



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1945:37
FINANSDEPARTEMENTET



BETÄNKANDE

ANGÅENDE

REVISION AV KOMMUNALA
FONDBILDNINGSLAGEN

M. M.

AVGIVET AV
TILLKALLADE SAKKUNNIGA

S T O C K H O L M

1 9 4 5



Statens offentliga utredningar 1945

Kronologisk förteckning

1. Betänkande med förslag till utlänningslag och lag angående omhändertagande av utlänning i anstalt eller förläggning. Norstedt. 169 s. **Ju.**
2. Betänkande med förslag till organisation av en luftfartstyrelse m. m. Norstedt. 68 s. **K.**
3. Betänkande rörande särskilda åtgärder vid återförandet till civil verksamhet av till beredskapstjänstgöring inkallad personal. Hæggström. 74 s. **Fö.**
4. Betänkande angående den husliga utbildningen. Beckman. 167 s. **S.**
5. Betänkande med utredning och förslag angående yrkesutbildning av sjöfolk av manskapsgrad samt åtgärder till höjande av sjöfolkets allmänna och medborgerliga bildning. Idun. 370 s. **E.**
6. Utredning rörande den tekniskt-vetenskapliga forskningens ordnande. 7. Förslag till åtgärder för livsmedelsforskningens ordnande. Hæggström. 150 s. **H.**
7. Betänkande rörande Sveriges smalspåriga järnvägar. Del 1. Allmänna synpunkter. Idun. 109 s. **K.**
8. Betänkande rörande Sveriges smalspåriga järnvägar. Del 2. Blekingenätets järnvägar. Idun. 124 s. 1 pl. **K.**
9. Promemorior med förslag till arrendebestämmelser för kommunal jord. Marcus. 56 s. **Jo.**
10. Betänkande och förslag rörande effektivisering av skyddshemselevernas eftervård m. m. Marcus. 158 s. **S.**
11. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 8. Framställningar och utlåtanden från kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering. 2. Betänkande med förslag till vissa åtgärder i syfte att under depression stimulera avsättningen av varaktiga konsumtionsvaror m. m. Marcus. 153 s. **Fi.**
12. Investeringsutredningens betänkande med förslag till investeringsreserv för budgetåret 1945/46 av statliga, kommunala och statsunderstödda anläggningsarbeten. Marcus. viij, 350 s. **Fi.**
13. Bilagor till investeringsutredningens betänkande med förslag till investeringsreserv för budgetåret 1945/46 av statliga, kommunala och statsunderstödda anläggningsarbeten. Marcus. 83 s. **Fi.**
14. Socialpolitikens ekonomiska verkningar. Av C. Welinder. Beckman. 113 s. **S.**
15. Stadsplaneutredningen 1942. 3. Förslag till byggnadslag m. m. V. Pettersson. 646 s. **Ju.**
16. Betänkande med förslag till nyorganisation av kyrkomusikerbefattningarna m. m. Del 1. Hæggström. 208 s. **E.**
17. Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 5. Tiden juli 1943—juni 1944. Idun. 484 s. **Fo.**
18. Normalbrandordning för städer, köpingar och municipalsamhällen. Norstedt. 21 s. **K.**
19. Normalbrandordning för landskommuner. Alternativ 1. För kommuner med bygdebrandförsvaret och skogsbrandförsvaret samordnade. Norstedt. 21 s. **K.**
20. Normalbrandordning för landskommuner. Alternativ 2. För kommuner, i vilka skogsbrandförsvaret ordnats för sig. Norstedt. 22 s. **K.**
21. Betänkande och förslag rörande upplysningsverksamhet om och inom försvaret. Katalog- o. Tidskriftstryck. 142 s. **Fö.**
22. Ungdomen och nöjeslivet. Ungdomsvårdskommitténs betänkande del 3. Hæggström. 372 s. **Ju.**
23. Socialvårdskommitténs betänkande. 10. Statistisk undersökning angående folkpensionärernas bostadshällanden m. m. Beckman. 108 s. **S.**
24. Betänkande angående grundpenningväsendet. Marcus. 64 s. **H.**
25. Betänkande och förslag angående statsbidrag till byggnader för folkskoleväsendet. Hæggström. 83 s. **E.**
26. Kommitténs för partiellt arbetsföra betänkanden. Bilaga nr 1. Riktlinjer för skapande av socialväsendets forskningsorganisation. Av H. Cederström. Idun. xx, 296 s. 4 pl. **S.**
27. 1944 års uppbördsberednings betänkande med förslag till omläggning av uppbördsförfarandet. Marcus. 589 s. **Fi.**
28. Straffrättskommitténs betänkande med förslag till ändringar av strafflagen för krigsmakten i vad den berör brott mot staten och allmänheten. Norstedt. 86 s. **Ju.**
29. Straffrättskommitténs betänkande med förslag till ändrad lagstiftning om ämbetsbrott av präst. Norstedt. 26 s. **Ju.**
30. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 9. Framställningar och utlåtanden från kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering. 3. Betänkande angående den svenska handelspolitiken efter kriget m. m. Marcus. 124 s. **Fi.**
31. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 10. Sysselsättningsundersökningar. Marcus. 224 s. **Fi.**
32. Betänkande angående dyrtorsgrupperingen. Hæggström. 400 s. **Fi.**
33. Betänkande angående yrkesutbildningen i Norrland. Sv. Tryckeri AB. 304 s. **Jo.**
34. Betänkande med förslag angående kommissionärsväsendet vid statens förvaltningsmyndigheter m. m. V. Pettersson. 160 s. **S.**
35. 1944 års skattesakkunniga. 1. Betänkande med förslag angående vissa spörsmål på den allmänna kommunalbeskattnings område. V. Pettersson. 232 s. **Fi.**
36. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering. 11. Framställningar och utlåtanden från kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering. 4. Betänkande angående vissa arbetsmarknadsfrågor m. m. Marcus. 91 s. **Fi.**
37. Betänkande angående revision av kommunala fondbildningslagen m. m. Hæggström. 80 s. **Fi.**

