämna en väg öppen för kommun, som skapat fonder av skattemedel, att taga sådana fonder i anspråk vid fullgörandet av nyssnämnda krav. De fonder, vilka f. n. i främsta rummet komma i fråga vid ett sådant in-
språktagande, torde huvudsakligen utgöras av fonder jämlikt 2 § d) och 3 § lagen den 6 december 1946 (nr 727) om kommunal fondbildning. Innan frågan om behovet av en komplettering av fondbildningslagen upptages till behandling, må lämnas en kortfattad redogörelse för bestämmelserna i 2 och 3 §§ fondbildningslagen samt för de med stöd av dessa stadganden bildade fondtyperna.

Till *särskild fond* äger kommun jämlikt 2 § fondbildningslagen avsätta medel för a) pensionsfond, b) försäkringsfond, c) kassaförlagsfond samt d) till fond till bestridande av kostnaderna för förvärvande av viss ägodel, genomförande av visst företag eller upprättande av viss anstalt, där kommunen fattat beslut om ägodelens förvärvande, företagets genomförande eller anstaltens upprättande.

Den utredning, vars betänkande angående revision av kommunala fondbildningslagen (SOU 1945: 37) ligger till grund för lagstiftningen i ämnet, har fram-

hållit, att en ovillkorlig förutsättning för rätt till annan fondbildning enligt 2 § än till pensions-, försäkrings- och kassaförlagsfond är, att kommun fattat *särskilt* beslut om »ägodelens förvärvande, företagets genomförande eller anstaltens upprättande». Att beslut fattats om sådant företag kan enligt de sakkunniga icke innebära mera än att principbeslut om dylikt företag skall föreligga. Fullständiga kostnadsberäkningar, ritningar och dylikt kunna således icke krävas. Vidare har utredningen i huvudsak anfört följande.

Den fondbildningsrätt, som medges till annan fondbildning enligt 2 § än till pensions-, försäkrings- och kassaförlagsfond, torde vid en riktig tolkning av detta lagrum få anses vara tämligen vidsträckt. De ändamål, som kunna tillgodoseas genom nu ifrågavarande fondering, torde få sökas inom en mycket vid ram. Bestämmelsen går tillbaka på ett uttalande av borgmästaren Fant i dennes betänkande (angående lagstiftning om kommunal fondbildning, avgivet år 1919), att fonderingsrätt måste anses föreligga, så snart kommun »fattat beslut om förverkligande av ett speciellt, konkret bestämt ändamål». Anses denna bestämning riktigt återge innehållet beträffande här ifrågavarande fondering, synes fondering kunna förekomma för varje beslutat bestämt ändamål, även om detta icke avser förvärvande av ägodel, genomförande av företag eller upprättande av anstalt. Däremot synes dylik fondering icke kunna ske för ett mera generellt angivet ändamål eller för den fortlöpande kommunala verksamheten. Fondering synes alltså kunna förekomma t. ex. för ett visst gatuarbete men ej för gatuarbeten i allmänhet.

Nu ifrågavarande fondbildning torde i regel avse att underlätta framtida inköp av fastighet, mark eller byggnader, uppförande i framtiden av byggnader, såsom ålderdomshem, pensionärshem, skolhus, lärarbostäder, kommunalhus o. dyl. eller anläggande av vatten- och avloppsledningar, ytterbelysning o. dyl. (anläggnings- och byggnadsföretag).

Vill kommun avsätta medel för tillgodoseende av *annat särskilt, uttryckligen angivet kommunalt behov* men har beslutet härom icke kombinerats med principbeslut om företagets utförande, måste fondbildningen ske jämlikt 3 § fondbildningslagen. Samma stadgande reglerar även det fall att kommun vill taga i anspråk medel, avsätta till särskild fond, för annat ändamål än vid avsättningen bestämts. I nu nämnda fall erfordras Kungl. Maj:ts medgivande för beslut därom. Sådant medgivande kan lämnas genom Kungl. Maj:ts fastställelse å reglemente eller andra föreskrifter rörande fonden.

Nyssnämnda utredning lämnade i sitt betänkande även en redogörelse för de fonder, som ditintills bildats med stöd av 3 §, samt framhöll bland annat följande.

De fonder, som bildats enligt 3 § ha varit kapitalfonder eller driftfonder eller fonder av blandad typ. Bland kapitalfonderna ha upptagits *förnyelse- och utvidgningsfonder för kommunala affärsföretag* i det fall att sådan fondbildning ej skett enligt bestämmelserna i 6 § om förnyelsefond. En andra huvudgrupp fonder har avsett *andra anläggningsarbeten* än sådana, som röra inkomstgivande företag, t. ex. badhus, krematorium, pensionärshem, förvaltningsbyggnader, restaureringsarbeten av olika slag, gatu- och vägbyggnader eller framdragande av olika slags ledningar, friluftsanläggningar, bibliotek, teater, konsertlokaler, allmänna samlingslokaler, idrottsplatser. Därest beslut fattats om ägodelens förvärvande, företagets genomförande eller anstaltens upprättande gälla bestämmelserna i 2 §. Till kapitalfonder ha även hänförts fonder som bildats för att fortbestå, alltså icke för att omsättas i realkapital (fastigheter m. m.). Sådan fond kan *fylla sitt syfte antingen genom ränteavkastningen eller genom utlåning*, t. ex. för bostadsbyggande eller bostadslåns amortering.

Som exempel på driftfonder ha nämnts fonder för löpande underhålls- och

restaureringsarbeten å byggnader av olika slag (teatrar, förvaltningsbyggnader, kyrkor, för gudstjänstens främjande genom sång och musik, kyrkans prydande vid helger och andra liknande tillfällen, utveckling av kommunens skogar, genomförande och utarbetande av stads- eller byggnadsplaner, kyrkogårdens underhåll och förskönande, studiecirklar, stipendier).

S. k. nöjes- och hundskattefonder ha ofta avsett att främja ideella ändamål, såsom studieverksamhet, teater- och musiklivet, kroppskultur. Dylika kulturfonder voro ofta blandade kapital- och driftfonder. En fond kan t. ex. avse »dels anläggning, underhåll och drift av allmän badinrättning, dels anläggning och underhåll av idrotts- och lekplatser, dels anläggning och underhåll av parker och planteringar dels ock tillgodoseende av lokalbehov för kulturella och ideella ändamål». Som exempel på driftfond har nämnts fonder, som voro avsedda att finansiera återkommande behov av social och kulturell verksamhet. Fond har även bildats för att tillgodose flera särskilda kommunala behov, som dock varit tydligt avgränsade. Reglemente har sålunda godkänts för fond »för utbyggande och förbättring av kloakledningsnätet, anläggande av emscherbrunn och pumpstation för avloppsvatten, anläggande och underhåll av baddamm samt understödjande av idrotten inom kommunen».

