

Nr 137.

Ankom till riksdagens kansli den 10 maj 1938 kl. 3 e. m.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående allmänna grunder för avskrivning av å statens allmänna fastighetsfond bokförda tillgångar m. m.

(4:e avd.)

I en den 3 mars 1938 dagtecknad proposition, nr 199, har Kungl. Maj:t, under åberopande av det vid propositionen fogade utdraget av statsrådsprotokollet över finansärenden för samma dag, föreslagit riksdagen att godkänna i statsrådsprotokollet angivna allmänna grunder för avskrivning av å statens allmänna fastighetsfond bokförda tillgångar.

Nya avskrivningsregler. Under tiden före inrättandet av statens allmänna fastighetsfond täcktes regelmässigt statens kostnader för fastighetsanskaffning medelst anslag anvisade av skattemedel under de olika huvudtitlarna, vilket innebar, att kostnaderna i sin helhet omedelbart avskrevos. Ett avsteg från denna princip gjordes av statsfinansiella skäl under budgetåren 1933/34 och 1934/35, då anslag till statliga byggnader i stor utsträckning anvisades av lånemedel under fonden för förslag till statsverket. Från tiden för fastighetsfondens tillkomst, eller den 1 juli 1935, har finansieringen av statens kostnader för nybyggnad och förvärv av i fonden ingående fastigheter skett genom anslag under utgifter för kapitalökning, vanligen anvisade av lånemedel. För täckning av den värdeminskning, som å fonden redovisade fastigheter trots fortlöpande underhåll äro underkastade, har årligen sedan fastighetsfondens tillkomst anvisats medel å fondens stat för avsättning till en särskild förnyelsefond. De årliga förnyelsefundsavsättningarna hava hittills generellt bestämts till 1 1/2 procent av de å fonden redovisade fastigheternas byggnadsvärden. Den sålunda tillämpade avskrivningskvoten motsvarar en avskrivningsperiod om 66.67 år.

Redan från början har det stått klart, att syftet med avsättningarna till fastighetsfondens förnyelsefond blott på ett ofullkomligt sätt tillgodoses genom det hittills tillämpade, av praktiska skäl starkt förenklade förfarandet. Vid anmälan av förslag om inrättande av fastighetsfond (propositionen 114/1935) framhöll departementschefen sålunda behovet av en differentiering av avskrivningstiden efter byggnadernas art. I propositionen nr 221 till fjolårets riksdag (angående inkomst- och utgiftsstat för fastighetsfond för budgetåret 1937/38 m. m.) fann departementschefen anledning att ytterligare

utveckla denna ståndpunkt. Han gav därvid uttryck åt den uppfattningen, att en differentiering genom tillämpning av olika kvoter för de årliga förnyelsefondsavsättningarna skulle medföra bristande överskådlighet vid beräkandet av den totala avsättningen till förnyelsefond. I stället fann han behovet av en differentierad avskrivning lämpligen böra tillgodoses genom att vid kapitalanvisning för byggnadsändamål, vilka påkallade en extraordinär avskrivning, medel omedelbart ställdes till förfogande för viss grundläggande extraordinär avskrivning. Departementschefen förklarade sig ha för avsikt att tillämpa denna princip vid utformandet av 1938 års statsverksproposition, för den händelse riksdagen icke gjorde någon erinran mot en lösning av frågan om grunderna för avsättning till förnyelsefond i angiven riktning. Sedan riksdagen anmält, att riksdagen icke funnit anledning till sådan erinran, har preliminärt förslag till nya avsättningsregler framlagts i årets statsverksproposition i avvaktan på det då ännu ej föreliggande slutliga resultatet av den utredning, som riksräkenskapsverket och byggnadsstyrelsen erhållit i uppdrag att verkställa i ärendet. I anslutning till detta preliminära förslag, vilket baserats på överläggningar med representanter för riksräkenskapsverket, framlägges nu på grundval av riksräkenskapsverkets och byggnadsstyrelsens i utlåtande den 16 februari 1938 avgivna utredning definitivt förslag i ärendet.

