

Nr 343.

Av herr **Ström, Fredrik, m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om kommunal fondbildning m. m.

Att behov av kommunal fondbildning föreligger har erfarenheten från det kommunala livet nogsamnt visat. Att behov skulle föreligga av en sådan detaljerad och ingripande reglering, som föreslås i de vid Kungl. Maj:ts proposition nr 202 fogade lagförslagen, synes däremot kunna ifrågasättas.

Förslaget innebär, att all fondbildning skall regleras och ske genom särskild fond, tillfällig fond eller allmän fond.

Beträffande de särskilda fonderna synes praxis på hithörande område under senare tid hava utvecklat sig på sådant sätt, att kommunerna numera få anses äga möjlighet att medelst fondbildning tillgodose de behov, som i sådant avseende gjort sig gällande. På visst sätt torde förslaget till och med få anses innebära en begränsning i förhållande till vad nu gäller. Sålunda hava exempelvis besvär ogilats över en kommuns beslut att tillsvicare fondera nöjesskattemedel, utan att såvitt synes några föreskrifter därvid lämnats om den framtida medelanvändningen (R. Å. 1929 not. s. 299).

I fråga om tillfällig fond är det nya egentligen den föreskrivna skyldigheten för kommun att fondera inre medel. Men detta tillämpas förvisso redan nu inom kommunerna, där ej särskilda förhållanden annat föranleda, och i våra kommunallagar äga vi redan ett uttryck för riktigheten av en dylik princip (se t. ex. kommunalstyrelselagen för stad § 4 första punkten jämförd med den andra).

Av vad ovan sagts angående särskilda och tillfälliga fonder torde framgå, att dessa fonder knappast äro att betrakta såsom någon nyhet av praktisk betydelse eller värde för det kommunala livet och att något behov av förhållandenas legislativa reglering ej heller kan sägas föreligga. Flera kommuner ha också i sina yttranden ställt sig mer eller mindre kritiska. Några nämnvärda olägenheter av nu rådande system eller rättstillämpning ha icke försports. För flertalet fall torde i övrigt Kungl. Maj:t i regeringsrätten på givna anledning övervaka, att fonderingen är ändamålsenlig och lämplig och ej onödigtvis betungar de skattskyldiga. Man synes icke böra lagstifta under förhållanden, där behovet av ny lagstiftning icke framträtt med större styrka än här varit fallet. Fråga torde väl ävenledes vara, huruvida den beskrivning, som i lagförslaget givits på dessa båda fonder, är ägnad

att i någon högre grad undanröja den oklarhet rörande fondbildningsrätten, som åberopats såsom en av orsakerna till behovet av lagstiftning. Inom kommunalstyrelser kunna förekomma ett flertal olika åtgärder — snabb återbetalning av lån, för hög beräkning av anslag m. m. — som stå fondbildning reellt nära ehuru de ej formellt äro att dit hänföra. För det invecklade kommunala förvaltningsmaskineriet torde det bliva svårt att skriva lagbestämmelser, som i de uppkommande situationerna äro ägnade att borteliminera den mångomtalade oklarheten. Med den avfattning reglerna om dessa båda fonder fått och som nära ansluter sig till rättspraxis' ståndpunkt, torde någon mera betydande vinst ur synpunkten av ytterligare klarhet över fondbildningsproblemet icke vara att förvänta genom lagförslaget. Det blir alltfört till rättspraxis man ytterst har att lita för fondbildningsrätens vidare utbildning.

Vad här sagts om den särskilda och den tillfälliga fonden torde även böra gälla den föreslagna bestämmelsen om rätten till beviljande av reservationsanslag. Då nämligen reservationen avser medlens användning för samma ändamål under följande budgetår, är den en fondering för ett bestämt och aktuellt behov och såsom sådan kommunalrättsligt tillåten. Starka skäl synas alltså tala för obehövligheten av en författningsändring för detta ändamål.