Den nu lämnade redogörelsen över fondbildningspraxis i anslutning till 2 och 3 §§ fondbildningslagen visar, att fonder upprättade jämlikt nu nämnda båda stadganden äro av mycket växlande form och innehåll.

Enligt lagens bestämmelser är kommun förhindrad, sedan väl medel avsatts till särskild fond enligt 2 § d) eller reglemente för fond enligt 3 § av Kungl. Maj:t fastställt, att förfoga över fondmedlen för annat ändamål än vid avsättningen bestämts eller reglementet tillåter. För ändrat ianspråktagande fordras särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t.

De erforderliga ändamålsbestämmelserna, vilka låsa en gång avsatta fondmedel för det vid avsättningen bestämda ändamålet, synas ha medfört, att kommunerna visat en viss försiktighet att fondera medel. Erfarenheten ger i vart fall vid handen, att lagens fordringar på fondbildning jämlikt 2 § d) av kommunerna i praktiken i betydande utsträckning icke uppfyllts, vare sig detta berott på försiktighet eller bristande kännedom om lagens föreskrifter. Kommunernas beslut om avsättning av medel till en fond ha icke, såsom stadgandet föreskriver, kombinerats med principbeslut om företagets utförande etc. En närmare precisering av ändamålet har rentav ofta uteblivit. En underlåtenhet att fatta principbeslut om visst företags utförande etc. medför närmast att fonderingsbeslutet hemfaller under 3 §, varvid Kungl. Maj:ts medgivande till fondbildningen skall inhämtas. Sådant medgivande synas kommunerna emellertid icke ha sökt i större utsträckning. Likväl ha fondmedlen i sinom tid tagits i anspråk. Praxis synes således ha utvecklat sig i den riktningen, att fonder, som bildats närmast med tanke på 2 § d), men icke tillkommit helt i enlighet med nämnda stadgande och ej heller fullföljts enligt 3 §, förekomma i betydande utsträckning. Även efter nya fondbildningslagens ikraftträdande den 1 januari 1947 ha sålunda en mångfald fonder uppstått vid sidan av lagen.

För kommunlåneutredningen har det framstått som ett önskemål av vikt

att få till stånd en ökning av den kommunala fondbildningen och att samtidigt underlätta möjligheterna för kommunerna att genom fondmedel smidigt möta skattefinansieringskravet. En förenkling av förutsättningarna för fondbildning, som i viss mån anslöte sig till kommunernas förutberörda praxis vid sidan av lagen, torde i förening med skattefinansieringskravet på längre sikt kunna öka benägenheten att avsätta medel till fonder. Utredningen har funnit en sådan komplettering av fondbildningslagen önskvärd, att kommun beredes möjlighet avsätta medel till en fond för anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk, utan att principbeslut enligt 2 § d) om visst företags utförande etc. föreligger och utan att ändamålet för fondmedlens användning är fastställt jämlikt 3 §. Den sålunda ifrågasatta fonden har av utredningen benämnts allmän investeringsfond. Därest institutet allmän investeringsfond införes i fondbildningslagen, torde även böra tillses, att de i praxis utanför lagen framväxta fondbildningarna kunna komma in under lagens föreskrifter utan särskilda beslut av Kungl. Maj:t i varje särskilt fall.

Förslag om inrättande av en fond med liknande syfte har tidigare varit föremål för diskussion. I ett av borgmästaren Fant år 1919 avgivet betänkande om kommunal fondbildning föreslogs inrättande av en allmän fond. Beträffande denna fonds ändamål uttalades bland annat följande:

De syften, för vilka fondmedlen i sinom tid få användas, hava begränsats till bestridande av kostnaderna för förvärvande av sådana ägodelar och upprättande av sådana anstalter, vilka äga lång varaktighet samt äro för kommunen till uppenbar nytta och av ett allmänt behov påkallade; så ock för utvidgningar och genomgripande reparationer av dylika anstalter. Därtill hänföras företrädesvis skol-, fattigvårds- och sjukvårdsbyggnader, kommunala förvaltningsbyggnader, bostadsbyggnader för kommunala befattningshavare, byggnader, vilka äro avsedda att avhjälpa bostadsbrist inom kommunen, samt kommunala vattenlednings-, gas- och elektricitetsverk.

Den allmänna fonden var i detta förslag sålunda en fond för anskaffande av kapitaltillgångar.

Tanken på införande av en fond av denna allmänna typ upptogs dock icke, vare sig i den första fondbildningslagen år 1936 eller i 1946 års lagstiftning i ämnet. Vid utformningen av 1936 års lagstiftning om kommunal fondbildning (proposition nr 202, konstitutionsutskottets utlåtande nr 38, riksdagens skrivelse nr 321) anfördes såsom skäl emot ett dylikt institut, att det icke borde vara tillåtligt att fondera medel utan tanke på visst ändamål endast i syfte att konsolidera kommuns ställning eller att skapa tillgångar, vilka kunde tagas i anspråk i framtiden, när behov av ett eller annat slag yppade sig. Det kunde knappast anses vara på sin plats att betunga ett visst års skattebetalare för helt obestämda framtida syften. Vid bedömande av fondbildningsspörsmålet kunde ej undgås att taga hänsyn till möjligheterna av förändringar i penningvärdet. Denna synpunkt bleve särskilt framträdande i fråga om fonder med obestämt syfte och framför allt beträffande sådana, som upplades för att bevaras för all framtid. Därest fondbildningen skulle inskränkas till de fall, där en sådan vore verkligt behövlig och önskvärd, syntes den i första hand

böra avse uppläggande av fonder för särskilda bestämda ändamål, som kunde förutses skola bli aktuella.

Även i 1946 års lagstiftning i ämnet (proposition nr 324, konstitutionsutskottets utlåtande nr 24, riksdagens skrivelse nr 504) var inställningen densamma beträffande fondbildning utan angivande av visst ändamål.

