

Nr 497.

Av herr **Ohlon**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående komplettering av riksstatsförslaget för budgetåret 1951/52, m. m.

I propositionen om komplettering av riksstatsförslaget för nästa budgetår behandlas under avdelning VI även finansieringen av vissa kommunala investeringar. Under ifrågavarande avdelning meddelar departementschefen, att den av honom tillsatta investeringskommittén framlagt vissa förslag rörande den offentliga investeringsverksamheten. Såvitt förslagen röra den statliga sektorn, ha de tills vidare skjutits åt sidan i avvaktan på ytterligare utredning. Vad som nu framlagts inför riksdagen är blott den del av kommittéförslaget, som avser den kommunala lånekontrollen och därmed sammanhängande spörsmål.

Investeringskommitténs utredning om den kommunala lånepolitiken är ett mycket kortfattat aktstycke på ej fullt femton sidor maskinskrift i kvartoformat. Av detta utrymme ägnas ungefär $\frac{2}{3}$ åt referat av gällande kommunallagsbestämmelser rörande kommunal upplåning, redogörelser för den praxis, som utbildat sig vid Kungl. Maj:ts prövning av kommunala låneansökningar, återgivande av vissa ur nationalbudgeten hämtade uppgifter rörande omfattningen av de kommunala investeringarna samt en sammanfattning av de förslag, som 1939 års lånesakkunniga år 1942 framlade rörande grunderna för den kommunala lånepolitiken och inrättandet av ett gemensamt kommunalt finansråd. Investeringskommitténs egna överväganden och förslag rörande investeringskontrollen upptaga ungefär fem sidor.

Om det sidoantal investeringskommittén ägnat frågan om den kommunala investeringskontrollen är anspråkslöst, låter detta sig icke sägas om de förslag till omläggning av kontrollen, som kommittén framlagt. Tar man kommittén på orden, står man inför ett av de mest omvälvande förslag rörande den kommunala finanspolitiken, som hittills framlagts. För att förstå detta behöver man endast kasta en blick på s. 32 i propositionen, där kommittén efter att i allmänna ordalag ha uttalat sig för ökad självförsörjning, d. v. s. ökad skattefinansiering, av den kommunala investeringsverksamheten under högkonjunktur, anger de för den statliga investeringsverksamheten gällande avskrivningsprinciperna såsom förebildliga för kommunerna. Detta skulle, såsom kommittén utför det, bl. a. innebära, att kommunerna under ett högkonjunkturläge — och så länge vi fasthålla vid den fulla systerställningen, kommer, såvitt man nu kan bedöma, högkonjunkturen att

bestå — blevo nödsakade att betala anläggningskostnaderna för ålderdomshem, sjukhus, läroverksbyggnader m. m. till hälften och sina gatuarbeten helt och hållet med skattemedel.

Kommittén synes också själv ha ryggat tillbaka för de fulla konsekvenserna av ett sådant system — den slutar nämligen med att förklara sig icke beredd att framlägga något preciserat förslag i fråga om de krav på skattefinansiering av de kommunala investeringarna, som borde ställas, därest angivna principer genomfördes. Men anknytningen till den statliga avskrivningspolitiken är dock det enda konkreta förslag, som kommittén har att bjuda på, och vad genomförandet av detta skulle betyda för våra landsting, städer och köpingar, för att nu inte tala om de nybildade storkommunerna, inser lätt varje kommunalman.

