

Nr 8.

Ankom till riksdagens kansli den 1 mars 1934 kl. 2 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om utredning och förslag i fråga om kommunal fondbildning.

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft dels de likalydande motionerna I:73 av herr *Lindmark* och II:148 av herr *Brännström*, dels ock motionen II:50 av herr *Sandström*.

I motionerna I:73 och II:148 hemställas,

»att riksdagen måtte besluta att i skrivelse hos Kungl. Maj:t anhålla om skyndsam utredning av frågan om kommunal fondbildning samt att Kungl. Maj:t därefter snarast för riksdagen ville framlägga förslag till ändring i kommunallagarna i detta hänseende.»

I motionen II:50 hemställas,

»att Kungl. Maj:t måtte efter verkställd undersökning föranstalta om sådant tillägg till lagarna av den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse å landet och i stad samt församlingssstyrelse, att kommunalutskylder som äro baserade å taxeringsåtgärd av taxeringsnämnd eller prövningsnämnd, vilken åtgärd blivit i laga ordning av den skattskyldige överklagad i högre instans, i den mån de inflyta, ej få förbrukas till kommunens eller församlingens löpande utgifter, utan skola avsättas till en särskild fond, upptagen såsom skuld i inkomst- och utgiftsstaten, till dess taxeringsärendet genom laga kraftgäande utslag blivit slutgiltigt avgjort.»

Beträffande motiveringen för de i motionerna framställda förslagen får utskottet, i den mån redogörelse härför ej lämnas här nedan, hänvisa till motionerna.

Nu gällande kommunallagar av den 6 juni 1930 innehålla inga bestämmelser om rätt för kommuner att upplägga fonder. I 5 § lagen om kommunalstyrelse för landet och motsvarande lagrum i de övriga kommunallagarna stadgas att för anskaffande av medel, som utöver vissa angivna inkomster erfordras för bestridande av kommunens utgifter, äger kommunen beskattningsrätt enligt vad i berörda lag stadgas.

Detta stadgande har i praxis tillämpats så, att beskattning i regel icke får ske för fondbildning, i syfte att tagas i bruk för framtida utgifter.

Härom finnas flera rättsfall från regeringsrätten. Sålunda beslöt en kommun i sin inkomst- och utgiftsstat upptaga såsom utgift visst belopp till »skatteutjämningsfond». Regeringsrätten ansåg att berörda avsättning måste, vid det förhållande att icke ens beslut av kommunalfullmäktige fattats om grunderna för de avsatta medlens disponerande, anses strida mot ovannämnda bestämmelser (Regeringsrättens årsbok 1925 ref. 68, jfr 1925 ref. 18). Föreligger däremot ett bestämt och förhandenvarande behov kunna medel härtill avsättas. Så har avsättning skett för blivande bygge av ålderdomshem, skolor m. m. (Regeringsrättens årsbok 1925 not S. 138, 1929 not E 148 och 219). Å andra sidan har avsättning till »markförvärvsfond» ogillats såsom icke påkallad av ett bestämt förhandenvarande behov (Regeringsrättens årsbok 1930 ref. 32, jfr 1921 ref. 52).

Beträffande åter andra medel än sådana som kommunen anskaffar genom direkt beskattning gälla andra regler. Skogsaccismedel skola sålunda enligt § 9 i lagen om skogsaccis i skatteutjämnande syfte fonderas. En viss frihet är kommun även medgiven beträffande medel influtna på grund av nöjesskatt. Kommun torde även kunna avsätta medel — där de icke äro skattemedel — för kassaförslag till kommunens affärsdrivande verk.

