

Nr 228.

*Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag
angående skyldighet för kommun att avsätta medel till
skatteregleringsfond åren 1953 och 1954, m. m.; given
Stockholms slott den 31 mars 1952.*

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att antaga

dels härvid fogade förslag till lag angående skyldighet för kommun att avsätta medel till skatteregleringsfond åren 1953 och 1954,

dels ock härvid fogade förslag till lag angående ändring i vissa delar av lagen den 6 december 1946 (nr 727) om kommunal fondbildning.

GUSTAF ADOLF.

Per Edvin Sköld.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

I propositionen föreslås, att de mycket betydande avräkningslikvider, som kommunerna till följd av skatteunderlagets stegring erhåller under åren 1953 och 1954, till viss del skall avsättas till skatteregleringsfond. Den obligatoriska avsättningen föreslås omfatta halva avräkningslikviden eller, då underskott från tidigare år skall täckas i staten, hälften av vad som återstår av avräkningslikviden, sedan underskottet avdragits. Avsättningsskyldighet skall ej föreligga för kommuner, där den sammanlagda kommunala utdebiteringen för vederbörande år kommer att överstiga 15 kronor för skattekrona, och skall i andra kommuner begränsas, så att utdebiteringen ej genom avsättningen bringas att överstiga nämnda nivå.

Vidare föreslås vissa ändringar i kommunala fondbildningslagen. Dessa innebär i huvudsak, att gällande begränsningar av kommuns rätt att avsätta medel till skatteregleringsfond skall slopas och att kommun skall erhålla rätt att avsätta medel till allmän investeringsfond, avsedd för anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk. Vid det nya fondinstitutet blir förutsättningarna för avsättning enklare än vid avsättning till byggnads- och anläggningsfonder enligt 2 § d) i lagen, där principbeslut om byggnadens eller anläggningens utförande kräves. Samtidigt bereder den allmänna investeringsfonden kommunerna möjligheter att smidigt anpassa sina medelsdispositioner efter vad som erfordras för tillgodoseende av det vid varje tillfälle angelägnaste behovet, exempelvis med hänsyn till erhållna byggnadstillstånd.

Förslag

till

lag angående skyldighet för kommun att avsätta medel till skatteregleringsfond åren 1953 och 1954.

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Stad, köping, landskommun och landsting skola, där Konungen på grund av särskilda skäl icke annat medger, i utgifts- och inkomststaten för år 1953 till skatteregleringsfond avsätta ett belopp motsvarande minst hälften av vad den på grund av 1952 års taxering slutligt påförda kommunala inkomstskatten överskjuter det under år 1951 uppburna förskottet å sådan skatt.

Har kommunen underskott att täcka i nämnda utgifts- och inkomststat, må fondavsättningen begränsas till ett belopp motsvarande hälften av vad som återstår sedan från skillnaden mellan nyssnämnda slutliga skatt och förskott avdragits berörda underskott.

Skulle i stad, köping eller landskommun den sammanlagda utdebiteringen för år 1953 till den borgerliga kommunen, församlingen, särskilt skoldistrikt samt landstinget, utan hänsyn tagen till fondavsättning som nyss sagts, komma att överstiga 15 kronor för skattekrona, skall skyldighet att göra avsättning ej föreligga. Skulle den sammanlagda utdebiteringen genom den i första och andra stycket föreskrivna fondavsättningen bringas att överstiga 15 kronor för skattekrona, skall skyldigheten i motsvarande mån begränsas. Omfattar kommun flera församlingar eller skoldistrikt med olika utdebitering, skall vid bedömande av den sammanlagda utdebiteringen hänsyn tagas till den högsta utdebiteringen.

Har kommun vid statens fastställande eller senare ej fattat beslut om sådan avsättning till skatteregleringsfond som förut angivits, skall länsstyrelse vid utbetalning under år 1953 av kommunen tillkommande allmän kommunalskatt innehålla ett belopp motsvarande den avsättning, som bort hava beslutas.

2 §.

Bestämmelserna i 1 § skola äga motsvarande tillämpning beträffande år 1954.

3 §.

Konungen äger utfärda erforderliga tillämpningsföreskrifter till denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1952.

Förslag

till

lag angående ändring i vissa delar av lagen den 6 december 1946
(nr 727) om kommunal fondbildning.

Härigenom förordnas att 1, 4 och 8 §§ lagen den 6 december 1946 om kommunal fondbildning skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives, samt att i samma lag skall, närmast efter 3 §, under rubriken »Om allmän investeringsfond» införas en ny paragraf, betecknad 3 a §, av nedan angiven lydelse.

Inledande bestämmelse.

1 §.

Kommun äger — — — till fond.

Sådan fond är:

särskild fond — — — kommunalt behov;

allmän investeringsfond;

skatteregleringsfond för — — — utdebiteringen; eller

tillfällig fond.

Att kommun — — — 6 §.

Om allmän investeringsfond.

3 a §.

Kommun äger att i den ordning, som eljest stadgas för kommunala beslut, till allmän investeringsfond avsätta medel för anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk. Beslut att taga medel ur fonden i anspråk för annat ändamål skall för att vinna bindande kraft underställas Konungens prövning och fastställelse.

Om skatteregleringsfond.

4 §.

I samband — — — ur fonden.

Beslut att taga medel ur fonden i anspråk må ej avse mer än en tredjedel av det högsta belopp, vartill fonden beräknas uppgå vid utgången av det år beslutet fattas eller uppgått vid utgången av något av de två närmast föregående åren.

Gemensamma bestämmelser.

8 §.

Fonds medel — — — äro tillgängliga.

Fonds medel må ej utan tillstånd av länsstyrelsen anbringas annorlunda än hos bank eller centralkassa för jordbrukskredit eller å postgirokonto eller i sådana tillgångar, i vilka förmyndare äger utan överförmyndarens tillstånd anbringa omyndigs medel.

Vad nu — — — än penningmedel.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1952.

Kommun må utan inhämtande av Konungens medgivande i varje särskilt fall besluta om överförande till allmän investeringsfond av medel från fond av annat slag än i 1 eller 11 § lagen den 6 december 1946 om kommunal fondbildning avses, under förutsättning att fonden bildats före den 1 juli 1952.

*Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans
Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den
31 mars 1952.*

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden
SKÖLD, ZETTERBERG, TORSTEN NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON,
LINGMAN, HAMMARSKJÖLD, HEDLUND, PERSSON, HJALMAR NILSON, LINDELL.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Sköld, anmäler efter gemensam beredning med chefen för inrikesdepartementet dels förslag till *lag angående skyldighet för kommun att avsätta medel till skatteregleringsfond åren 1953 och 1954*, dels ock förslag till *lag angående ändring i vissa delar av lagen den 6 december 1946 (nr 727) om kommunal fondbildning*.

**I. AVSÄTTNING TILL SKATTEREGLERINGSFOND AV DE
KOMMUNERNA FÖR ÅREN 1953 OCH 1954 TILL-
KOMMANDE AVRÄKNINGSLIKVIDERNA.**

I en inom finansdepartementet i mars 1952 upprättad promemoria har redovisats resultaten av en inom departementet verkställd undersökning rörande förekomsten och den beräknade storleken av kommunernas skatteregleringsfonder vid utgången av år 1952 samt vissa beräkningar rörande kommunernas finanser under åren 1953 och 1954, särskilt med hänsyn till verkningarna av det mellan staten och kommunerna gällande avräknings-systemet. Under sistnämnda två år beräknas kommunerna enligt vad i promemorian anföres till följd av stegringen i inkomstskatteunderlagen erhålla mycket betydande avräkningslikvider, överstigande under vartdera året ett belopp av 500 miljoner kronor. Mot bakgrunden av avräkningssystemets funktionssätt, som under en uppgångsperiod genom avräkningslikviderna ger kommunerna en skenbart alltför gynnsam inkomstsituation och vid en nedgång drabbar dem dubbelt hårt genom motsvarande avräkningsskulder till staten, har i promemorian belysts huru otillräckliga föreliggande skatteregleringsfonder, som stanna vid i runt tal 300 miljoner kronor, skulle vara för att förebygga betydande kommunala skattechöjningar redan vid en stabilisering av den allmänna inkomstnivån.

I promemorian framhålls att statens uppbörd och utbetalning av kommunalskatt skapat ett i viss mån likartat läge för statsbudgetens del, där det är angeläget tillse, att de för kommunerna uppburna pengarna icke skapa ett missvisande budgetöverskott utan att dessa medel, i den mån de överstiger de aktuella utbetalningarna till kommunerna, i stället fon-

deras vid sidan av budgeten i avvaktan på utbetalningen till kommunerna. I anslutning härtill har i promemorian föreslagits, att avräkningslikviderna till viss del skulle under åren 1953 och 1954 avsättas till skatteregleringsfonder hos kommunerna. Genom en sådan åtgärd skulle åstadkommas en angelägen utjämning av kommunernas för utgifter disponibla inkomster samtidigt som det penningpolitiska behov, som låg till grund för det vid 1951 års riksdag anmälda förslaget om ökad skattefinansiering av de kommunala investeringarna, bleve tillgodosett.

Den obligatoriska avsättningen till skatteregleringsfond har ifrågasatts skola begränsas till ett belopp motsvarande hälften av den avräkningslikvid, som kommun äger uppbära under åren 1953 och 1954. I den mån underskott från tidigare års stater skulle föreligga att täcka, har dock förutsatts att dessa först skulle få avdragas från avräkningslikviden. Generellt undantag har föreslagits för stad, köping eller landskommun, där den sammanlagda kommunala utdebiteringen för vederbörande år oavsett fondavsättningen kommer att överstiga 15 kronor för skattekrona. Kungl. Maj:t skulle därjämte äga på grund av speciella skäl medgiva viss kommun undantag från avsättningsskyldigheten.

Över den inom finansdepartementet upprättade promemorian har yttranden avgivits av *Svenska stadsförbundet*, *Svenska landskommunernas förbund* och *Svenska landstingsförbundet*.

Jag torde i det följande få lämna en redogörelse för det huvudsakliga innehållet i förenämnda promemoria och yttrandena över densamma.

Finansdepartementets promemoria.

Till en början må i huvudsaklig anslutning till vad i promemorian anföres lämnas en kort redogörelse för hur gällande avräkningssystem mellan stat och kommun fungerar och för tidigare framkomna förslag att råda bot på därmed förbundna olägenheter.

Det nuvarande avräkningssystemet vid källskatteuppbörden innebär ur kommunal synpunkt, att kommunen för att täcka ett följande års utdebiteringsbehov har att besluta om den skattesats, varmed källskatt skall uttagas detta år, på grundval av föregående års taxering och att förskott på denna källskatt, beräknat efter enahanda grund, under det följande året utgår till kommunen. Sedermera äger dock kommunen erhålla slutlig redovisning av inkomstskatten efter den taxering, som slutligen träffar de med ifrågavarande källskatt belagda inkomsterna. Det är sålunda två års mellanrum mellan den taxering, som ligger till grund för beslutet om källskatten och förskottet därå, och den taxering, som bestämmer vad kommunen slutligt får in på grund av beslutet. Eftersom skatteunderlaget på två år kan förändras högst avsevärt, betyder det, att systemet kan medföra stora skillnader mellan slutlig inkomstskatt och uppburet förskott.

Hur avräkningssystemet fungerar torde bli klarare genom följande tidsangivelser.

Kommuns fordran hos statsverket vid ingången av år 1953 kommer att utgöras dels av det belopp, som med ledning av 1952 års taxering till kommunal inkomstskatt beslutats till utdebitering för år 1953 och som kommunen under år 1953 äger uppbära såsom förskott, dels ock av ett belopp motsvarande skillnaden mellan å ena sidan den i slutlig skatt ingående allmänna kommunalskatt (kommunal inkomstskatt och fastighetsskatt), som debiteras på grundval av 1952 års taxering, och å andra sidan det på grundval av 1950 års taxering fastställda förskott å sagda inkomstskatt, som kommunen under år 1951 uppburit av statsverket. Om man bortser från fastighetsskatten, kommer sålunda avräkningslikviden för år 1953 att utgöra ett belopp, motsvarande de för år 1951 gällande preliminära kommunala inkomstskattesatserna multiplicerade med ökningen av inkomstskatteunderlaget mellan 1950 och 1952 års taxeringar (motsvarande de allmänna inkomststegringarna mellan åren 1949 och 1951).

Under källskattesystemets hittillsvarande tid har inkomstunderlaget i stort sett varit i stigande, och kommunerna ha för den skull kunnat erhålla mycket betydande, ej sällan opåräknade avräkningslikvider från staten. Under åren 1953 och 1954 kunna dessa avräkningslikvider beräknas bli exceptionellt stora till följd av de under åren 1950—1952 inträdda inkomstförskjutningarna. Först då resultatet av 1952 års taxering föreligger, kan storleken av avräkningslikviderna för år 1953 definitivt fastställas. En preliminär beräkning har emellertid verkställts inom finansdepartementet, vilken givit vid handen att det sammanlagda belopp i avräkningslikvider, som under år 1953 skall utbetalas till kommunerna, kommer att uppgå till i runt tal 500 miljoner kronor. Storleksordningen av detta belopp framgår av en jämförelse med det totala belopp kommunalskatt, som enligt riksräkenskapsverkets i statsverkspropositionen redovisade uppskattningar beräknats skola utbetalas till kommunerna under år 1952, nämligen omkring 2 260 miljoner kronor (inklusive avräkningslikvider på 185 miljoner kronor och fastighetsskatt på 190 miljoner kronor). Avräkningslikviderna under år 1953 skulle sålunda motsvara mellan en femtedel och en fjärdedel av hela det kommunala utdebiteringsbehovet innevarande år.

För år 1954 kunna ifrågakommande avräkningslikvider beräknas uppgå till ännu större belopp än under år 1953, beroende både på att den allmänna inkomstökningen från år 1950 till år 1952 kan antagas bli mera betydande än ökningen från år 1949 till år 1951 och att de kommunala skattesatserna vid 1952 års preliminärskatt ligga ej oväsentligt högre än 1951 års skattesatser.

Vid en nedgång i det kommunala skatteunderlaget inträffar det motsatta resultatet, nämligen att kommunerna få en skuld att betala till statsverket. Under åren 1953 och 1954 torde detta knappast förekomma annat än möjligen för någon enstaka kommun. Skulle emellertid inträffa att den slut-

liga skatten enligt 1952 års taxering understeg det förskott, som kommunen under år 1951 uppburit, skall kommunens fordran vid ingången av år 1953 utgöras av det belopp, som på grundval av 1952 års taxering till kommunal inkomstskatt beslutats till utdebitering för år 1953 och som kommunen under år 1953 äger uppbära såsom förskott, minskat med det belopp, varmed den allmänna kommunalskatt, som påförts på grundval av 1952 års taxering, understigit det under år 1951 uppburna förskottet. En mera betydande nedgång i skatteunderlaget träffar en kommuns ekonomi dubbelt hårt därigenom att utgifterna ökas på grund av statsverkets fordran och att den högre utgiftssumman skall utdebiteras på ett minskat skatteunderlag.

Tidigare förslag om omprövning av gällande avräkningssystem eller införande av laglig skyldighet att fondera avräkningslikvider.

I promemorian har vidare erinrats om den tidigare diskussionen om avräkningssystemets ogynnsamma verkningar. I huvudsak har anförts följande.

De spörsmål, som gällande avräkningssystem vid källskatteuppbörden kunna medföra för den kommunala hushållningen, ha tidigare varit föremål för uppmärksamhet. I ett den 20 november 1950 avgivet betänkande om förfarandet vid fastställande av provisorisk skatteersättning till kommunerna m. m. framförde *kommunala skattelindringsutredningen*¹ ett förslag om en utredning för omprövning av systemet med hänsyn till dess nackdelar i olika avseenden. Om systemet skulle bibehållas, vore det enligt utredningens mening angeläget att skyndsamt få klarhet om vilka möjligheter kommunerna hade att reda sig vid en konjunkturedgång och om de åtgärder, som i dylikt fall vore erforderliga för skapande av nödiga reserver. Såsom en åtgärd i sådant syfte nämndes införandet av laglig skyldighet för kommunerna att i viss omfattning fondera avräkningslikvider under de perioder, då inkomstskatteunderlaget stiger. Kommunala skattelindringsutredningen hade vid sitt arbete med de kommunala skattefrågorna kommit till den uppfattningen att det ur vissa synpunkter vore önskvärt att det nuvarande avräkningssystemet avskaffades. I det följande lämnas en kort sammanfattning av utredningens synpunkter, vilka alternativt innefatta en motive-ring för kravet på fondering av de exceptionellt stora avräkningslikviderna under de närmaste åren. Utredningen har bland annat framhållit följande om tillkomsten av det nuvarande systemet.

Nu gällande avräkningssystem beslöts av riksdagen med avvikelse från det av Kungl. Maj:t ursprungligen framlagda förslaget vid källskattesystemets införande. Enligt det ursprungliga förslaget skulle kommunen äga slutligt uppbära det belopp, som enligt nuvarande system utgår såsom förskott å källskatt, och därmed skulle avräkningen vara klar. Det belopp, som

¹ Utredningen bestod av expeditionschefen i finansdepartementet O. H. Klacken-berg (ordf.) och sekreteraren hos svenska landskommunernas förbund S. Järdler med kansli-sekreteraren E. R. Skiöld som sekreterare.

kommunen med hänsyn till utdebiteringsbehovet beslöt utdebitera på grundval av senast föreliggande taxering, skulle kommunen ock äga uppbära. Skälet till riksdagens ståndpunktstagande torde främst ha varit antagandet, att kommunerna skulle i långa loppet göra icke obetydliga förluster av skattemedel, genom att icke utfå den slutliga skatten, eftersom inkomsternas allmänna utvecklingslinje vore stigande och nedgångsåren under ett konjunkturförlopp i regel vore färre än uppgångsåren. Staten skulle sålunda tillföras intäkter på kommunalbeskattningens grund, som vore oförmånligare särskilt för de mindre inkomsttagarna.

De senast gångna åren med ständigt stigande penninginkomster ha varit i hög grad gynnsamma för kommunerna i enlighet med den av riksdagen anlagda synpunkten. En fortgående allmän stegring av kommunernas skatteunderlag har ägt rum och kommunerna ha på grund härav vid avräkningens verkställande i regel haft stundom mycket betydande fordringar å statsverket.

Utredningen har särskilt framhållit följande svårigheter eller nackdelar med det nuvarande avräkningssystemet.

1) Kommunerna komma att drabbas av allvarliga ekonomiska svårigheter, om och när en gång en vändning i inkomstutvecklingen inträffar. Vid nedgång i kommunernas skatteunderlag medför avräkningsförfarandet, att staten i stället får fordringar mot kommunerna. Dessa skulder torde bli rätt pressande för många kommuner att betala. Kommunen skall ju för det första utdebitera sina normala utgifter på ett lägre skatteunderlag än tidigare, vilket i och för sig torde medföra höjning av utdebiteringen per skattekrona. Måhända komma tillika de sociala utgifterna till följd av arbetslöshet och depression att öka. För det andra måste avräkningsskulden till statsverket betalas, och, i den mån skatteregleringsfonder icke finnas disponibla, täckas genom ytterligare skattehöjning. Sistnämnda höjning kommer att bli desto kännbarare, som utdebiteringen måste ske på ett fallande skatteunderlag. Tyvärr ha kommunerna endast i begränsad utsträckning avsatt tidigare influtna avräkningslikvider, trots de uttalanden om önskvärdheten av sådana fondavsättningar, som gjordes vid systemets införande.

2) Kommunindelningsreformen accentuerar ytterligare riskerna för ogynnsamma verkningar av avräkningsförfarandet. Många småkommuner ha nämligen inför sammanslagningen tårt på sina tillgångar och i varje fall underlåtit att genom avsättningar till skatteregleringsfond gardera sig mot framtida risker av nedgång i skatteunderlaget. De nybildade storkommunerna, som ofta torde få taga på sig kostnaderna för tidigare eftersatta byggnadsbehov på olika områden, kunna på sina håll vid en konjunktursvängning få synnerligen stora svårigheter att klara situationen.

Ur allmän synpunkt måste det nuvarande avräkningssystemet anses irrationellt, eftersom det är ägnat att åstadkomma större svängningar i den kommunala utdebiteringen än nödigt och att skärpa konjunkturens verkningar för kommunerna. I ett depressionsläge tvingar det upp kommunalskatterna genom att indriva skulder till staten och lamslår kommunernas möjligheter att driva en aktiv konjunkturpolitik.