Det är emellertid inte nog med att investeringskommitténs utredning och förslag ha en skissartad karaktär och en delvis svårfattlig innebörd. Till saken hör, att remissmyndigheterna — av kommunala instanser bereddes blott Svenska landskommunernas förbund och Svenska stadsförbundets finansråd tillfälle att yttra sig — erhöilo en med hänsyn till de kommunala instansernas arbets sätt alltför kort remisstid beträffande detta vittutseende förslag. Man kan därför inte begära, att yttranden, som tillkommit på så kort tid, helt hunnit genomtänkas. Vad kommuninstanserna anfört, är trots detta av sådan natur, att det lär stämma varje kommunalman till eftertanke — och det må här framhållas, att endast de haft anledning att lägga kommunala synpunkter på frågan; övriga remissmyndigheter ha kunnat begränsa sig till penningpolitiska eller andra statsfinansiella synpunkter. Den kommunala kritiken synes ej heller ha lämnat finansministern opåverkad. Han har måst erkänna, att spörsmålet om skattefinansiering är betydligt mera komplicerat på det kommunala området än för statsbudgetens del; han säger sig förstå den betänksamhet, som från kommunalt håll kommit till synes inför de allmänna riktlinjer kommittén framlagt, och han ställer i utsikt en utredning i samråd med de kommunala förbunden rörande åtgärdernas utformning beträffande kommuner med olika skattetryck och ekonomisk struktur samt beträffande vilka slag av investeringar omedelbar grundavskrivning rimligen kan ifrågakomma. Detta löfte har för övrigt redan infriats genom tillkallande av experter från de hörda kommunorganisationernas kanslier, som under ordförandeskap av en högre tjänsteman inom finansdepartementet fått ovannämnda utredningsuppdrag till arbetsuppgift. Huruvida »samråd» med kommunförbunden även skall tagas i andra former är åtminstone tills vidare obestämt.

Än oklarare är den roll, som tilltänkts riksdagen. I propositionen förklaras, att Kungl. Maj:t redan nu med stöd av gällande kommunallagsbestämmelser kan beakta de av investeringsutredningen framlagda synpunkterna på den kommunala länepolitiken. Departementschefen har emellertid funnit

frågan om en allmän övergång till ett med det statliga likartat system för de kommunala investeringarna vara av sådan vikt i samhällslivet, att riksdagen borde få ge sin mening till känna. Han har vidare gjort förslaget genomförande beroende av riksdagens ställningstagande så till vida, att väsentliga erinringar från riksdagens sida skulle föranleda, att förslaget finge falla. Detta bör väl förstås så, att finansministern uppfattat en underlåtenhet från riksdagen att göra dylika erinringar såsom ett bemyndigande för Kungl. Maj:t att genomföra förslaget.

För min del kan jag icke dela finansministerns uppfattning, att gällande kommunallagsbestämmelser utan vidare skulle medge Kungl. Maj:t att vid låneprövningen tillämpa sådana principer som de av investeringskommittén nu föreslagna. Av förarbetena till dessa bestämmelser framgår med all tydlighet, att reglerna väsentligen tillkommit av omsorg för kommunernas egen ekonomi, med tanke på det kommunala förmögenhetsskyddet, och icke för andra syften. På fråga om reglerna fyllt sin uppgift härutinnan kan det i detta sammanhang vara tillräckligt att erinra om de slutsatser 1939 års kommunlånesakkunniga drogo av tidigare lånepraxis. De sakkunniga funno det uppenbart att, om man toge kommunerna såsom en helhet, den offentliga lånekontrollen på ett fullt tillfredsställande sätt kunnat genomföra sitt syfte att framtvinga en ökning av den kommunala förmögenheten. Vad som inträffat sedan detta skrevs, har ej varit ägnat att föranleda till annan bedömning. Den lånepraxis, som hittills tillämpats, har alltså ur kommunal synpunkt — och det är denna synpunkt som måste vara avgörande — dokumenterat sin ändamålsenlighet. Den har möjliggjort en prövning från Kungl. Maj:ts sida av låneärendena såväl ur synpunkten av den enskilda kommunens ekonomi som med hänsyn till det individuella låneobjektet. Vad investeringsutredningen anfört rörande sammansättningen av dessa objekt kan icke heller vara ägnat att annat än bekräfta den nuvarande lånekontrollens effektivitet. När man understundom hört erinringar framföras mot att i särskilda fall kommunerna icke skulle iakttagit behörig sparsamhet, glömmar man gärna både att detta gällt undantagsfall och att det påtalade »slöseriet» ofta föranletts av önskemål, som rests av de statliga tillsynsmyndigheterna.