Frågan om ändrade bestämmelser rörande rätt för kommuner att upplägga fonder har vid flera tillfällen varit föremål för riksdagens prövning. I andra kammaren väcktes år 1911 motion, nr 2, av friherre Palmstierna, vari hemställdes, att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående lämpligheten av att för vissa ändamål medgiva kommuner rätt att upplägga fonder samt, om utredningen därtill gäve anledning, förslag till ändring av bestämmelserna uti kommunalförordningarna. Över motionen, som innehöll en ingående framställning av de regler som gällde i vissa främmande länder, avgav konstitutionsutskottet utlåtande, nr 19, däri utskottet bl. a. gav en sammanfattning av de ändamål, vartill kommunal fondbildning i vissa främmande länder kommit till användning. Utskottet anförde att fondbildning använts 1:o) för tillgodoseende av vissa regelbundet återkommande behov såsom stadsplaners genomförande m. m.; 2:o) för tillgodoseende av de krav, som ställas på kommunens kassa vid de tider av året, då ordinarie inkomster, såsom skatter och avgifter, ännu icke hunnit inflyta; 3:o) för att reglera utdebiteringen i kommunerna år från år samt 4:o) för verkställande av årliga avskrivningar å av kommunen verkställd anläggning, för att därigenom kunna förnya anläggningen. Utskottet yttrade vidare i sitt berörda utlåtande, att det borde bero av en blivande undersökning, vilka slag av den i främmande länder förekommande fondbildningen som borde i Sverige komma till användning. Vidare ansåg utskottet, att om undersökningen skulle leda till ett för fondbildningen gynnsamt resultat särskilda föreskrifter, avpassade för de svenska kommunernas förhållanden, borde uppställas för fondernas bildande och förvalt-

ning, varjämte ett blivande lagförslag även borde innehålla stadganden till förhindrande av missbruk. Riksdagen beslöt att i anledning av motionen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning angående lämpligheten av att, utöver vad nu kunde anses medgivet, stadga rätt för kommun att för vissa ändamål upplägga fonder samt, därest utredningen därtill gäve anledning, om framläggande av de förslag till ändring av bestämmelserna i gällande kommunalförordningar, som kunde påkallas. Sedermera tillkallade chefen för finansdepartementet efter därtill erhållet bemyndigande den 9 december 1917 borgmästaren Gunnar Fant att verkställa den begärda utredningen. Till fullgörande av sitt uppdrag avlämnade denne med skrivelse den 29 september 1919 förslag till lag om kommunal fondbildning och vissa i samband därmed stående författningar.

Enligt detta förslag skulle kommun kunna upplägga vissa fonder, nämligen dels allmänna fonder utan angivet ändamål, dels ock speciella fonder för särskilda ändamål, vilka senare i förslaget sammanfattades såsom 1) fond för visst beslutat företag; 2) markfond; 3) förnyelse- och utvidgningsfond; 4) kassafond samt 5) försäkringsfond.

Över det avgivna förslaget inhämtades yttranden från statliga och kommunala myndigheter, varvid mot förslaget framställdes betydelsefulla anmärkningar. Förslaget har därefter fått vila.

Då sedermera vid 1930 års riksdag framlades proposition, nr 99, med förslag till lag om kommunalstyrelse på landet m. m., yttrade föredragande departementschefen i vid propositionen fogat utdrag av statsrådsprotokollet beträffande denna fråga:

»Naturligen vore det ur flera synpunkter önskvärt, att frågan om lagstiftning rörande kommunal fondbildning nu kunde upptagas till lösning. Emellertid torde detta icke vara möjligt. Mot det föreliggande förslaget hava framställts betydelsefulla anmärkningar, och ett avgörande synes icke kunna träffas utan en förnyad grundlig utredning. Härtill kommer, att frågan om fondbildning nära sammanhänger med spörsmålen rörande omläggning av det kommunala budgetväsendet och angående skatteutjämning mellan olika kommuner. För utredning rörande sistnämnda viktiga spörsmål hava som bekant tillkallats särskilda sakkunniga.