Den huvudinvändning, som tidigare rests rests mot införande av en allmän fond, nämligen risken för att ett visst års skattebetalare skulle kunna komma att oskäligt belastas, torde enligt utredningsmännens mening efter det nya uppborðsförfarandets ikraftträdande få anses icke längre bärande. Vid den tidpunkt, då det här förut återgivna uttalandet gjordes, bestämdes den kommunala utdebiteringen i efterhand, alltså vid ett tillfälle, när man hade vetskap om skatteunderlagets storlek och fördelning. Vid sådant förhållande förelåg åtminstone teoretiskt den angivna risken av oskälig belastning på ett visst års skattebetalare, eller, för att uttrycka den bakomliggande tanken mera rakt på sak, risken att en kommun kunde passa på att taga en särskilt hög kommunalskatt det år, när en viss skattebetalare hade en stor inkomst. Med den nya uppborðsförordningens ikraftträdande från och med 1947 års ingång har läget i detta avseende förändrats. Enligt gällande föreskrifter bestämmes kommuns utdebitering i samband med fastställandet i oktober av kommunens utgifts- och inkomststat för det nästföljande kalenderåret. Kommunalskatten kommer således att fastställas utan att man vid tiden härför vet, vare sig hur de allmänna ekonomiska konjunkturerna för nästa år komma att te sig eller vilka inkomster en enskild skattskyldig kan komma att erhålla under året.

Någon fara för att de kommunala beslutande organen skulle allmänt sett ta ut för hög skatt i syfte att i alltför hög grad konsolidera kommunernas ställning, anser kommunlänutredningen knappast föreligga. Den motsatta risken torde i vart fall vara väsentligt större.

Såsom tidigare anförts, har utredningen ansett önskvärt, att man underlättade för kommunerna att använda fondmedel vid täckande av det av utredningen uppställda skattefinansieringskravet. En allmän investeringsfond av den av utredningen här ifrågasatta typen torde, förutom att underlätta en ökad fondavsättning, få praktisk betydelse därutinnan, att den skänker kommunerna en ökad möjlighet att ha sina fondmedel rörliga. Givet är att det enligt gällande fondbildningslag erforderliga tillståndet av Kungl. Maj:t till ianspråktagande av fondmedel för annat ändamål än det, som vid medelsavsättningen bestämts, kan erhållas i samband med lånetillståndsfrågans avgörande. Likaledes torde frågan om ändring i reglemente eller föreskrifter för jämlikt 3 § fondbildningslagen bildad fond kunna upptagas till avgörande i samband med prövning av lånetillståndsansökning. En sådan anordning kommer dock säkerligen att synas kommunerna både betungande och opraktisk samt föranleda ett ganska stort extraarbete för de vid tiden för kommunindelningsreformens genomförande särskilt arbetstyngda kommunala myndigheterna. I vart fall skulle en sådan anordning mångenstädes uppfattas som alltför invecklad och tungrodd. Även ur statliga administrativa synpunkter

skulle ett dylikt tillvägagångssätt te sig åtskilligt opraktiskt. Beträffande nu förefintliga fonder enligt 2 § d) och 3 § torde nämnda problem kunna lösas genom en övergångsbestämmelse (se s. 47).

Om man avser att införa institutet allmän investeringsfond i fondbildningslagen, uppstår emellertid spørsmålet, huruvida detta nyinrättade fondinstitut kommer i kollision med de nuvarande fondbildningsmöjligheterna i lagen. Även om det måhända kunde göras gällande, att den allmänna investeringsfonden skulle kunna övertaga flera av de nuvarande fondtypernas funktioner och den slutsatsen kunna dragas, att förslaget om allmän investeringsfond borde draga med sig ett förslag om slopande av dessa fondtyper, torde ett sådant steg med hänsyn till pågående kommunallagsrevision icke nu böra övertagas. Enligt utredningsmännens mening kan den allmänna investeringsfonden ha en uppgift att fylla *jämsides* med övriga fondtyper i fondbildningslagen. Det är givet, att kommuner, som erhållit möjlighet att avsätta medel till en allmän investeringsfond, likväl kunna ha vägende kommunala skäl att vilja för framtiden låsa fondavsättningar för visst bestämt ändamål.

Ett annat spørsmål beträffande den allmänna investeringsfonden gäller frågan om begränsning av rätten att avsätta medel till fonden och frågan om fondens maximala storlek.

Vad gäller den tidigare omnämnda, av borgmästaren Fant föreslagna allmänna fonden föreslogs — ehuru utredningsmannen ej ansåg behovet därav särskilt stort — en viss gräns, inom vilken fondbildning för ifrågakvarande ändamål i allmänhet skulle vara tillåten, samt att det skulle bero på Kungl. Maj:ts prövning, efter i varje särskilt fall gjord ansökan, huruvida fondbildning därutöver finge ske.

Här må vidare erinras om de gränser, som gälla för avsättning till skatteregleringsfond enligt fondbildningslagen i dess nuvarande lydelse. Avsättning må ej avse mer än en femtedel av det belopp, som enligt utgifts- och inkomststaten skall täckas med allmän kommunalskatt. Genom beslutet må fonden ej heller bringas att överstiga hälften av nämnda belopp. Vid beräkningen av det belopp, som skall täckas med allmän kommunalskatt, skall hänsyn ej tagas till den beslutade avsättningen till skatteregleringsfonden. Såsom av det följande framgår (se s. 49), är emellertid en uppmjukning av dessa begränsningar aktuell, nämligen så tillvida att dels högsta avsättningen till skatteregleringsfonden skulle höjas från en femtedel till en tredjedel av det belopp, som skall täckas med allmän kommunalskatt, dels fonden skulle tillåtas uppgå till hela nämnda belopp.

Fondbildningslagen i dess gällande lydelse stadgar å andra sidan icke någon begränsning av vare sig avsättningsrätten till eller storleken av fonder enligt 2 och 3 §§. Klart är, att storleken av dylika fonder kan sägas ha sin begränsning i det ändamål, för vilket fondmedlen skola komma till användning. Någon gräns finnes emellertid icke heller för det antal särskilda fonder, till vilka kommun må avsätta medel. En kommun kan ju praktiskt taget bilda fonder för varje ändamål, som faller innanför den kommunala

hushållningen. Enligt vad utredningen har sig bekant, har — oaktat de fria händer kommunerna erhållit, när det gäller fondbildning — något missbruk från kommunalt håll i sådant avseende icke förekommit.

Vidkommande behovet av legala begränsningar i avsättningen till allmän investeringsfond kan kommunlåneutredningen ansluta sig till de principiella reflexioner angående allmän fond, som borgmästaren Fant gjorde i sitt tidigare omnämnda betänkande. I betänkandet framhölls att det torde ligga i människonaturen, att man helst vill själv se resultatet av sina uppoffringar och själv skörda frukterna av sina ansträngningar, medan däremot omsorgen om framtiden sättes i andra rummet. Av erfarenheten härom torde man nog också kunna sluta till det antagandet, att de skattskyldiga ej skola finnas villiga att oskäligt betunga sig själva genom avsättning till allmänna fonder, av vilka de själva ej kunna draga någon nytta och över vilkas användning kommande generationer äga att besluta. Faran för missbruk av rätten att upplägga sådana fonder synes sålunda ej stor.

