

Nr 2.

Af friherre **Palmstierna**, om *skrifvelse till Kungl. Maj:t* angående rätt för kommuner att upplägga fonder för vissa ändamål.

Den snabba ökningen af kommunernas — särskildt stadssamhällellenas — skuldbörda, som hotar att i en nära framtid förlama deras handlingsfrihet, i den mån lånen icke placerats uti räntebärande företag, har uti flera länder framkallat lifliga diskussioner angående möjligheten att i någon mån täcka kreditbehovet utan lånevägens beträdande. Därvid har man särskildt sökt utreda, i hvad mån anlittandet af *fondbildning* kan undanröja de olägenheter, skuldsättningen alltid medför. Diskussionen härom har nu så långt fortskridit utomlands, att man redan finner lagstiftningsförsök i syfte att bereda fondbildningen ökad plats uti det kommunala finansväsendet. Det kan under sådana förhållanden vara af betydelse, att spörsmålet äfven upptages till behandling i vårt land, där fonder af annan beskaffenhet än donationsmedel knappast förekomma, men betydliga skulder åsamkats. Jag behöfver endast framhålla, att skuldsumman för samtliga städer utom Stockholm 1898—1908 ökats med 154 % till 260 millioner kronor och för Stockholm med 190 % till 170 millioner kronor. Landskommunernas skuldbörda för kommunalstämman ökades under samma tid med 79 % till 30½ millioner kronor. Riksgäldskontorets samtliga skulder, som 1908 uppgingo till 538 millioner kronor, hade från 1898 ökats med 62 %. Dessa fakta torde vara af beskaffenhet att förmå oss uppmärksamma, huruvida upplåningen för framtiden om än i aldrig så ringa grad kan på något sätt inskränkas äfven i de fall, då ett *oundvikligt kapitalbehof föreligger*. Kan fondbildningen, som den utländska erfarenheten synes visa, bidra härtill, bör detta icke undgå vår uppmärksamhet och vid behof påkalla åtgärder från statsmakternas sida.

Det är fondbildningens obestriddliga *finansiella* företräden framför
Bihang till Riksd. Prot. 1911. 1 Saml. 2 Afd. 2 Band. 2 Häft. (Nr 2.)

upplåningsmetoden, som motiverat dess anlåtande uti samhällshushållningen på senaste tid. Fondbildningen är billigare för de skattdragande. Det framgår omedelbart af följande exempel: En stad behöfver för gaturbeten ett belopp af 100,000 kronor. Genom årliga afbetalningar om 5,000 kronor till en särskild fond, som förräntas med 3 %, kan summan erhållas på 15 års tid. Inalles ha skattdragarna härunder icke utbetalt mer än 75,000 kronor. Skulle upplåning i stället ha verkställts, blefve omkostnaderna betydligt större. Med beräkning af $3\frac{3}{4}$ % ränta och $1\frac{1}{4}$ % amortering jämte tillägg af inbesparad ränta skulle lånet med dess annuiteter på 5,000 kronor icke vara afbetaldt förrän efter $37\frac{2}{3}$ år, och de skattdragande ha fått erlägga den dryga totalsumman af 188,333 kronor. Det är inte nog med, att ungefär $2\frac{1}{2}$ gånger så stort belopp utbetalats, man bör dessutom taga i betraktande, att kommunens tillgängliga medel under väsentligt längre tid bundits genom upplåningen, hvarigenom dess verksamhet ytterligare besväras, när detta sätt att verkställa kapitalanskaffning begagnas.

Frågan är då, i hvad mån det är *möjligt* för kommunerna att använda den finansiellt sedt fördelaktigare fondbildningen i stället för upplåning. Kan den helt och hållet ersätta den senare metoden? Nej. Båda tillvägagångssätten ha sina särskilda fördelar och nackdelar, som uti det praktiska lifvet begränsa deras användbarhet. Fondbildningen lider af den olägenheten, att det åtgår någon tid, innan kapitalet hopats i tillräcklig mängd, medan upplåning i regel kan verkställas när som helst på de villkor marknaden erbjuder. Tydligen medför denna omständighet, att fondbildningen icke lämpar sig för anskaffande af kapital till stora dyrbara anläggningar. Det skulle taga för lång tid att vänta på fondens ackumulering till erforderlig höjd. Icke heller kan fondbildning tillgripas, då något företag, t. ex. byggande af elektricitetsverk eller slakthus, behöfver ske inom närmaste tid. Dels kan man nämligen icke långt i förväg känna de särskilda behof, som framdeles kunna uppstå, och för *deras* räkning upplägga speciella fonder, dels föråldras det fasta kapitalet så hastigt med teknikens utveckling, att man kan förlora, därest man i vissa fall skulle dröja med ett företags igångsättande, tills fonden bildats. Fondbildningens användbarhet begränsas således till kapitalanskaffning för behof, som tämligen *regelbundet återkomma och kräfva belopp, hvilkas storlek i det närmaste kan förutses*. För dessa ändamål, t. ex. arbeten för stadsplaners genomförande och i samband därmed behöfliga fastighetsförvärf, skol- och sjukhusbyggnader i