3) Det nuvarande avräkningsförfarandet utgör och har i hög grad utgjort en osäkerhetsfaktor i den kommunala hushållningen även såtillvida, att kommunalmännen på många håll icke behärskat delsamma. Storleken av den kommunen tillkommande allmänna kommunalskatten har i en stor del av rikets kommuner beräknats felaktigt i inkomst- och utgiftsstaterna, trots att ett ganska omfattande upplysningsarbete ägt rum på denna punkt. Under den tid, då systemet givit oväntade inkomster, har osäkerheten ju

varit mindre svår att tåla, men då överraskningarna komma i form av oväntade skulder, när skatteunderlaget sjunker, blir det bekymmersammare. För den kommunala hushållningen skulle det vara tryggare och naturligare att av staten få ut just det belopp, som beräknats vara erforderligt för täckande av utgifterna och som man avsett att täcka genom den på basis av föregående års skatteunderlag beslutade skattesatsen.

4) Om det nuvarande avräkningssystemet framstått som alltför invecklat för många kommunalmän, komma svarigheterna att bemästra systemet objektivt sett att öka efter kommunindelningsreformen. Under de första åren skola i storkommunen beräknas olika avräkningslikvider för envar av småkommunerna, vilket, särskilt om dessa uppgå till ett större antal, kan bli besvärligt. Svårigheterna bli bestående, i den mån den kyrkliga indelningen bibehålles i framtiden.

En riktig fördelning är i och för sig ingen lätt uppgift, så snart den avser flera kyrkliga kommuner. Man torde kunna utgå från att efter kommunindelningsreformens genomförande, då de nybildade kommunerna i regel omfatta flera och kunna omfatta ända upp till 18 församlingar, denna fördelning blir mycket svår att verkställa. Enligt utredningens mening bör denna uppgift påläggas länsstyrelserna.

5) En övergång till ett enklare avräkningssystem skulle även medföra den fördelen, att man vid förhandsberäkningen av statsverkets inkomster bleve fri från det osäkerhetsmoment, som det nuvarande systemet medför. Detta är emellertid ett skäl av underordnad betydelse i förevarande sammanhang.

Slutligen har utredningen med hänsyn till den sannolika obenägenheten på kommunalt håll att godtaga ett system, som i långa loppet kunde befaras bereda statskassan intäkter, uttagna på kommunalbeskattnings grund, framkastat tanken att avräkningssystemet kunde avskaffas för de enskilda kommunerna, som alltså skulle få ut exakt det belopp, som avsetts med utdebiteringsbeslutet på basis av nästföregående års taxering, men att ett slags slutavräkning likväl skulle bibehållas mellan statsverket och samtliga kommuner såsom en helhet. Vid en ökning av det totala kommunala skatteunderlaget skulle ett belopp motsvarande den beräknade summan av avräkningslikviderna då tillföras en fond, reserverad för kommunala ändamål, förslagsvis skatteutjämning. Vid fallande skatteunderlag finge fonden på motsvarande sätt påföras en skuld till statsverket.

Vid *remissbehandlingen* tillstyrktes kommunala skattelindringsutredningens förslag att frågan om det nuvarande avräkningssystemet vid skatteuppbörden skulle upptagas till skyndsamt omprövning av det övervägande antalet myndigheter, nämligen *kammarkollegiet*, *statskontoret*, *konjunkturinstitutet*, *22 länsstyrelser* och *1949 års uppbördssakkunniga*. Förslaget avstyrktes av *överståthållarämbetet* — som dock ansåg uppmärksamhet böra ägnas åt svårigheterna vid en konjunktur nedgång, därvid om så skulle erfordras laga skyldighet till fondering av avräkningslikvider borde övervägas — och *två länsstyrelser* (Göteborgs och Bohus län samt Gävleborgs län). *Riksräkenskapsverket* var tveksamt, om systemet redan nu borde omprövas.

Av de kommunala förbunden tillstyrkte *svenska landskommunernas förbund* förslaget och underströk tillika, att ett bibehållande av det nuva-

rande systemet nödvändiggjorde en vidgad rätt att avsätta medel till skatteregleringsfond. *Svenska landstingsförbundet* var tveksamt om behovet av en omprövning så snart efter systemets tillkomst men anslöt sig likväl till tanken på en förutsättningslös utredning. *Svenska stadsförbundet* avstyrkte bestämt förslaget om en utredning i det angivna syftet och kunde icke heller finna tanken på ett kollektivt avräkningsförfarande genom en för kommunerna gemensam fond förtjänt av närmare övervägande. Stadsförbundet fann det däremot befogat att det toges under övervägande om en laglig skyldighet borde införas för kommunerna att i viss omfattning fondera avräkningslikvider i syfte att skapa skydd mot allvarliga ekonomiska påfrestningar vid en lågkonjunktur. Stadsförbundet yttrade vidare.

Härvid bör dock särskilt beaktas, att en dylik skyldighet icke utsträcker längre än som verkligen kan anses för ändamålet behövt. På grund av de hittillsvarande erfarenheterna har man att periodvis räkna med så stora avräkningslikvider till kommunerna, att de ifrågasatta fonderingsreglerna givetvis icke böra innebära skyldighet att under alla förhållanden fondera likvidens hela belopp eller att under obegränsad tid fortsätta med sådan fondering oberoende av vilken storlek fonden redan uppnått.

Flertalet av de hörda kommunerna tillstyrkte utredningsförslaget. De hörda större städerna avstyrkte däremot detsamma. *Stadskollegiet i Stockholm* har därvid åberopat ett yttrande av finansborgarrådet *J. Bergvall*. I yttrandet underströkos möjligheterna att genom upplysningsverksamhet från såväl statens som de kommunala förbundens sida påverka kommunerna att vid goda konjunkturer med stora fonderingsbelopp vid skatteavräkningen avsätta medel till skatteregleringsfonder. Om åsyftat resultat ej nåddes, borde enligt yttrandet övervägas att genom lagstiftning föreskriva skyldighet för kommunerna att fondera medel i den utsträckning, som kunde anses erforderlig för att möta en lågkonjunktur.

Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är *konjunkturinstitutets* utlåtande, där problemet upptagits till principiell bedömning utifrån allmänna samhällsekonomiska synpunkter. Efter att ha berört hurusom avräkningssystemet vid källskatten blivit en faktor, som för statsbudgetens vidkommande försvårade överblicken och planläggningen vid finanspolitiken, har konjunkturinstitutet framhållit att svårigheten på den kommunala sidan framför allt syntes vara, att systemet under en sådan inflationsperiod, som rätt efter kriget, sannolikt dreve upp den kommunala utgiftsbenägenheten. Orsaken härtill vore närmast, att kommunalmännen under rådande förhållanden hade ytterst svårt att överblicka inkomstutvecklingen. Institutet anknöt för en exemplifiering till det då aktuella läget och anförde följande.

Därest icke tillräckliga fonderade medel kunna tas i anspråk, tvingas kommunerna för år 1951 sannolikt i många fall höja sina utdebiteringar för att få täckning för förutsedda löne- och kostnadsstegringar. Højningarna bero bland annat på att inkomsterna icke kunnat beräknas på det aktuella privata inkomstläget utan att debiteringen måst fastställas med ledning av

föregående års taxeringar. Antar man att de nya utdebiteringarna bestå under 1952, skulle för 1953 vid oförändrad utgiftsstandard det då inflytande stora avräkningsbeloppet på 1951 års förskott kunna medge en del sänkningar av debiteringarna — eller alternativt en viss fondering av skattemedel för mötandet av framtida nya kastningar i löne- och kostnadsutvecklingen. Det är emellertid även möjligt, att det vidare inkomstutrymmet 1953 utnyttjas för en ytterligare expansion av de kommunala utgifterna. Man har därmed ett högre utgångsläge för utdebiteringarna bestående, när eventuellt i framtiden en större uppjustering av löner och kostnader på nytt framtvingar en höjning av skattesatserna.

En kommunal utgifts- och inkomstspiral av denna art är, har institutet framhållit, uppenbarligen särskilt allvarlig under en inflationsperiod, då det gäller att begränsa efterfrågan.

Efter en redogörelse för de årliga stegringarna i kommunernas utgifter mellan åren 1946 och 1950 har institutet anfört följande om behovet av en fondering av avräkningslikviderna.

Man har anledning överväga, om icke med hänsyn till det aktuella konjunkturläget en viss begränsning av den kommunala utgiftsexpansionen borde eftersträvas. Ett sådant mål skulle man till en del kunna nå genom en fondering (helt eller delvis) av de avräkningsbelopp som förfalla till betalning under de närmaste åren. En sådan fondering bör syfta till en utjämning i kommunernas inkomstutveckling och till att den av avräkningssystemet orsakade tendensen till uppskruvning av den kommunala utgiftsbenägenheten förhindras.

En fondering av avräkningsbeloppen är även enligt konjunkturinstitutets åsikt påkallad om man, såsom utredningen, anser sig ha anledning räkna med att det kommunala skatteunderlaget i framtiden kommer att falla. En sådan situation kommer för kommunerna att resultera i negativa avräkningsbelopp, sålunda i skulder till staten, och kan därest en fondering av skattemedel tidigare icke ägt rum tvinga kommunerna till höjda uttaxeringar för att likvidera dessa skulder. Även i det nämnda läget skulle man sålunda få en av avräkningssystemet föranledd skärpning av konjunktursituationen.

I avvaktan på att den förordade utredningen hinner verkställas och att resultaten därav få praktisk tillämpning, synes det emellertid institutet lämpligt, att man redan nu överväger, hur något slags fondering — hos kommunerna eller hos statsverket — kan åstadkommas av de avräkningsbelopp, som med det nuvarande systemet komma att tillfalla kommunerna år 1952 och 1953. En sådan fondering synes böra kombineras med en fondering även av de tillfälliga »vinster» av kommunalskattemedel, som i framtiden kan komma att tillfalla statsverket. Genom den senare åtgärden skulle man kunna undvika de variationer i driftbudgetens inkomster, som förorsakas av avräkningssystemet.

Även 1949 års *uppbördssakkunniga* ha strukit under att svårigheterna med nuvarande system i viss mån kunde avhjälpas genom avsättning av medel till skatteregleringsfonder under tider av *uppgående* konjunkturer. Som alternativ till en statlig utjämningsfond ansågo de sakkunniga böra övervägas obligatorisk skyldighet för kommunerna att verkställa avsättningar till egna skatteregleringsfonder.

Undersökning rörande storleken och behovet av kommunala skatteregleringsfonder.

I promemorian har lämnats i huvudsak följande redogörelse för resultatet av finansdepartementets undersökning av de förekommande kommunala skatteregleringsfondernas storlek och behovet av sådana fonder vid ändringar i inkomstutvecklingen.

I syfte att klarlägga behovet inom olika kommuner av avsättningar till skatteregleringsfonder har inom finansdepartementet verkställts en undersökning rörande den beräknade storleken av förefintliga skatteregleringsfonder vid utgången av år 1952. Uppgifter ha begärts från samtliga städer, landskommuner, köpingar och municipalsamhällen samt landsting. De kyrkliga kommunerna ha lämnats utanför. I den mån avsättningar till dylika fonder förekommit inom de kyrkliga förvaltningarna, ha dessa varit av så ringa omfattning att de ansetts sakna betydelse i detta sammanhang. Från de förutnämnda kommunerna har tillika begärts uppgifter dels om de belopp, som i 1952 års stater tagits i anspråk från, respektive avsatts till skatteregleringsfond, dels ock om de ungefärliga beräknade underskotten för år 1951 att täckas i 1953 års stat.

En närmare redovisning för undersökningens resultat för olika slag av kommuner m. m. torde få lämnas i bilaga till statsrådsprotokollet i detta ärende (*Bilaga 1*).

Ehuru uppgifter ej erhållits från samtliga kommuner, torde föreliggande uppgifter vara tillräckligt omfattande för att kunna användas vid den här avsedda bedömningen.

Vid utgången av år 1952 kunna de kommunala skatteregleringsfonderna beräknas uppgå till icke fullt 310 miljoner kronor, varav något mer än hälften faller på städerna, eller 157 miljoner kronor. För landsting och landskommuner stanna skatteregleringsfonderna vid ungefär samma belopp, 67 respektive 71 miljoner kronor.

Avsättningarna till skatteregleringsfonder i 1952 års stater ha varit obetydliga, omkring 11 miljoner kronor, och väsentligt mindre än de belopp som under året tagits i anspråk från sådana fonder. Sistnämnda belopp uppgår till omkring 40 miljoner kronor. Dessa siffror torde främst återspegla det för kommunerna relativt vanskliga budgetläget under år 1952 i skarven mellan två penningvärden. De av den starkt höjda löne- och prisnivån bestämda kommunala utgifterna skulle detta år täckas genom utdebitering på ett skatteunderlag motsvarande 1950 års inkomstnivå, alltså före den stora förskjutningen uppåt. I mindre mån medverkade även ökningen av de kommunala ortsavdragen.

Löne- och prishöjningarna efter devalveringen hade i viss utsträckning slagit igenom redan under år 1951 och föranlett betydande underskott i 1951 års stater. Enligt de erhållna uppgifterna uppgå de sannolika underskotten för detta år, att täckas i 1953 års stater, sammanlagt till icke mindre än nära 90 miljoner kronor.

För att bedöma betydelsen av den reserv som föreliggande kommunala skatteregleringsfonder på i runt tal 300 miljoner kronor representerar kan det vara rimligt att ställa frågan, i vilken utsträckning dessa fonder skulle förslå att hindra eller lindra den skattehöjning, som eljest skulle bli erforderlig vid en mindre svängning nedåt av inkomsterna, exempelvis 10 %. Det kan vara enklast att taga sin utgångspunkt i kommunernas skattein-

komst- och utgiftssummor år 1952 och att — endast för att klargöra de kvantitativa förändringarna i budgetsituationen vid en nedgång — göra det i och för sig orealistiska antagandet att resultatet av 1953 års taxering skulle medföra en minskning av skatteunderlaget i förhållande till 1951 års taxering med 10 % — i stället för i verkligheten en ökning på kanske 35 %. Det torde vara rimligt att i konsekvens därmed antaga, att utgifterna i 1954 års stater, om man bortser från den till följd av skatteunderlagets minskning uppkommande skulden till statsverket, stå kvar vid 1952 års nivå och man sålunda bortser både från möjligheten att pressa ner de kommunala utgifterna och från möjligheten att arbetslöshetskostnader och liknande sociala utgifter kunna komma till vid en konjunkturunedgång.

Enligt riksräkenskapsverkets beräkningar utgör summan av 1952 års skatteutbetalningar till kommunerna 2 260 miljoner kronor (= 1 880 miljoner kronor inkomstskatteförskott + 185 miljoner kronor avräkningslikvider och 195 miljoner kronor fastighetsskatt). 1951 års inkomstskatteunderlag (efter reduktion för ortsavdragens höjning), som utgör 148,5 miljoner skattekröner, antages sålunda nedgå med 10 % till 133,65 miljoner kronor. Vad skulle då inträffa med den kommunala utdebiteringen, som för 1952 beräknats till i genomsnitt 12 kronor 66 öre för skattekröna? Budgetläget skulle bli försämrat i tre avseenden:

1) genom bortfallet av de i 1952 års stater ingående avräkningslikviderna om 185 miljoner kronor, motsvarande en skattestegring av 1.38 kr./skr.

2) förlust av 10 % av inkomstskatten genom minskningen i skatteunderlag, 188 miljoner kronor, motsvarande en skattestegring av 1.41 kr./skr.

3) skulden till statsverket till följd av minskningen i skatteunderlaget å 188 miljoner kronor, motsvarande en skattestegring av 1.41 kr./skr.

Om intäkterna av fastighetsskatterna på grund av den pågående fastighetstaxeringen m. m. finge antagas stiga till 250 miljoner kronor mot 195 miljoner kronor 1952, eller 55 miljoner kronor mera, begränsade det skattehöjningen med 41 öre, eller till 3.79 kr. för skattekröna.

Med de angivna antagandena skulle de kommunala skattesatserna sålunda stiga från i genomsnitt 12 kronor 66 öre för år 1952 till 16 kronor 45 öre per skattekröna för år 1954¹. Utan hjälp från skatteregleringsfonder skulle stegringen sålunda bli omkring 30 % redan vid en så måttlig nedgång i skatteunderlaget som 10 %.

Vilken hjälp skulle då de föreliggande skatteregleringsfonderna på ej fullt 310 miljoner kronor erbjuda, om de toges i anspråk i hela den utsträckning som kommunala fondbildningslagen medger, eller med högst en tredjedel av fondernas belopp? Från fonderna skulle sålunda kunna täckas ett hål i staterna på omkring 103 miljoner kronor. Det utdebiteringsbehov, som skulle täckas genom preliminärskatten, begränsades då till 2 095 miljoner kronor. Den genomsnittliga kommunala skattehöjningen skulle därigenom ingalunda utebli men stanna vid ett 77 öre lägre belopp, eller 3 kronor 2 öre per skattekröna, motsvarande 24 % skattehöjning, eller till nivån 15 kronor 68 öre.

¹ För kontrollens skull må totalbeloppen angivas: Såsom preliminär inkomstskatt för år 1954 skulle utdebiteras ett belopp motsvarande 1952 års skatteutbetalning av (2 260 miljoner kronor) + skulden till statsverket (188 miljoner kronor) — fastighetsskatt (250 miljoner kronor), tillhopa 2 198 miljoner kronor, på ett inkomstskatteunderlag, som utgör 133,65 miljoner skattekröner i stället för 148,5 miljoner skattekröner för år 1952.

De hos kommunerna nu förekommande skatteregleringsfonderna skulle sålunda långt ifrån förslå att hindra en skattehöjning ens vid en mindre nedgång i skatteunderlaget. För att helt förebygga en skattehöjning vid den antagna 10-procentiga nedgången hade utdebiteringsbehovet måst nedbringas till 1 692 miljoner kronor ($= 12.66 \times 133.65$ miljoner kronor), eller med 506 miljoner kronor. Om detta belopp skulle jämlikt fondbildningslagens bestämmelser ha hämtats från skatteregleringsfonder, skulle dessa fonder sammanlagt ha måst uppgå till ett tre gånger så stort belopp, 1 518 miljoner kronor. Det skulle alltså ha krävts, att de kommunala skatteregleringsfonderna varit femdubblade i förhållande till de nu föreliggande beloppen.

Därest antagandet om en nedgång i skatteunderlaget i dagens läge skulle anses såsom en alltför långt bort belägen möjlighet, kan man gärna belysa situationen vid ett kanske mer realistiskt antagande, nämligen att skatteunderlaget vid 1954 års taxering stagnerar på samma nivå som vid 1952 års taxering. Utgifterna år 1955 antagas tillika stanna på samma nivå som under år 1953. 1953 års skatteutbetalningar till kommunerna ha vid 1952 års skattesatser beräknats till 3 200 miljoner kronor, varav 2 450 miljoner kronor inkomstskatteförskott, 500 miljoner kronor avräkningslikvider och 250 miljoner kronor fastighetsskatt. Vid en stagnering av nivån skulle endast den större förändringen inträffa, att avräkningslikviderna föll bort. Ett bortfall av denna inkomstpost skulle vid i övrigt oförändrade förhållanden medföra en höjning av preliminärskatten med 20 %. För att i stället täcka hålet med tillskott från skatteregleringsfonder, skulle erfordras fonder på 1 500 miljoner kronor.

Det må erinras om att vid de förut redovisade beräkningarna gjorts det gynnsamma antagandet, att skatteregleringsfonderna varit jämnt fördelade på samtliga kommuner. Såsom framgår av bilagda promemoria är detta ju icke alls fallet. Ett par hundra kommuner sakna helt skatteregleringsfonder och för flertalet stanna fonderna under 20 % av utdebiteringsbehovet år 1952. Tyvärr är det heller ingalunda så, att företrädesvis de kommuner, som kunna antagas bli i störst behov av skatteregleringsfonder, ha samlat dylika reserver. Av nu antydda förhållanden framgår, att påfrestningarna för enskilda kommuner kunna bli väsentligen hårdare redan vid en mindre nedgång i skatteunderlaget än som framgår av de förut anförda genomsnittsberäkningarna.

