

**Nr 20.**

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående skyldighet för kommun att avsätta medel till skatteregleringsfond åren 1953 och 1954, m. m. ävensom i ämnet väckta motioner.*

Till konstitutionsutskottets handläggning ha båda kamrarna den 19 april 1952 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 228, däri Kungl. Maj:t under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för den 31 mars 1952 föreslagit riksdagen att antaga följande

**1) 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 medgiver, i utgifts- och inkomststaten för år 1953 till skatteregleringsfond avsätta ett belopp motsvarande 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 bedömning 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 beslutats.

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.

2) **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.

---

Beträffande motiveringen för de i propositionen framlagda lagförslagen får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till propositionen.

I samband med propositionen har utskottet behandlat de likalydande i anledning av propositionen väckta, till utskottet hänvisade motionerna nr 467 i första kammaren av herr *Anderberg m. fl.* och nr 620 i andra kammaren av herr *Jacobson* i Vilhelmina *m. fl.*

I motionerna hemställes, att 1 § sista stycket i det vid propositionen fogade förslaget till lag angående skyldighet för kommun att avsätta medel till skatteregleringsfond åren 1953 och 1954 måtte utgå. I fråga om de skäl motionärerna anfört till stöd för sitt yrkande får utskottet hänvisa till motionerna.

**f. Avsättning till skatteregleringsfond av de kommunerna för åren 1953 och 1954 tillkommande avräkningslikviderna.**

Propositionens förslag om avsättning till skatteregleringsfond bör ses mot bakgrunden av det nu gällande avräkningssystemet mellan stat och kommun av kommunal inkomstskatt.

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.

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

De spörsmål, som gällande avräkningssystem vid källskatteuppbörden kunna medföra för den kommunala hushållningen, ha tidigare varit föremål för uppmärksamhet. I ett den 29 november 1950 avgivet betänkande om förfarandet vid fastställande av provisorisk skatteersättning till kommunerna m. m. framförde *kommunala skattelindringsutredningen* 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 konjunkturnedgång 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.

Utredningen har framhållit bl. a. 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 konjunktorens 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 detsamma. 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.

4) Om det nuvarande avräkningssystemet framstått som alltför invecklat för många kommunalmän, komma svårigheterna 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.

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 kommunalbeskattningens grund, framkastat tanken att avräkningssystemet kunde avskaffas för de enskilda kommunerna, men att ett slags slutavräkning likväl skulle bibehållas mellan statsverket och samtliga kommuner såsom en helhet.

Vid *remissbehandlingen* har kommunala skattelindringsutredningens förslag, att frågan om det nuvarande avräkningssystemet vid skatteuppbörden skulle upptagas till skyndsamt omprövning, fått stöd av det övervägande antalet myndigheter, men har däremot bestämt avstyrkts av Svenska stadsförbundet liksom av vissa länsstyrelser och de hörda större städerna. I de avstyrkande yttrandena har merendels som ett alternativ framförts förslag om införande av en laglig skyldighet att avsätta avräkningslikvider till skatteregleringsfonder.

*Undersökning rörande storleken och behovet av kommunala skatteregleringsfonder.*

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 vardera 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 skattehöjningar redan vid en stabilisering av den allmänna inkomstnivån. För undersökningens resultat redogöres närmare i propositionen s. 7 o. f. samt 13 o. ff., vartill här må hänvisas.

*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 anmäldes 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.

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* 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. 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 kostnader för investeringen. Lånen skulle således begränsas till återstående 75 % av kostnaderna.

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.

#### *Förslag om obligatorisk avsättning till skatteregleringsfond under åren 1953 och 1954.*

Mot bakgrunden av 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 avsättningskyldigheten skulle enligt förslaget göras beroende av storleken av den avräkningslikvid, som kommun äger uppbära under åren 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 avsättningskyldigheten 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.

*Remissyttranden* över förslaget ha avgivits av de kommunala förbunden. Dessa ha samtliga 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.

För yttrandena redogöres utförligare i propositionen s. 20 o. ff.

