

Nr 51.

Ankom till riksdagens kansli den 15 mars 1935 kl. 12 m.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts propositioner angående inrättande av statens allmänna fastighetsfond samt med förslag till inkomst- och utgiftsstat för fonden för budgetåret 1935/1936.

(4:e avd.)

I den till riksdagen avlåtna, den 4 januari 1935 dagteknade propositionen, nr 1, angående statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1935/1936 har Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att i avbidan på den proposition i ämnet, som kunde vara riksdagen förelagd, till ersättning till statens allmänna fastighetsfond för budgetåret 1935/1936 såsom förslagsanslag beräkna följande belopp:

under andra	huvudtiteln	kronor	853,100
» tredje	»	»	635,300
» fjärde	»	»	309,600
» femte	»	»	5,361,900
» sjätte	»	»	151,800
» sjunde	»	»	271,000
» åttonde	»	»	3,512,000
» nionde	»	»	659,000
» tionde	»	»	339,900
» »Riksdagen och dess verk m. m.»	»	88,700.

Därefter har Kungl. Maj:t i en till riksdagen avlåtne, den 15 februari 1935 dagteknad proposition, nr 114, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för sistnämnda dag föreslagit riksdagen *dels* besluta om inrättande från och med den 1 juli 1935 av en särskild fond, benämnd »Statens allmänna fastighetsfond», för redovisning av staten tillhöriga fastigheter i huvudsaklig överensstämmelse med de av departementschefen i statsrådsprotokollet angivna grunderna, *dels ock* till Ersättning till statens allmänna fastighetsfond för budgetåret 1935/1936 anvisa följande förslagsanslag, nämligen

under andra	huvudtiteln	kronor	853,200
» tredje	»	»	634,700
» fjärde	»	»	309,600
» femte	»	»	5,362,000

under sjätte	huvudtiteln	kronor	177,300
» sjunde	»	»	271,000
» åttonde	»	»	3,512,000
» nionde	»	»	659,000
» tionde	»	»	339,900
»	huvudtiteln XIII. Riksdagen och dess verk m. m.	»	88,700.

Förslag till inkomst-

Statens allmänna

för budgetåret

Inkomster.*Ersättning för till statsmyndigheter upplåtna lokaler.*

Fångvårdsstyrelsens delfond	590,100	
Utrikesdepartementets »	473,000	
Medicinalstyrelsens »	4,020,400	
Byggnadsstyrelsens »	7,123,900	12,207,400

Hyror för till enskilda upplåtna lokaler.

Fångvårdsstyrelsens delfond	155,000	
Utrikesdepartementets »	50,000	
Medicinalstyrelsens »	875,000	
Byggnadsstyrelsens »	388,300	1,468,300

 Säger för inkomster kronor 13,675,700.

Vidare har Kungl. Maj:t i en till riksdagen avlåten, jämväl den 15 februari 1935 dagtecknad proposition, nr 115, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för samma dag, föreslagit riksdagen att godkänna följande förslag till inkomst- och utgiftsstat för statens allmänna fastighetsfond för budgetåret 1935/1936:

och utgiftsstat för fastighetsfond

1935/1936.

Utgifter.

Reparations- och underhållskostnader m. m. för fonden tillhörande fastigheter.

Fångvårdsstyrelsens delfond	285,000	
Utrikesdepartementets »	146,400	
Medicinalstyrelsens »	900,000	
Byggnadsstyrelsens »	1,243,500	2 574,900

Avsättning till förnyelsefond.

Fångvårdsstyrelsens delfond, förslagsvis	100,100	
Utrikesdepartementets » , förslagsvis	94,500	
Medicinalstyrelsens » , förslagsvis	1,141,500	
Byggnadsstyrelsens » , förslagsvis	1,297,200	2,633,300

Hyresutgifter m. m. för av fonden förhyrda lokaler.

Fångvårdsstyrelsens delfond, förslagsvis	100	
Utrikesdepartementets » , förslagsvis	45,600	
Medicinalstyrelsens » , förslagsvis	100	
Byggnadsstyrelsens » , förslagsvis	443,900	489,700

Överskott.