Förevarande beräkningar äro uppenbarligen starkt schematiserade och avse endast att i grova drag klargöra bristen på skatteregleringsfonder hos kommunerna. Kommunerna kunna ju på många olika sätt ha konsoliderat sina finanser. Andra slag av fondavsättningar, extra skuld amortering, bekostande av anläggningar med utdebiterade medel i stället för med låne-medel äro några av de sätt, som använts. För att belysa i vad mån dessa vägar anlitats i större utsträckning av kommunerna under de tidigare gynnsamma åren skulle krävas ingående undersökningar. Med de påfrestningar för kommunernas ekonomi, som gällande avräkningssystem enligt vad förut angivits kan medföra redan vid en mindre skiftning i konjunkturen, är det dock otroligt att dessa andra konsolideringsåtgärder jämte föreliggande skatteregleringsfonder skulle kunna nedbringa utdebiteringsbehovet med de väldiga belopp, som skulle erfordras för att i genomsnitt hålla utdebiteringarna.

Om man bortser från den stabiliserande inverkan av fastighetsskatteunderlaget — vilket för hela riket vid 1951 års taxering inte utgjorde mera än 11,5 % av hela det kommunala skatteunderlaget (efter reduktion för de nya

ortsavdragen) — är det lätt att i generella termer bestämma verkningarna i skattehänseende av växlingar i inkomstskatteunderlaget eller storleken av de skatteutjämningsfonder, som skulle erfordras vid sådana växlingar för att hålla skattesatsen oförändrad.

Antag att inkomstskatteunderlaget i kommunerna efter att ha legat på en jämn nivå stiger under åren B och C med 10 % av föregående års nivå och att denna stigande tendens sedan brytes genom en 10-procentig årlig nedgång under vardera året D och E samt att skatteunderlaget därefter stannar på samma nivå som under år E.

Den sålunda antagna utvecklingen av skatteunderlaget och dess återverkan på de kommunala skatteintäkterna belyses i följande tabell, där inkomstskatteunderlaget året före A betecknas med U och den för hela perioden antagna oförändrade skattesatsen betecknas med S.

År	Skatteunderlag vid föregående års taxering	Vid oförändrad skattesats (S)			
		Prel. skatteförskott	Avräkningslikvid	Summa skatteinkomst	Disponibel skatteinkomst vid avsättning av hela avräkningslikviden till skatteregleringsfond, som tas i anspråk med $\frac{1}{3}$ åren E och F
1	2	3	4	5	6
A	U	S U	O	S U	S U
B	$U \times 1.10$	$S U \times 1.10$	$S U \times (1.10 - 1)$ (= 0.10)	$S U \times 1.20$	$S U \times 1.10$
C	$U \times 1.10 \times 1.10$ (= 1.21)	$S U \times 1.21$	$S U \times (1.21 - 1)$ (= 0.21)	$S U \times 1.42$	$S U \times 1.21$
D	$U \times 1.21 \times 0.90$ (= 1.089)	$S U \times 1.089$	$S U \times (1.089 - 1.10)$ (= - 0.011)	$S U \times 1.078$	$S U \times 1.078$
E	$U \times 1.089 \times 0.90$ (= 0.9801)	$S U \times 0.9801$	$S U \times (0.9801 - 1.21)$ (= - 0.2299)	$S U \times 0.7502$	$S U \times 0.8585$
F	$U \times 0.9801$	$S U \times 0.9801$	$S U \times (0.9801 - 1.089)$ (= - 0.1089)	$S U \times 0.8712$	$S U \times 0.9745$

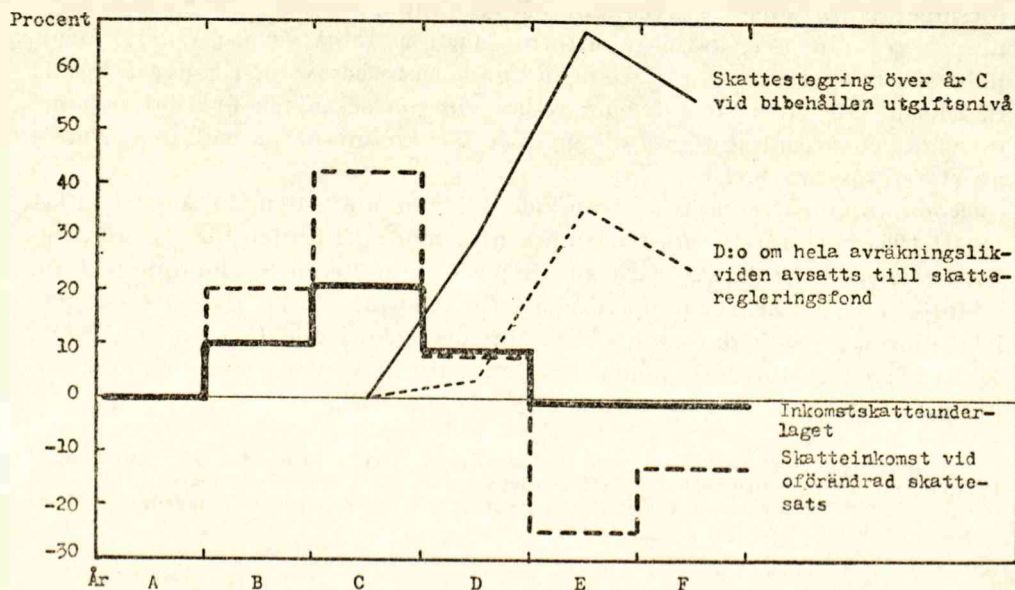
Avräkningslikvidernas roll som försvårande och tillspetsande faktor vid skatteunderlagsförändringarna framstår markerad i tabellen (kol. 4 och 5). Avräkningslikviderna innefatta betydande tillskott, när kommuninkomsterna till följd av det höjda skatteunderlaget stiga och de minst behövas, men förvandlas till tyngande skulder, när skatteunderlaget sjunker och tillskottet bäst behövdes. Vid förutsatt oförändrad skattesats får den kommunala skatteinkomstkurvan (kol. 5) till följd av avräkningslikviderna ett förlopp, som karakteriseras av väsentligt starkare kastningar än skatteunderlagskurvan. Den senare har antagits stiga från grundnivån (år A) till en topp (år C) 21 % över grundnivån för att nedgå till 2 % under denna nivå (år E). Samtidigt skulle skatteinkomstkurvan stiga till en topp (år C) liggande 42 % över grundnivån för att störta ned till en bottenivå (år E) 25 % under grundnivån. Fallet i den kommunala skatteinkomsten på två år motsvarar sålunda nära nog en reduktion till halva beloppet. Kastningarna äro av en sådan storleksordning att om nedgången verkligen inträffade, det är svårt att föreställa sig hur kommunerna i praktiken skulle kunna bemästra svårigheterna. Att balansera dessa kastningar genom förändringar i utdebiteringen skulle, om man icke samtidigt hade mera betydande reserver att tillgripa, leda till skattesatser som efter nuvarande

begrepp framstå såsom tämligen orimliga. De skattehöjningar, som vid bibehållande av utgiftsnivån från år C skulle erfordras för att balansera fallet i inkomstskattekurvan, kunna beräknas med ledning av materialet i den förut återgivna tabellen. Under år D skulle vid angivna förutsättningar erfordras en skattesats, som med 31 % överstege nivån under år C. En ytterligare väsentlig höjning skulle krävas under år E, då skattesatsen skulle stiga till 68 % över nivån år C för att under påföljande år F sjunka något, nämligen till 56 % av samma nivå.

Utvecklingen av den disponibla skatteinkomsten under förutsättning att avräkningslikviderna i deras helhet hade avsatts till skatteregleringsfonder, som maximalt toges i anspråk under de år (E och F) då skatteunderlaget vore lägst, belyses även i den förut återgivna tabellen (kol. 6). Såsom framgår av tabellen skulle den disponibla skatteinkomsten förete en avsevärt jämnare kurva, och det förut omtalade stora fallet mellan år C och år E (från 42 % över grundnivån till 25 % under samma nivå) skulle reduceras väsentligt. Fallet skulle stanna vid en nedgång från 21 % över grundnivån till 15 % under.

Om utgiftsnivån från år C skulle bibehållas och de genom avsättningarna av avräkningslikviderna uppkomna skatteregleringsfonderna toges i anspråk med en tredjedel under åren E och F, skulle de erforderliga skattehöjningarna under dessa svåra år bli väsentligt måttligare än om några avsättningar icke skett. Höjningen av skattesatsen under år E skulle stanna vid 36 % av utdebiteringens höjd år C mot eljest beräknade 68 %, och under år F skulle skattesatsen ligga endast 24 % över skattesatsen år C mot eljest beräknade 56 %. Om en tredjedel av skatteregleringsfonden hade tagits i anspråk redan under år D, skulle skattehöjningen ha stannat vid 3 % mot förut beräknade 31 % av skattesatsen under år C.

Avräkningssystemets verkningar enligt det förut återgivna tabellmaterialet återges grafiskt i följande diagram, där inkomstskatteunderlagets måttliga upp- och nedgång (den grova heldragna linjen) kontrasterar mot de dubbelt starkare kastningar uppåt och nedåt, som skatteinkomsten (streckad linje) visar vid oförändrad skattesats.



Betydelsen av en faktor, som effektivt bidroge till att balansera den kommunala utgiftsbenägenheten under de *skenbart* alltför goda uppgångsåren, synes uppenbar mot bakgrunden av de anförda siffrorna. Ett krav på fondering av avräkningslikviderna vore värdefullt ur två synpunkter, nämligen dels genom att hindra de kommunala utgifterna att stiga till en exceptionell toppnivå, där den vanliga risken för en fastlåsning av utgifterna nu föreligger, dels genom skapandet av reserver att tillgripa under de svåra åren.

Förslag om ökad skattefinansiering av de kommunala investeringarna.

I promemorian har vidare i korthet berörts det förslag om ökad skattefinansiering av de kommunala finansieringarna, som anmälades för 1951 års riksdag. I huvudsak har anförts följande.

Vid anmälan av proposition nr 206 till 1951 års riksdag förordade chefen för finansdepartementet vissa riktlinjer för den kommunala lånetillståndsprövningen åsyftande att i rådande högkonjunkturläge *öka skattefinansieringen av de kommunala investeringarna*. Tanken var därvid att vid de kommunala investeringarna tillämpa ett system med grundavskrivning till viss del av anläggningskostnaden av samma art som tillämpades vid den statliga fastighetsfonden. Huru åtgärderna borde utformas beträffande kommuner med olika skattetryck och ekonomisk struktur samt beträffande olika slag av investeringsobjekt skulle närmare utredas i samråd med de kommunala förbunden.

I bankoutskottets av *riksdagen* sedermera godkända utlåtande i ärendet, nr 33, förklarade utskottet sig i princip dela uppfattningen, att åtgärder behövdes för att i dåvarande läge begränsa lånefinansieringen av de kommunala investeringarna. Utskottet ansåg dock att ställningstagandet till förslaget borde anstå i avvaktan på resultatet av den igångsatta utredningen rörande den närmare utformningen av åtgärderna. Vidare framhölls såsom önskvärt att utredningen kunde så forceras, att riksdagen kunde få tillfälle att yttra sig i frågan redan vid höstsessionen år 1951 och att utredningens resultat bleve tillgängliga för kommunerna vid uppgörande av stater för år 1952.

*Kommunlåneutredningen*¹ framlade i betänkande den 15 augusti 1951 (SOU 1951: 24) förslag med närmare utformade riktlinjer för lånekontrollen i angivet syfte jämte vissa ändringar i kommunala fondbildningslagen.

Införandet av kravet på ökad skattefinansiering skulle, därest riksdagen icke gjorde erinran däremot, enligt förslaget ske i den formen att Kungl. Maj:t avgåve en förklaring, som bringades till länsstyrelsernas och kommunernas kännedom, av i huvudsak följande innehåll.

¹ Utredningen, som tillkallats med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 20 april 1951, består av expeditionschefen i finansdepartementet *O. H. Klackenborg*, tillika ordförande, f. d. borgmästaren *G. Fant* och sekreteraren hos svenska landskommunernas förbund *S. A. Järder*.

Kungl. Maj:t förklarar sig, med hänsyn till de extraordinära förhållandena på kapitalmarknaden, vid prövning av ansökningar om tillstånd till upplåning för kommuner vilja från och med ingången av år 1952 tills vidare tillämpa nedan angivna riktlinjer.

1. Där särskilda skäl icke till annat föranleda, medges upptagande av lån med belopp motsvarande högst 75 % av kommunens kostnad för det företag lånet avser. Sagda begränsning skall dock icke gälla beträffande lån för bestridande av kostnader för markförvärv, uppförande av bostadshus för allmänna marknadens behov samt anläggande av gator, vägar och vatten- och avloppsledningar inom nya bostadsområden.

2. I stället för sådan i första punkten omfördad prövning av låns storlek med avseende å varje företag för sig må prövningen, där kommun så önskar, avse hela lånebehovet för ett år i förhållande till samtliga under året gjorda investeringar. Lånetillstånd lämnas i sådant fall till högst det belopp, vartill kommunen med tillämpning av vad i första punkten sagts må vara berättigad med hänsyn till nämnda investeringar.

3. De i första och andra punkterna angivna begränsningarna i lånerätten skola icke gälla beträffande kommuner, där den sammanlagda kommunala utdebiteringen för år 1952 överstiger 14 kronor för skattekrona, ej heller beträffande lån, som avse kostnader för företag, till vilket byggnadstillstånd meddelats före utgången av år 1951 eller, där sådant tillstånd ej erfordras, vilket påbörjats före nämnda tidpunkt.

Genom beslut den 17 augusti 1951 föreskrev Kungl. Maj:t att utredningens betänkande jämlikt riksdagens önskemål skulle överlämnas till envar av rikets kommuner för att finnas tillgängligt vid uppgörande av utgifts- och inkomsttater för år 1952.

Betänkandet var under hösten föremål för sedvanlig *remissbehandling*, vid vilken de statliga myndigheterna tämligen genomgående anslöto sig helt eller i huvudsak till förslaget. De kommunala förbunden voro övervägande negativt inställda till genomförandet via lånekontrollen av åtgärder av sådant slag, i synnerhet under år 1952. Svenska stadsförbundet motsatte sig förslaget med stor skärpa.

Förslaget framlades emellertid icke för höstriksdagen, såsom från början avsetts, med hänsyn till de ekonomiska svårigheter, som kunde förväntas för kommunerna under innevarande år. Det kommunfinansiella läget framstod under år 1952 såsom särskilt ansträngt på grund av eftersläpningen i skatteunderlaget och de stegrade behoven till följd av kommunsammanslagningen. För flertalet kommuner föranledde dessa omständigheter skattehöjningar av sådan storlek, att ett genomförande av förslaget, enligt vad chefen för finansdepartementet framhöll vid anmälan av proposition nr 220 till riksdagens höstsession, icke ansågs böra ifrågakomma.

Mot bakgrunden av den sålunda lämnade utredningen om kommunernas finansiella läge under åren 1953 och 1954 och de stora behov av skatteregleringsfonder, som gällande avräkningssystem vid uppbörden av kommunalskatterna kan medföra vid en skiftning i inkomstutvecklingen, har i promemorian framlagts *förslag om obligatorisk avsättning till skatteregleringsfond* under nämnda år. Omfattningen av avsättningsskyldigheten

skulle enligt förslaget göras beroende av storleken av den avräkningslikvid, som kommun äger uppbära under år 1953 och 1954. Därvid har förutsatts, att i den mån underskott å 1951 års stat föreläge till täckning i 1953 års stat, en motsvarande nedsättning i avsättningsskyldigheten skulle erhållas. På samma sätt skulle förekommande underskott från år 1952 få avräknas från 1954 års avräkningslikvid. För att i möjligaste mån undvika att ingripa störande på den utgiftsplanering, som ägt rum inom kommunerna, kunde enligt vad i promemorian framhållits övervägas att därutöver begränsa den obligatoriska avsättningen. Måhända vore det enligt promemorian lämpligt att stanna vid ett avsättningskrav motsvarande hälften av vad som efter täckning av tidigare underskott återstod av avräkningslikviden, trots att avsevärt större avsättningar ur andra synpunkter kunde vara önskvärda.

Avsättningsskyldigheten skulle, i den mån Kungl. Maj:t på grund av särskilda skäl icke beviljade viss kommun undantag, avse städer, köpingar och landskommuner ävensom landsting. Generellt undantag föreslogs dock för primärkommuner, där den sammanlagda utdebiteringen för vederbörande år komme att överstiga viss nivå, förslagsvis 15 kronor för skatte-krona.

Remissyttrandet.

De kommunala förbunden, som beretts tillfälle att yttra sig över förenämnda departementspromemoria, har samtliga förklarat sig icke vilja motsätta sig däri framlagt förslag om obligatorisk avsättning till skatteregleringsfond under åren 1953 och 1954.

Styrelsen för *Svenska stadsförbundet* har anfört i huvudsak följande.

Den i promemorian förebragta utredningen synes enligt styrelsens mening bestyrka behovet av en ökad avsättning till skatteregleringsfond. Av avgörande betydelse för frågans bedömande ur kommunal synpunkt är angelägenheten att söka så långt möjligt är förekomma tvära förändringar i den kommunala skattebelastningen. Påtagligt är, att det nuvarande avräkningssystemet för källskatteuppbörden kan i hög grad skärpa de verkningar av denna innebörd, som inträffande konjunkturförändringar medföra. Särskilt för mera konjunktürkänsliga kommuner kan detta betyda, att de tillfälligtvis bli försatta i en mycket brydsam situation, om icke skydd däremot skapas genom fondering i skattereglerande syfte.

Från denna utgångspunkt anser styrelsen det motiverat, att kommunerna genom sådan fondering allmänt säkerställa en utjämning av tvära kastningar i den kommunala ekonomin. Att för sådant ändamål tillgripa tvingande föreskrifter är icke tilltalande ur kommunal synpunkt, eftersom dessa föreskrifter i och för sig betyda en beskärning av den kommunala självbestämmanderätten. Styrelsen skulle därför helst se, att fonderingskravet bleve helt på frivillighetens väg tillgodosett genom kommunernas egen försorg. Men det synes som om kommunerna icke allmänt klargjort för sig, hur omfattande denna fondering bör vara för att ge ett tillfredsställande skydd, och själva konstruktionen av avräkningssystemet är sådan, att det vid den kommunala budgetbehandlingen måste erbjuda svå-

righeter att övertyga om behovet av tillräckligt stora avsättningar för ändamålet. Med hänsyn härtill vill styrelsen icke motsätta sig att för kommunerna tvingande bestämmelser i detta avseende med begränsad räckvidd införas.

Mera tveksam är styrelsen däremot beträffande frågan, huru den åsyftade fonderingsskyldigheten bör preciseras. Genom den i promemorian redovisade utredningen synes icke ha vunnits säkert underlag för en reglering i detta hänseende på längre sikt. Sedd mot bakgrunden av de uppgifter, som för frågans bedömande för år 1953 lämnats i promemorian dels om den sannolika ökningen av skatteunderlaget och dels om den beräknade storleken av avräkningslikviderna, kan den angivna regeln synas icke behöva innebära någon för kommunerna alltför kännbar avsättningsskyldighet. Men då dessa uppgifter avse kommunerna över lag, ge de icke någon föreställning om vad denna regel kan komma att betyda för enskilda kommuner ens för det närmaste året. Man måste räkna med att den finansiella situationen i nämnda hänseenden kan i åtskilliga fall på grund av lokala förhållanden bli vida mindre gynnsam än genomsnittligt. Sätillvida är otvivelaktigt den förutsatta dispensrätten för Kungl. Maj:t ett angeläget komplement till den allmänna avsättningsregeln. Men givetvis måste man å andra sidan hysa mycket starka betänkligheter mot att beträffande dispositionen av de egna skattemedlen göra kommunerna beroende av ett dylikt dispensförfarande, vilket kan tänkas behöva aktualiseras i ett stort antal fall åtminstone vid någon längre tids tillämpning under ostadiga konjunkturförhållanden.

Härtill kommer, att man väl knappast heller bör definitivt gå in för att reglera förevarande fråga genom för kommunerna bindande föreskrifter utan att till förnyat övervägande upptaga nu gällande, från helt andra utgångspunkter givna bestämmelser om rätten för kommunerna att taga i anspråk de till skatteregleringsfond avsatta medlen. En omprövning av dessa bestämmelser kan vara motiverad både för att ge den åsyftade regleringen större elasticitet och för att bättre säkerställa den effekt man vill vinna med avsättningsskyldigheten. På grund av det anförda anser styrelsen, att för ett slutligt ställningstagande i förevarande fråga kräves en grundligare och mera allsidig utredning än som nu presterats. Styrelsen hemställer, att en sådan utredning måtte snarast igångsättas och även att det säkerställles, att vid denna utredning stadskommunala synpunkter bli beaktade.