Enligt det sålunda framlagda förslaget skulle beträffande statliga *nybyggnader*, för vilka medel framdeles anvisas å anslag till fastighetsfonden, tillämpas ett på enhetliga årsavskrivningar och differentierad grundavskrivning baserat avskrivningssystem. De årliga avskrivningarna föreslås alltså fortfarande skola verkställas efter en och samma procentsats i fråga om samtliga byggnader. Denna procentsats avses skola fastställas till $1\frac{1}{4}$ procent å byggnadsvärdet, medan den grundläggande avskrivningen förutsättes skola ske med 50 procent beträffande byggnader, i avseende å vilka behov av extraordinär avskrivning föreligger, och med 25 procent beträffande övriga byggnader. I de fall, då å fastighetsfonden redovisade byggnader undantagsvis ej finansieras av statsmedel, anses grundavskrivningen böra ersättas med en höjning i motsvarande grad av procentsatsen för de årliga avskrivningarna. — Vid en tillämpning av nu angivna avskrivningsregler — vilka närmast utformats för de byggnadskategorier som för närvarande avses med fastighetsfonden — skulle erhållas två olika avskrivningsperioder, omfattande den ena 40 år och den andra 60 år. Den kortare avskrivningsperioden avses för fängelsebyggnader, sjukhus och forskningsinstitutioner och den längre för ämbetsverks- och legationsbyggnader, museer, skolor och därmed jämförliga byggnader. — Förslaget att en grundavskrivning, om än efter ett lägre procenttal, skall ske även i de fall, där ett extraordinärt avskrivningsbehov ej föreligger, avser — såsom redan framhållits i statsverkspropositionen — att i anslutning till den nya budgetutformningen tillgodose syftet med riksdagens uttalande vid fastighetsfondens tillkomst, att investeringar i fonden borde, när de finansiella förhållandena så medgäve, täckas helt av skattemedel. I propositionen nr 199 har departementschefen till ytter-

ligare motivering av förslaget i berörda del samt till stöd för vad som föreslagits beträffande avskrivningstidens längd anfört följande:

Inom affärslivet är det naturligt, att avskrivningen jämnt slås ut på hela brukningstiden. Så är endast delvis fallet inom den statliga finansförvaltningen där inom vissa områden finanspolitiska såväl som budgettekniska skäl kunna tala för att beslutet om en viss anläggning ej bör skiljas från anvisandet av medel ur löpande inkomster till täckandet av kostnaderna för denna. Detta gäller närmast den statliga byggnadsverksamheten, där en omsorgsfull behovsprövning vid beviljandet av medel är av särskild vikt med hänsyn till att det är fråga om anläggningar, som icke äro i gängse mening räntabla och vilkas bruksvärde är beroende på den betydelse som tillmätas det ändamål för vilket de nyttjas, samt där vidare kostnaderna för anläggningarna av samma skäl endast i relativt begränsad utsträckning böra tillåtas belasta framtiden.

Genom inrättandet av en särskild kapitalfond, statens allmänna fastighetsfond, för redovisning av statens ej till affärsverken hänförliga byggnader öppnades möjligheter för lånemedelsfinansiering av den statliga byggnadsverksamheten och därmed även för en fördelning av den faktiska kostnaden för statens fastighetsbestånd över brukningstiden efter eljest gängse grunder. Under den tid fonden hittills ägt bestånd ha dessa möjligheter fullt utnyttjats, i det att nybyggnaderna under fonden praktiskt taget helt lånefinansierats samtidigt som anläggningsvärdena gjorts till föremål för jämn avskrivning genom en årlig avsättning till förnyelsefond å $1\frac{1}{2}$ procent. Emellertid uttalades vid fondens tillkomst från riksdagens sida en önskan om att nybyggnaderna, när så med hänsyn till det finansiella läget kunde ske, även för framtiden skulle finansieras med löpande inkomster eller m. a. o. omedelbart helt avskrivas. Såsom i årets statsverksproposition påpekats skulle en tillämpning av den av riksdagen förordade regeln, att finansieringssättet skulle göras beroende av det statsfinansiella läget men att skattemedel i största möjliga utsträckning borde disponeras för byggnadsverksamheten, i praktiken innebära, att man i genomsnitt för en längre tidsperiod genomförde en viss grundavskrivning som emellertid skulle komma att visa en för olika byggnader mycket ojämn tidsfördelning.