större städer o. d., är det äfven ytterst angeläget, att upplåning undvikas, emedan skuldbördan i annat fall på grund af de ständigt återkommande kapitalbehofven kommer att stiga till en oroväckande höjd.

I den praktiska kommunalpolitiken tillkommer emellertid ännu en omständighet, som man måste taga hänsyn till. Till följd af den kommunala hushållningens beskaffenhet kunna fonder i regel icke uppläggas utan ökad belastning af de skattdragande. Det spörsmålet uppstår då i hvad mån en sådan åtgärd kan anses vara berättigad. Detta beror dels af ändamålets behöflighet för samhällshushållningen och dels i hvad mån de skattdragande, som bestrida omkostnaderna för detsamma, kunna tillgodogöra sig dess fördelar. Under förutsättning att den ifrågasatta anläggningen verkligen behöfts, blir frågan kort och godt: »hvilken generation af skattdragande bör belastas?» Genom upplåning får en kommande generation vidkännas skatter för åstadkommande af anläggningar, hvilka den nuvarande utför, men som ett senare släkte likväl vanligen kan draga nytta af. När det är frågan om varaktiga anläggningar, såsom gatuarbeten och skolbyggnader, är detta åtminstone förhållandet. Men när fondbildning tillgripes för dylika ändamål, kommer den nuvarande generationen af skattdragande att betungas med utskylder för företag, som en senare verkställer och utnyttjar. Är ett dylikt förfarande skattepolitiskt betraktadt rättvist? Något afgörande generellt svar härpå torde icke kunna gifvas, utan bör hvarje fall för sig undersökas, innan ett slutgiltigt omdöme kan fällas, men det synes likväl, att om hvarje generation förfar på motsvarande sätt i förhållande till efterföljande, och fondbildningen endast begagnas för behof, som återkomma efter längre eller kortare tids förlopp, bör dess användande äfven i detta hänseende anses berättigadt.

Preussiska staten har genom lagen den 28 juni 1906 § 14 uttalat sin mening i frågan. Där i åläggas kommuner och skolsamhällen med 25 eller flera lärareplatser att, för bestridande af folkskolebyggnader, som icke höra till de löpande mindre reparationerna, upplägga fonder på så sätt, att årligen för första lärareplatsen 60 mk och för den andra 50 och för den tredje 40 mk och för hvar och en af de återstående 30 mk afsättas och förräntas, samt detta samlande af medel så länge fortsättes, att de utgifter för byggnader, som för de närmaste 50 åren kunna förutses, synas täckta. I skrifvelse den 23 aug. 1907 har inrikesministern också på det enträgnaste anbefallt fondbildning för regelbundet återkommande utgifter.

Inrikesministeriet i Sachsen har genom förordningen den 20 juli 1909 allvarligen tillrådt kommunerna att begagna sig af fondbildning och manat uppsiktsmyndigheterna att undersöka, om en lånesökande kommun icke i stället för skuldsättning kan upplägga en fond. I första hand förordas fondbildning för upprättande af skolor, sjukhus och fattighus samt gatuarbeten.

På grund af det stora intresse denna förordning tilldragit sig återgifves den del af densamma, som berör denna sak.

»Uppläggande af penningmedel för särskildt ändamål (fonder).

1. Ministeriet råder kommunerna allvarligen att i tid afsätta tillräckliga medel för bestridande af utomordentliga utgifter, en åtgärd, hvilken som ingen annan är ägnad att motverka kommunernas skuldsättning och som för dessa, såsom ett exempel skall visa, är af den största finansiella fördel.

En kommun bygger ett skolhus för 200,000 mk. Tager den för detta ändamål ett lån till lika belopp efter 4 % ränta och 1½ % amortering, så har den årligen i godt trettioåre och intill skuldens fulla gällande att betala 11,000 mk. i räntor och amortering eller tillhoppa 363,000 mk.