Då jag anser mig nu böra lämna åsido såväl sist omnämnda frågor som åtskilliga i de inkomna yttrandena berörda spörsmål av reell natur, vill jag ånyo framhålla, att jag naturligen icke på något sätt tagit ställning till där avsedda sakliga problem. Slutligt avgörande rörande desamma torde böra träffas i annat sammanhang och synes i en del fall icke kunna ske utan ytterligare utredning».

Konstitutionsutskottet, som behandlade ifrågavarande proposition, hade därvid jämväl att behandla de i anledning av propositionen väckta likalydande motionerna, I:287, av herr Möller m. fl., och II:445, av herr Hansson i Stockholm m. fl., vari hemställdes, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsam utredning av frågan om

kommunal fondbildning samt framläggande för riksdagen av förslag till lagstiftning i ämnet.

Konstitutionsutskottet, som under hänvisning till de i propositionen framförda skälen förväntade, att den förnyade utredning, som ställts i utsikt, så snart ske kunde verkställdes, avstyrkte motionerna, och riksdagen beslöt i enlighet härmed.

Den i 1930 års proposition åberopade utredningen torde hava avsett skatteutjämningsberedningen, vilken därefter i december 1932 avgivit betänkande. Detta berör dock endast skatteutjämnningen mellan kommuner och icke skatteutjämnningen inom en och samma kommun. Ej heller finnes i betänkandet frågan om kommunal fondbildning berörd.

*Motionerna
I: 73 och
II: 148.*

I motionerna I:73 och II:148 vid årets riksdag anföres, att beträffande kommunal fondbildning frågan gäller två spörsmål, vilka ej äga sammanhang, nämligen *dels* den fondering, som avser att öka kommunernas kapitaltillgångar, *dels* den fondering, som är avsedd att öka den kommunala förvaltningens effektivitet samt att göra övergången mellan olika år i beskattningshänseende mindre märk- och kännbar. I motionerna framhålls, att kommunerna redan nu verkställa fondering, när det gäller ökning av kapitaltillgångarna. Genom inskränkning av amorteringstiden för lån till byggnadsföretag m. m., från 40 till 20 år, har Kungl. Maj:t faktiskt tvingat kommunerna att fondera för ökning av kapitaltillgångarna. Däremot, framhålla motionärerna vidare, äger kommun icke rätt fondera medel för fonder utan visst angivet ändamål eller för skatteutjämning. Vidare anföra motionärerna:

»Denna inskränkning i kommunernas självbestämmanderätt är obestriddigt till stor skada både i de enskilda kommunerna och för staten i flera avseenden. Den kunde möjligen försvaras under äldre tider, då den kommunala förvaltningen var betydligt mindre omfattande och dessutom inriktad på rent lokala och löpande behov, men knappast numera.

Med de senaste decenniernas ofantliga ökning av de kommunala uppgifterna och den kommunala förvaltningens omfattning synas de nuvarande reglerna försvåra en ändamålsenlig och effektiv kommunalförvaltning. Detta är särskilt fallet med de kommuner, där av en eller annan anledning det beslutande kommunala organet redan nu kan konstatera en lokal konjunktur rörelse i nedåt- eller uppåtgående riktning. De ha ingen möjlighet att besluta en både nödvändig och rimlig skatteutjämning och det finnes fall, där kommuner på så sätt direkt drivas till att mottaga utjämningsunderstöd. Som bevis på de orimliga förhållandena kan anföras att man där kan finna det förenligt med en praktisk realpolitik att för tillfället göra slut på kommunens samtliga tillgångar för att sedan kunna erhålla så mycket större utjämningsbidrag. Sådant borde dock varken ur statens eller skattebetalarnas synpunkt understödjas.»