Även om behovet och lämpligheten av lagstiftningsåtgärder beträffande särskilda och tillfälliga fonder alltså starkt kunna ifrågasättas, torde däremot ett oemotsägligt behov föreligga av en laglig reglering av möjligheten till bildandet av skatteutjämnings- eller skattereglerringsfonder för utjämning av skattetrycket mellan olika år (i lagförslaget benämnda allmänna fonder). Kommunerna ha härom ofta framfört önskemål. Denna fondbildningsmöjlighet är nu i princip nekad av rättspraxis. Det föreliggande förslaget är härvidlag principiellt av största betydelse. Emellertid torde en bestämmelse härom ha sin rätta plats i kommunallagarna och kunna givas ett betydligt förenklat innehåll, varom mera nedan. Enligt lagförslaget kunna medel till allmän fond avsättas endast i samband med fastställandet av utgifts- och inkomststaten. Även om ett dylikt samband såsom regel är naturligt, kunna extra ordinära fall inträffa, där nödvändigheten av ett dylikt samband kan ifrågasättas, i vissa fall rent av verka hinderligt. Dessutom har lagförslaget insnärjt fonderingsmöjligheterna inom varje handa onödiga skrankor och former. Vill man nu gå utöver dessa, fordras emellertid enligt lagförslaget både kvalificerad majoritet och Konungens tillstånd.

Flertalet av de föreslagna säkerhetsmomenten synas kunna undvaras. Icke endast därför att den nutida kommunal mannen såsom regel fattar sitt beslut först efter omsorgsfull prövning av vad kommunens

bästa kräver, utan även därför att om man gör en procedur alltför invecklad och tungrodd, så lurar alltid faran av medvetet eller omedvetet kringgående åtgärder, vartill rikliga tillfällen kunna erbjuda sig. Därest det för det allmänna medvetandet framstår såsom förenligt med god kommunal hushållning att spara medel för framtida behov och att till fonder avsätta medel i betydligt större omfattning än som hittills förekommit, så saknas ju rimlig anledning att samtidigt överhövan skärpa villkoren för fondbildningen och sålunda försvåra densamma. Rätten till uppläggandet av fonder kommer säkerligen i fortsättningen som hitintills — åtminstone så långt man har möjlighet att överskåda läget — icke att missbrukas utan, låt vara från olika utgångspunkter, ske på fullt lojala och försvarliga grunder och efter noggrann omprövning i vart särskilt fall. Ett ingripande från statsmakternas sida bör endast påkallas, då verklig anledning därtill föreligger. En kommunal självstyrelse under statskontrollens oavlåtliga inblandning blir föga vuxen sin uppgift och snart utan värde.

Vad särskilt föreskrifterna rörande den allmänna fonden angå, äro de otvivelaktigt onödigt invecklade och restriktiva och böra under alla förhållanden starkt förenklas och begränsas. Emellertid torde för ifrågavarande ändamål vara fullt tillräckligt, därest till kommunallagarnas bestämmelser fogas en enkel och för gemene man lättfattlig bestämmelse av *huvudsakligt* innehåll, att kommun medgäves rätt att i goda tider avsätta medel för att tagas i anspråk under kommande dåliga tider, såsom ju riksdagen också angivit saken. Effekten bleve helt säkert densamma.

Förslaget i vad det närmast avser fondmedels placering ställer kommunerna under ett onödigt statligt förmynderskap. Något behov av dylikt synes icke föreligga, och det borde ju i allt fall förutsätta en mera notorisk tidigare misskötsel av den kommunala förmögenheten. Tvärtom torde kunna sägas, att i Sverge all omsorg nedlättes på fondmedlens trygga placering. Och i ekonomiskt hänseende måste en viss rörlighet medgivas. Finansförvaltningen löper eljest lätt faran att stelna till i byråkratiska former och förlora förmågan att anpassa sig efter det levande livets ständigt växlande krav. Förslaget försvårar, i vissa fall kanske rent av omöjliggör fondmedlens hittillsvarande naturliga användning för den kommunala rörelsens tillfälliga behov, intill dess Kungl. Maj:ts eller länsstyrelses tillstånd erhållits. För ett så allvarligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen, som här ifrågasatts, fordras verkligt trängande skäl.

Att på någon punkt i fråga om kommunal fondbildning införa bestämmelsen om kvalificerad majoritet för beslutsfattande synes mera vara till hinder än till gagn för själva saken och bör icke förekomma.

Under återopandande av vad sålunda anförts få vi hemställa,

att riksdagen i anledning av Kungl. Maj:ts förevarande proposition nr 202 ville i kommunallagen intaga sådana, ovan angivna ändringar, att kommunal fondbildning i skatteutjämningsyfte medgives, men i övrigt avböja den föreslagna regleringen av kommunal fondbildning eller under alla förhållanden vidtaga erforderliga förenklingar och begränsningar i den föreslagna regleringen.

Stockholm den 25 mars 1936.

Fredrik Ström.

Otto R. Wangson.

Alb. Bergström.