Efter genomförandet av den nya budgetuppställningen har behovet av växlingar i finansieringssättet bortfallit. De i det föregående antydda skälen för ett tillskott av skattemedel genom avskrivning redan vid tidpunkten för kapitalanvisningen kvarstå emellertid orubbade. För egen del har jag därför i det preliminära förslag till modifierade regler för förnyelsefondsavsättning inom fastighetsfonden, som framlades i statsverkspropositionen och för vilket jag i det föregående redogjort, ansett mig böra uppställa krav på en viss, av det statsfinansiella läget oberoende grundavskrivning av samtliga byggnadsanslag under fastighetsfonden. Detta ställningstagande är utgångspunkten även för byggnadsstyrelsens och riksräkenskapsverkets nu framlagda förslag rörande fastighetsfondens förnyelsefond.

De synpunkter som motivera att man, med avvikelser från praxis inom affärslivet, verkställer grundavskrivningar vid beviljandet av medel till statliga byggnadsföretag, göra sig gällande även vid bestämmandet av den tid inom vilken fullständig avskrivning bör komma till stånd. Avgörande vikt måste sålunda därvid tillmätas icke den beräknade varaktighetstiden, vilket eljest skulle ligga närmast till hands, utan den i regel väsentligt kortare tid, under vilken byggnaderna kunna förväntas utan väsentliga ändringar på ett tillfredsställande sätt fylla ett ur statsmakternas synpunkt alltjämt aktuellt behov. Man har alltså att taga hänsyn till påräkneliga förskjutningar i stan-

dardkraven — särskilt påtagliga vid sådana byggnader som sjukhus — samt till möjligheten av organisatoriska förändringar som kunna medföra, att de omedelbara skälen för anläggningarna bortfalla — exempel på en sådan utveckling möta främst inom försvarsväsendet. För den statliga byggnadsverksamhetens del finnes av dessa skäl anledning både att generellt räkna med en relativt kort avskrivningstid och att differentiera avskrivningen med hänsyn till storleken av den risk för väsentlig värdeförlust, som erfarenhetsmässigt föreligger inom olika områden.

Med nu tillämpade avskrivningsregler för fastighetsfonden täckes anläggningsvärdet för nybyggnader på mellan 66 och 67 år. Enligt ämbetsverkens förslag skulle den längsta avskrivningstiden framdeles bli 60 år. Jag delar verkens uppfattning, att denna tid utgör en lämplig yttergräns. Ej heller har jag funnit anledning till erinran mot förslaget, att de nu å fastighetsfonden redovisade byggnader, för vilka ett extraordinärt avskrivningsbehov anses föreligga — enligt verkens ståndpunkt fängelser, sjukhus och forskningsinstitutioner men däremot ej skolor — framdeles bli föremål för avskrivning på 40 år.