Fångvårdsstyrelsens delfond	359,900	
Utrikesdepartementets »	236,500	
Medicinalstyrelsens »	2,853,800	
Byggnadsstyrelsens »	4,527,600	7,977,800

Säger för utgifter kronor 13,675,700.

Föreliggande förslag om inrättande av en statens allmänna fastighetsfond äsyftar icke blott en fullständigare redovisning i rikshuvudboken av statens i fast egendom nedlagda kapital utan därjämte en i själva riksbokföringen inordnad redovisning av detta kapitals avkastning i vidsträckt bemärkelse. För vinnande av dessa syften föreslås, att vissa för närvarande i rikshuvudboken icke redovisade fastigheter skola sammanföras till en särskild fond, statens allmänna fastighetsfond, vilken i budgettekniskt hänseende skall behandlas på samma sätt som de affärsdrivande verkens fonder, d. v. s. såsom en produktiv fond.

Fondens anordnande såsom en produktiv fond innebär, att — förutom fondens kapitalbehållning — även dess inkomster och utgifter skola upp- tagas till redovisning i rikshuvudboken. Såsom inkomster för fonden betraktas härvid *dels* faktiskt inflytande hyror och arrenden för till en- skilda upplåten, fonden tillhörande fast egendom, *dels ock* de beräknade hyres- och arrendebeloppen för av statens verk och inrättningar disponerad sådan egendom. Å fondens konto i rikshuvudboken skola följaktligen uppdebiteras såväl de faktiskt influtna som de beräknade hyres- och arrendebeloppen. Dessa sistnämnda motsvara tydligen vad staten skulle nödgats utbetala, om den icke själv ägt de upplåtna fastigheterna. Å andra sidan skola å samma konto såsom utgifter avföras alla till fon- dens egendom hänförliga kostnader för onera, löpande underhåll, repa- rationer m. m. samt för erforderlig avsättning till förnyelsefond. Upp- debiterandet å fonden av nyssnämnda beräknade hyres- och arrende- belopp möjliggöres genom att i riksstaten under verkliga utgifter anvisas särskilda anslagsmedel till motsvarande belopp. Däremot behöva icke vidare å riksstaten anvisas anslag för sådana utgifter, som enligt vad nyss nämnts äro avsedda att bestridas direkt från fonden. Över- skottet av inkomster utöver utgifter överföres till statsregleringsfonden och redovisas å riksstatens inkomstsida under en särskild för ändamålet uppförd inkomsttitel.

Det fastighetsbestånd, som bör upptagas till redovisning å fonden skulle omfatta den staten tillhöriga fasta egendom, som lämnar en i penningar uppskattningsbar avkastning eller representerar ett nyttjande- eller av- yttringsvärde, som kan evalveras i penningar. Från redovisning å fonden skulle vara uteslutna sådana rent improduktiva fastighetsobjekt som fäst- ningsruiner, historiska minnesmärken och dylikt. Skulle det framdeles befinnas ur förvaltnings- och redovisningssynpunkt lämpligt att till fonden hänföra även dylik egendom, bör vid uppförandet å fonden egendomens värde nedskrivras till ett allenast formellt belopp. Överförandet till fonden av det fastighetsbestånd, som är av beskaffenhet att böra redovisas å fonden, skulle ske successivt. Till fonden skulle från början hänföras främst de av byggnadsstyrelsen förvaltade fastigheterna ävensom fångvårdsanstalterna och sinnessjukhusen. Däremot skulle riksdagshuset samt mynt- och juste-

ringsverkets fastighet tills vidare, intill dess närmare utredning föreligger, icke redovisas å fonden.

Vidare skulle till fonden hänföras vissa under uppförande varande byggnader, vilka finansierats medelst anslag för kapitalökning å fonden för förslag till statsverket, nämligen Karolinska sjukhuset i Stockholm, nybyggnad för de patologiska och hygienisk-bakteriologiska institutionerna samt växthusbyggnad för den botaniska institutionen vid Uppsala universitet ävensom byggnad för kemiska institutionen vid Lunds universitet. Efter byggnadernas färdigställande skulle frågan om deras ställning i förvaltnings- och redovisningshänseende få upptagas till förnyat övervägande. I vad mån jämväl andra staten tillhöriga fastigheter borde upptagas till redovisning å fonden skulle bliva beroende på den fortsatta utredningen.