Däremot hade den kunnat åstadkomma byggnadssumman genom årliga afsättningar af 11,000 mk. under omkring 14 år, tillhoppa alltså med afsättande af 154,000 mk.

Uppläggande af penningmedel för särskilda ändamål (fonder) har i de sachsiska kommunerna ännu icke på långt när blifvit tillräckligt brukligt.

Uppsiktsmyndigheterna anmanas därför att framdeles, innan beslut fattas om tillstånd till ett lån, föranleda vederbörande kommun att utförligen redogöra för, i hvad mån den iakttagit här utvecklade synpunkter om uppläggande af fonder, samt att i gifvet fall äfven låta lånets upptagande anstå, så länge kommunen icke förpliktar sig till ett mera ändamålsenligt ordnande af sitt finansväsen.

2. I fråga om bestämmande angående sina fonders ändamål hafva kommunerna tämlig rörelsefrihet. I första hand skola medel uppläggas för sådana improduktiva utgifter, som i saknad af fonder på grund af sin storlek måste taga af lånemedel, så framför allt för upprättandet af skolor, sjukhus, fattighus o. s. v. Dylåka skolhusbyggnadsfonder, sjukhusbyggnadsfonder, gatubyggnadsfonder o. s. v. göra äfven vid nödvändiga vordna utvidgningar och nybyggnader utmärkta tjänster. Vidare är det mycket viktigt att i de som affär drifna rörelserna upplägga s. k. förnyelsefonder efter köpmannamässiga grundsatser och, om görligt, äfven utvidgningsfonder. En fastighetsförvärfsfond skall göra det möjligt för kommunen att i rätt tid sörja för förvärf af fastigheter; en intecknings amorteringsfond medgifver ett successivt inlösande af de på de förvärfvade fastigheterna hvilande inteckningarna. För kommuner, hvilkas rörelsemedel vid öfvergående minskning af inkomsterna visa sig otillräckliga för finansplanens genomförande, bör uppläggandet af en rörelsefond ifrågakomma; för orter, som till följd af sin fluktuerande industriella befolkning äro utsatta för kännbara svängningar i skatteintäkterna, uppläggandet af en utjämningsfond.

3. Svårigheterna vid uppläggandet och förstärkandet af fonder är i hufvudsak öfvervunnet, så snart alla kommuner kommit därefter, att de öfverskott å rörelsen, som vid slutet af ett finansår uppkomma, icke längre uppföras som inkomster på nästa eller därefter följande års stat, utan användas till afsättningar. Vidare ägna sig, vid sidan af utomordentliga inkomster och anslag, till fondbildning framför allt öfverskotten på sådana skatter, som på grund af de stora svängningarna i uppbördsbeloppet blott kunna upptagas i finansplanen med en lägre summa. Här kommer i första hand värdestegringskatten i fråga. Till fastighetsförvärfsfonden bör slutligen läggas köpeskillingen för åter försålda fastigheter.

Ministeriet tviflar icke på, att de af detsamma anvisade åtgärderna där, hvarest ännu ingen början därmed gjorts, omöjliga låta sig omedelbarligen förverkligas, och att det omfång, i hvilket

de förverkligas, finner sin gräns i kommunens betalningsförmåga. Det är emellertid lika öfvertygad om, att ett praktiskt resultat på detta högst viktiga område blott då kan uppnås, när kommunalförvaltningarna med uthållighet fasthålla vid det en gång för riktigt erkända ändamålet, trots eventuellt uppkommande svårigheter, samt äfven under år af finansiellt trångmål hålla i minnet, att små afsättningar alltjämt dock äro bättre än inga alls.»

Fondbildningen har redan hunnit bli tillämpad inom den *allmänna* kommunalpolitiken uti ett afsevärdt antal tyska stadssamhällen. Jag vill här endast nämna ett typiskt exempel. Staden Düsseldorf (c:a 215,000 inv.) har tvenne fonder. Den ena, A-fonden, om 60,000 mk tillhör slakthusanläggningen, den andra, B-fonden, om 1,623,246 mk upprättades genom stadsfullmäktiges beslut den 25 juni 1907 och afses för om- och tillbyggnader af kommunala byggnader och inrättningar, gatu- och vattenbyggnader, offentliga platsers anordnande o. s. v., allt anläggningar, hvilka, enligt hvad erfarenheten ger vid handen, återupprepas med kortare tids mellanrum och icke utan vidare kunna eller bära täckas ur den ordinarie staten, samt ej heller äro af beskaffenhet att bära bestridas af låne-medel. Fonden möjliggör således en begränsning af stadens skuld och utjämnar fluktuationerna uti beskattningen.