*Departementschefen* har i sitt yttrande inledningsvis framhållit, hurusom frågan om betalningarna mellan stat och kommun i samband med källskatteuppbörden fått ökad aktualitet både för statens och kommunernas del. För statens del innebär systemet, att de medel, som staten förskottsvis uppburit i kommunalskatt, ha till den del de överstigit statens utbetalningar till kommunerna ingått i det allmänna budgetöverskottet på riksstaten. Det synes departementschefen påkallat, att för statsbudgetens del tillse, att dessa för kommunerna uppburna pengar icke skapa ett missvisande budgetöverskott. Han har därför för avsikt att vid anmälan av proposition till årets riksdag om slutlig reglering av riksstaten för nästa budgetår föreslå, att förekommande dylika överskott av kommunmedel fonderas vid sidan av riksstaten. För kommunernas del medför avräkningssystemet vid källskatteuppbörden irrationella verkningar på inkomstutvecklingen genom att under uppgångsåren ge ett skenbart alltför gott läge och vid en skiftning i konjunkturen skärpa svårigheterna. Dessa olägenheter och de förvaltningsmässiga svårigheterna ha av skattelindringsutredningen åberopats som skäl för en omprövning av avräkningssystemet. Departementschefen fortsätter:

Gällande avräkningssystem är enligt min mening en ur olika synpunkter svårbedömbart 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 skatte- regleringsfonder är alldeles otillräckliga för sitt ändamål såsom reserver för den händelse inkomstutvecklingen skulle stagnera eller brytas. Mot bak- grunden av de i det föregående återgivna beräkningarna rörande funktions- sättet hos gällande avräkningssystem framstår en fondering av avräknings- likviderna — lika väl som fonderingen av uppborädsöverskotten 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 in- vesteringarna 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 skatteregeringsfond av olika skäl vara att före- draga. Lämpligen bör åtgärder av båda slagen icke ifrågakomma på en gång. Såväl för kommunerna som för staten är det självfallet administra- tivt enklare att saken ordnas i statbesluten med en gång än att frågan skall behandlas i samband med varje lånetillstånd för kommunerna. Ur kom- munal synpunkt torde även ett krav på avsättningar till skatteregerings- fond vara principiellt mera tilltalande än en åtgärd betingad endast av pen- ningpolitiska synpunkter. Fonderingskravet framstår närmast som ett er- forderligt komplement till det mellan staten och kommunerna gällande av- räkningssystemet.

Efter att ha framhållit, att i promemorian förordats den begränsningen av fonderingskravet, att kommunerna för åren 1953 och 1954 skulle äga att från avräkningslikviden täcka underskott, som uppkommit å 1951 res- pektive 1952 års stater, och att den obligatoriska avsättningskyldigheten måhända lämpligen borde begränsas till ett belopp, motsvarande hälften av återstoden av avräkningslikviderna, har departementschefen vidare yttrat:

Även om större avsättningar till skatteregeringsfonder 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 för- bunden kunnat godtagas. Vid tillstyrkan av denna begränsning räknar jag med att kommunerna, i den mån möjligheter härför föreligger, av eget in- tresse skall göra större fondavsättningar än den föreskrivna och att de kommunala förbunden är beredda att stödja en sådan kommunal finans- politik genom en vädjan till kommunerna om frivilliga avsättningar. Själv- klart är, att även kommuner, för vilka avsättningskyldighet icke föreslås, kan ha starka skäl att pröva sitt behov av skatteregeringsfonder.

Utöver det generella undantag från den obligatoriska avsättningskyldig- heten, 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 å Kungl. Maj:t inrymda dispensbefogenheten kunna tagas i anspråk i betydligt mindre utsträckning och förbehållas sådana fall, där alldeles särskilda skäl för undantag föreligger.

Beträffande spørsmålet om de åtgärder, som böra vidtagas, om kommun trots lagstiftningen skulle underlåta att vid fastställande av utgifts- och inkomststaten besluta om föreskriven avsättning, har departementschefen framhållit, att 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 äro 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 äga utfå i samma ordning som den, i vilken medlen fått tagas i anspråk, därest de varit avsatta till skatteregleringsfond.

Vad beträffar ianspråktagandet av de till skatteregleringsfond avsatta medlen har departementschefen uttalat:

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

Slutligen har departementschefen förklarat, att genom en av Kungl. Maj:t utfärdad tillämpningsbestämmelse bör föreskrivas, att uppgift om den beslutade avsättningen till skatteregleringsfond av vederbörande kommun lämnas till länsstyrelsen samtidigt med den i kommunallagarna föreskrivna anmälan om den beslutade skattesatsen och det totala utdebiterade beloppet.