Å andra sidan synes det behövt, att redan nu i avvaktan på genomförandet av en sådan utredning något åtgöres i saken med hänsyn till de obestridliga risker för kommunerna, som det omförmälda avräkningsförfarandet innebär i händelse av en ändrad konjunkturutveckling särskilt med utgångspunkt från det nuvarande läget. Styrelsen kan därför tillstyrka, att som ett provisorium för år 1953 och 1954 utfärdas bestämmelser om skyldighet för kommunerna att till skatteregleringsfond avsätta medel av avräkningslikviderna i den omfattning — hälften av vad som återstår av dessa likvider sedan underskotten från 1951 och 1952 täckts — som ifrågasatts i promemorian. Men härvid förutsättes, att dessa bestämmelsers giltighet uttryckligen begränsas till att avse de båda nämnda åren, att icke till bestämmelserna anknytas några föreskrifter om medlens ianspråktagande, som inskränka kommunernas möjligheter att disponera över redan förut till skatteregleringsfond avsatta medel, och att Kungl. Maj:t får en dispensrätt i fråga om avsättningsskyldigheten, som icke utesluter en ganska generös tillämpning i undantagsfall. Styrelsen finner det också rimligt, att uppkommande frågor om denna dispensrätts tillämpning få bli föremål för

prövning under kommunal medverkan (exempelvis genom det kommunala finansråd, om vars inrättande kommunförbunden nyligen gjort underdånig framställning).

Styrelsen för *Svenska landskommunernas förbund* har anfört följande.

Även om styrelsen anser, att för landskommunernas vidkommande i det närmaste samma resultat skulle kunna nås genom en effektiv upplysningsverksamhet från förbundets sida, vill styrelsen för sin del icke motsätta sig åtgärder i promemorians syfte, därest dylika åtgärder anses vara ofrånkomliga. Enligt styrelsens mening är det högst önskvärt, att en förutsättningslös utredning om avräkningssystemet kommer till stånd under den tid det tilltänkta provisoriet med obligatorisk avsättningsskyldighet till skatteregleringsfond är avsett att gälla.

Fyra av styrelsens ledamöter (herrar *Nilsson, Mattsson, Eliasson* och *Arwidson*) har ansett, att styrelsen bort motsätta sig förslagets genomförande med hänsyn till förbundets möjligheter att påverka kommunerna att frivilligt avsätta medel till skatteregleringsfond.

Styrelsen för *Svenska landstingsförbundet* har anfört i huvudsak följande.

Styrelsen delar den i promemorian framförda åsikten, att en väsentligt ökad kommunal fondbildning är både önskvärd och nödvändig för att möta en eventuell minskning av skatteunderlaget.

Vad angår landstingen har under senare år en betydande fondbildning och konsolidering i övrigt av deras ekonomi ägt rum. Under åren 1949—1951 ha sålunda cirka 68 miljoner kronor avsatts till skatteregleringsfonder. För år 1952 har icke någon sådan fondavsättning ägt rum, utan i stället ha cirka 6 miljoner kronor tagits i anspråk ur dessa fonder. Erinras må vidare om den betydande omfattning, i vilken nyanläggningar och nyanskaffningar av landstingen finansierats med uttaxerade medel. En del byggnadsföretag ha sålunda helt bekostats av skattemedel, i andra fall ha lån upptagits och då dessa, på grund av byggnadskostnadernas starka stegring, visat sig otillräckliga, ha överskjutande kostnader gäldats av uttaxerade medel. I medeltal kan man beräkna, att under senare år landstingen anslagit cirka 80 miljoner kronor per år till nyanläggning och nyanskaffning. Lån ha under samma tid beslutats med cirka 25 miljoner kronor per år, av vilka många emellertid aldrig kommit till stånd. Återstoden, drygt 50 miljoner kronor per år, har finansierats med uttaxerade medel. Ännu i 1952 års stater kan man räkna med att drygt 40 miljoner kronor uttaxerats för nyanläggningar. Även i övrigt ha landstingen sökt stärka sin ekonomiska ställning. Betydande belopp ha bland annat avsatts till en rad byggnadsföretag, vilka på grund av den knappa sjukhusbyggnadskvoten icke kunnat tagas i anspråk.

I stort sett torde man sålunda kunna säga, att landstingen stå rätt väl rustade i ekonomiskt hänseende, och att behovet av en lagstiftning om obligatorisk fondavsättning för deras vidkommande för närvarande knappast är särskilt framträdande. Emellertid utesluter detta icke, att situationen för vissa landsting kan bli brydsam, därest en nedgång i skatteunderlaget inträder. De skatteregleringsfonder, som nu finnas, kunna vid en skärpning av läget i vissa fall knappast anses tillräckliga. Staterna för år 1951 uppvisa i flertalet fall underskott och så torde bli förhållandet även beträffande 1952 års stater. I ett dylikt läge lär knappast kunna förvän-

tas, att några mera betydande avsättningar till skatteregleringsfonder frivilligt skola komma till stånd.

Även om sålunda behovet av obligatorisk fondbildning för landstingens vidkommande i stort sett icke har samma aktualitet som för vissa primärkommuner, vill dock styrelsen icke motsätta sig, att en eventuell lagstiftning får avseende jämväl å landstingen.

Vad angår huvudinnehållet i den föreslagna lagstiftningen kan styrelsen i stort sett biträda vad i promemorian härutinnan anförts. Att lagstiftningen inskränkes till åren 1953 och 1954 finner styrelsen klokt. Likaså vill styrelsen i likhet med promemorian understryka, att det bör ligga i Kungl. Maj:ts hand att, där speciella skäl föreligga, giva kommun dispens från den föreslagna fondavsättningsskyldigheten. Då den nuvarande kommunala fondbildningslagen lägger hinder i vägen för en fondering av den storleksordning, som det här kan bli fråga om, bör lagen ändras. Enligt vad styrelsen erfarit, lär också kommunallagskommittén i sitt blivande betänkande komma att föreslå ett borttagande av den nuvarande begränsningen att avsätta medel till skatteutjämningsfond.

Med hänsyn till vad sålunda anförts vill styrelsen — trots det intrång i den kommunala självbestämningsrätten som en lagstiftning på förevarande område innebär — icke motsätta sig införande av obligatorisk avsättning till skatteregleringsfond i huvudsaklig överensstämmelse med promemorians förslag.

Departementschefen.

De penningpolitiska skäl, som låg till grund för fjolårets förslag om ökad skattefinansiering av de kommunala investeringarna och i princip vann riksdagens gillande, gör sig alltfört gällande. På sätt vid anmälan av proposition nr 220 till riksdagens höstsession angavs, fann jag ett närmare utformat förslag i ämnet med hänsyn till de ekonomiska svårigheter, som kunde förväntas för kommunernas del under år 1952, icke böra framläggas. För flertalet kommuner föranledde särskilt eftersläpningen av skatteunderlaget i förhållande till den starkt höjda löne- och prisnivån skattehöjningar av sådan storlek, att ett genomförande av förslaget under år 1952 enligt min mening icke kunde ifrågakomma. De hittillsvarande stegringarna under året både beträffande löner och priser torde på sina håll ha för kommunerna skapat större svårigheter än som förutsetts, särskilt ur likviditetssynpunkt.

Såvitt nu kan bedömas kommer svårigheterna under år 1953 att bli avsevärt mindre. Det skatteunderlag, som skall läggas till grund för utdebiteringsbesluten nästa år, torde, såsom framgår av den i departementspromemorian lämnade utredningen, i genomsnitt med åtminstone 20 % överstiga motsvarande skatteunderlag för innevarande år. Härtill kommer avräkningslikvider på i runt tal 500 miljoner kronor såsom en följd av skatteunderlagets stegring från 1950 till 1952 års taxering. På utgiftsidan kommer dock till följd av innevarande års löne- och prisstegringar att föreligga kostnader, som avsevärt överstiger utgifterna i 1952 års stater. Därjämte skall i 1953 års stater täckas betydande underskott från år 1951, tillhoppa beräknade till närmare 90 miljoner kronor. Beaktas bör även

att de kommunala budgetsårigheterna för innevarande år i viss utsträckning kan ha föranlett uppskov med anslag för vissa ändamål, vilka kommunerna i stället beräknat att tillgodose under år 1953. Även om dagens svårigheter sålunda kan ha medfört, att 1953 års starkt höjda inkomster för kommunerna till betydande del får sägas vara disponerade, framstår likväl det finansiella läget 1953 för kommunerna i allmänhet såsom avsevärt gynnsammare än innevarande år. Sannolikt gäller detsamma i än högre grad beträffande läget år 1954.

Åtgärder med det syfte, som förslaget om ökad skattefinansiering av investeringarna innefattade, är enligt min mening allttjämt behövliga. Samtidigt har emellertid frågan om betalningarna mellan stat och kommun i samband med källskatteuppbörden fått ökad aktualitet både för statens och kommunernas del och synes påkalla åtgärder för bägges vidkommande.

Staten uppbär kommunalskatt av de enskilda personerna efter deras aktuella inkomstläge och dessa medel inflyter i statens budget efter avdrag för statens samma år gjorda utbetalningar till kommunerna. Sistnämnda utbetalningar, som grundas på ett tidigare års taxering, kommer under en uppgångsperiod som den nuvarande att hänföra sig till en väsentligt lägre inkomstnivå än skatteuppbörden. De medel, som staten sålunda förskottsvis uppburit i kommunalskatt, har till den del de överstigit statens utbetalningar till kommunerna ingått i det allmänna budgetöverskottet på riksstaten. Det synes påkallat att för statsbudgetens del tillse, att dessa för kommunerna uppburna pengar icke skapar ett missvisande budgetöverskott, utan att de i stället fonderas vid sidan av budgeten i avvaktan på utbetalningen till kommunerna. Därest icke en sådan klar bokföring genomföres, kan man riskera att statens utgifter expanderar till följd av ett skenbart alltför gynnsamt inkomstillflöde. Det vore orimligt, om dessa kommunmedel skulle användas för att i budgeten täcka statens ordinarie utgifter. Vid anmälan av proposition till årets riksdag om slutlig reglering av riksstaten för nästa budgetår avser jag att förorda, att en sådan ordning genomföres att förekommande dylika överskott av kommunmedel fonderas vid sidan av riksstaten.

För kommunernas del föreligger under de närmaste åren ett i viss mån liknande läge beträffande avräkningslikviderna, vilka under år 1953 beräknas uppgå till i runt tal 500 miljoner kronor och för år 1954 torde avsevärt komma att överstiga nämnda belopp. Såsom av kommunala skattelindringsutredningen framhållits, medför avräkningssystemet vid källskatteuppbörden irrationella verkningar på kommunernas inkomstutveckling genom att under uppgångsåren ge ett skenbart alltför gott läge och vid en skiftning i konjunkturen skärpa svårigheterna. Dessa olägenheter och de förvaltningsmässiga svårigheterna har av skattelindringsutredningen åberopats som skäl för en omprövning av avräkningssystemet. Utredningskravet har, som framgår av det föregående, fått stöd av övervägande antalet remissmyndigheter men å andra sidan bestämt avstyrkts av Svenska stadsförbundet och

länsstyrelserna i vissa av storstäderna. I de avstyrkande yttrandena har merendels såsom ett alternativ framförts förslag om införandet av en laglig skyldighet att avsätta avräkningslikvider till skatteregleringsfonder.

Gällande avräkningssystem är enligt min mening en ur olika synpunkter svårbedömbär fråga, som icke kan lösas utan en mera omfattande utredning. Med de mycket betydande avräkningslikvider, som kommunerna i allmänhet har att förvänta under de närmaste åren, torde förutsättningar för närvarande heller icke föreligga för avskaffande av systemet. Där- emot synes möjligheterna att öka kommunernas fondavsättningar böra prövas. Det är sålunda uppenbart angeläget att sörja för en viss utjämning av kommunernas för utgifter disponibla inkomster. Den inom finansdepartementet verkställda utredningen giver vid handen, att föreliggande skatteregleringsfonder är alldeles otillräckliga för sitt ändamål såsom reserver för den händelse inkomstutvecklingen skulle stagnera eller brytas. Mot bakgrunden av de i det föregående återgivna beräkningarna rörande funktions- sättet hos gällande avräkningssystem framstår en fondering av avräknings- likviderna — lika väl som fonderingen av uppbördsöverskotten för statens del — såsom värdefull även med hänsyn till syftet att hindra utgifterna att stiga till en toppnivå, som icke motsvarar den verkliga kommunala inkomstnivån.

För skapande av garantier för att en erforderlig fondavsättning kommer till stånd under de närmaste åren torde icke stå någon annan väg till buds än genomförandet medelst särskild lagstiftning. Principiellt är det givetvis icke tilltalande att tillgripa en sådan åtgärd. Lika väl som genomförandet vid Kungl. Maj:ts låneprövning utav en ökad skattefinansiering av investeringarna ingriper lagstiftningen ju i den kommunala friheten. Om dessa båda åtgärder, som ur viss synpunkt kan sägas tjäna samma ändamål, skulle vägas mot varandra, torde en generell föreskrift om viss avsättning till skatteregleringsfond av olika skäl vara att föredraga. Lämpligen bör åtgärder av båda slagen icke ifrågakomma på en gång. Såväl för kommunerna som för staten är det självfallet administrativt enklare att saken ordnas i statbesluten med en gång än att frågan skall behandlas i samband med varje lånetillstånd för kommunerna. Ur kommunal synpunkt torde även ett krav på avsättningar till skatteregleringsfond vara principiellt mera tilltalande än en åtgärd betingad endast av penningpolitiska synpunkter. Fonderingskravet framstår närmast som ett erforderligt komplement till det mellan staten och kommunerna gällande avräkningssystemet. Om sålunda önskemålet om ökad skattefinansiering av investeringarna icke bör realiseras via Kungl. Maj:ts lånekontroll, vill jag likväl i anslutning till de uttalanden, som gjordes bland annat av de kommunala förbunden vid remissen av förslaget, uttala den förhoppningen, att praxis för kommunernas del på frivillighetens väg alltmer skall utvecklas i sådan riktning att viss del av investeringarna omedelbart bestrids på skattestaten eller av i förväg avsatta medel. I längden främjas därigenom en sund kommunal ekonomi.

Såsom i departementspromemorian framhållits, torde man vid utformningen av ett krav på avsättning av avräkningslikvider till skatteregleringsfonder under år 1953, med hänsyn till att kommunernas finansiella svårigheter måhända icke helt övervunnits, böra gå fram med försiktighet, trots att de penningpolitiska synpunkterna och behovet av framtida reserver skulle göra mycket stora avsättningar önskvärda. Särskilt i förevarande läge synes beaktansvärt vad Svenska stadsförbundet framhöll i yttrande över kommunala skattelindringsutredningens förslag om omprövning av avräkningssystemet, nämligen att en laglig skyldighet att avsätta avräkningslikvider till skatteregleringsfond icke alltid bör kräva avsättning av hela avräkningslikviden. I promemorian har förordats, att kommunerna för både år 1953 och 1954 skulle äga att från avräkningslikviden täcka underskott, som uppkommit å 1951 års respektive 1952 års stater och att den obligatoriska avsättningsskyldigheten måhända lämpligen borde begränsas till ett belopp motsvarande hälften av vad som efter täckning av tidigare underskott återstode av avräkningslikviden. Sistnämnda begränsning har motiverats med intresset att lagstiftningen i möjlig mån skulle undvika att ingripa störande på den utgiftsplanering, som ägt rum inom kommunerna. I den mån Kungl. Maj:t på grund av speciella skäl icke medgäve viss kommun undantag, skulle avsättningsskyldigheten avse städer, köpingar och landskommuner ävensom landsting, dock med generellt undantag för primärkommuner, där den sammanlagda kommunala utdebiteringen för vederbörande år oavsett sådan fondavsättning överstiger viss nivå, förslagsvis 15 kronor för skattekrona. Kyrkliga kommuner och municipalsamhällen ha lämnats utanför.

De kommunala förbunden, som beretts tillfälle att yttra sig över departementspromemorian, har förklarat sig icke vilja motsätta sig en lagstiftning om obligatorisk avsättningsskyldighet för åren 1953 och 1954 motsvarande hälften av vad som återstode av avräkningslikviderna, sedan förekommande underskott från tidigare år täckts. Därvid har betonats, att förbunden helst sett att fonderingskravet hade tillgodosetts genom kommunernas egen försorg. Det syntes emellertid — har Svenska stadsförbundet härutöver tillagt — som om kommunerna icke allmänt klargjort för sig, hur omfattande denna fondering borde vara för att ge tillfredsställande skydd. Själva konstruktionen av avräkningssystemet är enligt förbundets mening sådan, att det vid den kommunala budgetbehandlingen måste erbjuda svårigheter att övertyga om behovet av tillräckligt stora avsättningar för ändamålet. Vid sin tillstyrkan till förslaget har stadsförbundet fogat ett önskemål om utredning rörande den avsättning av avräkningslikvider, som på längre sikt borde ifrågakomma. Svenska landskommunernas förbund har för sin del såsom högst önskvärt betonat, att en förutsättningslös utredning om avräkningssystemet kommer till stånd under tiden för det tilltänkta provisoriet.

Även om större avsättningar till skatteregleringsfonder måste anses ur

olika synpunkter önskvärda under åren 1953 och 1954, anser jag mig av hänsyn till kommunernas utgiftsplanering böra stanna vid det obligatoriska avsättningskrav, som i promemorian antytts och av de kommunala förbunden kunnat godtagas. Vid tillstyrkan av denna begränsning räknar jag med att kommunerna, i den mån möjligheter härför föreligger, av eget intresse skall göra större fondavsättningar än den föreskrivna och att de kommunala förbunden är beredda att stödja en sådan kommunal finanspolitik genom en vädjan till kommunerna om frivilliga avsättningar. Självklart är, att även kommuner, för vilka avsättningsskyldighet icke föreslås, kan ha starka skäl att pröva sitt behov av skatteregleringsfonder.

Utöver det generella undantag från den obligatoriska avsättningsskyldigheten, som i promemorian föreslagits för kommuner med en sammanlagd utdebitering, fondavsättningen oräknad, över 15 kronor för skattekrona, synes mig lämpligt att i lagen införa den allmänna begränsningen av den obligatoriska avsättningen, att denna ej må bringa utdebiteringen att överstiga nämnda nivå. Genom en sådan reglering av gränfallen torde den åt Kungl. Maj:t inrymda dispensbefogenheten kunna tagas i anspråk i betydligt mindre utsträckning och förbehållas sådana fall, där alldeles särskilda skäl för undantag föreligger.

Vid utformningen av lagstiftningen i ämnet har uppkommit fråga om de åtgärder, som bör vidtagas, om en kommun trots lagstiftningen till äventyrs skulle underlåta att vid fastställande av utgifts- och inkomststaten besluta om föreskriven avsättning. Om så skett av förbiseende, synes en möjlighet böra föreligga för kommunen att senare fatta sådant beslut, därvid dock förberedelserna för utsändandet av källskattetabellerna ställer rätt trånga tidsgränser. Om en kommun likväl underlåter besluta om föreskriven avsättning, synes man, ehuru tvångsåtgärder är föga tilltalande, icke kunna underlåta att låta länsstyrelsen vid utbetalning av allmän kommunalskatt till kommunen under vederbörligt år innehålla och på bank för kommunens räkning insätta det belopp, som skulle ha avsatts till skatteregleringsfond. Detta belopp bör kommunen sedermera åga utfå i samma ordning som den, i vilken medlen fått tagas i anspråk, därest de varit avsatta till skatteregleringsfond.

Vad beträffar ianspråktagandet av medel, som i vederbörlig ordning avsatts till skatteregleringsfond, kan synas rimligt, att de tvångsavsatta medlen icke skulle få disponeras, förrän behov därav föreläge för täckande av en avräkningsskuld till statsverket. I avvaktan på den utredning om lösningen på längre sikt av de med avräkningssystemet sammanhängande problemen, som torde bli erforderlig, anser jag mig icke böra föreslå några särregler beträffande dispositionen av ifrågavarande fondmedel. Samma regler bör sålunda gälla som i fondbildningslagen stadgats i fråga om ianspråktagandet av andra till skatteregleringsfond avsatta medel. Jag utgår därvid ifrån såsom givet, att medel ur skatteregleringsfonder icke tagas i anspråk under åren 1953 och 1954 av kommun, som då äger upphära avräkningslikvider

överstigande underskotten från tidigare år och sålunda är underkastad det obligatoriska avsättningskravet.

Uppgift om den beslutade avsättningen till skatteregleringsfond bör av vederbörande kommun lämnas till länsstyrelsen samtidigt med den i kommunallagarna föreskrivna anmälan om den beslutade skattesatsen och det totala utdebiterade beloppet. Föreskrift härom torde av Kungl. Maj:t kunna i administrativ ordning utfärdas såsom en tillämpningsbestämmelse.