Sedan i motionerna såsom exempel på kommun där fondering för skatteutjämning borde ske anförts Skellefteå landskommun med de starkt framåtgående samhällena Boliden och Strömsfors, framhålls vidare:

»Om således en utvidgning av den kommunala självstyrelsen i detta av-

seende synes nödvändig, finnas säkert de, som hysa betänkligheter med hänsyn till att en dylik fondbildning skulle kunna missbrukas. Enligt min uppfattning skulle risken härav kunna förebyggas, om de nya stadgandena om fondbildning intoges i kommunallagarna och finge bl. a. den innebörden att beslut om fondering skulle i likhet med beslut om lån underställas Kungl. Maj:ts prövning. Beslutet skulle därvid omfatta icke blott fonderingen, dess storlek och omfattning utan även sättet för fondens användning. Under sådana omständigheter kunde Kungl. Maj:t förhindra missbruk samt utöva erforderlig tillsyn över utvecklingen på detta område».

Motionen II:50 avser att förhindra att kommuner råka i ekonomiskt trångmål genom att skattemål, som rört sig om betydande belopp, efter besvär till kungl. kammarrätten och Kungl. Maj:t avdömts till kommunens nackdel.

*Motionen
II:50.*

I motionen anföres:

»Då som bekant dylika skattemål i regel draga synnerligen lång tid, oftast många år — i ett fall ända till nio — innan de bliva slutligt avgjorda, äro de på grundval av prövningsnämndens beskattningsåtgärd året efter denna taxering till kommunerna influtna skattebeloppen av kommunerna för länge sedan förbrukade, då de slutligen genom kungl. kammarrättens eller Kungl. Maj:ts utslag bliva skyldiga att till vederbörande skattebetalare återgälda de felaktigt upptaxerade beloppen.

Kommunerna sakna ju enligt gällande lag rätt till fondbildning och hava därigenom, särskilt under sjunkande konjunkturer och skatteunderlag, haft synnerligen svårt att gardera sig emot den plötsliga finansiella påfrestning, som ett dylikt sentima skattebesvärsavgörande innebär för dem. Ett flertal kommuner hava också hos statsmakterna måst göra framställning om extra ekonomiskt understöd för att kunna gå i land med återbärandet av de väldiga skatterestitutioner som blivit dem ålagda och motion om sådant stöd har även vid innevarande riksdag blivit väckt. (Åhus köping m. fl. kommuner.)

Det torde därför nu vara erforderligt och nödigt att på lagstiftningsvägen söka råda bot för de missförhållanden i fråga om kommunernas ekonomiska utveckling, som härutinnan råda, och tror jag för min del, att detta mål relativt lätt kan vinnas genom att till lagarna av den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse på landet och stad samt om församlingsstyrelse göra ett tillägg av innehåll, att sådana uppdebiterade kommunalutskylder, som äro beroende av taxeringsbeslut i taxerings- och prövningsnämnder, vilka inom laga tid före kalenderårets utgång av den skattskyldige eller dennes rättsinnehavare överklagats i högre instans, allteftersom de inflyta, ej få av den uttaxerande kommunen eller församlingen förbrukas för de löpande utgifterna, utan skola avsättas till en 'skatterestitutionsfond' och ej få från denna fond överföras till kommunens eller församlingens disponibla tillgångar, förrän slutligt laga kraftägende utslag rörande skattebesvären föreligger, vilket tilldömt kommunen eller församlingen skattebeloppen i fråga. Bifallas däremot besvären, återbetalas av fonden medel till den skattskyldige, vad enligt det slutliga utslaget denne åbelöper. Å fondens kapitalbehållning vid varje räkenskapsårs slut gottskrives fonden 5 procent årlig ränta. Kapital och upplupen ränta överföras i skilda poster vid räkenskapernas avslutande till följande år. Det må åläggas de kom-

munala revisorerna noga tillse, att dessa bestämmelser bliva av kommunernas och församlingarnas förvaltande organ till punkt och pricka iakttagna.

En på en överklagad taxering baserad utskyldsdebitering är ju att anse som en tvistig fordran och ingen reell tillgång och bör alltså icke av kommunerna upptagas och disponeras såsom sådan.