Situationen är för övrigt icke den, att kommunerna på något oberättigat sätt skulle hava gynnats i sin investeringsverksamhet. Läget är ju tvärtom, såsom särskilt understrukits av finansrådet, att ett uppdämt investeringsbehov för ålderdomshem, skolor, sjukhus, förvaltningsbyggnader m. m. sedan länge förelegat i kommunerna. Kommunerna ha med andra ord redan nu — icke på grund av lånekontrollen men som följd av byggnadsregleringen — i det allmännas intresse fått betydligt inskränka sin investeringsverksamhet.

Skulle trycket på byggnadsmarknaden plötsligt lätta, ställdes kommunerna därför inför en dubbel uppgift: att återhämta vad som eftersatts av tidi-

gare planerade men ännu ej realiserade byggnadsprojekt och att i en mera normal vidareutvecklings intresse företaga nya investeringar. Alldeles oavsett vad investeringskommittén nu föreslagit skulle detta tvinga till utdebiteringshöjningar av på sina håll betydande storleksordning.

I detta sammanhang bör framhållas, att de kommunala utdebiteringarna redan i höstas tenderade att höjas. För kommunernas del står den av inflationen beroende höjningen av skatteunderlaget icke längre i paritet med höjningarna av de kommunala utgifterna. Det är väl bekant, att denna tendens kan väntas i betydligt större utsträckning göra sig gällande, då de kommunala staterna instundande höst skola göras upp. Många omständigheter medverka till detta. Det kan vara nog att erinra om ortsavdragsreformen och de löneökningar, vartill de nyss genomförda avtalsförhandlingarna givit anledning. Man måste alltså konstatera, att förslaget om omläggning av den kommunala lånepolitiken framkommit vid en för kommunerna mycket olycklig tidpunkt.

Även ur ett annat perspektiv ter sig investeringsutredningens förslag verklighetsfrämmande. I och för sig kunde det väl ifrågasättas att kommunerna genom fondbildning kontinuerligt skulle kunna finansiera sina långtidsinvesteringar med skattemedel. Förutsättningen härför är dock, att denna metod kunnat tillämpas från begynnelsen. Det är orimligt att tänka sig, att kommuner, vilkas finanspolitik långsiktigt upplagts på grundval av viss fördelning av investeringskostnaderna mellan skattemedel och lånemedel, plötsligt skulle tvingas att frångå sedan länge tillämpade och i och för sig sunda och rimliga fördelningsprinciper. Resultatet skulle icke kunna bli annat än ytterligare skärpningar i utdebiteringarna, för den händelse de ledande inom kommunerna icke hellre föredroge att låta den kommunala utvecklingen stagnera, med allt vad detta droge med sig i fråga om för medborgarna kännbara standardsänkningar.

Investeringsutredningen har understrukit de betydande skillnader, som föreligga mellan statlig och kommunal budgetpolitik, synpunkter, som för övrigt även departementschefen betonat. Det finns emellertid ytterligare olikheter, som man i detta sammanhang bör besinna. Då staten ställs inför ett läge, i vilket man icke längre anser sig kunna lita till de normala skatte-källorna för att täcka utgifterna, kan man tillgripa olika former av indirekta skatter för att öka statsintäkterna. Några motsvarande möjligheter ha icke kommunerna. Vad som där krävs av inkomster måste så gott som helt hämtas från den allmänna kommunalskatten. Är läget då det, att denna skatte-källa, som kan sägas vara gemensam för stat och kommun, redan utnyttjats till bristningsgränsen, blir den höjda kommunala utdebiteringen en anomali. Härtill kommer, att den kommunala utdebiteringen alltjämt i hudsak är proportionell, trots höjningen av de kommunala ortsavdragen. Vad som sker, då man tvingar över den kommunala investeringspolitiken på

större »självförsörjning», är alltså, att man i större utsträckning än tidigare tar de lägre inkomsttagarnas skatteförmåga i anspråk.