**Utskottet.** Såsom av den förut lämnade redogörelsen framgår, innebär föreliggande förslag i korthet, att skyldighet införes för kommun att till skatteregleringsfond avsätta viss del av de avräkningslikvider, som kommunen erhåller under åren 1953 och 1954. Den obligatoriska avsättningen föreslås skola omfatta halva avräkningslikviden eller, då underskott från tidigare år skall täckas i staten, hälften av vad som återstår av avräkningslikviden sedan underskottet avdragits. Avsättningskyldighet 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.

Skatteregleringsfondens ändamål är att tjäna till utjämning av skattestrycket mellan olika år. Behovet av fondbildning för dylikt ändamål har ökat efter genomförandet av 1945 års uppbördsreform. Kommunerna få numera varje år av statsverket ett förskott på den kommunala inkomstskatt, som skall utgå på grundval av nästkommande års taxering. Förskottet beräknas på grundval av det skatteunderlag, som framkommit vid taxeringen under nästföregående år. Har skatteunderlaget stigit, när slutavräkning sker med statsverket två år senare, tillgodoföres kommunen skillnadsbeloppet; vid nedgång i skatteunderlaget får kommunen i stället motsvarande skuld till statsverket. De belopp, som en kommun enligt dessa regler får uppbära av eller betala till statsverket, kunna bliva av betydande storlek. En nedgång i skatteunderlaget träffar en kommuns ekonomi dubbelt hårt därigenom, att utgifterna ökas på grund av skulden till statsverket och att den högre utgiftssumman skall utdebiteras på ett minskat skatteunderlag. Avräkningssystemet vid källskatteuppbörden är således ägnat att skärpa verkningarna av en konjunkturförsämring. Kommunerna kunna härigenom vid en nedgång i konjunkturerna bliva försatta i en mycket vanskelig situation, om icke skydd däremot skapats genom en tillräcklig fondbildning. I den till grund för propositionen liggande departementspromemorian har belysts, huru uppenbart otillräckliga de nu förefintliga skatteregleringsfonderna i det övervägande flertalet kommuner äro för att förebygga tvära kastningar i den kommunala ekonomien vid en skiftning i inkomstutvecklingen. Från dessa utgångspunkter anser utskottet motiverat, att en laglig skyldighet införes för kommuner att i viss omfattning fondera avräkningslikvider. De begränsningar i fonderingsskyldigheten, som föreslås i propositionen, finner utskottet generellt sett väl avvägda. Man kan dock icke bortse ifrån att även en sålunda begränsad fonderingsskyldighet understundom kan för en enskild kommun te sig olämplig eller oskäligt betungande med hänsyn till storleken av redan befintliga fonder, kommunens utgiftsplanering eller andra särskilda ekonomiska förhållanden. Härvidlag utgör den enligt förslaget Kungl. Maj:t tillkommande rätten att medge dispens från avsättningsskyldigheten ett nödvändigt komplement till de allmänna föreskrifterna. Utskottet förutsätter, att denna dispensrätt utövas med fullt beaktande av alla berättigade kommunala synpunkter.

Enligt propositionen skall länsstyrelse, om en kommun vid statens fastställande eller senare ej fattat beslut om föreskriven avsättning till skatteregleringsfond, vid utbetalning av kommunen tillkommande allmän kommunalskatt innehålla ett belopp motsvarande den avsättning, som bort hava beslutats. I motionerna I: 467 och II: 620 hemställas, att denna bestämmelse skall utgå ur förslaget. Utskottet vill härom till en början framhålla,