Med hänsyn till det nu anförda har utredningen icke funnit påkallat att föreslå någon legal begränsning av rätten att avsätta medel till allmän investeringsfond eller av den storlek, vartill sådan fond må uppgå. Någon kvantitativ begränsning av rätten att taga fonden i anspråk för avsett ändamål synes icke påkallad.

Medel avsatta till allmän investeringsfond skola i princip användas för anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk. Utredningen har dock icke ansett lämpligt att lagen skrives så, att dylika fondmedel för all framtid bli definitivt låsta för dylika ändamål. I särskilda situationer kan det ju uppstå svåravvisliga behov för en kommun att använda den allmänna investeringsfondens medel till annat ändamål än för anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk. Med hänsyn härtill har föreslagits en bestämmelse av innehåll, att medel ur allmän investeringsfond må tagas i anspråk för annat ändamål än det med fonden avsedda under förutsättning av Kungl. Maj:ts medgivande.

Bestämmelser om allmän investeringsfond torde infogas i fondbildningslagen genom en ny paragraf, 3 a §. Införandet av detta nya stadgande torde motivera ett tillägg till 1 § andra stycket. Därest så med hänsyn till förslagets aktuella syfte och till kommunallagskommitténs arbete — vars kommande lagförslag icke lära beräknas träda i kraft förrän tidigast den 1 januari 1955 — skulle finnas önskvärt, kunde möjligen ifrågakomma att begränsa giltigheten av de föreslagna författningsändringarna. Då emellertid fondbildningslagen är föremål för kommitténs revision, ligger det i sakens natur, att de nu föreslagna ändringarna endast bli temporärt giltiga.

Under en övergångstid böra kommunerna lämpligen beredas möjlighet att utan särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t överföra behållningar i jämlikt fondbildningslagens 2 § d) och 3 § före den 1 januari 1952 bildade fonder till den allmänna investeringsfonden. Till de föreslagna stadgandena beträffande all-

män investeringsfond torde fördens skull böra knytas en övergångsbestämmelse i sådant syfte. Härigenom tillgodoses det kommunala behovet att redan under år 1952 smidigt kunna fullgöra skattefinansieringskravet med anlåtande av dylika fondmedel. Rätten att överföra medel på sätt nu sagts har ansetts böra begränsas att gälla till 1952 års utgång.

Såsom förut nämnts, torde det i praktiken icke så sällan ha förekommit, att kommun beslutat om avsättning av medel till en fond men underlåtit att fatta beslut om företagets utförande. Sådan fondering är närmast att hänföra till 3 §, varvid Konungens medgivande erfordras. I fall, där sådant medgivande icke inhämtats, har fonden kommit att bli ställd vid sidan av fondbildningslagen. Med den utformning förslaget om allmän investeringsfond här givits, komma dylika fondbildningar i framtiden, därest förslaget genomföres, att automatiskt hänföras till den allmänna investeringsfonden. Sådana formellt bristfälliga fonder, som kommit till stånd under tiden före det nu framlagda förslagets ikraftträdande, synas även böra kunna överföras till den allmänna investeringsfonden. I syfte att möjliggöra en dylik överföring föreslås jämväl en övergångsbestämmelse av innebörd, att nu nämnda fonder utan Kungl. Maj:ts tillstånd må överföras till den allmänna investeringsfonden. Någon begränsning av den tid, under vilken sådan överföring skall kunna äga rum, har icke ansetts erforderlig.

B. Fråga om vidgning av kommuns rätt till fondbildning i skattereglerande syfte.

Fondbildningslagens 4 och 5 §§ innehålla bestämmelser om skatteregleringsfond.

Enligt 4 § äger kommun att i samband med fastställande av utgifts- och inkomststat avsätta medel till sådan fond eller taga i anspråk medel ur fonden. Beslut om avsättning må ej avse mer än en femtedel av det belopp, som enligt samma stat skall täckas med allmän kommunalskatt. Genom beslutet må fonden ej heller bringas att överstiga hälften av nämnda belopp. Vid beräkningen av det belopp, som skall täckas med allmän kommunalskatt, skall hänsyn ej tagas till den beslutade avsättningen till skatteregleringsfonden. Beslut att taga medel ur fonden i anspråk må ej avse mer än en tredjedel av det högsta belopp, vartill fonden uppgått under det år beslutet fattas eller något av de två närmast föregående åren.

Vid särskilda förhållanden må, med Kungl. Maj:ts tillstånd, medel avsättas till eller tagas i anspråk ur skatteregleringsfonden utöver vad i 4 § stadgas. Sådant tillstånd kan lämnas genom fastställelse å reglemente eller andra föreskrifter rörande fonden och må förknippas med villkor för de avsatta medlens användning (5 §).

I det till grund för gällande lagstiftning i ämnet liggande förslaget om inrättandet av en särskild skatteregleringsfond (SOU 1945:37) ha de sakkunniga understrukit, att fondens ändamål vore att tjäna till utjämning av skattetrycket mellan olika år. Detta syfte kunde också i viss utsträckning tillgodoses på annat sätt, t. ex. genom att medel under goda konjunktioner avsättas till särskilda fonder enligt 2 § d) (anläggnings- och byggnadsfonder),

vilka fonder tagas i anspråk när konjunkturerna försämras. Vidare hade kommunerna möjlighet att genom utdebitering för behov, som kunnat täckas med medel i tillfällig fond, genom förtidsamortering av gäld, om lånevillkoren tillåta sådan amortering, och genom andra dylika åtgärder stärka sin beredskap för en lågkonjunktur. Sådana åtgärder kunde dock ofta ej vara tillfyllest för att sätta kommunen i tillfälle att bedriva en aktiv, konjunkturbetingad skattepolitik.

I detta sammanhang torde böra erinras, att kommunala skattelindringsutredningen — som i ett den 20 november 1950 avgivet betänkande med förslag till provisorisk skatteersättning även upptagit frågan om de möjligheter kommunerna ha att med nuvarande system reda sig vid en konjunkturedgång — understrukt vikten av en undersökning rörande de åtgärder, som kunna vara erforderliga för skapande av nödiga reserver för en kommun vid en nedgång i konjunkturerna. Därvid har utredningen såsom en möjlighet pekat på tanken att stadga en laglig skyldighet för kommunerna att i viss utsträckning fondera dem vid avräkning mellan stat och kommun vid källskatteuppbörden tillkommande likvider. Utredningen har bland annat anfört följande.