För vissa *speciella* syften inom kommunalförvaltningens olika grenar har fondbildningen sedan åtskilliga år funnits väl användbar uti flera länder. Sälunda har det visat sig lämpligt att, till mötande af de kraf, hvilka ställas på kommunernas kassa i tider, då ordinarie inkomster såsom skatter och afgifter icke hunnit inflyta, i stället för upplåning i någon bank begagna en »kassafond», som för detta ändamål upplägges, hvilken icke bör vara större, än att densamma räcker till för punktliga inbetalningar, så att brist på rörelsemedel icke förorsakar dröjsmål med utgifters erläggande i rätt tid. Fonder af detta slag finnas uti ett stort antal tyska städer.

Ex. Frankfurt a. M.	1,416,013 mk	Ex. Kiel.....	476,154 mk
» Essen	1,375,000	» » Dortmund	700,000 »
» Crefeld	1,000,000	» » Duisburg.....	323,400 »
» Bremen.....	300,000	» » Charlottenburg	1,250,632 »
» Cassel.....	120,000	» » Königsberg i Pr.	1,146,307 »
» Aachen	259,000	» » Breslau.....	200,000 »
» Cöln.....	1,623,718		

Erfarenheten har visat, att kommunernas ordinarie inkomster och skatteintäkter fluktuera med växlingen af ekonomisk konjunktur i synnerhet uti industriella samhällen. Den olägenheten uppstår då, att i

tider med minskad skattekraft hos skattdragarna kommunen anser sig böra utkräva en proportionsvis drygare skatt än under högkonjunkturen. Men rätteligen borde de skattdragande i stället ha sparats just under den tid, då deras rörelsekapital hårdt anlitats för näringslivets normala gång. Det får därför anses önskvärdt, att någon utjämning äger rum, så att kommunen slipper utdebitera högre skatter, när möjligheten att utgöra dem minskas. För detta ändamål ha en del tyska städer upplagt s. k. »*Ausgleichsfonds*», som oegentligt kunna liknas vid uti den privata industrien förekommande vinstutjämningsfonder. Sådana fonder äga Frankfurt (790,747 mk), Elberfeld (637,607 mk), Crefeld (500,000 mk), Rixdorf (117,776 mk), Charlottenburg (992,706 mk), Königsberg i Pr. (1,035,722 mk), Kiel (500,000 mk). I Frankfurt upprättades en dylik fond år 1907, och den skall småningom uppgå till ett belopp af 1,600,000 mark genom årliga inbetalningar af halfva den del, hvarmed stadens inkomster öfverskjuta dess ordinarie utgifter. Under tider med minskade skatteinkomster anslås vid budgetens uppgörande från fonden så stort belopp, som behöfves, för att influtna skattemedel jämte tillskottet från fonden tillsammans skola utgöra 250,000 mk mer än det uti staten för året beräknade beloppet inkomster af skattemedel. Vid räkenskapsårets slut inbetalas ofvannämnda belopp till kommunens kassa, i den mån det erfordras för att åstadkomma jämvikt mellan ordinarie inkomster och utgifter.

Vid de *kommunala affärsföretagen* ha fonder af olika slag flerstädes bildats. Närmaste anledningen härtill torde ha varit, att man numera såväl inom den privata som den samhällseliga industrien ägnar allt större omsorg åt afskrifningsplaners upprättande och tillämpning. Afskrifningarna fonderas nämligen och begagnas till sådana underhålls- och ombyggnadsarbeten, som tarivas på grund af företagets slitning genom ålder.

Enligt 1902 års parlamentskommittés betänkande »on Repayment of Loans by Local Authorities», begagna i synnerhet de större städerna i Storbritannien fonder af detta slag, s. k. »Repairs or Depreciation Funds», och kommittén föreslår uttryckligen, att den lånebeviljande myndigheten bör öfvervaka, att de upprätthållas till erforderlig höjd. Vid den stora kommunala elektrikerkongress, som hölls i Glasgow af »the Incorporated Municipal Electrical Association» i juni 1910, gjordes äfven preciserade uttalanden angående betydelsen af dessa fonder och deras samband med en sund afskrifningspolitik.