att man har all anledning att antaga, att kommunerna lojalt skola ställa sig bestämmelserna om avsättningsskyldighet till efterrättelse. Att avsätta medel till skatteregleringsfond ligger i kommunernas eget intresse. De hörda kommunala förbunden ha visat en positiv inställning till önskvärdheten av en ökad kommunal fondbildning. Man torde med hänsyn till denna förbundens inställning kunna vid genomförandet av den nya lagen räkna med ett värdefullt stöd från deras sida i form av upplysningsverksamhet. Det fall, att en kommun vägrar att ställa sig föreskrifterna till efterrättelse, kan därför antagas icke få någon nämnvärd praktisk betydelse. Å andra sidan innebär den föreslagna bestämmelsen införandet av en helt ny statlig tvångsåtgärd gentemot kommunerna. Att införa sådana åtgärder är, såsom även departementschefen framhåller, föga tilltalande. I allmänna kommunalrättsliga bestämmelser ha givits föreskrifter till förebyggande av missbruk av den kommunala självbestämmanderätten. Även om dessa bestämmelser icke giva någon ofelbar garanti mot att en kommun fattar lagstridiga beslut, böra statliga tvångsåtgärder icke införas utan mycket starka skäl. Då sådana skäl enligt utskottets mening icke här äro för handen, förordar utskottet, att den ifrågavarande bestämmelsen utgår ur lagförslaget.

## II. Vissa ändringar i lagen om kommunal fondbildning.

### *Allmän investeringsfond.*

Enligt lagen den 6 december 1946 om kommunal fondbildning äger kommun för framtida ändamål avsätta medel till tre olika slag av fonder, nämligen särskild fond, skatteregleringsfond och tillfällig fond. I lagen finnas, förutom ett inledande stadgande, i särskilda avdelningar föreskrifter om dessa huvudtyper samt därjämte vissa för samtliga slag av fonder gemensamma bestämmelser.

Kommun äger enligt 2 § fondbildningslagen avsätta medel till följande särskilda fonder, nämligen 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. Vill kommun avsätta medel för tillgodoseende av annat särskilt, uttryckligen angivet kommunalt behov än i 2 § sägs, erfordras för beslut därom jämlikt 3 § Konungens medgivande. Medel, som avsatts i enlighet med bestämmelserna i dessa lagrum, få tagas i anspråk för annat ändamål än vid avsättningen bestämts eller i reglemente för fond stadgats, endast om Konungens tillstånd därtill erhålles.

Frågan om en friare fonderingsrätt än vad lagen sålunda tillåter har upptagits av kommunlåneutredningen i dess förutnämnda betänkande med förslag rörande utformningen av åtgärder för skattefinansiering av kom-

munala investeringar. Utredningen har därvid framlagt förslag om rätt för kommun att avsätta medel till allmän investeringsfond, avsedd för anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk. 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. Enligt förslaget skall avsättningsrätten icke vara till beloppet begränsad.

De av utredningen anförda motiven för detta förslag återges här i sammandrag.

De erforderliga ändamålsbestämmelserna, vilka låsa en gång avsatta fondmedel för det vid avsättningen bestämda ändamålet, synas ha medfört, att kommunerna visat en viss försiktighet att fondera medel. Erfarenheten ger i vart fall vid handen, att lagens fordringar på fondbildning jämlikt 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 företags 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 utvecklats i den riktningen, att fonder, som bildats närmast 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.

För kommunlåneutredningen har det 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 i förening med skattefinansieringskravet 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. föreligger och utan att ändamålet för fondmedlens användning är fastställt jämlikt 3 §. Den sålunda ifrågasatta fonden har av utredningen benämnts allmän investeringsfond. Därest institutet allmän investeringsfond införes i fondbildningslagen, torde även

böra tillses, att de i praxis utanför lagen framväxla fondbildningarna kunna komma in under lagens föreskrifter utan särskilda beslut av Kungl. Maj:t i varje särskilt fall.

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, torde enligt utredningens mening efter det nya uppbördsförfarandets ikraftträdande få anses icke längre bärande. Vid den tidpunkt, då denna invändning framställdes, bestämdes den kommunala utdebiteringen i efterhand, alltså vid ett tillfälle, när man hade vetskap om skatteunderlagets storlek och fördelning. Utredningen uttalar, att 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 inkomstat 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 kommunlåneutredningen knappast föreligga. Den motsatta risken torde i vart fall vara väsentligt större.

I remissyttrandena, för vilkas innehåll utförligare redogöres i propositionen, s. 37 o. ff., har förslaget om införande av institutet allmän investeringsfond liksom vad utredningen föreslagit om institutets allmänna utformning tillstyrkts eller lämnats utan erinran av det övervägande flertalet myndigheter. Vad beträffar utformningen av institutet har dock överståthållarämbetet 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.