I enlighet med de här angivna riktlinjerna har inom finansdepartementet upprättats förslag till lag angående skyldighet för kommun att avsätta medel till skatteregleringsfond åren 1953 och 1954. Hemställan om förslag till riksdagen om antagande av detta lagförslag göres i det följande i samband med anmälan av ett förslag om vissa ändringar i lagen om kommunal fondbildning. Därvid föreslås bland annat, att nu gällande begränsningar i kommuns rätt att avsätta medel till skatteregleringsfond skall slopas.

II. VISSA ÄNDRINGAR I LAGEN OM KOMMUNAL FONDBILDNING.

I det följande torde jag få till behandling upptaga vissa förslag till *ändringar i lagen den 6 december 1946 (nr 727) om kommunal fondbildning*, vilka framlagts av *kommunlåneutredningen* i dess förut omnämnda betänkande med förslag rörande utformningen av åtgärder för ökad skattefinansiering av kommunala investeringar (SOU 1951: 24). I samband därmed anmäler jag även ett av 1950 års *jordbrukskasseutredning* i en den 12 september 1951 dagtecknad promemoria framlagt förslag om viss ändring av 8 § andra stycket samma lag.

Kommunlåneutredningens förslag.

Kommunlåneutredningens uppdrag avsåg, som förut berörts, i första hand utformningen av vissa av 1949 års investeringskommitté föreslagna åtgärder beträffande den kommunala lånekontrollen, åsyftande att öka den omedelbara skattefinansieringen av kommunala investeringar. Vid tillämpningen av den av Kungl. Maj:t utövade lånekontrollen skulle enligt förslaget genomföras ett krav på skattefinansiering med i normala fall 25 % av kommunens kostnad för investeringen. Lånen skulle med andra ord begränsas till återstående 75 % av kostnaderna. I samband härmed föreslog kommunlåneutredningen införande av en rätt för kommun att avsätta medel till *allmän investeringsfond*. Innan frågan om behovet av en komplettering av fondbildningslagen med nämnda institut behandlas, må i anslutning till vad utredningen anfört lämnas en kortfattad redogörelse för bestämmelserna i 2 och 3 §§ fondbildningslagen samt för de med stöd av dessa stadganden bildade fondtyperna.

Till *särskild fond* äger kommun jämlikt 2 § fondbildningslagen avsätta medel för a) pensionsfond, b) försäkringsfond, c) kassaförlagsfond samt

d) fond till bestridande av kostnaderna för förvärvande av viss ägodel, genomförande av visst företag eller upprättande av viss anstalt, där kommunen fattat beslut om ägodelens förvärvande, företagets genomförande eller anstaltens upprättande.

Den utredning, vars betänkande angående revision av kommunala fondbildningslagen (SOU 1945: 37) ligger till grund för lagstiftningen i ämnet, har framhållit, att en ovillkorlig förutsättning för rätt till annan fondbildning enligt 2 § än till pensions-, försäkrings- och kassaförlagsfond är, att kommunen fattat *särskilt* beslut om »ägodelens förvärvande, företagets genomförande eller anstaltens upprättande». Att beslut fattats om sådant företag kan enligt de sakkunniga icke innebära mera än att principbeslut om dylikt företag skall föreligga. Fullständiga kostnadsberäkningar, ritningar och dylikt kunna således icke krävas. Vidare har utredningen i huvudsak anfört följande.

Den fondbildningsrätt, som medges till annan fondbildning enligt 2 § än till pensions-, försäkrings- och kassaförlagsfond, torde vid en riktig tolkning av detta lagrum få anses vara tämligen vidsträckt. De ändamål, som kunna tillgodoses genom nu ifrågavarande fondering, torde få sökas inom en mycket vid ram. Bestämmelsen går tillbaka på ett uttalande av borgmästaren Fant i dennes betänkande (angående lagstiftning om kommunal fondbildning, avgivet år 1919), att fonderingsrätt måste anses föreligga, så snart kommun »fattat beslut om förverkligande av ett speciellt, konkret bestämt ändamål». Anses denna bestämning riktigt återge innehållet beträffande här ifrågavarande fondering, synes fondering kunna förekomma för varje beslutat bestämt ändamål, även om detta icke avser förvärvande av ägodel, genomförande av företag eller upprättande av anstalt. Däremot synes dylik fondering icke kunna ske för ett mera generellt angivet ändamål eller för den fortlöpande kommunala verksamheten. Fondering synes alltså kunna förekomma t. ex. för ett visst gatuarbete men ej för gatuarbeten i allmänhet.

Nu ifrågavarande fondbildning torde i regel avse att underlätta framtida inköp av fastighet, mark eller byggnader, uppförande i framtiden av byggnader, såsom ålderdomshem, pensionärshem, skolor, läroarbostäder, kommunalhus o. dyl. eller anläggande av vatten- och avloppsledningar, ytterbelysning o. dyl. (anläggnings- och byggnadsföretag).

Vill kommun avsätta medel för tillgodoseende av *annat särskilt, uttryckligen angivet kommunalt behov* men har beslutet härom icke kombinerats med principbeslut om företagets utförande, måste fondbildningen ske jämlikt 3 § fondbildningslagen. Samma stadgande reglerar även det fall att kommun vill taga i anspråk medel, avsatta till särskild fond, för annat ändamål än vid avsättningen bestämts. I nu nämnda fall erfordras Kungl. Maj:ts medgivande för beslut därom. Sådant medgivande kan lämnas genom Kungl. Maj:ts fastställelse å reglemente eller andra föreskrifter rörande fonden.

Nyssnämnda utredning lämnade i sitt betänkande även en redogörelse för de fonder, som ditintills bildats med stöd av 3 §, samt framhöll bland annat följande.

De fonder, som bildats enligt 3 §, ha varit kapitalfonder eller driftfonder eller fonder av blandad typ. Bland kapitalfonderna ha upptagits *förnyelse- och utvidgningsfonder för kommunala affärsföretag* i det fall att sådan fondbildning ej skett enligt bestämmelserna i 6 § om förnyelsefond. En andra huvudgrupp fonder har avsett *andra anläggningsarbeten* än sådana, som röra inkomstgivande företag, t. ex. badhus, krematorium, pensionärshem, förvaltningsbyggnader, restaureringsarbeten av olika slag, gatu- och

vägbyggnader eller framdragande av olika slags ledningar, friluftsanläggningar, bibliotek, teater, konsertlokaler, allmänna samlingslokaler, idrottsplatser. Därest beslut fattats om ägodelens förvärvande, företagets genomförande eller anstaltens upprättande gälla bestämmelserna i 2 §. Till kapitalfonder ha även hänförs fonder som bildats för att fortbestå, alltså icke för att omsättas i realkapital (fastigheter m. m.). Sådan fond kan *fylla sitt syfte antingen genom ränteavkastningen eller genom utlåning*, t. ex. för bostadsbyggande eller bostadslåns amortering.

Som exempel på driftfonder ha nämnts fonder för löpande underhålls- och restaureringsarbeten å byggnader av olika slag (teatrar, förvaltningsbyggnader, kyrkor, för gudstjänstens främjande genom sång och musik, kyrkans prydande vid helger och andra liknande tillfällen, utveckling av kommunens skogar, genomförande och utarbetande av stads- eller byggnadsplaner, kyrkogårdens underhåll och förskönande, studiecirklar, stipendier).

S. k. nöjes- och hundskattefonder ha ofta avsett att främja ideella ändamål, såsom studieverksamhet, teater- och musiklivet, kroppskultur. Dylika kulturfonder voro ofta blandade kapital- och driftfonder. En fond kan t. ex. avse »dels anläggning, underhåll och drift av allmän badinrättning, dels anläggning och underhåll av idrotts- och lekplatser, dels anläggning och underhåll av parker och planteringar, dels ock tillgodoseende av lokalbehov för kulturella och ideella ändamål». Som exempel på driftfond har nämnts fonder, som voro avsedda att finansiera återkommande behov av social och kulturell verksamhet. Fond har även bildats för att tillgodose flera särskilda kommunala behov, som dock varit tydligt avgränsade. Reglemente har sålunda godkänts för fond »för utbyggande och förbättring av kloakledningsnätet, anläggande av emscherbrunn och pumpstation för avloppsvatten, anläggande och underhåll av baddamm samt understödjande av idrotten inom kommunen».

Kommunlåneutredningen framhåller vidare, att enligt lagens bestämmelser kommun är förhindrad, sedan väl medel avsatts till särskild fond enligt 2 § d) eller reglemente för fond enligt 3 § av Kungl. Maj:t fastställts, att förfoga över fondmedlen för annat ändamål än vid avsättningen bestämts eller reglementet tillåter. För ändrat ianspråktagande fordras särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t.

De erforderliga ändamålsbestämmelserna, vilka låser en gång avsatta fondmedel för det vid avsättningen bestämda ändamålet, har enligt utredningens uppfattning medfört, att kommunerna visat en viss försiktighet att fondera medel. Utredningen fortsätter.

Erfarenheten ger vid handen, att lagens fordringar på fondbildning jämförelsevis 2 § d) av kommunerna i praktiken i betydande utsträckning icke uppfyllts, vare sig detta berott på försiktighet eller bristande kännedom om lagens föreskrifter. Kommunernas beslut om avsättning av medel till en fond ha icke, såsom stadgandet föreskriver, kombinerats med principbeslut om företagets utförande etc. En närmare precisering av ändamålet har rentav ofta uteblivit. En underlåtenhet att fatta principbeslut om visst företags utförande etc. medför närmast att fonderingsbeslutet hemfaller under 3 §, varvid Kungl. Maj:ts medgivande till fondbildningen skall inhämtas. Sådant medgivande synas kommunerna emellertid icke ha sökt i större utsträckning. Likväl ha fondmedlen i sinom tid tagits i anspråk. Praxis synes således ha utvecklat sig i den riktningen, att fonder, som bildats när-

mast med tanke på 2 § d), men icke tillkommit helt i enlighet med nämnda stadgande och ej heller fullföljts enligt 3 §, förekomma i betydande utsträckning. Även efter nya fondbildningslagens ikraftträdande den 1 januari 1947 ha sålunda en mångfald fonder uppstått vid sidan av lagen.

Kommunlåneutredningen anför vidare, att det för utredningen framstått som ett önskemål av vikt att få till stånd *en ökning av den kommunala fondbildningen* och att samtidigt underlätta möjligheterna för kommunerna att genom fondmedel smidigt möta skattefinansieringskravet. En förenkling av förutsättningarna för fondbildning, som i viss mån anslöte sig till kommunernas förutberörda praxis vid sidan av lagen, torde enligt utredningen på längre sikt kunna öka benägenheten att avsätta medel till fonder. Utredningen har funnit en sådan komplettering av fondbildningslagen önskvärd, att kommun beredes möjlighet avsätta medel till en fond för anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk, utan att principbeslut enligt 2 § d) om visst företags utförande etc. föreläge och utan att ändamålet för fondmedlens användning fastställts jämlikt 3 §. Den sålunda ifrågasatta fonden har av utredningen benämnts allmän investeringsfond. Därest institutet allmän investeringsfond infördes i fondbildningslagen, bör enligt utredningens mening även tillses, att de i praxis utanför lagen framväxta fondbildningarna kunna komma in under lagens föreskrifter utan särskilda beslut av Kungl. Maj:t i varje särskilt fall.

Kommunlåneutredningen anför i huvudsak vidare.

Förslag om inrättande av en fond med liknande syfte har tidigare varit föremål för diskussion i ett av borgmästaren Fant år 1919 avgivet betänkande om kommunal fondbildning. Tanken på införande av en fond av denna allmänna typ upptogs dock icke, vare sig i den första fondbildningslagen år 1936 eller i 1946 års lagstiftning i ämnet. Vid utformningen av 1936 års lagstiftning om kommunal fondbildning (prop. nr 202, konstitutionsutskottets utl. nr 38, r. skr. nr 321) anfördes såsom skäl emot ett dylikt institut, att det icke borde vara tillåtligt att fondera medel utan tanke på visst ändamål endast i syfte att konsolidera kommuns ställning eller att skapa tillgångar, vilka kunde tagas i anspråk i framtiden, när behov av ett eller annat slag yppade sig. Det kunde knappast anses vara på sin plats att betunga ett visst års skattebetalare för helt obestämda framtida syften. Vid bedömande av fondbildningsspörsmålet kunde ej undgås att taga hänsyn till möjligheterna av förändringar i penningvärdet. Denna synpunkt bleve särskilt framträdande i fråga om fonder med obestämt syfte och framför allt beträffande sådana, som upplades för att bevaras för all framtid. Därest fondbildningen skulle inskränkas till de fall, där en sådan vore verkligt behövlig och önskvärd, syntes den i första hand böra avse uppläggande av fonder för särskilda bestämda ändamål, som kunde förutses skola bli aktuella. Även i 1946 års lagstiftning i ämnet (prop. nr 324, konstitutionsutskottets utl. nr 24, r. skr. nr 504) var inställningen densamma beträffande fondbildning utan angivande av visst ändamål.

Den huvudinvändning, som tidigare rests mot införande av en allmän fond, nämligen risken för att ett visst års skattebetalare skulle kunna komma att oskäligt belastas, anser kommunlåneutredningen icke bärande efter det nya uppbördsförfarandets ikraftträdande. Utredningen uttalar.

Vid den tidpunkt, då det här förut återgivna uttalandet gjordes, bestämdes den kommunala utdebiteringen i efterhand, alltså vid ett tillfälle, när man hade vetskap om skatteunderlagets storlek och fördelning. Vid sådant förhållande förelåg åtminstone teoretiskt den angivna risken av oskäligen belastning på ett visst års skattebetalare, eller, för att uttrycka den bakomliggande tanken mera rakt på sak, risken att en kommun kunde passa på att taga en särskilt hög kommunalskatt det år, när en viss skattebetalare hade en stor inkomst. Med den nya uppbördsförordningens ikraftträdande från och med 1947 års ingång har läget i detta avseende förändrats. Enligt gällande föreskrifter bestämmes kommuns utdebitering i samband med fastställandet i oktober av kommunens utgifts- och inkomststat för det nästföljande kalenderåret. Kommunalskatten kommer således att fastställas utan att man vid tiden härför vet, vare sig hur de allmänna ekonomiska konjunkturerna för nästa år komma att te sig eller vilka inkomster en enskild skattskyldig kan komma att erhålla under året.

Någon fara för att de kommunala beslutande organen skulle allmänt sett ta ut för hög skatt i syfte att i alltför hög grad konsolidera kommunernas ställning, anser kommunlånutredningen knappast föreligga. Den motsatta risken torde i vart fall vara väsentligt större.

Enligt kommunlånutredningens mening skulle en allmän investeringsfond av den här ifrågasatta typen, förutom att underlätta en ökad fondavsättning, få praktisk betydelse därutinnan, att den skänkte kommunerna en ökad möjlighet att ha sina fondmedel rörliga och disponibla för de ändamål, till vilka byggnadstillstånd vid varje särskild tidpunkt erhållits. Utredningen uttalar vidare.

Givet är att det enligt gällande fondbildningslag erforderliga tillståndet av Kungl. Maj:t till ianspråktagande av fondmedel för annat ändamål än det, som vid medelsavsättningen bestämts, kan erhållas i samband med lånetillståndsfrågans avgörande. Likaledes torde frågan om ändring i reglemente eller föreskrifter för jämlikt 3 § fondbildningslagen bildad fond kunna upptagas till avgörande i samband med prövning av lånetillståndsansökning. En sådan anordning kommer dock säkerligen att synas kommunerna både betungande och opraktisk samt föranleda ett ganska stort extrarbete för de vid tiden för kommunindelningsreformens genomförande särskilt arbetstyngda kommunala myndigheterna. I vart fall skulle en sådan anordning mångenstädes uppfattas som alltför invecklad och tungrodd. Även ur statliga administrativa synpunkter skulle ett dylikt tillvägagångssätt te sig åtskilligt opraktiskt. Beträffande nu förefintliga fonder enligt 2 § d) och 3 § torde nämnda problem kunna lösas genom en övergångsbestämmelse.

I fråga om spørsmålet, huruvida det föreslagna institutet allmän investeringsfond skulle komma i kollision med de nuvarande fondbildningsmöjligheterna i lagen, framhåller utredningen följande.

Även om det måhända kunde göras gällande, att den allmänna investeringsfonden skulle kunna övertaga flera av de nuvarande fondtypernas funktioner och den slutsatsen kunna dragas, att förslaget om allmän investeringsfond borde draga med sig ett förslag om slopande av dessa fondtyper, torde ett sådant steg med hänsyn till pågående kommunallagsrevision icke nu böra övervägas. Enligt utredningsmännens mening kan den allmänna investeringsfonden ha en uppgift att fylla *jämsides* med övriga fond-

typer i fondbildningslagen. Det är givet, att kommuner, som erhållit möjlighet att avsätta medel till en allmän investeringsfond, likväl kunna ha vägande kommunala skäl att vilja för framtiden låsa fondavsättningar för visst bestämt ändamål.

Vad gäller frågorna om begränsning av rätten att avsätta medel till fonden och om fondens maximala storlek erinrar kommunlåneutredningen till en början om de gränser, som gäller för avsättning till skatteregleringsfond enligt fondbildningslagen i dess nuvarande lydelse, samt uttalar.

Avsättning till skatteregleringsfond må ej avse mer än en femtedel av det belopp, som enligt utgifts- och inkomststaten skall täckas med allmän kommunalskatt. Genom beslutet må fonden ej heller bringas att överstiga hälften av nämnda belopp. Vid beräkningen av det belopp, som skall täckas med allmän kommunalskatt, skall hänsyn ej tagas till den beslutade avsättningen till skatteregleringsfonden. En uppmjukning av dessa begränsningar är emellertid aktuell, nämligen så tillvida att dels högsta avsättningen till skatteregleringsfonden skulle höjas från en femtedel till en tredjedel av det belopp, som skall täckas med allmän kommunalskatt, dels fonden skulle tillåtas uppgå till hela nämnda belopp.

Å andra sidan, fortsätter kommunlåneutredningen, stadgar fondbildningslagen i dess gällande lydelse icke någon begränsning av vare sig avsättningsrätten till eller storleken av fonder enligt 2 och 3 §§. Klart är att storleken av dylika fonder kunde sägas ha sin begränsning i det ändamål, för vilket fondmedlen skulle komma till användning. Någon gräns finnes emellertid icke heller för det antal särskilda fonder, till vilka kommun finge avsätta medel. En kommun kunde ju praktiskt taget bilda fonder för varje ändamål, som fölle innanför den kommunala hushållningen. Enligt vad utredningen hade sig bekant, hade — oaktat de fria händer kommunerna erhållit, när det gällde fondbildning — något missbruk från kommunalt håll i sådant avseende icke förekommit.

Med hänsyn till det nu anförda finner utredningen icke påkallat att föreslå någon legal begränsning av rätten att avsätta medel till allmän investeringsfond eller av den storlek, vartill sådan fond må uppgå. Någon kvantitativ begränsning av rätten att taga fonden i anspråk för avsett ändamål anser utredningen icke heller påkallad.

Medel avsatta till allmän investeringsfond skall enligt kommunlåneutredningens mening i princip användas för anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk. Utredningen anser dock icke lämpligt att lagen skrives så, att dylika fondmedel för all framtid bli definitivt låsta för dylika ändamål. I särskilda situationer kan det ju uppstå svåravvisliga behov för en kommun att använda den allmänna investeringsfondens medel till annat ändamål än anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk. Med hänsyn härtill föreslår utredningen en bestämmelse av innehåll, att medel ur allmän investeringsfond må tagas i anspråk för annat ändamål än det med fonden avsedda under förutsättning av Kungl. Maj:ts medgivande.

Bestämmelser om allmän investeringsfond föreslås av utredningen in-

fogade i fondbildningslagen genom en ny paragraf, 3 a §. Införandet av detta nya stadgande torde vidare motivera ett tillägg till 1 § andra stycket. Därest så med hänsyn till 1946 års kommunallagskommittés arbete — vars kommande lagförslag icke lär beräknas träda i kraft förrän tidigast den 1 januari 1955 — skulle finnas önskvärt, kunde enligt utredningen möjligen ifrågakomma att begränsa giltigheten av de föreslagna författningsändringarna. Då emellertid fondbildningslagen vore föremål för kommitténs revision, låge det i sakens natur, att de nu föreslagna ändringarna endast skulle bli temporärt giltiga.