Redan i samband med framläggandet i statsverkspropositionen av det preliminära förslaget till ändrade avskrivningsregler har förordats en i så måtto *retroaktiv tillämpning* av de nya reglerna, att beträffande det hittills anvisade lånemedelskapital, som tillförts eller tillföres fastighetsfonden, skulle verkställas en engångsavskrivning motsvarande den grundavskrivning, som föreslagits för nybyggnader, för vilka medel framdeles anvisas å anslag till fastighetsfonden. För denna engångsavskrivning erforderliga medel, vilka beräknats till omkring 20 miljoner kronor, avses skola anvisas å den övergångsstat för budgetåret 1937/38, varom förslag framlagts i proposition nr 2 till årets riksdag. Enligt det nu framlagda definitiva förslaget skulle den retroaktiva tillämpningen av de nya avskrivningsreglerna utsträckas till att även avse byggnader, som uppförts med skattemedel eller representera ursprungligt statskapital. Detta innebär, att värdet av dessa byggnader vid övergången till den nya ordningen — d. v. s. vid nästa budgetårsskifte — skall nedskrivas med så stort belopp, att byggnadernas härefter återstående värde motsvarar det värde som skulle hava erhållits, därest de nu föreslagna avskrivningsreglerna hade kommit till användning för de i fastighetsfonden invärderade byggnadsvärdena från tiden för byggnadernas tillkomst.

Redovisning och disposition av förnyelsefondsmedel. I sitt till grund för förevarande proposition liggande utlåtande hava *byggnadsstyrelsen* och *riksräkenskapsverket* anmält, att de vid handläggningen av frågan om grunderna för avsättning till fastighetsfondens förnyelsefond utgått från att förnyelsefondsredovisningen för statens allmänna fastighetsfond borde anordnas i överensstämmelse med de regler för förnyelsefondsredovisning, vilka tillämpades eller komme att tillämpas vid statens affärsdrivande verk. Ämbetsverken hade därför ansett sig böra avvakta resultatet av den utredning angående användningen och placeringen av de affärsdrivande verkens förnyelsefonder och därmed sammanhängande frågor, som jämlikt Kungl. Maj:ts beslut den 30 juni 1934 påginge inom riksräkenskapsverket. Sistnämnda

utredning hade nu fortskridit så långt, att riksräkenskapsverket inom den närmaste tiden syntes kunna framlägga förslag i ärendet.

I en vid ämbetsverkens utlåtande fogad, inom riksräkenskapsverket utarbetad promemoria (bifogad statsrådsprotokollet såsom bilaga A) har redogjorts för de riktlinjer, vilka riksräkenskapsverket funnit böra läggas till grund för den statliga förnyelsefondsredovisningens ordnande. Enligt de i nämnda promemoria angivna riktlinjerna — vilka av ämbetsverken befunnits böra tillämpas även vid ordnandet av fastighetsfondens förnyelsefondsredovisning — skulle förnyelsefonderna omläggas till värdeminskningsskonton, underkastade gängse bokföringsregler. I anslutning härtill förordas med avseende å investeringsbeslut respektive disposition av likvida medel följande anordning. Samtliga investeringar — alltså även de som äro av ersättningsnatur — bli föremål för särskilda riksdagens beslut i anknytning till specifikationer, vilka fogas såsom bilagor till kapitalbudgeten. På investeringsbesluten baseras sedan beslut om medelsanvisning å kapitalbudgeten. Det erforderliga kapitaltillskottet till respektive kapitalfonder förutsättes skola ske över ett enda anslag för varje fond som utmätas så, att det täcker differensen mellan de sammanlagda kostnaderna för beslutade investeringar under fonden och fonden tillhöriga, för investering disponibla likvida medel. Skulle de disponibla likvida medlen vid någon fond komma att överstiga det för nyinvestering erforderliga beloppet och erfordras medlen icke såsom rörelsekapital, böra de icke erforderliga medlen användas till återbetalning av till fonden tidigare anvisade kapitalmedel.