Departementschefen har härom anfört i huvudsak följande.

Vad beträffar förslaget om *allmän investeringsfond* har detta av kommunlåneutredningen 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 behov av sådan förenkling av de legala förutsättningarna för fondering till investeringsändamål. Samtidigt skulle rätten till disposition av investeringsfonden till-

fredsställa 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.

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 tekniska utformning föreslår utredningen, att bestämmelserna om allmän investeringsfond infogas i fondbildningslagen genom en ny paragraf 3 a §, samt att 1 § andra stycket förses med ett av denna bestämmelse föranlett tillägg.

Förslaget har i denna del kritiserats av en del av remissmyndigheterna. Överståthållarämbetet har ansett sammanförandet av bestämmelserna i en ny paragraf med bibehållande av 3 § lagen medföra den oförmågheten, 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 ha 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.

Departementschefen har emellertid ansett, att investeringsfondens karaktär av allmän fond medför att den svårigen kan infogas inom ramen för vad fondbildningslagen kallar särskild fond. Departementschefen fortsätter:

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 kommunlånutredningen 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 kommunlånutredningen

berört kan byggnads- och anläggningsfonder ha en funktion att fylla jäm-sides med den allmänna investeringsfonden i sådana fall, då kommunen vill fastlåsa fondmedlen vid ett speciellt företag.

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.

Denna bestämmelse har mött kritik från några remissinstanser och departementschefen har ansett bestämmelsen lämpligen kunna slopas, enär syftet med stadgandet icke längre är aktuellt.

Den andra av utredningen föreslagna övergångsbestämmelsen innebär, att kommun utan inhämtande av Kungl. Maj:ts tillstånd må till allmän investeringsfond överföra före den nya lagens ikraftträdande bildade fonder, som kommit att ligga utanför fondbildningslagen. Denna bestämmelse har av departementschefen förordats.

### *Skatteregleringsfond.*

Fondbildningslagens 4 och 5 §§ innehålla bestämmelser om skatteregleringsfond.

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 kommunalskatt, 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 §).

Kommunlåneutredningen behandlar även frågan om vidgning av kommunens rätt till fondbildning i skattereglerande syfte. Utredningen framhåller, att reglerna om begränsning av avsättningsrätten vid utformningen av gällande fondbildningslag närmast torde ha motiverats därav att garantier ansetts erforderliga för att visst års skattskyldiga icke skulle kunna oskäligt 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 avsätt-



ning 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. En inom kommunallagsutredningen föreslagen ändring av gällande avsättningsregler, innebärande dels att högsta avsättning höjes från en femtedel till en tredjedel av det belopp, som skall täckas med allmän kommunal-skatt, dels att fonden må tillåtas uppgå till nämnda belopp, anser 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 medge. 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, genomföras samtidigt.

I samband med ändringen av bestämmelserna rörande avsättning till skatteregleringsfond har 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».

Remissmyndigheterna ha funnit välbetänkt, att kommuns möjligheter att utan Kungl. Maj:ts tillstånd avsätta medel till skatteregleringsfond vidgas.

Departementschefen har ansett behovet av en vidgad rätt för kommuner att avsätta medel till skatteregleringsfond vara uppenbart. Bestämmelsen om begränsning av rätten att avsätta medel till fonden bör enligt departementschefens mening slopas. Till motivering härför anför han:

Jag delar uppfattningen, att det icke kan vara förenat med några större vådor att bortfaga 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 bak-

grunden 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, framhåller departementschefen, icke ifrågasatts någon saklig ändring. Den föreslagna omformuleringen av stycket, enligt vilken tredjedelen avser 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», synes departementschefen ägnad att klarare ange stadgandets egentliga innebörd och lämnas av honom utan erinran.

#### *Viss ändring i 8 § andra stycket fondbildningslagen.*

Nu gällande lydelse av 8 § andra stycket är följande.

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

1950 års jordbrukskassautredning har föreslagit ett tillägg till bestämmelsen av innebörd, att centralkassa för jordbrukskredit skall vara likställd med bank, när det gäller placering av kommunala fondmedel. I remissyttrande av bank- och fondinspektionen anföres, att avfattningen av stadgandet redan nu medgiver insättning av fonds medel hos centralkassa för jordbrukskredit, i det att sådan kassa jämlikt 15 kap. 4 § föräldrabalcken 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.