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E.** = ecklesiastikdepartementet, **Jo.** = jordbruksdepartementet. Enligt kungörelsen den 3 febr. 1922 ang. statens offentliga utredningars yttre anordning (nr 98) utgivas utredningarna i omslag med enhetlig färg för varje departement.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1945:37
FINANSDEPARTEMENTET



BETÄNKANDE
ANGÅENDE
REVISION AV KOMMUNALA
FONDBILDNINGSLAGEN

M. M.

AVGIVET AV
TILLKALLADE SAKKUNNIGA

STOCKHOLM 1945

IVAR HÆGGSTRÖMS BOKTRYCKERI A. B.

452078



STATIONERS' HALL LONDON



REVISION OF THE
FUNDING SOCIETY

M. W. B. 1888

THE STATIONERS' COMPANY

STATIONERS' HALL LONDON

INNEHÅLL

	Sid.
Skrivelse till Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Finansdepartementet . .	5
Lagförslag	7
Inledning	15
I. Kort historik och redogörelse för 1936 års lagstiftning	18
II. Allmän fond och skatteregleringsfond	21
De sakkunniga	29
III. Fondbildningslagen och kommunernas kapitalhushållning	37
De sakkunniga	44
IV. Särskilda fonder	49
a) Pensionsfond	49
De sakkunniga	50
b) Försäkringsfond	50
De sakkunniga	50
c) Förnyelsefond	50
d) Kassaförlagsfond	51
De sakkunniga	51
e) Fond för beslutat företag m. m.	51
f) Särskild fond enligt 3 §	52
De sakkunniga [i fråga om punkterna e) och f)]	61
V. Tillfällig fond	64
De sakkunniga	67
VI. Gemensamma bestämmelser	69
a) Placering av fondmedel	69
De sakkunniga	70
b) Ränta å fond	71
De sakkunniga	72
c) Lagens tillämpningsområde	72
De sakkunniga	73
d) Övergångsbestämmelserna till 1936 års lag	73
De sakkunniga	73
VII. Reservationsanslag	75
De sakkunniga	75
Sammanfattning	77
<i>Bilaga.</i> De sakkunnigas yttrande över 1944 års uppbördsberednings betänkande	79

Till

*Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Finans-
departementet.*

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 20 oktober 1944 tillkallade Herr Statsrådet samma dag ledamoten av riksdagens första kammare, professorn Å. E. V. Holmbäck, ordföranden i Göteborgs stadsfullmäktige överläraren E. B. Jungen och direktören i Svenska landskommunernas förbund S. Larsson med uppdrag att — under beaktande av vad i konstitutionsutskottets av 1944 års riksdag godkända utlåtande nr 18 anförts — såsom sakkunniga verkställa en översyn av gällande bestämmelser rörande kommunal fondbildning. Tillika uppdrog Herr Statsrådet åt Holmbäck att i egenskap av ordförande leda de sakkunnigas arbete samt förordnade till sekreterare åt de sakkunniga andre sekreteraren i Svenska stadsförbundet jur. kand. C. E. G. Törngren.

Efter fullgjort uppdrag få vi härmed värdsamt överlämna vårt betänkande.

Stockholm i september 1945.

ÅKE HOLMBÄCK

ERNST JUNGEN

SIXTEN LARSSON

/ *Eric Törngren*

Herr Statsrådet och Chöfen för Auktions-
departementet.

Med stöd av Kungl. Maj:ts beordringar den 20 oktober 1915
Herr Statsrådet samman dag följande av riksdagens förslag om
läsare A. E. V. Holmbeck, ordföranden i Göta borgers allmänna för-
läsaren E. H. Jansen och direktören i Svenska barn-besöksverksamheten för-
S. Larsson med updrag till — under beaktande av vad i kommitténs för-
slag av 1914 års riksdag förslagna afstämning av 18 oktober — som till-
kommande verkställas en översyn av gällande bestämmelser rörande barn-
förordning. Tillika uppgiften Herr Statsrådet till Holmbeck till i utvärdering av
ordföranden ledde de sakkunnigas arbete samt förordnade till sekretariat till de
sakkunniga andra sekretariatet i Svenska studienämnden för barn- och
Törsten.