Departementschefen har till en början berört de olägenheter, vilka i den praktiska tillämpningen visat sig vara förbundna med nu gällande regler för de statliga förnyelsefondernas behandling, samt har härvid anfört följande:

De statliga förnyelsefonderna behandlas för närvarande icke konsekvent såsom verkliga avskrivningskonton utan i stället i viss utsträckning såsom egentliga fonder motsvarade av på visst sätt placerade medel. Enligt för affärsverken gällande bestämmelser skola dessa medel få disponeras för ersättningsarbeten (återställande i fullgott skick av objekt vilkas brukbarhet i avsevärdare mån minskats) samt för ersättningsanskaffning (anskaffande av nya objekt i ersättning för utrangering). Dessa bestämmelser ha icke hindrat, att förnyelsefonderna, till följd av sin konstruktion och på grund av den inom vissa verk rådande uppfattningen om deras funktioner, även kommit att i viss omfattning belastas för rena nyinvesteringar.

Vid ersättningsanskaffning sker inom bokföringen *dels* en nedskrivning av realkapitalet med det utrangerade objektets värde, *dels* — till följd därav — en motsvarande reduktion av förnyelsefonden, *dels* en fristående minskning av fondens behållning av likvida medel, motsvarande medelsdispositionen för ersättningsanskaffning, *dels slutligen* en ökning av det nedskrivna realkapitalets värde med samma belopp, varmed de likvida medlen minskats (fondens behållning kvarstår oförändrad men förvandlas i viss utsträckning från kassa till realkapital). På grund av att de likvida medlen uppkommit genom förnyelsefondsavsättningar har man nu kommit att förbinda förnyelsefondsbelastningen icke med utrangeringen och den därav betingade värdeminskningen för realkapitalet utan i stället med dispositionen

av likvida medel: ersättningsanskaffningen säges vara finansierad ur förnyelsefonden. I praktiken har detta lett till att man i vissa fall — närmast när en utträngning varit förutsedd om än ej aktuell — gjort en nyanskaffning med hjälp av likvida medel uppkomna genom förnyelsefondsavsättning och vidmakthållit balansen icke genom den ökning av realkapitalets bokförda värde motsvarande investeringen av likvida medel, som korrekt skulle åter spegla den investering av likvida medel i rörelsen som ägt rum, utan genom en belastning av förnyelsefonden. Mot ett sådant förfaringssätt kunna invändningar riktas ur olika synpunkter. Uppenbarligen blir kapitalbokföringen i hög grad missvisande. Allvarligare är att nyinvesteringen — vilken, om den än finansierats av likvida medel, dock helt är att jämställa med en nyinvestering med hjälp av lån, eftersom de likvida medlen balansera mot en del av fondens skuld till statsverket och kunde disponeras för återbetalning av anvisade lånemedel — kan komma att undandragas riksdagens prövning.

Berörda vanskligheter skulle enligt departementschefens mening kunna helt elimineras om förnyelsefonderna förvandlades till värdeminskningsskonton, vilka — i likhet med vad som gällde inom affärslivet — finge minskas blott i samband med en mot reduktionen svarande nedskrivning av värdet å respektive realltillgångar, samt om därjämte reinvestering behandlades lika med nyinvestering och disposition av likvida medel i budgetärt hänseende jämställdes med lånemedelsanvändning. Utöver den vinning med avseende å behandlingen av fondernas likvida medel och investeringen av dessa, som skulle göras med den av ämbetsverken tillstyrkta nyordningen av medelsanvisningen å kapitalbudgeten, skulle denna, enligt vad departementschefen fortsättningsvis anför, även medföra vissa andra fördelar, främst att all anläggningsverksamhet bleve föremål för enhetlig prövning från riksdagens sida och att full överensstämmelse kunde nås mellan riksbokföringen och den faktiska medelsanvändningen för investeringsändamål. Ett önskemål, som den föreslagna anordningen icke skulle tillgodose, vore att i kapitalbudgetens slutsumma erhålla ett mått på investeringsverksamhetens omfattning. Ur denna synpunkt skulle det enligt departementschefens mening vara att föredraga, att likvida medel alltid disponerades för återbetalning, varefter beslutade anläggningsarbeten till hela sitt belopp komme att belasta kapitalbudgeten.