Tillägget tillstyrkes av departementschefen.

**Utskottet.** De ändringar i kommunala fondbildningslagen, som föreslås i propositionen, innebära i huvudsak, att gällande begränsningar av kommuns rätt att avsätta medel till skatteregleringsfond slopas, och att kommun erhåller rätt att avsätta medel till allmän investeringsfond, avsedd för anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk.

Kommunernas möjligheter att avsätta medel till *skatteregleringsfond* utvidgades väsentligt vid 1946 års revision av kommunala fondbildningslagen. Emellertid har avräkningssystemet vid källskatteuppbörden medfört ökade krav på sådan fondbildning. Om skatteunderlaget för en kommun minskas, uppstår numera behov av medel ur skatteregleringsfonden dels för återbe-

talning av vad kommunen erhållit för mycket i förskott å allmän kommunalskatt, dels för den utjämning i övrigt av utdebiteringen, som är skatteregleringsfondens ursprungliga uppgift.

De hittills gällande reglerna om begränsning i rätten att avsätta medel till skatteregleringsfond ha motiverats huvudsakligen av hänsynen till att ett visst års skattebetalare icke oskäligt betungades genom att en kommun beslutade alltför stora fondavsättningar. Risker härför sammanhängde med att kommunalskatten före den nya uppborðsförordningens ikraftträdande bestämdes i efterhand, alltså vid en tidpunkt, då man hade vetskap om skatteunderlagets storlek och fördelning. Detta huvudskäl har, såsom kommunlåneutredningen framhållit, förlorat sin bärkraft efter uppborðsförordningens ikraftträdande. I nuvarande läge, då det övervägande antalet kommuner ha uppenbart otillräckliga skatteregleringsfonder, och då de å andra sidan väntas erhålla betydande avräkningslikvider, torde det icke vara förenat med några större vådor att borttaga begränsningarna i rätten att avsätta medel till skatteregleringsfond. Frågan om behovet på längre sikt av en legal gräns för de årliga avsättningarna och fondens storlek torde, såsom departementschefen framhållit, få prövas i samband med kommunallagskommitténs förslag.

Förslaget om allmän *investeringsfond* har av departementschefen motiverats med önskvärdheten av att öka fondbildningsmöjligheterna. Fonden skulle bereda kommunerna möjligheter att smidigt anpassa sina medelsdispositioner efter de vid varje tidpunkt angelägnaste behoven.

Utskottet delar uppfattningen, att det är önskvärt att underlätta möjligheterna för kommunerna att genom fondbildning konsolidera sin ekonomiska ställning. En allmän investeringsfond torde bliva av betydelse för kommunernas möjlighet att anpassa sina investeringar efter konjunkturväxlingarna. Att behov av att förenkla de nuvarande förutsättningarna för fondbildning föreligger bestyrkes av att det icke sällan förekommer, att kommun avsätter medel till fonder utanför lagens ram. Såsom ovan framhållits, är risken för att ett visst års skattebetalare oskäligt betungas genom för stora fondavsättningar icke stor. Erfarenheten har hittills givit vid handen, att kommunerna ingalunda visat benägenhet för att utnyttja fondbildningsrätten i för stor omfattning. Utskottet förordar därför, att institutet allmän investeringsfond införes i enlighet med propositionens förslag.

---

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A) att riksdagen — med förklarande av att förevarande proposition i vad den avser förslag till lag angående skyldighet för kommun att avsätta medel till skatteregleringsfond åren 1953 och 1954 icke kunnat i oförändrat skick bifallas — i anledning av sagda proposition ävensom motionerna I: 467 och II: 620 måtte för sin del antaga nämnda lagförslag med den ändring, att 1 § fjärde stycket utgår;

B) att riksdagen — med bifall i denna del till propositionen — måtte antaga förslaget till lag angående ändring i vissa delar av lagen den 6 december 1946 (nr 727) om kommunal fondbildning.

Stockholm den 6 maj 1952.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

---

*Närvarande:*

från första kammaren: herrar Gottfrid Karlsson\*, Karl August Johanson, Elmgren, Gustav Emil Andersson, Lindén, Hällgren\*, Fritiof Karlsson, Lundgren, Bergh\* och Hansson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, von Friesen\*, Fast, Norén, Swedberg, Spångberg, Nolin, Larsson i Julita och Hammar.