Kommunerna komma att drabbas av allvarliga ekonomiska svårigheter, om och när en gång en vändning i inkomstutvecklingen inträffar. Vid nedgång i kommunernas skatteunderlag medför avräkningsförfarandet, att staten i stället får fordringar mot kommunerna. Dessa skulder torde bli rätt pressande för många kommuner att betala. Kommunen skall ju för det första utdebitera sina normala utgifter på ett lägre skatteunderlag än tidigare, vilket i och för sig torde medföra höjning av utdebiteringen per skattekrona. Måhända komma tillika de sociala utgifterna till följd av arbetslöshet och depression att öka. För det andra måste avräkningsskulden till statsverket betalas och, i den mån skatteregleringsfonder icke finnas disponibla, täckas genom ytterligare skattehöjning. Sistnämnda höjning kommer att bli desto kännbarare, som utdebiteringen måste ske på ett fallande skatteunderlag. Tyvärr ha kommunerna endast i begränsad utsträckning avsatt tidigare influtna avräkningslikvider, trots de uttalanden om önskvärdheten av sådana fondavsättningar, som gjordes vid systemets införande.

Det finnes givetvis icke anledning att här upptaga frågan om skyldighet för kommunerna att fondera avräkningslikvider. Spörsmålet, hur kommunerna vid en nedgång av konjunkturerna skola ha möjlighet att klara sina ekonomiska frågor, kvarstår alltså obesvarat. Skattelindringsutredningens uttalande visar dock, att frågan om skatteregleringsfonder kan komma i ett läge, där gällande avsättningsbegränsning kommer att te sig såsom ett direkt hinder för en sund kommunal finanspolitik.

Frågan om en utvidgning av möjligheterna att avsätta medel till skatteregleringsfond har, enligt vad kommunlåneutredningen under hand inhämtat, även upptagits till behandling av kommunallagskommittén. Sistnämnda kommitté, som har för avsikt att inarbeta fondbildningslagen i kommunallagarna, har i en till kommunlåneutredningen under hand överlämnad promemoria anfört, att — ehuru kommunernas möjligheter att avsätta medel till sådan fond och taga medel ur fonden i anspråk väsentligt utvidgades vid 1946 års

lagrevision — rätten till fondbildning i skattereglerande syfte enligt kommitténs mening alltjämt vore för hårt kringskuren för att fonden skulle kunna fylla sin uppgift vid kraftiga konjunkturväxlingar eller då skatteunderlaget av andra orsaker hastigt förändras. Kommittén framhåller vidare den nya uppgift skatteregleringsfonden fått efter 1946 års uppboordsreform. Enligt kommitténs mening är det angeläget att kommunerna äro i tillfälle att under goda år verkställa avsättningar till skatteregleringsfonden i sådan omfattning, att när skatteunderlaget av den ena eller andra orsaken försämras, medel finnas tillgängliga dels för återbetalning av vad som erhållits för mycket i form av förskott från statsverket, dels för den utjämning i övrigt av skattestrycket, som är fondens primära uppgift.

På nu anförda skäl har i promemorian förordats dels att högsta avsättningen till skatteregleringsfonden höjes från en femtedel till en tredjedel av det belopp, som skall täckas med allmän kommunalskatt, dels att fonden må tillåtas uppgå till nämnda belopp mot endast hälften därav enligt nu gällande bestämmelser.

Vid utformningen av gällande fondbildningslag torde reglerna om begränsning av avsättningsrätten närmast ha motiverats av hänsynen till ett visst års skattebetalare. Garantier ansågos erforderliga för att visst års skattskyldiga icke skulle kunna oskäligt betungas genom kommuns beslut om stora fondavsättningar. Såsom tidigare berörts (se s. 44) torde genom källskattesystemets tillkomst huvudskälet för en begränsning av fondavsättningsmöjligheterna ha fallit bort. Kommunlänutredningen anser det för sin del kunna ifrågasättas, om behov av en spärr för fondavsättning till skatteregleringsfond över huvud föreligger i dagens läge. En tillräckligt vid spärr torde å andra sidan icke behöva medföra några nackdelar. Den inom kommunallagskommittén föreslagna ändringen av gällande avsättningsregler för skatteregleringsfonden, finner sig utredningen med hänsyn härtill kunna biträda, om försiktigheten nu anses bjuda att en spärr över huvud taget bibehålles. Kommitténs förslag torde emellertid, på grund av sammankopplingen med förslaget till ny kommunallag, icke kunna träda i kraft förrän i början av år 1955. Kommunlänutredningen finner det knappast tillräckligt att vänta med vidgningen av avsättningsrätten så länge. Redan vid fastställande av 1953 års stater i oktober 1952 torde behov föreligga att kunna besluta om större avsättningar än nuvarande bestämmelser medge. Kommunlänutredningen finner det önskvärt, att de ändringar av fondbildningslagen, som betingas av förslagen om inrättande av en allmän investeringsfond och om ökade avsättningsmöjligheter till skatteregleringsfond, genomföras samtidigt.

I samband med ändringen av bestämmelserna rörande avsättning till skatteregleringsfond har i kommunallagskommitténs promemoria upptagits frågan om en redaktionell ändring av stadgandet i 4 § tredje stycket fondbildningslagen. Enligt stadgandet i dess nuvarande lydelse må beslut att taga medel ur fonden ej avse mer än en tredjedel av det högsta belopp, vartill »fonden uppgått under det år beslutet fattas eller något av de två närmast föregående

åren». För undanröjande av en formell oklarhet har föreslagits en omformulering på det sätt, att beslutet ej må avse mer än en tredjedel av det högsta belopp, vartill »fonden beräknas uppgå vid utgången av det år beslutet fattas eller uppgått vid utgången av något av de två närmast föregående åren». Även denna redaktionella jämkning av lagtexten torde vidtagas i nu förevarande sammanhang.

I anslutning till de förut anförda synpunkterna framlägger utredningen följande

Förslag

till

Lag angående ändring i vissa delar av lagen den 6 december 1946 (nr 727) om kommunal fondbildning.

Härigenom förordnas att 1 och 4 §§ lagen den 6 december 1946 om kommunal fondbildning skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives, samt att i samma lag skall, närmast efter 3 §, under rubriken »Om allmän investeringsfond» införas en ny paragraf, betecknad 3 a §, av nedan angiven lydelse.

Inledande bestämmelse.

1 §.

Kommun äger — — — till fond.

Sådan fond är:

särskild fond — — — kommunalt behov;

allmän investeringsfond;

skatteregleringsfond för — — — utdebiteringen; eller

tillfällig fond.

Att kommun — — — 6 §.

Om allmän investeringsfond.

3 a §.