I fråga om fondens uppdelning i delfonder föreslås, att delfonderna böra bildas sålunda, att varje förvaltande myndighet komme att få sin särskilda delfond. Fondens fastigheter borde förvaltas av fångvårdsstyrelsen, utrikesdepartementet, medicinalstyrelsen och byggnadsstyrelsen, vilka myndigheter alltså skulle hava envar sin särskilda delfond.

Beträffande värdesättningen av fondens fastigheter skulle de fastigheter, som nu avses att ingå i fonden, upptagas till sina nutidsvärden. Dessa borde i första hand fastställas med ledning av taxeringsvärdena. Där taxeringsvärde icke funnes åsatt eller befunnes otillfredsställande avvägt, borde värdesättningen i stället ske på grundval av anskaffningsvärdet, varvid hänsyn skulle tagas till värdeminskning efter byggnadstiden.

Förslag till inkomst- och utgiftsstat för fonden skulle för varje budgetår föreläggas riksdagen för fastställelse.

Fondens inkomster komme att utgöras av dels inflytande hyror och arrenden för av fonden till enskilda upplåten nyttjanderätt, dels ock å riksdagen anvisade särskilda anslag till »ersättning till statens allmänna fastighetsfond», motsvarande hyresersättning till fonden för åt statliga verk och inrättningar upplåtna lokaler antingen i fondens egna hus eller ock i enskilda tillhöriga fastigheter, som förhyrts med anlåtande av fondens medel. I årets statsverksproposition finnes ett dylikt anslag — av förslagsanslags natur — beräknat under envar av huvudtitlarna II—X samt under huvudtiteln »Riksdagen och dess verk m. m.» Det skulle få ankomma på Kungl. Maj:t att senare på grundval av då föreliggande utredning fastställa de ersättningsbelopp, som skola avföras å anslagen.

På utgiftssidan borde upptagas dels kostnaderna för onera, löpande underhåll, reparationer m. m. för fonden tillhörande fastigheter, dels avsättning till förnyelsefond, dels ock hyresutgifter m. m. för lokaler i staten icke tillhöriga fastigheter.

Principiellt borde enligt departementschefens mening beträffande avsättningarna till förnyelsefonden gälla, att olika procentberäkning anlades för olika grupper av fastigheter, detta även om dessa grupper tillhörde en och samma delfond. Behovet av en dylik differentiering komme givetvis att

framträda med ökad styrka, i den mån fastighetsfonden framdeles utvidgades till att omfatta nya förvaltningsområden. Önskvärt hade varit, om avsättningen redan från början kunnat ske efter differentierade grunder, men då närmare utredning erfordrades rörande de lämpliga procentsatserna vid en dylik differentiering, finge man tills vidare nöja sig med en enhetlig avsättningsprocent för fondens hela fastighetsbestånd. Med hänsyn till att fonden enligt föreliggande förslag komme att omfatta åtminstone ett par fastighetsgrupper, vilka måste antagas kräva en jämförelsevis hög avskrivning, nämligen sinnessjukhusen och fängelsebyggnaderna, ansåge departementschefen en procentsats av $1\frac{1}{2}$ procent å byggnadsvärdet kunna godtagas intill dess erforderliga överväganden angående avskrivningsbehovet för olika slag av fastigheter kommit till stånd.

De likvida medel, vilka i samband med avsättningen till förnyelsefond tillfördes fonden och ej komme till omedelbar användning, borde i likhet med de affärdrivande verkens motsvarande medel överlämnas till riksgäldskontoret för förvaltning. Detta medförde, att riksgäldskontoret skulle gottgöra ränta å de till kontorets förvaltning överlämnade medlen. För fondens verksamhet omedelbart erforderliga medel borde inestå å statsverkets giroräkning.

Enligt departementschefens förslag skulle statens administrationskostnader för fastighetsväsendet täckas genom anslag å riksstaten under sjätte huvudtiteln.