\* Ej närvarande vid justeringen.

---

**Reservationer**

1. av herr *Lundgren*, som ansett, att utskottets yttrande och hemställan, i vad avser avsättning till skatteregleringsfond av de kommunerna för åren 1953 och 1954 tillkommande avräkningslikviderna, bort ha följande lydelse:

Såsom av — — — (lika med utskottet) — — — nämnda nivå.

Skatteregleringsfondens ändamål — — — (lika med utskottet) — — — kommunala synpunkter.

I motionerna I: 467 och II: 620 har hemställts, att bestämmelsen om innehållande av avräkningslikvid, om kommun underlåtit besluta om föreskriven avsättning, måtte utgå ur lagförslaget. Det måste emellertid anses stötande, att en kommun skulle kunna undandraga sig en skyldighet, som Kungl. Maj:t och riksdagen ur allmänt ekonomisk synpunkt anse böra åläggas den. På grund härav får utskottet tillstyrka den av Kungl. Maj:t föreslagna bestämmelsen, att länsstyrelsen skall, om kommun underlåter att fatta beslut om föreskriven avsättning, vid utbetalning av allmän kommunalskatt till kommunen innehålla och på bank för kommunens räkning insätta det belopp, som skulle ha avsatts till skatteregleringsfond. Utskottet avstyrker följaktligen motionerna I: 467 och II: 620.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen med avslag å motionerna I: 467 och II: 620 måtte antaga propositionens förslag till lag angående skyldighet för kommun att avsätta medel till skatteregleringsfond åren 1953 och 1954.

2. av herrar *Bergh, Nolin* och *Nils Hansson*, som ansett, att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

**Avsättning till skatteregleringsfond av de kommunerna för åren 1953 och 1954  
tillkommande avräkningslikviderna.**

I propositionen föreslås, att den obligatoriska avsättningsskyldigheten skall, med vissa undantag, omfatta halva avräkningslikviden. En sålunda begränsad avsättningsskyldighet anser utskottet sig böra godtaga. I propositionens förslag till lagtext, 1 § första stycket, anges emellertid, att kommun skall till skatteregleringsfond avsätta *minst* hälften av avräkningslikviden. Någon saklig betydelse i vad avser skyldigheten att avsätta medel till skatteregleringsfond — och det är endast härom lagen handlar — torde ordet *minst* ej ha, då skyldigheten att avsätta medel till skatteregleringsfond enligt lagens mening aldrig överstiger hälften av avräkningslikviden. Närmast torde ordet vara avsett som en erinran därom, att kommun enligt de i propositionen föreslagna ändringarna i lagen om kommunal fondbildning äger rätt att avsätta även större belopp än halva avräkningslikviden till skatteregleringsfond. Utskottet anser emellertid, av skäl som nedan närmare utvecklas i yttrande till sistnämnda lag, att kommuns rätt att besluta om avsättning av medel till skatteregleringsfond skall utvidgas endast i den mån detta betingas av de föreslagna bestämmelserna om obligatorisk avsättning. Detta innebär med andra ord att en kommun kan komma att sakna rätt att avsätta större belopp än som följer av bestämmelserna i den föreslagna lagen angående skyldighet att avsätta medel till skatteregleringsfond. På grund härav föreslår utskottet, att ordet *minst* utgår ur lagtexten.

Enligt propositionen — — — (lika med utskottet) — — — ur lagförslaget.

**Vissa ändringar i lagen om kommunal fondbildning.**

Enligt utskottets mening är det av behovet påkallat, att ökade avsättningar till skatteregleringsfonden komma till stånd. Utskottet har därför i sak biträtt de föreskrifter om skyldighet för kommun att avsätta medel till skatteregleringsfond, som föreslås i propositionen. Det belopp en kommun enligt de föreslagna bestämmelserna om skyldighet att avsätta medel till skatteregleringsfond skall avsätta, torde icke sällan komma att överstiga vad kommunen enligt 4 § andra stycket i den nuvarande fondbildningslagen äger besluta att avsätta. En konsekvens av den föreslagna lagen om skyldighet att avsätta medel till skatteregleringsfond är således, att bestämmelserna i fondbildningslagen om begränsning i kommuns rätt att besluta om avsättning till skatteregleringsfond ändras i motsvarande mån. Propositionens förslag till ändringar i fondbildningslagen gå emellertid vida utöver vad som betingas av bestämmelserna om skyldighet att avsätta medel till skatteregleringsfond. Enligt förslaget skall nämligen dels en helt ny fondtyp, allmän investeringsfond, införas, dels *alla* begränsningar i fråga