Kommun äger att i den ordning, som eljest stadgas för kommunala beslut, utan angivande av särskilt kommunalt behov, till allmän investeringsfond avsätta medel för anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk. Beslut att taga medel ur fonden i anspråk för annat ändamål skall för att vinna bindande kraft underställas Konungens prövning och fastställelse.

Om skatteregleringsfond.

4 §.

I samband — — — ur fonden.

Beslut om avsättning må ej avse mer än en tredjedel av det belopp, som enligt samma stat skall täckas med allmän kommunalskatt, ej heller må

genom beslutet fonden bringas att överstiga nämnda belopp. Vid beräkningen av det belopp, som skall täckas med allmän kommunalskatt, skall hänsyn ej tagas till den beslutade avsättningen till skatteregleringsfonden.

Beslut att taga medel ur fonden i anspråk må ej avse mer än en tredjedel av det högsta belopp, vartill fonden beräknas uppgå vid utgången av det år beslutet fattas eller uppgått vid utgången av något av de två närmast föregående åren.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1952.

Kommun äger rätt att intill utgången av år 1952 utan inhämtande av Konungens medgivande i varje särskilt fall besluta om överförande till allmän investeringsfond av medel från fond, som före den 1 januari 1952 bildats jämlikt 2 § d) och 3 § lagen den 6 december 1946 om kommunal fondbildning.

Kommun må jämväl utan inhämtande av Konungens medgivande i varje särskilt fall besluta om överförande till allmän investeringsfond av medel från fond av annat slag än i 1 eller 11 § nyssnämnda lag avses, som bildats före den 1 januari 1952.

Det alla etc.

1	100	100	100
2	100	100	100
3	100	100	100
4	100	100	100
5	100	100	100
6	100	100	100
7	100	100	100
8	100	100	100
9	100	100	100
10	100	100	100
11	100	100	100
12	100	100	100
13	100	100	100
14	100	100	100
15	100	100	100
16	100	100	100
17	100	100	100
18	100	100	100
19	100	100	100
20	100	100	100
21	100	100	100
22	100	100	100
23	100	100	100
24	100	100	100
25	100	100	100
26	100	100	100
27	100	100	100
28	100	100	100
29	100	100	100
30	100	100	100
31	100	100	100
32	100	100	100
33	100	100	100
34	100	100	100
35	100	100	100
36	100	100	100
37	100	100	100
38	100	100	100
39	100	100	100
40	100	100	100
41	100	100	100
42	100	100	100
43	100	100	100
44	100	100	100
45	100	100	100
46	100	100	100
47	100	100	100
48	100	100	100
49	100	100	100
50	100	100	100
51	100	100	100
52	100	100	100
53	100	100	100
54	100	100	100
55	100	100	100
56	100	100	100
57	100	100	100
58	100	100	100
59	100	100	100
60	100	100	100
61	100	100	100
62	100	100	100
63	100	100	100
64	100	100	100
65	100	100	100
66	100	100	100
67	100	100	100
68	100	100	100
69	100	100	100
70	100	100	100
71	100	100	100
72	100	100	100
73	100	100	100
74	100	100	100
75	100	100	100
76	100	100	100
77	100	100	100
78	100	100	100
79	100	100	100
80	100	100	100
81	100	100	100
82	100	100	100
83	100	100	100
84	100	100	100
85	100	100	100
86	100	100	100
87	100	100	100
88	100	100	100
89	100	100	100
90	100	100	100
91	100	100	100
92	100	100	100
93	100	100	100
94	100	100	100
95	100	100	100
96	100	100	100
97	100	100	100
98	100	100	100
99	100	100	100
100	100	100	100

**Kapitalutgifter (exkl. amorteringar å lån och avsättningar till fonder) och
upplåning i städerna 1945-1949 enligt den kommunala finansstatistiken.**

(1 000-tal kronor.)

Stad	Summa kapitalutgifter för samtl. åren	Summa upplåning under samtl. åren	Lånebelopp i % av kapital- utgifter	Kapitalutgifter per skattekrona, genomsnitt för år
Stockholm	583 440	621 232	106	4.72
Nynäshamn ¹	2 830	913	32	3.97
Södertälje	17 843	7 408	41	7.10
Nacka ²	3 540	3 327	94	7.58
Sundbyberg	13 759	5 582	41	6.37
Solna	24 105	20 095	83	6.30
Djursholm	1 405	579	41	0.87
Lidingö	10 723	3 045	28	4.55
Vaxholm	1 057	755	71	3.15
Norrtälje	3 805	1 886	50	7.33
Östhammar	243	293	121	2.21
Öregrund	151	57	38	1.66
Sigtuna	394	378	96	1.93
Uppsala	20 339	6 416	31	3.22
Enköping	7 042	3 537	50	8.08
Nyköping	10 695	1 016	9	5.50
Flen ²	761	115	15	8.46
Katrineholm	9 397	5 344	57	6.45
Eskilstuna	22 442	9 044	40	3.99
Torshälla	685	305	44	3.42
Strängnäs	4 926	2 649	54	7.76
Mariefred	646	477	74	5.43
Trosa	185	0	0	2.15
Linköping	23 351	220	1	4.23
Norrköping	33 966	18 831	55	3.87
Söderköping	1 437	566	39	6.30
Motala	3 890	1 850	48	2.54
Vadstena	853	514	60	2.87
Skänninge	1 314	931	71	8.59
Mjölby	3 627	413	11	6.18
Jönköping	18 885	10 488	55	4.47
Huskvarna	4 604	1 979	43	3.94
Nässjö	2 658	591	22	2.01
Värnamo	4 614	517	11	5.67
Sävsjö ³	1 160	315	27	5.98
Vetlanda	4 148	1 144	28	7.81
Eksjö	3 413	828	24	4.48
Tranås	5 739	1 551	27	6.33
Gränna	620	379	61	6.39
Växjö	6 807	1 325	19	3.91
Ljungby	3 570	1 872	52	6.61
Kalmar	6 238	353	6	2.42
Nybro	2 968	780	26	5.33
Oskarshamn	4 901	2 689	55	5.14
Västervik	3 829	973	25	2.96
Vimmerby	1 870	407	22	5.21
Borgholm	633	490	77	3.66
Visby	5 650	2 451	43	4.12
Karlskrona	13 297	6 002	45	4.25
Ronneby	2 726	1 124	41	4.70
Karlshamn	2 772	779	28	2.83
Sölvesborg	1 268	724	57	2.80
Kristianstad	10 512	3 314	31	4.18
Simrishamn	1 883	855	45	5.12