En viss svårighet vid tillämpningen av här föreslagna ordning ligger däruti, att en kommun vid uppgörande av sin stat för kommande år, vilket ju skall ske på landet före september och i stad före november månads utgång, ej har kännedom om, vilka av prövningsnämndens beslut bliva hos kungl. kammarrätten överklagade. Därav följer, att 1 års förskjutning måste ske i fråga om fondering av de utskyldsbelopp, som under kommande år inflyta på grund av vid årsskiftet överklagade taxeringsåtgärder, enär i annat fall brist skulle uppstå i den uttaxerande korporationens stat. Justering enligt detta förslag kan alltså ej ske förrän året efter det, då de tvistiga utskylderna inflyta, och dessa tvistiga utskyldsbelopp upptagas i staten för detta sistnämnda år såsom en kommunens skuld till den ovan omtalade skatterestitutionsfonden. Detta är ju en olägenhet, men huvudsaken vinnes dock, nämligen att kommunen och församlingen erhålla reserverade medel för att i sinom tid utan ansträngning eller statshjälp må kunna utanordna utdömda skatterestitutioner.

Genom införande av en sådan ordning stärkes även kommunernas ekonomi därigenom att, om skattebesvär i de högre instanserna avgöras till en kommuns förmån, en reserverad tillgång stiger upp och bliver disponibel för dess löpande utgifter.»

Utskottet.

Av det nu anförda beträffande föreliggande fråga ävensom av de utgifter som lämnats i motionerna framgår, att rätten för kommuner att bilda fonder samt reglering av denna rätt genom lagstiftning utgör ett spörsmål, som snarast möjligt behöver bringas till lösning. Det torde i ganska vidsträckt omfattning förekomma, att kommunerna utan att äga sådan rätt likväl upplägga fonder och därvid söka på olika sätt kringgå bestämmelserna och rådande rättspraxis. Därför är den osäkerhet, som råder beträffande kommunernas rätt att bilda fonder, icke till fördel för den kommunala förvaltningen. De hittills verkställda utredningarna torde såsom förut vid flera tillfällen framhållits icke kunna läggas till grund för en lagstiftning i ämnet. En förnyad och förutsättningslös utredning av hela spörsmålet med beaktande av de i motionerna I: 73 och II: 148 framförda synpunkterna bör därför komma till stånd. I samband härmed torde även den i motionen II: 50 berörda frågan böra göras till föremål för undersökning.

Huruvida den lagstiftning i ämnet, som sålunda snarast bör komma till stånd, lämpligen bör ske genom ändringar i kommunallagarna eller genom särskild lagstiftning torde få bero av utredningen. I varje fall bör denna lagstiftning jämväl omfatta kontrollbestämmelser mot missbruk av rätten till fondbildning. Utskottet anser sig emellertid sakna anledning att nu taga ställning till frågan om sådana kontrollbestämmelsers omfattning.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

1:o) att riksdagen i anledning av motionerna I:73 och II:148 ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om skyndsam utredning av frågan om kommunal fondbildning, varvid även bör beaktas innehållet i motionen II:50, samt om framläggande för riksdagen av förslag till lagbestämmelser i ämnet;

2:o) att motionen II:50, i den mån den icke härigenom kan anses besvarad, icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 1 mars 1934.

På konstitutionsutskottets vägnar:

C. A. REUTERSKIÖLD.

Närvarande: Herrar *Reuterskiöld, Hallén, Strömberg, Sundberg, Oscar Gottfrid Karlsson, Björkman, Bergman, David Pettersson, Larsén*, Ehrnberg, Källman, Borg, Magnusson* i Tumhult, *Andersson* i Igelboda, *Pehrsson* i Göteborg*, *Olsson* i Mora, *Lindmark**, *Wiklund**, *Eriksson* i Toftered* och *Svensson* i Landskrona.

* Ej närvarande vid justeringen.