Det föreslagna redovisningssystemet medför, att medel för nybyggnad och förvärv av fastigheter, vilka ingå i fastighetsfonden, böra anvisas å anslag under utgifter för kapitalökning. Vid sådant förhållande uppkommer frågan, huruvida dessa anslag böra anvisas att utgå av lånemedel eller av skattemedel.

Departementschefen har ansett det icke möta betänkligheter, att anslag till kapitalökning å fastighetsfonden normalt anvisas att utgå av lånemedel. I enlighet med denna uppfattning har han i statsverkspropositionen förordnat, att kapitalökningsanslagen å fastighetsfonden för nästa budgetår i allmänhet skola anvisas att täckas av lånemedel. Detta hindrar emellertid ej — yttrar departementschefen — att det i särskilda fall eller under andra statsfinansiella förhållanden än de nuvarande kan finnas påkallat, att anslag till kapitalökning å fastighetsfonden utgå av skattemedel. Kapitalökningsanslagens finansiering bör sålunda enligt hans mening bedömas med hänsyn till vad som i varje särskilt fall kan anses lämpligt. Oberoende av den ståndpunkt man valde till denna fråga, syntes vissa anslag till kapitalökning å fonden, huvudsakligen avseende ombyggnad av äldre fastigheter, lämpligen böra utgå av skattemedel. Dessa kostnader vore nämligen väsentligen av den art, att de rätteligen borde bestridas av förnyelsefondsmedel, om sådana funnes tillgängliga. I enlighet med denna uppfattning skulle enligt förslaget till riksstat för nästkommande budgetår en del anslag till inledande av värmeledning m. m. i äldre fastigheter ut-

gå av andra statsinkomster än lånemedel. Fondens sålunda tillkomna kapitalökning borde lämpligen omedelbart avskrivas.

Till slut har departementschefen i detta sammanhang framhållit, att spörsmålet om kapitalökningsanslagens natur icke inverkade på frågan om den föreslagna omläggningens genomförande. Någon ändring i det föreslagna redovisningssystemet påfordrades icke, för den händelse det skulle anses vara att föredraga, att statens kapitalinvesteringar i den fasta egendom, varom här vore fråga, även i fortsättningen normalt finansierades av skattemedel.

I anslutning till de synpunkter, som vid skilda tillfällen gjorts gällande och vilka kommit till uttryck även från riksdagens sida, finner utskottet i likhet med departementschefen det önskvärt, att en omläggning av redovisningen och bokföringen ifråga om statens fastigheter äger rum. Enligt utskottets mening måste det därvid betraktas såsom en fördel, att detta kan ske på sådant sätt, att därmed icke blott vinnes en fullständigare redovisning i rikshuvudboken av statens i fast egendom nedlagda kapital, utan därjämte samtidigt åstadkommes en i själva riksbokföringen inordnad redovisning av detta kapitals avkastning. Utskottet är jämväl av den uppfattningen, att en lämplig åtgärd får anses vara, att de fastigheter, vilka för närvarande icke redovisas i rikshuvudboken, sammanföras till en särskild fond, statens allmänna fastighetsfond, vilken i budgettekniskt hänseende skulle behandlas såsom en produktiv fond enligt de principer, som gälla i fråga om det i affärsverken nedlagda kapitalet. Förutom vinsten av att såväl inkomster som utgifter jämte fondens kapitalbehållning härigenom komma tillsynes i rikshuvudboken, ernås genom den föreslagna anordningen en enhetlig uppskattning av hyreskostnaderna för de lokaler, som disponeras av statens verk och myndigheter. Då för närvarande i budgeten ingå allenast utgifterna för av statsverket förhyrda lokaler, skulle åter genom det framlagda förslaget erhållas en redovisning av de uppskattade hyreskostnaderna även för de lokaler, vilka statsverket disponerar i egna fastigheter. I detta hänseende innebär förslaget ett fullständigande i viss mån av den redovisning av ämbetsverkens utgifter, som genomförts i och med den vid 1934 års riksdag beslutade ändrade uppställningen av riksstatens utgiftssida.