En annan aspekt, som investeringskommittén endast otillräckligt uppmärksammat, är amorteringarnas betydelse, då det gäller den kommunala lånepolitikens återverkningar på penningmarknaden. På 1930-talet var skillnaden mellan de kommunala annuiteternas samlade summa och den kommunala nyupplåningen helt ringa, allenast runt 50 milj. Nettobelastningen på lånemarknaden var därför ytterst obetydlig. Även om denna belastning sedan dess, på grund av penningvärdets fall, ökats, torde kommunernas nettoanspråk på penningmarknaden alltjämt vara relativt obetydliga.

Man får inte heller glömma, att de kommunala investeringarna i icke obetydlig utsträckning gälla räntabla ändamål. Så är i regel fallet med de investeringar, som göras för de kommunala affärsverkens vidkommande. Men även andra kommunala investeringar, såsom exempelvis investeringar för gatuarbeten, äro ofta förmögenhetsökande i den meningen, att de utgöra delar av bostadspolitiska investeringar, antingen nu dessa drivas i kommunens egen regi eller av kommunägda bostadsföretag.

Investeringskommitténs förslag skulle i verkligheten komma att visa sig lika olyckligt för kommuner av olika typer, landsting, större och mindre städer, större och mindre landskommuner. Ett system för lånekontrollen efter investeringskommitténs intentioner skulle bereda en medelstor landskommun eller en större stad likartade och utomordentliga svårigheter, då det gällde att finansiera de många gånger betydande, men med längre mellanrum infallande investeringsprojekten. Att för en stad av exempelvis Örnsköldsviks storlek uppföra en läroverksbyggnad — ett företag, som i dessa dagar kräver flera miljoner — och till hälften finansiera detta med skattemedel skulle helt spränga budgeten. Detsamma låter sig sägas om en nybildad storkommun, som tvunges att till betydande del med skattemedel finansiera nya lokalbehov för olika förvaltningsgrenar.

Mot vad nu anförts skulle möjligen kunna invändas, att kommunerna vid sidan av möjligheten att uppta lån även kunna lägga upp fonder. En sådan politik förutsätter emellertid, att kommunerna liksom staten skulle överbalansera sina driftbudgeter. Systemet skulle nödvändiggöra ytterligare utdebiteringshöjningar, vartill kommer, att medlen bundes vid ändamål, om vilkas realiserande kommunerna vid tidpunkten för fonderingsbeslutens fattande föga visste.

Det allvarligaste med föreliggande förslag till omläggning av den kommunala lånepolitiken är emellertid den beskärning av den kommunala bestämmanderätten, som detta förslags genomförande skulle föra med sig. De facto skulle förslaget betyda, att kommunerna, sedan de avhänts sina normala finansieringsmöjligheter, finge avstå från att vidare intressera sig för förverkligandet av olika projekt till kommunallivets fromma. Formellt innebär en

investeringskontroll av detta slag, att i Kungl. Maj:ts hand lades avgörandet av en rad viktiga kommunala ärenden.

Av vad ovan anförts torde framgå, att det bemyndigande Kungl. Maj:t begärt gäller angelägenheter av största betydelse för hela vårt samhällsliv. Med hänsyn härtill synes riksdagen icke böra åtnöja sig med att på grundval av de kortfattade uttalandena i propositionen lämna åt Kungl. Maj:t att slutligen bestämma riktlinjerna för den kommunala lånepolitiken. Riksdagen bör enligt mitt förmenande beredas tillfälle att, sedan de nyss tillkallade sakkunniga framlagt sina förslag i ämnet, taga ställning även till dessa.

Under återopande av vad sålunda anförts hemställes,

att riksdagen med anledning av vad i propositionen under avdelning VI anförts måtte uttala sin anslutning till de synpunkter, som ovan utvecklats.

Stockholm den 7 maj 1951.

Sven Em. Ohlon.