De syften som den av ämbetsverken föreslagna omläggningen skulle tillgodose hava syntts departementschefen så väsentliga, att han funnit onödigt uppskov med övergången till ett i de diskuterade avseendena mera tillfredsställande system böra undvikas. För den händelse riksdagen ej riktar erinran däremot, har han därför för avsikt att vid uppläggningen av statsverkspropositionen för budgetåret 1939/40 förorda sådana tekniska modifikationer i kapitalbudgetens utformning som med anledning av den utredning i ärendet, riksräkenskapsverket kommer att framlägga, må befinnas nödiga för en tillfredsställande lösning av förnyelsefondsfrågan.

Utskottet.

Här föreslagna normer för avskrivning av tillgångar, bokförda å fastighetsfonden, innebära att byggnadskostnaderna skola vara helt avskrivna på 40 (för sjukhus, fängelser och forskningsinstitutioner) respektive 60 år

(för ämbetsverks- och liknande byggnader). Detta skulle ske genom grundavskrivningar å 50 respektive 25 procent i samband med uppförandet samt årsavskrivningar efter en enhetlig procentsats av 1 $\frac{1}{4}$ procent. Utskottet har ansett sig böra tillstyrka departementschefens förslag. Skäl kunna anföras för en förkortning av avskrivningstiden genom en höjning av procentsatsen för de löpande årsavskrivningarna. Med uppmärksammande av att en stor del av byggnadskostnaderna skall bli föremål för omedelbar avskrivning, har utskottet emellertid ej heller på denna punkt ansett sig böra föreslå någon ändring i Kungl. Maj:ts förslag. De nya avskrivningsreglerna torde på sätt Kungl. Maj:t föreslagit böra retroaktivt tillämpas jämväl i avseende å det hittills anvisade lånemedelskapital, som tillförts eller tillföres fastighetsfonden. Beträffande den för detta ändamål erforderliga medelsanvisningen kommer utskottet att framdeles avgiva yttrande.

Utskottet har även i allt väsentligt funnit sig kunna ansluta sig till de av departementschefen angivna allmänna riktlinjerna för en omläggning i avseende å de statliga förnyelsefondernas behandling.

Vid en tillämpning av den av riksräkenskapsverket och byggnadsstyrelsen förordade anordningen av medelsanvisningen å kapitalbudgeten skulle kapitalbudgetens slutsumma, såsom departementschefen framhållit, icke komma att utgöra ett mått på investeringsverksamhetens omfattning. Ur denna synpunkt skulle det enligt departementschefens mening vara att föredraga, att mot verkställda avskrivningar svarande likvida medel alltid disponerades för återbetalning och att beslutade anläggningsarbeten sålunda genomgående finge till hela sitt belopp belasta kapitalbudgeten. Utskottet har för egen del funnit avgörande skäl tala för en lösning i den av departementschefen angivna riktningen.

Under återopande av det anförda får utskottet hemställa,

att riksdagen må godkänna i propositionen nr 199 föreslagna allmänna grunder för avskrivning av å statens allmänna fastighetsfond bokförda tillgångar.

Stockholm den 10 maj 1938.

På statsutskottets vägnar:

ANDERS RÅSTOCK.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit

från första kammaren: herrar *Johansson* i Fredrikslund, *Oscar Olsson*, *Asplund*, *Borell*, *Bergström*, *Nilsson* i Landeryd, *Gustafsson* i Benestad, *Nilsson* i Fredriksfält, *Jonsson* i Lycksele, *Larsson* i Varberg, *Magnusson* i Kalmar och *Domö*; samt

från andra kammaren: herrar *Råstock*, *Jansson* i Falun, *Törnkvist*, *Eriksson* i Stockholm, *Jeppsson*, *Persson* i Falla, *Jonsson* i Eskilstuna, *Svensson*, *Andersson* i Prästbol, *Olsson* i Staxäng, *Persson* i Tidaholm och *De Geer* i Hanaskog.