Stad	Summa kapitalutgifter för samtl. åren	Summa upplåning under samtl. åren	Lånebelopp i % av kapitalutgifter	Kapitalutgifter per skattekrona, genomsnitt för år
Ängelholm	3 435	1 833	53	4·14
Hässleholm	6 851	2 047	30	8·86
Malmö	122 835	21 077	17	5·35
Lund	15 300	5 949	39	4·36
Landskrona	10 415	4 956	48	3·92
Hälsingborg	37 136	10 877	29	4·27
Höganäs	1 813	661	36	2·31
Eslöv	4 270	1 727	40	5·65
Ystad	6 947	3 386	49	5·54
Trelleborg	3 168	2 355	74	1·56
Skånör m. Falsterbo	126	0	0	1·15
Halmstad	15 595	5 756	37	4·27
Laholm	844	289	34	3·55
Falkenberg	3 367	615	18	4·89
Varberg	5 483	3 462	63	4·92
Kungsbacka	2 227	1 520	68	5·72
Göteborg	201 988	133 909	66	4·33
Mölnådal	11 901	6 382	54	6·48
Kungälv	3 518	1 679	48	9·28
Marstrand	458	448	98	3·85
Lysekil	2 126	274	13	4·34
Uddevalle	16 964	7 999	47	8·42
Strömstad	2 277	901	40	7·88
Vänernborg	6 928	2 634	38	5·03
Trollhättan	11 237	440	4	4·38
Alingsås	5 411	3 558	66	4·61
Borås	32 289	13 852	43	4·74
Ulricehamn	2 021	288	14	2·89
Åmål	2 910	740	25	4·36
Mariestad	3 773	1 010	27	4·76
Lidköping	5 923	1 477	25	4·42
Skara	2 690	1 065	40	3·68
Skövde	8 542	3 987	47	5·14
Hjo	1 493	975	65	5·97
Tidaholm	2 254	711	32	4·92
Falköping	5 348	3 190	60	5·19
Karlstad	19 025	11 087	58	5·37
Kristinehamn	8 466	3 566	42	5·60
Filipstad	2 548	633	25	4·48
Arvika	4 792	1 190	25	3·85
Örebro	29 080	12 097	42	4·16
Kumla	4 827	2 050	42	7·18
Askersund	252	278	110	1·22
Karlskoga	27 587	7 810	28	7·94
Nora	380	127	33	1·21
Lindesberg	2 408	935	39	5·07
Västerås	30 624	7 301	24	5·12
Sala	3 937	1 099	28	5·12
Fagersta	4 242	1 314	31	3·87
Köping	3 609	1 067	30	3·07
Arboga	2 799	789	28	3·90
Falun	4 884	854	17	2·23
Borlänge	7 986	502	6	3·51
Säter	510	0	0	2·35
Hedemora	2 925	0	0	6 08
Avesta	2 318	486	21	3·24
Ludvika	3 250	397	12	3·36
Gävle	19 897	7 740	39	4·33
Sandviken	11 690	4 853	42	6·80
Söderhamn	5 012	3 479	69	5·71
Bollnäs	1 346	1 014	75	2·67
Hudiksvall	3 013	659	22	4·28

Stad	Summa kapitalutgifter för samtl. åren	Summa upplåning under samtl. åren	Lånebelopp i % av kapitalutgifter	Kapitalutgifter per skattekrona, genomsnitt för år
Härnösand	4 518	974	22	3.10
Sundsvall	10 143	5 043	50	3.80
Kramfors ³	4 035	331	8	5.22
Sollefteå	4 116	907	22	5.32
Örnsköldsvik	8 455	4 210	50	10.41
Östersund	5 316	1 653	31	2.33
Umeå	9 111	344	4	5.17
Lycksele ¹	2 036	1 214	60	8.93
Skellefteå	24 969	17 651	71	16.67
Luleå	15 228	5 233	34	7.49
Piteå	3 183	1 281	40	7.27
Boden	7 100	2 630	37	6.33
Haparanda	2 225	284	13	9.27
Kiruna ⁴	4 114	800	19	3.25
<i>Samtliga städer.⁵</i>				
1945	231 713	143 166	62	3.84
1946	318 084	167 389	53	4.90
1947	358 973	256 991	72	5.04
1948	455 464	289 949	64	5.05
1949	441 897	268 121	61	4.61
Summa	1 806 131	1 125 616	62	4.72

¹ Uppgifterna avse åren 1946—1949.

² » » år 1949.

³ » » åren 1947—1949.

⁴ Uppgifterna avse åren 1948—1949.

⁵ Inkluderar vissa för flera städer gemensamma utgifter.

Kommentar till tabellen.

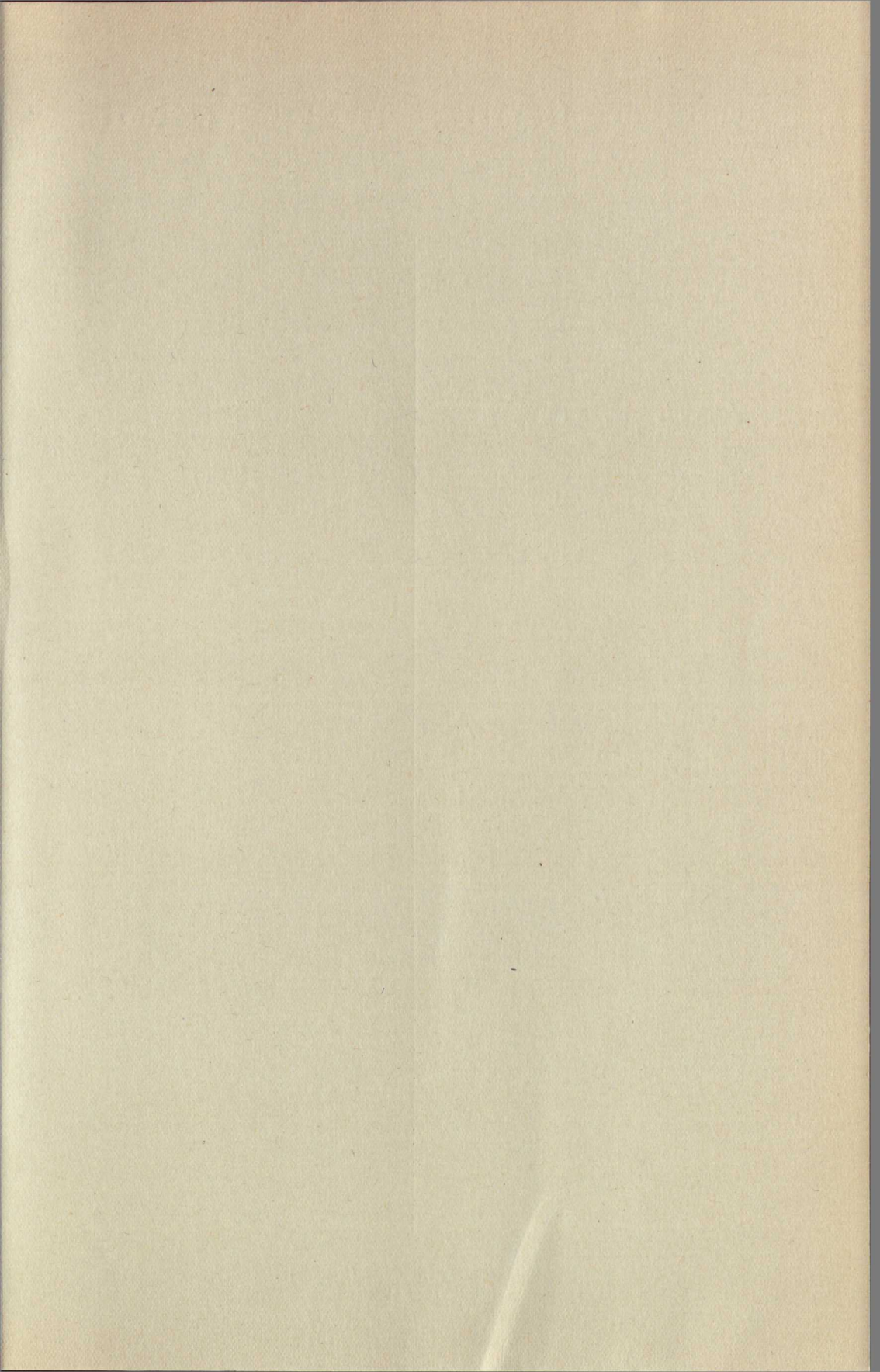
I tabellen har gjorts en sammanställning över kapitalutgifterna och upplåningen i samtliga städer (den borgerliga kommunen) för femårsperioden 1945—1949. Sammanställningen grundar sig på materialet för den officiella finansstatistiken.