I anslutning till förslaget om inrättande av en allmän investeringsfond, har kommunlåneutredningen föreslagit ett par övergångsbestämmelser. Den ena av dessa åsyftar att bereda kommunerna möjlighet att utan särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t överföra behållningar i fonder, bildade före den 1 januari 1952 jämlikt fondbildningslagens 2 § d) och 3 §, till den allmänna investeringsfonden. Denna överföringsrätt motiveras av utredningen med kommunernas behov att redan under år 1952 smidigt kunna fullgöra det föreslagna kravet på skattefinansiering och att anpassa sig efter byggnadstillståndsgivningen. Den andra av utredningen föreslagna övergångsbestämmelsen innebär, att fonder, vilka kommit att ligga utanför fondbildningslagen, må överföras till den allmänna investeringsfonden utan Kungl. Maj:ts tillstånd. Härom anför utredningen.

Det torde i praktiken icke så sällan ha förekommit, att kommun beslutat om avsättning av medel till en fond men underlåtit att fatta beslut om företagets utförande. Sådan fondering är närmast att hänföra till 3 §, varvid Konungens medgivande erfordras. I fall, där sådant medgivande icke inhämtats, har fonden kommit att bli ställd vid sidan av fondbildningslagen. Med den utformning förslaget om allmän investeringsfond här givits, komma dylika fondbildningar i framtiden, därest förslaget genomföres, att automatiskt hänföras till den allmänna investeringsfonden. Sådana formellt bristfälliga fonder, som kommit till stånd under tiden före det nu framlagda förslagets ikraftträdande, synas även böra kunna överföras till den allmänna investeringsfonden. I syfte att möjliggöra en dylik överföring föreslås jämväl en övergångsbestämmelse av innebörd, att nu nämnda fonder utan Kungl. Maj:ts tillstånd må överföras till den allmänna investeringsfonden. Någon begränsning av den tid, under vilken sådan överföring skall kunna äga rum, har icke ansetts erforderlig.

Kommunlåneutredningen behandlar vidare frågan om *vidgning av kommuns rätt till fondbildning i skattereglerande syfte*. Utredningen redogör till en början för innehållet i fondbildningslagens 4 och 5 §§, som innehåller bestämmelser om skatteregleringsfond, och anför.

Enligt 4 § äger kommun att i samband med fastställande av utgifts- och inkomststat avsätta medel till sådan fond eller taga i anspråk medel ur fonden. Beslut om avsättning må ej avse mer än en femtedel av det belopp, som enligt samma stat skall täckas med allmän kommunalskatt. Genom beslutet må fonden ej heller bringas att överstiga hälften av nämnda belopp. Vid beräkningen av det belopp, som skall täckas med allmän kom-

munalskatt, skall hänsyn ej tagas till den beslutade avsättningen till skatteregleringsfonden. Beslut att taga medel ur fonden i anspråk må ej avse mer än en tredjedel av det högsta belopp, vartill fonden uppgått under det år beslutet fattas eller något av de två närmast föregående åren.

Vid särskilda förhållanden må, med Kungl. Maj:ts tillstånd, medel avsättas till eller tagas i anspråk ur skatteregleringsfonden utöver vad i 4 § stadgas. Sådant tillstånd kan lämnas genom fastställelse å reglemente eller andra föreskrifter rörande fonden och må förknippas med villkor för de avsatta medlens användning (5 §).

I det till grund för gällande lagstiftning i ämnet liggande förslaget om inrättandet av en särskild skatteregleringsfond (SOU 1945: 37) ha de sakkunniga understrukt, att fondens ändamål vore att tjäna till utjämning av skattetrycket mellan olika år. Detta syfte kunde också i viss utsträckning tillgodoses på annat sätt, t. ex. genom att medel under goda konjunkturer avsättas till särskilda fonder enligt 2 § d) (anläggnings- och byggnadsfonder), vilka fonder tagas i anspråk när konjunkturerna försämras. Vidare hade kommunerna möjlighet att genom utdebitering för behov, som kunnat täckas med medel i tillfällig fond, genom förtidsamortering av gäld och andra dylika åtgärder stärka sin beredskap för en lågkonjunktur. Sådana åtgärder kunde dock ofta ej vara tillfyllest för att sätta kommunen i tillfälle att bedriva en aktiv, konjunkturbetingad skattepolitik.

Frågan om en utvidgning av möjligheterna att avsätta medel till skatteregleringsfond har, enligt vad kommunlåneutredningen under hand inhämtat, även upptagits till behandling av 1946 års kommunallagskommitté. Härom anför utredningen följande.

Kommunallagskommittén, som har för avsikt att inarbeta fondbildningslagen i kommunallagarna, har i en till kommunlåneutredningen under hand överlämnad promemoria anført, att — ehuru kommunernas möjligheter att avsätta medel till sådan fond och taga medel ur fonden i anspråk väsentligt utvidgades vid 1946 års lagrevision — rätten till fondbildning i skattereglerande syfte enligt kommitténs mening alltså vore för hårt kringskuren för att fonden skulle kunna fylla sin uppgift vid kraftiga konjunkturväxlingar eller då skatteunderlaget av andra orsaker hastigt förändras. Kommittén framhåller vidare den nya uppgift skatteregleringsfonden fått efter 1946 års uppbördsreform. Enligt kommitténs mening är det angeläget att kommunerna äro i tillfälle att under goda år verkställa avsättningar till skatteregleringsfonden i sådan omfattning, att när skatteunderlaget av den ena eller andra orsaken försämras, medel finnas tillgängliga dels för återbetalning av vad som erhållits för mycket i form av förskott från statsverket, dels för den utjämning i övrigt av skattetrycket, som är fondens primära uppgift.

På nu anförda skäl har i promemorian förordats dels att högsta avsättningen till skatteregleringsfonden höjes från en femtedel till en tredjedel av det belopp, som skall täckas med allmän kommunalskatt, dels att fonden må tillåtas uppgå till nämnda belopp mot endast hälften därav enligt nu gällande bestämmelser.

I anslutning till kommunallagskommitténs preliminära förslag framhåller kommunlåneutredningen, att reglerna om begränsning av avsättningsrätten vid utformningen av gällande fondbildningslag närmast torde ha motiverats därav att garantier ansetts erforderliga för att visst års skatt-

skyldiga icke skulle kunna oskäligen betungas genom kommuns beslut om stora fondavsättningar. Genom källskattesystemets tillkomst har enligt utredningens mening — såsom närmare berörts i samband med förslaget om icke maximerad rätt till avsättning till allmän investeringsfond — huvudskälet för en begränsning av fondavsättningsmöjligheterna fallit bort. Kommunlåneutredningen anser det för sin del kunna ifrågasättas, om behov av en spärr för fondavsättning till skatteregleringsfond över huvud föreligger i dagens läge. En tillräckligt vid spärr torde å andra sidan icke behöva medföra några nackdelar. Den inom kommunallagskommittén föreslagna ändringen av gällande avsättningsregler för skatteregleringsfonden finner sig utredningen med hänsyn härtill kunna biträda, om försiktigheten nu anses bjuda att en spärr över huvud taget bibehålles.

Kommunlåneutredningen finner det icke tillrådligt att vänta med vidgningen av avsättningsrätten intill dess att kommunallagskommitténs förslag till ny kommunallag kan träda i kraft, eller tidigast i början av år 1955. Redan vid fastställande av 1953 års stater i oktober 1952 torde behov föreligga att kunna besluta om större avsättningar än nuvarande bestämmelser medger. Utredningen finner det önskvärt, att de ändringar av fondbildningslagen, som betingas av förslagen om inrättande av en allmän investeringsfond och om ökade avsättningsmöjligheter till skatteregleringsfond, genomföres samtidigt.

I samband med ändringen av bestämmelserna rörande avsättning till skatteregleringsfond har i kommunallagskommitténs förenämnda promemoria upptagits frågan om en redaktionell ändring av stadgandet i 4 § tredje stycket fondbildningslagen. Enligt stadgandet i dess nuvarande lydelse må beslut att taga medel ur fonden i anspråk ej avse mer än en tredjedel av det högsta belopp, vartill »fonden uppgått under det år beslutet fattas eller något av de två närmast föregående åren». För undanröjande av en formell oklarhet har föreslagits en omformulering på det sätt, att beslutet ej må avse mer än en tredjedel av det högsta belopp, vartill »fonden beräknas uppgå vid utgången av det år beslutet fattas eller uppgått vid utgången av något av de två närmast föregående åren». Även denna redaktionella jämkning av lagtexten bör enligt kommunlåneutredningens mening vidtagas i nu förevarande sammanhang.

I en den 12 september 1951 dagtecknad promemoria har 1950 års jordbrukskassautredning¹ hemställt om viss ändring i 8 § andra stycket fondbildningslagen. Stadgandets nu gällande lydelse är följande.

Fonds medel må ej utan tillstånd av länsstyrelsen anbringas annorlunda än hos bank, å postgirokonton eller i sådana tillgångar, i vilka förmyndare åger utan överförmyndarens tillstånd anbringa omyndigs medel.

I utredningens promemoria anföres, att den citerade bestämmelsen vore identisk med motsvarande bestämmelse i lagen den 12 juni 1936 om kom-

¹ Utredningen, som tillkallats med stöd av Kungl. Maj:ts beslut den 22 juni 1950, består av riksbankschefen M. H. Lemne, tillika ordförande, direktören T. V. E. Björkman, bankdirektören G. Didner och ledamoten av andra kammaren N. I. Johansson.

munal fondbildning (nr 281). Vid anmälan av proposition med förslag till 1936 års lag (nr 202/1936) uttalade föredragande departementschefen bland annat följande.

Därest ett till lagrådet för granskning remitterat förslag, enligt vilket i fråga om placering av förmyndarmedel centralkassa för jordbrukskredit skall likställas med placering hos bank, kommer att genomföras, bör härav föränledas viss omformulering även av nu ifrågavarande bestämmelse.

Det av departementschefen åsyftade förslaget att likställa centralkassa för jordbrukskredit med bank, när det gällde placering av förmyndarmedel, genomfördes, framhåller jordbrukskassautredningen, i lagen den 26 juni 1936 angående ändrad lydelse av 8 kap. 4 § lagen om förmynderskap (nr 325: se numera föräldrabalken 15 kap. 4 §). Den omformulering av regeln om placering av kommunala fondmedel, som enligt departementschefens yttrande bort föränledas därav, kom emellertid icke till stånd vare sig under den tid 1936 års lag om kommunal fondbildning gällde eller då 1946 års lag tillkom.

Med hänsyn till olägenheterna för jordbrukskasserörelsen av att i lagen icke klart utsagts, att centralkassa skall vara likställd med bank, när det gäller placering av kommunala fondmedel, föreslår jordbrukskassautredningen en omformulering av nämnda stadgande i enlighet med vad i det återgivna departementschefsanförandet förutskickades.

Remissyttranden.

Över kommunlåneutredningens förslag har utlåtanden avgivits av *arbetsmarknadsstyrelsen, överståthållarämbetet, 23 länsstyrelser, 1949 års investeringskommitté, 1946 års kommunallagskommitté, riksbanksfullmäktige och riksgäldsfullmäktige, svenska landskommunernas förbund, svenska stadsförbundet, svenska landstingsförbundet och vissa kommunala myndigheter.*

Det alldeles övervägande flertalet av remissinstanserna har tillstyrkt eller lämnat förslagen, såvitt angår ändringar i kommunala fondbildningslagen, i huvudsak utan erinran.

Arbetsmarknadsstyrelsen tillstyrker i princip införandet av institutet allmän investeringsfond i fondbildningslagen och en vidgning av kommuns rätt till fondbildning i skattereglerande syfte, men finner tveksamt, huruvida avsättningar till särskild fond, som finnas vid tidpunkten för lagändringens ikraftträdande, bör utan vidare få överföras till allmän investeringsfond.

Överståthållarämbetet finner för sin del icke anledning att i princip framföra någon erinran mot tillskapandet av en fondbildning av den art som här avses. Vad utredningen härvidlag anfört synes ämbetet bärande. Emellertid ifrågasätter ämbetet, om icke Kungl. Maj:ts medgivande borde erfordras för rätten till avsättning av medel till allmän investeringsfond.

En frihet från underställning i detta fall skulle innebära en mycket långt gående uppmjukning av nu gällande regler beträffande underställningskra-

vet, då sådant föreskrives i vissa fall även när ändamålet med avsättningen uttryckligen angivits. Den omgång ett underställande hos Kungl. Maj:t skulle innebära synes överståhållarämbetet mer än väl kunna uppvägas av den ökade säkerhet som skulle vinnas genom att de fondavsättningar, varom här är fråga, komme under Kungl. Maj:ts prövning.

Överståhållarämbetet vill i vart fall framföra erinran mot förslaget att bestämmelserna om den allmänna investeringsfonden skall införas i en helt ny paragraf, benämnd 3 a §, med särskild titelrubrik, och 3 § kvarstå. Avsättning för särskilt uttryckligen angivet ändamål skulle då i vissa fall behöva underställas Kungl. Maj:t, medan samtidigt frågan om avsättning utan angivet ändamål finge ske utan sådan begränsning. En sådan lagskrivning bör enligt överståhållarämbetets uppfattning icke godtagas, även om det som utredningen framhållit endast är fråga om ett kortare provisorium. Ämbetet fortsätter.

Den föreslagna lagtexten är även ägnad att skapa ytterligare tveksamhet hos kommunerna och de myndigheter, vilka ha att övervaka lagligheten av kommunernas beslut, vid bedömandet av frågan om ett beslut om avsättning av fondmedel lagligen fordrar underställning eller ej. För att undvika dessa förhållanden synas bestämmelserna i 3 § och den föreslagna 3 a § böra på lämpligt sätt sammankopplas, så att de ej kollidera med varandra.

Överståhållarämbetet, som tillstyrker den föreslagna ändringen av 4 § andra stycket fondbildningslagen, anser tveksamt om omformuleringen av 4 § sista stycket ej kan anses innefatta en åtgärd av saklig natur och förmenar, att denna fråga kan anstå till den slutliga revisionen av stadgandena om kommunal fondbildning.

De föreslagna ändringarna i fondbildningslagen förefaller *länsstyrelsen i Stockholms län* icke i och för sig ge anledning till erinran ur saklig synpunkt. Länsstyrelsen understryker, att man med hänsyn till pågående kommunallagsrevision i förevarande sammanhang kan bortse från det sannolikt rätt svårbedömda spörsmålet, i vad mån ett accepterande av det förordade nya fondinstitutet bör medföra bortsortering ur lagstiftningen av nuvarande fondtyper.

Länsstyrelsen i Södermanlands län framhåller, att de förordade ändringarna i fondbildningslagen synes ägnade att anpassa fondavsättningar efter kommunernas vid sidan av lagen nu tillämpade praxis ävensom att befrämja — åtminstone på längre sikt — ett ur flera synpunkter önskvärt kommunalt sparande. Även med bortseende från det rådande ekonomiska läget torde de av utredningen förordade lagändringarna vara motiverade. Ehuru faran för missbruk av rätten att upplägga allmän investeringsfond icke synes stor, anser länsstyrelsen det dock påkallat, att i lagen stadgas en viss gräns, inom vilken avsättning till dylik fond i allmänhet skall vara tillåten, samt att på Kungl. Maj:ts prövning i varje särskilt fall skall bero, huruvida fondbildning därutöver må ske.

Länsstyrelsen i Kronobergs län, som tillstyrker inrättande av institutet allmän investeringsfond, ansluter sig till utredningens uppfattning, att en

förenkling av förutsättningarna för fondbildning skulle kunna öka benägenheten att avsätta medel till fonder.

Mot utredningens förslag till ändringar i lagen om kommunal fondbildning har *länsstyrelsen i Kristianstads län* i stort sett icke något att erinra. Ur vissa synpunkter kunde dock ifrågasättas lämpligheten av en så vidsträckt befogenhet för vederbörande kommun, att fondens hela belopp på en gång kan förbrukas. Med hänsyn till de syften fonden enligt det framlagda förslaget avsåge att fylla, vill länsstyrelsen dock under nu rådande förhållanden icke förorda, att rätten att taga densamma i anspråk för avsett ändamål på något sätt begränsas.

Länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus samt Kopparbergs län tillstyrker utredningens förslag om ändringar i fondbildningslagen samt uttalar, att de däri föreslagna lättnaderna borde genomföras, även om utredningens förslag om viss skattefinansiering icke skulle genomföras.

De föreslagna ändringarna i lagen om kommunal fondbildning finner *länsstyrelsen i Älvsborgs län* välbetänkta. Genomförandet av desamma bör vara ägnat att skapa möjligheter för kommunerna att på ett smidigt sätt bemästra olika svårigheter i ekonomiskt avseende.

Länsstyrelsen i Örebro län förklarar sig icke kunna biträda den föreslagna övergångsbestämmelsen, att medel från fond, som före den 1 januari 1952 bildats jämlikt 2 § d) och 3 § lagen om kommunal fondbildning, skulle utan inhämtande av Konungens medgivande i varje särskilt fall kunna genom beslut av kommunen överföras till allmän investeringsfond. Länsstyrelsen anför.

Enligt länsstyrelsens mening bör en lagändring av förevarande beskaffenhet icke givas tillbakaverkande kraft. Vid den tidpunkt, då medlen avsatts, hava vederbörande utgått från att medlen kunde användas för annat ändamål än det ursprungligen bestämda endast under förutsättning att Konungen prövade de anförda skälen härför i det särskilda fallet och funne sig kunna lämna medgivande till den ändrade dispositionen.

Länsstyrelsen i Västmanlands län, som förklarar sig icke ha några erinringar att framställa emot de föreslagna ändringarna i fondbildningslagen, framhåller, att ändringarna ger kommunerna möjligheter till ökad fondbildning.

Inrättandet av institutet allmän investeringsfond kommer, enligt vad *länsstyrelsen i Västernorrlands län* framhåller, att fylla ett verkligt praktiskt behov och att underlätta för kommunerna att ordna sina fonder i överensstämmelse med fondbildningslagen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län understryker önskemålet, att den kommunala fondbildningen ökas, och anser någon erinran icke kunna göras mot den förenkling av förutsättningarna för fondbildning, som innefattas i utredningens förslag om tillskapande av en allmän investeringsfond för anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk. Avsättning till sådan fond bör sålunda kunna ske utan att det föreligger principbeslut enligt 2 § d)

fondbildningslagen om utförande av visst företag och utan att fondmedlens användande är medgivet enligt lagens 3 §. Länsstyrelsen finner det vidare försvarligt att vidga rätten att avsätta medel till skatteregleringsfond.

Fullmäktige i riksgäldskontoret förklarar sig biträda kommunlåneutredningens förslag till ändring av fondbildningslagen såsom betingat bland annat av önskemålet att få till stånd en ökning av den kommunala fondbildningen.

Kommunallagskommittén framhåller, att de föreslagna ändringarna i fondbildningslagen ingått såsom ett led i de åtgärder, som föreslås för en ökad skattefinansiering av kommunala investeringar och uttrycker den förmodan, att det icke torde ha varit kommunlåneutredningens avsikt att förslaget om dessa ändringar skulle framläggas för sig om huvudförslaget ej genomfördes. Kommittén anför vidare.

Kommunallagskommittén anser för sin del, att det vore lämpligast, om den översyn av fondbildningsbestämmelserna, som nu utföres inom kommittén i samband med arbetet på en ny kommunallagstiftning, kunde avvaktas. Det ligger i sakens natur, att det är en fördel, om samtliga regler angående fondbildning på en gång bliva föremål för prövning. I detta sammanhang bör särskilt nämnas, att med hänsyn till fondbildningens syfte, nämligen att avsätta medel för att tillgodose *framtida* behov, det icke är önskvärt att, såsom i kommunlåneutredningens betänkande antydes, låta vissa regler om fondbildning endast erhålla temporär giltighet. Vidare må framhållas, att det i nuvarande finansiella läge icke torde finnas något mera framträdande behov av att skapa ökade möjligheter till fondering.

Beträffande utformningen av de föreslagna bestämmelserna ifrågasätter kommittén, huruvida icke bestämmelser om allmän investeringsfond bör införas i 2 § fondbildningslagen och fonden sålunda jämsställas med övriga där uppräknade fonder. Allmän investeringsfond borde i så fall angivas under en ny littera, e), och fond enligt 2 § d) kan då erhålla benämningen investeringsfond för bestämt ändamål.