Beträffande sättet för redovisningen av statens fastighetsbestånd kunna givetvis olika synpunkter göras gällande. Vid bedömandet av detta spörsmål har utskottet ansett sig böra tillstyrka de av departementschefen framlagda allmänna grunderna i detta hänseende, enär dessa synas bäst ansluta sig till nu tillämpade budgetprinciper samtidigt som de synas innefatta en tillfredsställande rationalisering i fråga om bokföringen av statens fastigheter. Utskottet utgår emellertid från att det nya bokföringssystemet icke kommer att föra med sig någon saklig ändring i fråga om dispositionen av de för fastigheternas underhåll avsedda medlen. Av det framlagda för-

Utskottet.

slaget synes också framgå, att departementschefens avsikt är — vilket närmare framgår av det vid propositionen nr 115 fogade statsrådsprotokollet — att årligen för riksdagen framlägga specificerat förslag till inkomst- och utgiftsstat för statens allmänna fastighetsfond. Utskottet anser sig jämväl kunna utgå från, att vederbörande myndigheter icke skola erhålla i någon mån friare dispositionsrätt rörande denna fonds medel, däri inbegripet de i förnyelsefonden ingående medlen, än som tillkommer affärsverken.

Vad därefter beträffar detaljerna i det framlagda förslaget framgår av vad som anförts, att departementschefens avsikt är att å fastighetsfonden skola successivt till redovisning överflyttas i stort sett samtliga sådana fastigheter, vilka kunna lämna en i penningar uppskattningsbar avkastning. För närvarande hava endast en del av dessa fastigheter föreslagits skola redovisas å fonden. Detta tillvägagångssätt ävensom den föreslagna anordningen med den allmänna fondens uppdelning i delfonder för de särskilda förvaltande myndigheterna synes på ett praktiskt sätt underlätta förvaltningen och redovisningen.

Beträffande värdesättningen av fondens fastigheter vill utskottet framhålla, att, även om allt för ofta förekommande jämkningar i värdena knappast kunna anses behöfliga, erfarenheten har visat, att uppmärksamhet måste ägnas däråt, att värdena stå i riktigt förhållande till prissättningen av likartade fastigheter i enskild ägo. Utskottet har i detta sammanhang velat erinra därom, att en del av de byggnader, som redovisas under fastighetsfonden, icke rättsligt sett äro att anse såsom fast egendom. Då statsverket emellertid svarar för deras förvaltning och underhåll, hava de i allt fall upptagits under fonden. Detta kan givetvis icke innebära någon förändring i denna egendoms rättsliga ställning.

Det förslag till inkomst- och utgiftsstat för fonden, vilket nu framlagts för riksdagen, föranleder icke till någon erinran från utskottets sida. I samband härmed vill emellertid utskottet betona önskvärdheten av att vissa riktlinjer rörande användningen av de förnyelsefondsmedel, som ingå i staten, måtte föreläggas riksdagen. Mot beräkningen tillsvidare av en genomsnittlig avsättning till förnyelsefonden av $1\frac{1}{2}$ procent av byggnadsvärdet har utskottet icke något att erinra liksom ej heller mot att förnyelsefondsmedlen mot räntegottgörelse placeras i riksgäldskontoret.

Vidare har utskottet uppmärksammat, att departementschefen uttalat, att anslag till kapitalökningen å fastighetsfonden i likhet med motsvarande anslag till affärsverksfonderna normalt skule kunna anvisas av lånemedel. Detta innebure i realiteten enligt departementschefens mening att täckning helt bereddes å skattebudgeten för statens med fastighetsanskaffningen förbundna kostnader, ehuru dessa kostnader i så fall icke komme att upptagas såsom engångsanslag, utan utgifterna i stället fördelades över ett större eller mindre antal år. Detta borde dock ej hindra, att i särskilda fall eller under andra statsfinansiella förhållanden än de nuvarande det kunde befinnas påkallat, att anslag till kapitalökning för fastighetsfonden utginge av skatte-