De i tabellen angivna beloppen för kapitalutgifter utgöra summan av de å skattestat respektive låne- och fondstat upptagna beloppen med undantag för amorteringar och avsättningar till kapitalfonder. Det bör uppmärksammas, att uppgifterna för de olika städerna icke äro fullt jämförbara, beroende på att innebörden av begreppet kapitalutgifter varierar. Särskilt varierande är bokföringspraxis i fråga om utgifter för anskaffande av inventarier, maskiner m. m., omläggning av gator, vatten- och avloppsledningar samt reparationsarbeten å byggnader, vilka kostnader än föras under rubriken driftutgifter än under kapitalutgifter. Man synes dock kunna antaga, att de sålunda förekommande variationerna beträffande flertalet städer icke äro av avgörande betydelse. Det viktigaste undantaget utgöres av Stockholms stad, där nyss angivna utgiftsposter i stor utsträckning bokföras såsom driftutgifter. Det bör också erinras om, att kapitalutgifterna inkludera belopp motsvarande bidrag från staten m. fl. Till städerna under budgetåret 1949/50 utbetalade statsbidrag till investeringar kan uppskattas till c:a 15 milj. kronor. Dessa kunna sålunda beräknas genomsnittligt motsvara högst omkring 5 % av de sammanlagda kapitalutgifterna. Mellan olika städer varierar denna andel naturligtvis avsevärt, beroende på investeringarnas skiftande sammansättning.

Kolumnen för upplåning upptager under femårsperioden upptagna lån. Även här föreligger viss osäkerhet vid uppgifternas bedömande. Ehuru med upplåning

här rätteligen skall förstås upptagande av amorteringslån, synes man i undantagsfall ha medtagit även tillfällig upplåning.

Beträffande det i fjärde kolumnen angivna procenttalet (lånebelopp i % av kapitalutgifter) må anmärkas, att procenttal under 75 icke kunna givas den tolkningen, att vederbörande stad under den ifrågavarande perioden fört en sådan lånepolitik, att kravet på 25 % skattefinansiering enligt av utredningen angivna riktlinjer med säkerhet tillgodosetts. Den viktigaste anledningen härtill är att bland kapitalutgifterna av flertalet städer inräknats anskaffning av inventarier och andra utgifter, som icke äro låneberättigade. För ett antal städer, vilka varit föremål för särskild undersökning beträffande 1950 års utgifter, ha dessa icke låneberättigade kostnader som regel icke överstigit 20 à 25 % av kapitalutgifterna.



Statens offentliga utredningar 1951

Systematisk förteckning

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

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.
Förslag till naturskyddslag m. m. [5]
Betänkande med förslag till ny ägfredslagstiftning. [20]
Förslag till sjömanslag m. m. [22]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.
Principer för dyrortsgrupperingen. [7]
Promemoria med förslag till allmän verksstadga. [12]
Betänkande med förslag till förordning angående upphandling och arbeten för statens behov m. m. [18]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.
1944 års allmänna skattekommitté. 5. Betänkande angående studiekostnaders behandling i beskattningshänseende. [18]
Betänkande med förslag rörande utformningen av åtgärder för ökad skattefinansiering av kommunala investeringar. [24]

Politi.

Betänkande angående polis- och åklagarväsendets organisation. [8]
SOS. Samhällets olycksfalls- och säkerhetstjänst. [19]
Kejnekommissionens utredning. [21]

Nationalekonomi och socialpolitik.

Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 10. Tiden juli 1948—juni 1950 jämte sakregister till delarna 1—10. [11]
Daghem och förskolor. Betänkande om barnstugor och barn-tillsyn. [15]
Statens sjukhusutredning av år 1943. Betänkande 6. Redogörelse för arbetsstudier vid kroppssjukhusens vårdavdelningar m. m. [17]
Socialvårdskommitténs betänkande. 18. Utredning och förslag angående begravningshjälpförsäkring. [23]

Hälsa- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Näringslivets lokalisering. [6]
Landsbygdselektrifieringens utbredning år 1950. [14]

Fast egendom. Jordbruk med binäringar.

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Förhållandet mellan arbetsuppgifter och löneställning vid statens järnvägar. [3]
Sjöfartsförbindelserna mellan Gotland och fastlandet. [10]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.
Statligt stöd åt svensk filmproduktion. [1]
Antagningen av medicine studerande m. å. [4]
1945 års universitetsberedning. 6. Den vetenskapliga publice-ringsverksamheten, personal-, institutions- och stipendie-frågor m. m., det akademiska befordringsväsendet. [9]
Filmcensuren. Betänkande 1. [16]

Försvarsväsen.

Försvarets personaltjänst. 1. [2]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.