om rätten att avsätta medel till skatteregleringsfond slopas. Förslaget synes utskottet i denna del ej böra godtagas.

De kommunala församlingarnas beskattningsrätt är principiellt begränsad så till vida, att den avser täckande av medelsbehovet för nästkommande kalenderår. När den nuvarande fondbildningslagen medger vissa undantag härifrån genom att tillåta avsättning för framtida behov, uppställer den bestämda restriktioner, antingen i form av krav på att fonderingen skall avse ett närmare preciserat kommunalt behov eller genom maximering av avsättningar och uttag såsom fallet är beträffande skatteregleringsfonden. Enligt förslaget skulle varken avsättning till eller uttag från allmän investeringsfond begränsas av motsvarande regler. Den enda restriktionen skulle ligga i att fondmedlen blott skulle få användas för anskaffande av anläggningstillgångar. Beträffande skatteregleringsfond skulle endast rätten till uttag vara begränsad.

Vad sålunda föreslås innebär uppenbarligen en vidgning av den kommunala beskattningsrätten. Den nuvarande fondbildningslagens jämförelsevis restriktiva bestämmelser erbjuda emellertid ett skydd åt medborgarna mot beslut av tillfälliga fullmäktigemajoriteter, och detta skydd bör icke utan tvingande skäl borttagas. Sådana skäl ha enligt utskottets mening icke förebragts. Genom reglerna om särskild investeringsfond erbjudas tillräckliga möjligheter till fondering för anskaffande av anläggningstillgångar och såväl därigenom som genom de föreslagna bestämmelserna om skyldighet att avsätta medel till skatteregleringsfond erhållas, såvitt på basis av hitillsvarande erfarenhet kan bedömas, tillräckliga medel att utjämna skattestrycket.

Härtill kommer, att samtliga fondbildningsbestämmelser gjorts till föremål för översyn av kommunallagskommittén, vars betänkande, enligt vad utskottet inhämtat, nu är under tryckning. Det ligger i sakens natur, att det är en fördel, om fondbildningsbestämmelserna samtidigt upptagas till prövning i samband med behandlingen av kommunallagskommitténs förslag och därigenom kunna erhålla en allsidigare belysning än nu skett.

Utskottet anser därför, dels att bestämmelserna om allmän investeringsfond böra utgå, dels att i de nu gällande bestämmelserna om inskränkningar i kommuns rätt att besluta om avsättning till skatteregleringsfond endast bör vidtagas den ändring, som betingas av den föreslagna lagen angående skyldighet för kommun att avsätta medel till skatteregleringsfond.

---

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A. att riksdagen — med förklarande, att förevarande proposition i vad den avser förslag till lag angående skyldighet för kommun att avsätta medel till skatteregleringsfond åren 1953 och 1954 icke kunnat i oförändrat skick bifallas — i

anledning av sagda proposition ävensom motionerna I: 467 och II: 620 måtte för sin del antaga nämnda lagförslag med de ändringarna, att ur 1 § första stycket ordet *minst* utgår samt att 1 § fjärde stycket utgår;

B. att riksdagen — med förklarande, att förevarande proposition i vad den avser förslag till lag angående ändring i vissa delar av lagen den 6 december 1946 (nr 727) om kommunal fondbildning icke kunnat i oförändrat skick bifallas — i anledning av sagda proposition måtte för sin del antaga följande

### Förslag

till

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

Härigenom förordnas att 4 och 8 §§ lagen den 6 december 1946 om kommunal fondbildning skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

#### Om skatteregleringsfond.

##### 4 §.

I samband — — — ur fonden.

Beslut om avsättning må, i den mån ej annat föränledes av särskild lag, ej avse — — — till skatteregleringsfonden.

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.

---