Mot den föreslagna övergångsbestämmelsen om att till allmän investeringsfond skulle utan Kungl. Maj:ts tillstånd kunna överföras medel från fond, bildad antingen enligt 2 § d) eller 3 § eller också vid sidan av fondbildningslagen, riktar kommittén vissa erinringar, nämligen i första hand faran för att kommunerna skulle utnyttja ett sådant stadgande för att i nuvarande beträngda läge överföra medel från för särskilda ändamål avsatta fonder till en allmän investeringsfond i syfte att kunna använda dem till kommunala investeringsbehov, som i annat fall skulle täckts med omedelbart utdebiterade medel. Härjämte framhåller kommittén, att det kunde verka stötande, om en genom kommunindelningsreformen nybildad kommun skulle, genom att till allmän investeringsfond utan Kungl. Maj:ts tillstånd överföra medel från en för särskilt ändamål inom en delkommun bildad fond, kunna begagna dessa medel för helt annat ändamål än som ursprungligen avsetts.

Mot de föreslagna ändrade bestämmelserna om avsättning till skattere-

gleringsfond har kommittén givetvis icke i och för sig något att erinra men framhåller, att det i dåvarande finansiella läge icke torde finnas något mera framträdande behov att skapa ökade fondbildningsmöjligheter. Ändrade ekonomiska förhållanden kunde självfallet medföra, att redan före den 1 januari 1955, då kommittén beräknar, att ny kommunallagstiftning skall träda i kraft, behov kunde uppstå av att genomföra vidgad avsättningsrätt till skatteregleringsfond liksom av sådan omarbetning av fondbildningslagen i övrigt, som kommunlåneutredningen föreslagit. I dylikt ändrat läge ankomme det givetvis på Kungl. Maj:t att framlägga förslag till de ändringar i fondbildningslagen, som kunde finnas erforderliga i avbidan på den nya kommunallagens ikraftträdande.

En ledamot av kommittén, *direktören Sixten Larsson*, framhåller i särskilt yttrande, att oavsett om kommunlåneutredningens förslag till begränsning av den kommunala lånerätten skulle bli genomfört eller icke, starka skäl finnes att överväga, huruvida icke till 1952 års riksdag borde framläggas förslag rörande de ifrågasatta ändringarna i fondbildningslagen, så att dessa kunde träda i tillämpning från och med den 1 juli 1952. Han fortsätter.

Det är egentligen först under det senaste året och ännu endast i enstaka kommuner, som — med hänsyn till uppbördssystemets verkningar — behovet av en väl tilltagen *skatteregleringsfond* kommit till synes. Vid ett eventuellt konjunkturomslag skulle åtskilliga kommuner kunna råka i ekonomiskt trångmål, därest icke dessförinnan skatteregleringsfonderna uppbörats till förhållandevis avsevärd storlek. Bland annat till följd av ortsavdragsreformen har i 1952 års stater endast i undantagsfall utrymme funnits för avsättningar till skatteregleringsfond. Tvärtom har i icke så få fall skatteregleringsfonden tullats för att undvika en alltför kraftig utdebiteringshöjning. Det stora flertalet nybildade kommuner har att starta sin verksamhet utan skatteregleringsfonder och utan nämnvärda övriga reserver, som kunna tjäna motsvarande funktion. Icke minst för dessa kommuner böra möjligheter öppnas att så snabbt som möjligt fylla skatteregleringsfonderna. Vid en icke alltför ogynnsam utveckling av penningvärdet kunna särskilt för landskommunerna, där budgetens löneposter icke ha samma dominerande betydelse som i städer och landsting, redan i 1953 års stater betydande avsättningar till skatteregleringsfond bli möjliga, särskilt om de i höst fastställda utdebiteringarna i stort sett skulle bibehållas. Hänsyn måste ju nämligen tagas till att kommunerna i gemen i 1953 års stater få att räkna med betydande avräkningslikvider i fråga om den allmänna kommunalskatten.

Den av kommunallagskommittén ifrågasatta vidgade avsättningsrätten till skatteregleringsfond skulle enligt vad Larsson framhåller icke få praktisk tillämpning förrän i 1956 års stater, om kommitténs förslag skulle avvaktas. Det vore för sent att medge en vidgad fondbildningsrätt, om och när kommunerna mera allmänt kommit i det läget, att skatteregleringsfonden behöver tagas i anspråk för att hålla en någorlunda jämn utdebitering. Vid bedömningen av frågan om vidgad fonderingsrätt kunde i varje fall utgångspunkten icke få vara det ogynnsamma kommunala budgetläget under hösten 1951.

Ett införande samtidigt i fondbildningslagen av bestämmelser om allmän investeringsfond skulle enligt Larssons mening icke komma att föregripa kommunallagsrevisionen. Han anför vidare.

I själva verket ha fonderna enligt 2 § d) i landskommunerna hittills i betydande omfattning fungerat som allmänna investeringsfonder. Som kommunlåneutredningen framhållit ha de gällande formföreskrifterna ofta icke iakttagits. Särskilt så länge byggnadsregleringen måste bibehållas skulle en strikt tillämpning av ändamålsbestämningarna m. m. i 2 § d) leda till en lång rad tyngande underställningsärenden. På kommunalt håll torde man gärna se att de föreslagna bestämmelserna om allmän investeringsfond snarast införas i lagen. Reglerna härom behöva ingalunda ges endast temporär karaktär. Visserligen torde genom denna fond vissa av de nuvarande fonderna bli överflödiga (så torde t. ex. bli förhållandet med förnyelsefonden med dess i praktiken mycket svårtillämpade regler), men utrensningen av dessa fonder kan utan olägenhet anstå.

Den praktiska nyttan av en allmän investeringsfond vore enligt Larssons mening så oomtvistlig, att den ifrågasatta reformen snarast borde genomföras. Om ändringarna i fondbildningslagen genomföres utan samband med bestämmelser om skattefinansiering, torde anledning dock icke finnas att medgiva ett överförande utan Kungl. Maj:ts tillstånd av fonder enligt 2 § d) och 3 § till investeringsfonden.

De av kommunlåneutredningen föreslagna ändringarna i fondbildningslagen är enligt *Svenska landskommunernas förbunds* mening av vida större praktisk betydelse än förslaget om skattefinansiering. Den ifrågasatta ändringen beträffande skatteregleringsfonden borde med hänsyn till uppbördsväsendets verkningar icke anstå till dess revisionen av kommunallagarna kunde komma till stånd. Förbundet vill därför tillstyrka, att ändringen snarast åvägabringades. Även om reglerna om skattefinansieringen icke skulle bli fixerade på sätt utredningen föreslagit, anser förbundet det vara fullt motiverat att i fondbildningslagen införa bestämmelser om allmän investeringsfond. Det torde dock kunna ifrågasättas, huruvida icke bestämmelserna härom kunna intagas under 2 § i lagen (som punkt e). Fond enligt 2 § d) skulle då samtidigt kunna ges benämningen »särskild investeringsfond».

Svenska stadsförbundets finansråd, vars yttrande Svenska stadsförbundets styrelse återopat, har icke yttrat sig om innehållet i de föreslagna ändringarna i fondbildningslagen utan endast uttalat, att det kunde ifrågasättas, om kommunlåneutredningens insats i detta avseende kunde motsvara investeringskommitténs intentioner, då från dennas sida anförts, att »möjligheterna att genom ändrade regler för den kommunala fondbildningen åstadkomma en konjunkturanpassning av den kommunala budgeten äro avsedda att behandlas i annat sammanhang».

1949 års investeringskommitté har tillstyrkt de föreslagna ändringarna i fondbildningslagen.

Vidkommande den av 1950 års jordbrukskassautredning ifrågasatta kompletteringen av 8 § andra stycket fondbildningslagen anför *bank- och*

fondinspektionen, att avfattningen av stadgandet redan nu medgiver insättning av fonds medel hos centralkassa för jordbrukskredit, i det att sådan kassa jämlikt 15 kap. 4 § föräldrabalken jämställs med bank, vari på grund av stadgandet i 3 § förordningen den 21 mars 1924 med särskilda bestämmelser om anbringande av omyndigs medel dylika medel utan överförmyndares samtycke må insättas. För vinnande av större tydlighet hos förstnämnda lagrum, kunde dock jordbrukskassautredningens förslag vara motiverat.

Departementschefen.

De av kommunlåneutredningen föreslagna ändringarna i fondbildningslagen avser i huvudsak dels en vidgning av rätten att avsätta medel till skatteregleringsfond, dels införande av en rätt att avsätta medel till allmän investeringsfond avsedd för anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk. Vid avsättning till allmän investeringsfond skulle ändamålet icke behöva vara på annat sätt angivet än att därmed avsåges anskaffande av varaktiga tillgångar, eller med andra ord kapitalutgifter i allmänhet. Härutinnan skulle fonden skilja sig från de särskilda fonderna, som enligt 1 § lagen skall tillgodose särskilda, uttryckligen angivna kommunala behov och där förutsättningen, såvitt angår de s. k. byggnads- och anläggningsfonderna enligt 2 § d) lagen, är att kommunen fattat beslut om företagets genomförande.

De föreslagna ändringarna i fondbildningslagen har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av övervägande flertalet hörda remissmyndigheter. Det praktiska behovet av ändringarna har starkt understrukits från kommunalt håll och vitsordats av flera länsstyrelser. 1946 års kommunallagskommitté har emellertid med utgångspunkt från det ansträngda kommunala budgetläget under år 1952 ansett några mera framträdande behov av ökade fondbildningsmöjligheter icke föreligga och för sin del funnit lämpligast, om den översyn av fondbildningsbestämmelserna, som utfördes inom kommittén i samband med arbetet på en ny kommunallagsliftning, kunde avvaktas. Om i ett ändrat läge behov av vidgad fondbildningsrätt uppkomme, borde dock enligt kommitténs mening ankomma på Kungl. Maj:t att framlägga förslag om erforderliga ändringar i fondbildningslagen utan avbidan på den nya kommunallagens ikraftträdande.

Kommunallagskommitténs revision av fondbildningsbestämmelserna, vid vilken de erforderliga bestämmelserna skall inarbetas i en ny kommunallag, är icke avsedd att träda i kraft före år 1955. Av vad jag vid anmälan av förslaget om viss obligatorisk avsättning till skatteregleringsfonder under åren 1953 och 1954 anfört framgår, att under åren 1953 och 1954 för kommunerna kan väntas ett ändrat finansiellt läge, där enligt min mening icke blott ökade möjligheter utan även starka kommunfinansiella och samhällsekonomiska skäl föreligga för ökad kommunal fondbildning. Även enligt kommunallagskommitténs nyss anförda uttalande bör då frågan om

revision av fondbildningslagen upptagas till prövning, oavsett att resultatet endast kan bli av provisorisk giltighet. Uppenbart är att en vidgning av fondbildningslagens regler om rätten att avsätta medel till skatteregleringsfond är påkallad redan nu. Den praktiska nyttan för kommunerna av en sådan ökad rörelsefrihet vid dispositionen av fondmedel, som en fondtyp av den allmänna investeringsfondens karaktär medför, finner jag motivera, att förslaget därom samtidigt upptages till prövning. I samband därmed synes även den av 1950 års jordbrukskasseutredning ifrågasatta kompletteringen av 8 § andra stycket i nyssnämnda lag kunna beaktas.

Vad först beträffar den i 4 § fondbildningslagen reglerade *rätten att avsätta medel till skatteregleringsfond* har remissmyndigheterna funnit välbetänkt, att kommuns möjligheter att utan Kungl. Maj:ts tillstånd göra sådan avsättning vidgas. För närvarande må den årliga avsättningen uppgå till högst en femtedel av det belopp, som skall täckas med allmän kommunalskatt, och fondens totala belopp genom avsättning bringas att uppgå till högst hälften av nämnda belopp. Kommunlåneutredningen har i anslutning till ett inom kommunallagskommittén preliminärt utarbetat förslag föreslagit en höjning av den medgivna årliga avsättningen till en tredjedel och fondens maximala storlek till hela det belopp, som skall täckas genom allmän kommunalskatt. Utredningen har dock ifrågasatt, om behov av en spärr mot fondavsättning till skatteregleringsfond överhuvudtaget föreläge i dagens läge. Den i lagen fastställda begränsningen hade närmast motiverats därmed, att garantier ansetts erforderliga för att visst års skattskyldiga icke skulle kunna oskäligt betungas genom beslut om för stora fondavsättningar. Detta huvudskäl kan enligt vad utredningen påpekat icke anses bärande efter källskattesystemets genomförande. I och med att den kommunala utdebiteringen icke längre bestämmes i efterhand, då man har vetskap om skatteunderlagets storlek och fördelning, måste den åsyftade teoretiska risken för att en kommun skulle passa på att taga ut en särskilt hög skatt det år, när en viss skattebetalare hade stor inkomst, anses vara obefintlig. Om försiktigheten likväl skulle anses bjuda att en spärr bibehålles, har kommunlåneutredningen — som beträffande den allmänna investeringsfonden icke ansett begränsning av vare sig den årliga avsättningen eller totalbeloppet för fonden erforderlig — funnit sig kunna biträda kommunallagskommitténs vidgning av spärrarna. Enligt vad jag under hand inhämtat har kommunallagskommittén numera kommit fram till att begränsningen av den högsta årliga avsättningen till skatteregleringsfond kunde slopas. Fondens totala storlek skulle däremot icke enligt kommitténs nuvarande standpunkt utan Kungl. Maj:ts tillstånd få genom avsättning bringas att överstiga hela det belopp, som under året skall täckas med allmän kommunalskatt, fondavsättningen oberäknad.

Behovet av en vidgad rätt för kommunerna att avsätta medel till skatteregleringsfond är, som jag förut framhållit, enligt min mening uppenbart. Genom införandet av den provisoriska skatteersättningen i samband med

höjningen av de kommunala orisavdragen har denna rätt ju rentav begränsats. Ett fyrtiotal kommuner har redan nu skatteregleringsfonder överstigande gällande maximum. Jag delar uppfattningen, att det icke kan vara förenat med några större vådor att borttaga maximeringen av den årliga avsättningen och ställer mig även tveksam till frågan, om det verkligen kan vara erforderligt med en spärr mot en kommunal benägenhet att alltför mycket sörja för framtiden genom uppläggande av för stora skatteregleringsfonder. Några risker i sådant avseende under de närmaste skenbart alltför goda inkomståren lär i vart fall icke föreligga. Frågan om behovet på längre sikt av en legal gräns torde få prövas i samband med kommunallagskommitténs förslag. Mot bakgrunden av det mycket stora behov av skatteregleringsfonder, som enligt den förut redovisade utredningen om avräkningssystemets verkningar kommer att framträda vid en skiftning i inkomstutvecklingen, anser jag det för den skull befogat att icke nu förorda någon legal begränsning av det belopp, vartill skatteregleringsfond högst må uppgå. Denna ståndpunkt synes även vara mest konsekvent med hänsyn till mitt ställningstagande till förslaget om en icke maximerad rätt till avsättning till allmän investeringsfond.

Beträffande den i tredje stycket av 4 § stadgade begränsningen av rätten att taga i anspråk skatteregleringsfond till högst en tredjedel av fondens storlek har icke ifrågasatts någon saklig ändring. Mot den föreslagna omformuleringen av stycket har jag ingen erinran. Enligt den nuvarande lydelsen må av fonden tagas i anspråk högst en tredjedel av det högsta belopp, vartill fonden uppgått under det år beslutet fattas eller något av de två närmast föregående åren. Enligt den föreslagna lydelsen avser tredjedelen det högsta belopp, vartill fonden »beräknas uppgå vid utgången av det år beslutet fattas eller uppgått vid utgången av något av» de två närmast föregående åren. Denna lydelse synes mig ägnad att klarare ange stadgandets egentliga innebörd.

Det av 1950 års jordbrukskasseutredning förordade tillägget till 8 § andra stycket fondbildningslagen, att fondmedel må placeras i centralkassa för jordbrukskredit lika väl som i bank, kan jag tillstyrka. Tillägget innefattar, såsom bank- och fondinspektionen framhållit, icke någon ändring i sak av gällande rätt utan är endast ett förtydligande.

Vad därefter beträffar förslaget om *allmän investeringsfond* har detta av kommunalåneutredningen motiverats med önskemålet att få till stånd en ökning av den kommunala fondbildningen och att samtidigt underlätta möjligheten för kommunerna att genom fondmedel smidigt möta skattefinansieringskravet. Även om sistnämnda motiv väsentligt försvagats, då något obligatoriskt skattefinansieringskrav nu ej ifrågasättes, torde önskvärdheten av att öka fondbildningsmöjligheterna tillräckligt motivera inrättandet av sådan fondtyp. Utvecklingen av kommunernas praxis att i betydande utsträckning fondera medel utanför lagens ram torde antyda be-

hov av sådan förenkling av de legala förutsättningarna för fondering till investeringsändamål. Samtidigt skulle rätten till disposition av investeringsfonden tillfredsställa det praktiska behovet inom kommunerna att smidigt kunna anpassa sig efter de förändringar i investeringar och byggplaner, som föranledes exempelvis av den nuvarande byggnadstillståndsgivningen. Om en kommun i sådant syfte vill taga i anspråk särskild fond för annat än det ursprungligen bestämda ändamålet, måste kommunen enligt lagen inhämta Kungl. Maj:ts tillstånd därtill.

Den föreslagna utformningen av institutet har i allmänhet tillstyrkts i remissyttrandena. Överståthållarämbetet har dock ifrågasatt, om icke Kungl. Maj:ts medgivande borde erfordras för rätten till avsättning av medel till sådan fond, enär ändamålet vore så svävande som anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk. Länsstyrelsen i Södermanlands län har ansett försiktigheten bjuda, att i lagen stadgades en viss gräns, intill vilken avsättning till sådan fond i allmänhet skulle vara tillåten, samt att på Kungl. Maj:ts prövning i varje särskilt fall skulle bero, om fondbildning därutöver finge ske.

Införande av ett krav på Kungl. Maj:ts medgivande för varje avsättning till investeringsfond skulle enligt min mening betyda, att syftet med det nya institutet i praktiken förfelades. Kommunerna skulle i allmänhet icke påtaga sig det besvär, som inhämtande av sådant medgivande skulle föranleda. Frågan om en generell gräns för det sammanlagda belopp, som utan Kungl. Maj:ts tillstånd finge avsättas till allmän investeringsfond, förtjänar mera att övervägas. Varje dylik maximigräns har emellertid gärna en benägenhet att bli normerande. Erfarenheten torde också ha visat, att de skattskyldiga som regel ej är villiga att oskäligt låta sig betunga genom avsättningar till fonder för framtida behov. Då faran för missbruk av rätten att upplägga sådana fonder av skäl, som närmare berörts vid diskussionen om legal maximering av skatteregleringsfonderna, ej synes mig stor, finner jag i likhet med utredningen ej påkallat att införa någon legal begränsning av rätten att avsätta medel till allmän investeringsfond, vare sig i fråga om den årliga avsättningen eller fondens totala belopp.

Beträffande stadgandets rent tekniska utformning har överståthållarämbetet ansett sammanförandet av bestämmelserna i en ny paragraf med bibehållande av 3 § lagen medföra den oformligheten, att avsättning för uttryckligen angivet ändamål i visst fall skulle kräva Kungl. Maj:ts tillstånd, medan underställning ej erfordrades vid avsättning utan angivet ändamål till allmän investeringsfond. Landskommunernas förbund och kommunallagskommittén har ifrågasatt, att bestämmelserna om det nya fondinstitutet skulle intagas under 2 § i lagen under en ny littera e), därvid fond enligt 2 § d) skulle erhålla benämningen »särskild investeringsfond» eller dylikt.

Den ifrågasatta ändrade inplaceringen av det nya stadgandet torde, om man icke är beredd att vidtaga någon mera omfattande revision av 1—

3 §§, möta vissa svårigheter. Dessa paragrafer ingår i fondbildningslagen i dess nu gällande lydelse under titelrubriken »Särskild fond», varmed enligt 1 § avses en fond för tillgodoseende av särskilt, uttryckligen angivet kommunalt behov. I 2 § upptages under a), b) och c) pensionsfond, försäkringsfond och kassaförlagsfond. Under 2 d) kommer de s. k. anläggnings- och byggnadsfonderna, vid vilka för giltig fondbildning kräves, att kommunen fattat särskilt beslut om »äodelens förvärvande, företagets genomförande eller anstaltens upprättande». Den fond, som beskrives i 3 §, karakteriseras av att avsättningen av medel skall tillgodose annat särskilt, uttryckligen angivet kommunalt behov än i 2 § sägs och att Kungl. Maj:ts godkännande erfordras. Fond enligt 3 § utgör således en särskild fond, kompletterande de fondtyper, som finnes återgivna i 2 §. Fondbildningslagens övriga fondtyper, skatteregleringsfond och tillfällig fond, har upptagits under egna titelrubriker.