medel. Utskottet har här velat erinra därom, att statens byggnader — med undantag givetvis för dem, som tillhöra affärsverken — i allmänhet tidigare pläгат uppföras med anlåtande av skattemedel, men att lånemedel i viss utsträckning måst, särskilt under de senaste årens svåra finansiella förhållanden, tagas i anspråk för detta ändamål. Den princip, som tidigare vunnit tillämpning att genom skattemedel finansiera sådana byggnadsföretag, som nu skola upptagas till redovisning å fastighetsfonden, synes utskottet hava varit till fördel i flera avseenden och bör i största utsträckning även i fortsättningen upprätthållas. Enligt utskottets mening måste det betonas, att vid bedömandet av ifrågavarande spörsmål riksdagen under alla förhållanden framdeles liksom hittills skall hava fria händer att anlita det finansieringsätt — skattemedel eller lånemedel — som med hänsyn till omständigheterna och det ekonomiska läget får anses vid varje tillfälle vara det lämpligaste. Såsom departementschefen jämväl framhållit böra utgifterna för sådana kostnader som ombyggnad av äldre byggnader — vilka med hänsyn till sin natur rätteligen borde bestridas av förnyelsefondsmedel, om sådana finnes tillgängliga — utgå av skattemedel. Enligt denna uppfattning skola anslag till exempelvis inredande av värmeledning m. m. i äldre fastigheter finansieras med anlåtande av andra statsinkomster än lånemedel. Utskottet ansluter sig till vad departementschefen härutinnan anfört och vill för sin del understryka, att frågan om sättet för dessa anslags finansiering givetvis icke inverkar på lösningen av spörsmålet om fastighetsbokföringens lämpliga ordnande och dess inverkan på budgeten.

Slutligen vill utskottet i anslutning till vad som här ovan anförts framhålla önskvärdheten av att för framtiden i samband med de tabeller, som komma att av riksräkenskapsverket uppgöras rörande de särskilda verkens och myndigheternas kostnader för avlöningar, expenser, resor m. m., på ett överskådligt sätt måtte lämnas uppgifter rörande användningen av de medel, som för dessa verks och myndigheters del årligen tagas i anspråk ur fastighetsfonden ävensom rörande de inkomster, som tillföras fonden. Härigenom lærer nämligen ledning kunna för framtiden erhållas vid uppgörandet och prövningen av staterna för statens allmänna fastighetsfond.

Utskottet, som i övrigt icke funnit anledning till uttalande i anledning av förslaget, hemställer,

att riksdagen må

- a) besluta om inrättande från och med den 1 juli 1935 av en särskild fond, benämnd »Statens allmänna fastighetsfond», för redovisning av staten tillhöriga fastigheter i huvudsaklig överensstämmelse med de av departementschefen i statsrådsprotokollet över finansärenden för den 15 februari 1935 angivna grunderna,
- b) till *Ersättning till statens allmänna fastighetsfond*

för budgetåret 1935/1936 anvisa följande förslagsanslag, nämligen

under andra huvudtiteln.....	kronor	853,200
» tredje »	»	634,700
» fjärde »	»	309,600
» femte »	»	5,362,000
» sjätte »	»	177,300
» sjunde »	»	271,000
» åttonde »	»	3,512,000
» nionde »	»	659,000
» tionde »	»	339,900
» huvudtiteln XIII. Riksdagen och dess verk m. m.	»	88,700;

c) godkänna ovan intagna förslag till inkomst- och utgiftsstat för statens allmänna fastighetsfond för budgetåret 1935/1936.

Stockholm den 15 mars 1935.

På statsutskottets vägnar:

ANDERS ANDERSON.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Carlsson* i Gävle, *Olof Olsson*, *Johansson* i Fredrikslund, *Nilsson* i Malmö, *Bergqvist*, *Nilsson* i Gränebo, *Svensson* i Kompermåla, *Asplund*, *Wallen*, *Gustafsson* i Benestad, *Thelin* och *Sandén*; samt

från andra kammaren: herrar *Anderson* i Råstock, *Jansson*, *Strindlund*, *Törnkvist* i Karlskrona, *Holmgren*, *Eriksson* i Stockholm, *Jeppsson*, *Andersson* i Höör, *Svensson* i Grönvik, *Norsell*, *Skoglund* och *Aronson*.