Med erkännandet af kommunernas behof att äga den mark, som erfordras för städernas utvidgning, har man flerstädes upplagt särskilda fonder, ofta under egen förvaltning, afsedda att begagnas vid fastighetsförvärf i stället för den eljest brukliga upplåningen. Denna tanke har vunnit ganska stor anslutning i Tyskland. Ett tjugotal städer ha under de sista årtiondena upplagt fonder med särskilda reglementariska föreskrifter för ändamålet. Kapitalet härtill har erhållits dels genom försäljning af fastigheter för bebyggande, dels genom upplåning. I senare fallet amorteras skulden af öfverskottet från fastighetsaffärerna.

Ett annat slag af fondbildning för speciella ändamål, som i stor utsträckning tillämpas i engelska städer, utgöra de s. k. »*Sinking Funds*», hvilka uppläggas för återbetalande af det kapital, som upplånats för en anläggnings utförande. De begagnas i stället för vanlig amortering förmedelst fast annuitet eller enligt särskild plan. Tillvägagångssättet är följande vid företag, som äro reproduktiva och begagna de olika slagen fonder: Från bruttoinkomsten afdragas dels vanliga underhållskostnader, dels en viss procent af anläggningskostnaden, som tillföres den s. k. »*Repairs or Depreciation Fund*», därest en dylik förefinnes, jämte de extra afskrifningar, som må beslutas. Resten minskas med det belopp, som skall erläggas till den s. k. »*Sinking Fund*», hvilken göres räntebärande. Storleken af detta belopp beräknas på sådant sätt, att lånet är betaldt samtidigt med att anläggningen nedskrifvits, något som bör inträffa, då dess varaktighet är slut, såvida afskrifningsplanen är riktigt uppgjord.

Såsom af denna kortfattade redogörelse framgår, har spørsmålet om fondbildningens användbarhet och berättigande redan hunnit öfver den förberedande diskussionens stadium uti de båda länder, från hvilka vi företrädesvis hämta lärdomar för vår kommunalpolitik och såväl genom lagstiftning som eget initiativ från kommunernas sida fått en betydande plats uti deras finansväsen.

I vårt land har denna sak emellertid ännu icke påkallat den uppmärksamhet, saken är värd. Någon diskussion väcktes väl af de betänkanden, som den k. kommittén och de inom finansdepartementet tillkallade sakkunnige afgåfvo angående jordvärdestegringsbeskattningens införande i svenska kommuner, hvori föreslogs, att medel, som på grund af förordningen tillflyta kommun, skola afsättas till en särskild fond, hvars räntor skola tillföras densamma. Fonden afses endast till varaktiga anläggningar, såsom vägar, järnvägar, gator och byggnader, till inköp af

fast egendom eller till afbetalning å lån, som upptagits för sådana anläggningar eller inköp. Men eljest har ämnet icke varit föremål för ingående behandling hos oss. Möjligen torde detta bero af den tvekan, man länge hyst, om kommunalförordningen medgifver rättighet att reservera någon del af kommunens inkomster för uppläggande af fonder, som skola bestrida framtida omkostnader, hvilka icke kunna exakt beräknas i förväg.

De båda prejudikat (9 juni 1871 och 20 maj 1898), som beröra denna sak, äro icke af beskaffenhet att helt kunna undanröja tveksamheten. Af de uttalanden, som på senaste tid blifvit gjorda (ex. regeringsrådet *Aug. Wall* uti Svenska Stadsförbundets tidskrift 1910 sid. 248), framgår likväl, att kommunalförordningens nuvarande stadganden sannolikt böra tolkas i den riktningen, att kommun ej har laga befogenhet att upplägga fonder.

Under förutsättning att en utredning ger vid handen, att äfven i vårt land en fondbildning inom vissa gränser kan medverka till utbildandet af en sund och metodisk sparsamhetspolitik i våra kommuner, är det därför önskvärdt, att sådan förändring af bestämmelserna uti kommunalförordningen kommer till stånd, hvarigenom kommuner för i förordningen nämnda ändamål må, om kommunalstämma (stadsfullmäktige) därom beslutar, reservera medel för fondbildning. Något tvång bör enligt mitt förmenande på intet sätt åläggas kommunerna, men å andra sidan bör denna väg att undvika upplåning stå öppen för dem.

På grund af det som sålunda anförts, får jag värdsamt hemställa,

att Riksdagen ville i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående lämpligheten af att för vissa ändamål medgifva kommun rätt att upplägga fonder samt, om utredningen därtill gifver anledning, för Riksdagen framlägga de förslag till ändring af bestämmelserna uti kommunalförordningarna för land och stad, som må påkallas.

Stockholm den 16 januari 1911.

Erik Palmstierna.