Den förordade allmänna investeringsfonden är såsom namnet antyder avsedd att användas för avsättning av medel, som kommunen icke bundit för något speciellt investeringsbehov. Dess användning begränsas blott av kravet på att tillgångar för stadigvarande bruk därmed skall anskaffas. Vad som huvudsakligen skiljer det nya fondinstitutet från de i lagen närmast stående fondtyperna, är sålunda att kommun icke behöver fatta något principbeslut om visst företags utförande enligt 2 § d) och icke heller jämlikt 3 § inhämta Kungl. Maj:ts tillstånd i varje särskilt fall för att fondering skall kunna komma till stånd.

Den allmänna investeringsfondens karaktär av allmän fond synes mig sålunda medföra, att den svårligen kan infogas inom ramen för vad fondbildningslagen kallar särskild fond. Under sådana förhållanden och med beaktande av att mera omfattande omarbetning av ifrågavarande stadganden i fondbildningslagen i avvaktan på kommunallagskommitténs kommande lagstiftning i ämnet icke bör göras, anser jag mig kunna i huvudsak godtaga den av kommunlåneutredningen föreslagna lagskrivningen. Den kommunerna därigenom medgivna fonderingsrätten överstiger onekligen väsentligt fonderingsrätten enligt 2 och 3 §§ i lagen, vilket synes vara kärnan i överståthållarämbetets invändning, men den ökade friheten för kommunerna att fondera är ju det egentliga syftet med det nya institutet. Även om anledning kunde finnas att revidera 2 och 3 §§ lagen, torde deras kvarstående i oförändrat skick icke behöva föranleda några olägenheter i praktiken. Såsom kommunlåneutredningen berört kan byggnads- och anläggningsfonder ha en funktion att fylla jämsides med den allmänna investeringsfonden i sådana fall, då kommunen vill fastlåsa fondmedlen vid ett speciellt företag. Jag vill i detta sammanhang framhålla, att om en kommun beslutat om avsättning av medel för visst behov, exempelvis för skolbyggnadsändamål, utan att principbeslut fattats om uppförande av viss skola, något fondbildningsskydd enligt 2 § d) icke uppkommit. Frågan blir då, om fondmedlen skall anses falla under institutet allmän investeringsfond. Att en-

ligt det av utredningen föreslagna stadgandet kommun äger »utan angivande av särskilt kommunalt behov» avsätta medel till allmän investeringsfond, synes icke vara avsett att tolkas så, att beslut om avsättande av medel till allmän investeringsfond endast må ske helt ospecificerat och sålunda endast kunna avse anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk i allmänhet. Även om viss ändamålsbestämmelse skulle förekomma vid medelsavsättningen men fondskydd enligt 2 § d) eller 3 § icke erhålles, synes lämpligt att medelsavsättningen anses hänförlig till allmän investeringsfond. Den blir då disponibel för kapitalutgifter i allmänhet, men kommunen har givetvis kvar sin befogenhet att fullfölja beslutet enligt nyssnämnda stadganden och sålunda låsa medlen för ett särskilt byggnadsföretag eller dylikt. För att förebygga tvekan om den här angivna tolkningen synes lämpligt, att klausulen »utan angivande av särskilt kommunalt behov» — som endast torde ha tjänat det pedagogiska syftet att markera motsättningen till de särskilda fonderna i 2 och 3 §§ — utgår ur lagtexten.

Den av kommunlåneutredningen föreslagna rätten för kommun att övergångsvis under år 1952 utan särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t till allmän investeringsfond överföra behållningar i fonder, som före den 1 januari 1952 bildats jämlikt fondbildningslagens 2 § d) och 3 §, har mött kritik från några remissinstanser. Det huvudsakliga syftet med denna övergångsbestämmelse var enligt utredningen att möjliggöra för kommunerna att redan under år 1952 smidigt kunna fullgöra skattefinansieringskravet med anlåtande av dylika fondmedel. Då huvudsyftet med stadgandet icke längre är aktuellt, synes mig denna övergångsbestämmelse lämpligen kunna slopas.

Kommunlåneutredningen har vidare föreslagit en övergångsbestämmelse av innebörd, att kommun utan inhämtande av Kungl. Maj:ts tillstånd i varje särskilt fall skall kunna besluta om överförande till allmän investeringsfond av medel från fond av annat slag än i 1 eller 11 § fondbildningslagen avses och som bildats före den 1 januari 1952. Det synes svårt att bestrida utredningens konstaterande, att gällande formföreskrifter för fonds bildande ofta icke iakttagits, varigenom ett antal fonder uppstått, som icke faller in under fondbildningslagens föreskrifter. Det är givetvis av stort intresse att möjligheter skapas för kommun att föra in dylika »olagliga» fonder under lagens föreskrifter. Den av kommunlåneutredningen förordade övergångsbestämmelsen finner jag ägnad att underlätta en dylik överföring utan att andra vägande intressen trädes för när. Rätten till överföring till allmän investeringsfond av utanför lagen nu fallande fonder bör avse endast dylika fonder, som bildats före ikraftträdandet av de här föreslagna ändringarna i fondbildningslagen.

De av mig förordade ändringarna i fondbildningslagen bör ha trätt i tillämpning senast, då kommunernas beslut om inkomst- och utgiftsstaterna för år 1953 fattas. Med hänsyn till det förberedande budgetarbetet synes lämpligt, att ändringarna träder i kraft från och med den 1 juli 1952.

HEMSTÄLLAN.

Föredragande departementschefen hemställer härefter, att Kungl. Maj:t måtte genom proposition föreslå riksdagen att antaga följande inom finansdepartementet upprättade förslag till lagar, nämligen

dels lag angående skyldighet för kommun att avsätta medel till skatteregleringsfond åren 1953 och 1954,

dels ock lag angående ändring i vissa delar av lagen den 6 december 1946 (nr 727) om kommunal fondbildning.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar skall avlåtas till riksdagen.

Ur protokollet:

Birgit Warholm.

P. M.**med vissa uppgifter angående kommunernas skatteregleringsfonder m. m.**

1. Inom finansdepartementet har verkställts en undersökning i syfte att klarlägga förekomsten och den beräknade storleken av skatteregleringsfonder inom kommunerna vid utgången av år 1952, ävensom omfattningen av de sannolika budgetunderskott å 1951 års kommunala stater, vilka avses skola täckas å 1953 års stater. Undersökningen har begränsats till borgerliga kommuner samt har baserats på uppgifter, som inhämtats direkt från kommunerna. Antalet till kommuner av olika slag utsända frågeformulär samt antalet vid utgången av mars 1952 inkomna svar framgår av följande sammanställning.

	Utsända formulär	Svar	Svarsprocent
Landsting	25	25	100
Städer utanför landsting	5	5	100
Städer under landsting	128	128	100
Köpingar	88	87	99
Municipalsamhällen	184	152	83
Landskommuner	816	783	96
Summa och medeltal	1 246	1 180	95

Svarsprocenten uppgår sålunda till i medeltal 95 %, varför materialets representativitet måste anses som mycket god. De kommuner, som trots påminnelser icke lämnat de begärda uppgifterna, äro till större delen mindre landskommuner samt municipalsamhällen, vilka sannolikt icke kunna nämnvärt påverka undersökningens resultat. Representativiteten torde därför även kunna anses vara bättre än vad nyssnämnda procentsiffror utvisar. — Av de inkomna formulären ha ett fåtal på grund av uppgifternas ofullständighet icke kunnat användas vid uppgörandet av samtliga de i fortsättningen redovisade sammanställningarna.

2. Underskott å staterna för år 1951, avsedda att täckas i 1953 års stater, ha preliminärt redovisats till ett sammanlagt belopp av 87,4 miljoner kronor, med den fördelning på olika slag av kommuner som framgår av följande sammanställning:

	Milj. kr.
Landsting	19,4
Städer utanför landsting	43,5
Städer under landsting	11,1
Köpingar	2,5
Municipalsamhällen	0,2
Landskommuner	10,7
Summa	87,4

3. Den beräknade behållningen i skatteregleringsfonderna vid utgången av år 1952 uppgår till sammanlagt 309,9 miljoner kronor. Av detta belopp kommer inemot en tredjedel på städer under landsting, medan omkring 20 % hänföra sig till var och en av grupperna landsting, städer utanför landsting samt landskommuner. De belopp, som i 1952 års stater avsatts till skatteregleringsfonder, uppgå till blott 10,7 miljoner kronor, motsvarande

3,5 % av den beräknade behållningen i dylika fonder vid nuvarande års slut. En betydligt större summa, 40,5 miljoner kronor, har i 1952 års stater hämlats från skatteregleringsfonderna, därav drygt hälften av städer utanför landsting. Närmare uppgifter återfinnas i följande sammanställning (miljoner kronor).

K o m m u n e r	Skattereglerings- fondernas beräknade behållning vid 1952 års slut ¹⁾	I 1952 års stater skedda	
		avsättningar till	ianspråktaganden från
		skatteregleringsfonder	
Landsting	66·5	—	4·5
Städer utanför landsting	61·3	—	21·9
Städer under landsting	96·3	4·8	11·4
Köpingar	13·6	1·8	0·4
Municipalsamhällen	0·5	0·0	0·0
Landskommuner	71·8	4·6	2·3
Summa	300·9	10·7	40·5

¹⁾ I vissa fall ha medel avsatts för skattereglering i andra former än skatteregleringsfonder. Dylika medel ha icke här medräknats.

4. En bedömning av skatteregleringsfondernas betydelse för de enskilda kommunerna har verkställts genom att den för 1952 års utgång beräknade behållningen i varje kommuns skatteregleringsfond satts i relation till det belopp, som ifrågavarande kommun under år 1952 täcker med allmän kommunalskatt. Kommunerna ha grupperats efter den procent, som fonden utgjort av nämnda kommunalskatt. Av följande tabell framgår det antal kommuner av olika slag, som tillhör respektive grupper.

	Skatteregleringsfond i relation till 1952 års allmänna kommunalskatt									
	0 %	0·1— 10 %	10·1— 20 %	20·1— 30 %	30·1— 40 %	40·1— 50 %	50·1— 60 %	60·1— 75 %	75·1— %	Summa
Landsting	2	5	10	6	1	1	—	—	—	25
Städer utanför lands- ting	—	3	2	—	—	—	—	—	—	5
Städer under landsting	7	22	41	37	15	4	1	1	—	128
Köpingar	4	18	33	22	7	1	—	1	—	86
Municipalsamhällen ..	114	5	9	10	6	1	—	3	3	151
Landskommuner	123	144	208	146	79	43	20	10	7	780
Summa	250	197	303	221	108	50	21	15	10	1 175

Av tabellen framgår, att för de flesta slagen av kommuner ävensom totalt det största antalet återfinnes i den grupp av kommuner, som ha skatteregleringsfonder motsvarande 10—20 % av det under år 1952 genom den allmänna kommunalskatten täckta beloppet. Icke mindre än cirka 450 eller ungefär 36 % av rikets samtliga kommuner sakna helt skatteregleringsfonder eller ha dylika, vilka kunna sägas vara klart otillräckliga. En särskild intages här av municipalsamhällena, där sådana fonder saknas bland 75 % av dem, som lämnat uppgifter.

5. I syfte att åskådliggöra i vad mån lokala förhållanden kunna inverka på förekomsten av skatteregleringsfonder ha följande tabeller samman-

Städer under landsting.

L ä n	Skatteregleringsfond i relation till 1952 års allmänna kommunalskatt						
	0 %	0·1-10 %	10·1-20 %	20·1-30 %	30·1-40 %	40·1-75 %	Summa
Stockholms	—	7	2	1	1	1	12
Uppsala	—	—	2	—	—	—	2
Södermanlands	2	1	3	2	1	—	9
Östergötlands	—	1	1	3	2	—	7
Jönköpings	1	1	2	3	1	1	9
Kronobergs	—	—	—	1	1	—	2
Kalmar	—	1	3	2	—	—	6
Gotlands	—	—	1	—	—	—	1
Blekinge	—	—	2	1	—	1	4
Kristianstads	—	3	—	—	1	—	4
Malmöhus	—	1	2	3	—	1	7
Hallands	—	1	2	2	—	—	5
Göteborgs och Bohus	—	—	1	1	3	1	6
Älvsborgs	—	1	2	3	—	—	6
Skaraborgs	1	—	3	2	1	—	7
Värmlands	—	—	1	4	1	—	6
Örebro	1	—	1	3	—	1	6
Västmanlands	—	1	2	1	1	—	5
Kopparbergs	—	1	2	3	—	—	6
Gävleborgs	1	—	3	—	—	—	4
Västernorrlands	—	—	3	1	1	—	5
Jämtlands	—	1	—	—	—	—	1
Västerbottens	—	2	—	1	—	—	3
Norrbottnens	1	—	3	—	1	—	5

Köpingar.

L ä n	Skatteregleringsfond i relation till 1952 års allmänna kommunalskatt						
	0 %	0·1-10 %	10·1-20 %	20·1-30 %	30·1-40 %	40·1-75 %	Summa
Stockholms	1	3	1	—	—	—	5
Uppsala	—	1	—	—	—	—	1
Södermanlands	—	1	—	—	—	—	1
Östergötlands	—	1	1	1	—	—	3
Jönköpings	—	1	1	4	—	—	6
Kronobergs	1	—	—	3	3	1	8
Kalmar	—	1	—	1	1	—	3
Gotlands	—	—	1	—	—	—	1
Blekinge	—	—	1	—	—	—	1
Kristianstads	—	3	5	—	1	—	9
Malmöhus	1	1	5	—	1	—	8
Hallands	—	—	—	1	—	—	1
Göteborgs och Bohus	—	—	—	—	—	—	—
Älvsborgs	—	—	4	2	—	—	6
Skaraborgs	—	—	2	2	—	—	4
Värmlands	—	1	3	2	—	1	7
Örebro	—	2	2	1	—	—	5
Västmanlands	—	—	1	2	—	—	3
Kopparbergs	—	1	1	1	—	—	3
Gävleborgs	—	1	1	—	—	—	2
Västernorrlands	—	—	1	2	—	—	3
Jämtlands	—	—	2	—	—	—	2
Västerbottens	—	1	1	—	1	—	3
Norrbottnens	1	—	—	—	—	—	1

Landskommuner.

L ä n	Skatteregleringsfond i relation till 1952 års allmänna kommunalskatt							
	0 %	0'1— 10 %	10'1— 20 %	20'1— 30 %	30'1— 40 %	40'1— 50 %	Över 50 %	Summa
Stockholms	6	14	9	4	3	—	—	36
Uppsala	3	3	8	3	1	2	1	21
Södermanlands	5	7	5	6	3	1	—	27
Östergötlands	3	8	19	4	2	—	—	36
Jönköpings	11	7	5	7	1	1	—	32
Kronobergs	6	1	6	5	6	2	6	32
Kalmar	7	12	10	4	3	3	1	40
Gotlands	—	2	5	1	2	1	—	11
Blekinge	—	2	4	5	4	1	2	18
Kristianstads	7	10	15	5	4	2	—	43
Malmöhus	19	17	7	6	3	—	1	53
Hallands	4	7	8	5	6	1	—	31
Göteborgs och Bohus	3	7	10	8	1	3	2	34
Älvsborgs	8	7	18	16	4	2	—	55
Skaraborgs	13	13	9	6	1	1	—	43
Värmlands	3	3	9	7	7	5	4	38
Örebro	1	7	7	4	1	—	1	21
Västmanlands	2	3	7	3	2	1	1	19
Kopparbergs	3	3	9	9	6	3	8	41
Gävleborgs	—	1	6	10	5	5	7	34
Västernorrlands	1	4	15	8	3	3	1	35
Jämtlands	1	2	8	13	3	2	2	31
Västerbottens	4	1	5	7	6	4	—	27
Norrbottnens	13	3	4	—	2	—	—	22

ställt med fördelning länsvis av antalet kommuner tillhörande respektive grupper.

Några lokalt betonade tendenser äro tämligen svåra att utläsa ur dessa tabeller. Relativt stora skatteregleringsfonder synas dock i stort sett finnas i kommunerna inom Kronobergs, Blekinge, Kopparbergs och Gävleborgs län. Däremot synas kommunerna inom Stockholms, Kristianstads och Norrbottens län i allmänhet ha små skatteregleringsfonder. Mera splittrade förhållanden synas råda i vissa andra län, t. ex. Jönköpings, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Skaraborgs län, där städerna ha relativt betydande sådana fonder, medan landskommunerna i allmänhet sakna eller ha endast obetydliga sådana.

6. Slutligen ha kommunerna även grupperats efter skatteregleringsfondernas relativa storlek, beräknad enligt punkt 4, samt utdebiteringens storlek. Resultatet framgår av följande sammanställningar. Att utläsa några särskilda tendenser torde emellertid vara synnerligen vanskligt. Dock torde de kommuner, som ha tillfredsställande skatteregleringsfonder, i genomsnitt ha en något högre utdebitering än kommuner med obetydliga eller inga sådana fonder. Klart torde vara att frånvaron av skatteregleringsfond i allmänhet icke kan tillskrivas hårt skattetryck.

Skatteregleringsfondens relativa storlek	Utdebitering per skattekrona																	Sum- ma
	3-00- 3-99	4-00- 4-99	5-00- 5-99	6-00- 6-99	7-00- 7-99	8-00- 8-99	9-00- 9-99	10-00- 10-99	11-00- 11-99	12-00- 12-99	13-00- 13-99	14-00- 14-99	15-00- 15-99	16-00- 16-99	17-00- 17-99	18-00- 18-99		
0 %.																		
Landsting	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	
Städer under lands- ting	—	—	—	—	2	2	1	2	—	—	—	—	—	—	—	—	7	
Köpingar	—	—	—	2	1	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	4	
Landskommuner	2	6	28	37	21	5	5	6	7	2	2	—	—	1	—	1	123	
Summa	2	7	29	39	24	7	6	8	7	3	2	—	—	1	—	1	136	
0.1—10 %.																		
Landsting	2	3	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	
Städer utanför lands- ting	—	—	—	—	—	—	—	1	2	—	—	—	—	—	—	—	3	
Städer under lands- ting	1	—	—	2	4	4	9	—	2	—	—	—	—	—	—	—	22	
Köpingar	—	—	—	1	7	3	4	2	1	—	—	—	—	—	—	—	18	
Landskommuner	—	10	25	32	37	22	8	1	3	2	1	1	—	—	—	—	142	
Summa	3	13	25	35	48	29	21	4	8	2	1	1	—	—	—	—	190	
10.1—20 %.																		
Landsting	1	9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10	
Städer utanför lands- ting	—	—	—	—	—	—	—	—	1	1	—	—	—	—	—	—	2	
Städer under lands- ting	—	—	—	1	5	7	12	11	5	—	—	—	—	—	—	—	41	
Köpingar	—	—	—	5	12	9	4	3	—	—	—	—	—	—	—	—	33	
Landskommuner	—	5	36	46	45	35	20	15	3	2	—	—	—	—	—	—	207	
Summa	1	14	36	52	62	51	36	29	9	3	—	—	—	—	—	—	293	
20.1—30 %.																		
Landsting	2	3	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6	
Städer under lands- ting	—	—	—	1	5	17	7	4	3	—	—	—	—	—	—	—	37	
Köpingar	—	—	1	3	6	5	4	2	—	—	—	—	—	—	—	—	21	
Landskommuner	—	3	30	32	23	33	11	7	5	1	—	—	—	—	—	—	145	
Summa	2	6	32	36	34	55	22	13	8	1	—	—	—	—	—	—	209	
30.1—40 %.																		
Landsting	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	
Städer under lands- ting	—	—	—	1	1	8	3	2	—	—	—	—	—	—	—	—	15	
Köpingar	—	—	1	3	2	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	7	
Landskommuner	2	3	10	18	17	10	8	6	3	—	—	—	—	—	—	—	77	
Summa	3	3	11	22	20	18	11	8	4	—	—	—	—	—	—	—	100	
40.1—50 %.																		
Landsting	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	
Städer under lands- ting	—	—	—	—	2	—	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4	
Köpingar	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	
Landskommuner	—	2	7	16	2	8	2	2	1	3	—	—	—	—	—	—	43	
Summa	1	2	7	16	4	9	4	2	1	3	—	—	—	—	—	—	49	
Over 50 %.																		
Städer under lands- ting	—	—	—	—	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	
Köpingar	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	
Landskommuner	1	3	7	7	5	5	5	—	—	1	—	—	—	—	—	—	34	
Summa	1	3	7	8	6	5	6	—	—	1	—	—	—	—	—	—	87	