Efter fullgjort uppgift till vi härmed förordnad överlämnas värd beaktande.
Stockholm i september 1915.

ÅKE HOLMBECK

SIXTEN LARSSON

ERST JENSEN

E. H. Jansen

FÖRSLAG

till

Lag angående ändring i vissa delar av lagen den 12 juni 1936 (nr 281) om kommunal fondbildning.

Härigenom förordnas att 1—7 §§ samt 9 och 11 §§ ävensom rubriken till 4 och 5 §§ lagen den 12 juni 1936 om kommunal fondbildning skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives:

Inledande bestämmelse.

1 §.

Kommun äger — — — till fond.

Sådan fond är:

särskild fond — — — kommunalt behov;

skatteregleringsfond för reglering av utdebiteringen; eller
tillfällig fond.

Att kommun — — — framgår av 4 § 2 mom. och 6 §.

Om särskild fond.

2 §.

Kommun äger — — — ändamål, nämligen:

a) för beredande av pension eller därmed jämförligt understöd (gratifikation) samt av olycksfallsersättning eller sjukunderstöd åt personer i kommunens tjänst eller av pension eller understöd (gratifikation) åt deras efterlevande (*pensionsfond*);

b) till täckande — — — förlusten (*försäkringsfond*);

c) för tillgodoseende av kommunens behov att äga tillgång till rörelsekapital att tillfälligt nyttjas för bestridande av löpande utgifter intill dess att därför avsedda inkomster inflyta (*kassaförlagsfond*); samt

d) till bestridande av kostnaderna för visst bestämt ändamål, om vars tillgodoseende kommunen fattat beslut.

3 §.

Vill kommun — — — beslut därom Konungens medgivande. Sådant medgivande — — — rörande fonden.

Om skatteregleringsfond.

4 §.

1 mom. I samband med fastställande av utgifts- och inkomststaten äger kommun avsätta medel till skatteregleringsfond 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, och må ej bringa fonden att överstiga hälften av sagda belopp. Vid beräkningen av det belopp, som skall täckas med allmän kommunalskatt, skall hänsyn ej tagas till avsättning 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.

2 mom. I stad skall finnas skatteregleringsfond uppgående lägst till ett belopp av en krona för skattekrona. Befinnes vid utgifts- och inkomststatens fastställande den beslutade utdebiteringen icke täcka medelsbehovet, skall, i den mån bestämmelserna i 1 mom. så medge, underskottet anvisas ur fonden; har utdebiteringen bestämts högre än som erfordras för att täcka behovet, skall överskottet avsättas till fonden. Kommer fonden att understiga ett belopp av en krona för skattekrona, skall i nästa utgifts- och inkomststat skillnaden avsättas till fonden; kommer fonden genom avsättning enligt detta moment att överstiga det i 1 mom. stadgade maximibeloppet, skall i nästa stat skillnaden upptagas som inkomst ur fonden.

3 mom. Konungen äger meddela föreskrifter angående uppläggande av skatteregleringsfond i nybildad stad.

5 §.

Där särskilda skäl äro, må med Konungens tillstånd medel avsättas till eller tagas i anspråk ur skatteregleringsfond 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 tagande i anspråk.

Om tillfällig fond.

6 §.

Hava medel — — — tillfällig fond (*försäljningsmedelsfond*).

Avhänder sig kommun tillgång för stadigvarande bruk utan att erhålla ersättning till fulla värdet, må ett belopp motsvarande skillnaden avsättas till försäljningsmedelsfonden.

Till tillfällig fond (*låneöverskottsfond*) skola avsättas överskottsmedel å lån, som av kommun upptagits med Konungens tillstånd och som ej i sin helhet åtgått för det med lånet avsedda ändamålet.

Erhåller kommun eljest belopp, som ej är att hänföra till kommunens löpande inkomster, må beloppet avsättas till tillfällig fond.

I samband med fastställande av utgifts- och inkomststaten äger kommun avsätta medel till tillfällig fond (*förnyelsefond*). Härvid må högst avsättas det belopp, varmed tillgång för stadigvarande bruk beräknas under nästa år minska i värde, sedan från detta belopp avdragits i staten upptagna amorteringar för förvärv av tillgången.

7 §.

Låneöverskottsfond må ej tagas i anspråk utan Konungens medgivande.

Andra till — — — tagas i anspråk för bestridande av kostnader för anskaffande av tillgång för stadigvarande bruk. Beslut att — — — och fastställelse.

9 §.

Kommun äger tillföra särskild fond ränta. Beslut därom fattas i den ordning, som gäller för beslut om avsättning av medel till fonden. Ränta å allmän fond eller tillfällig fond må ej tillföras fonden.

11 §.

Denna lag — — — pastorat, samt ej fond uppkommen — — — sådan egendom. Ej heller avser lagen fond för gravunderhåll bildad enligt 7 § lagen den 24 mars 1916 om nyttjanderätt till gravplats.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1946. Med iakttagande av vad nedan stadgas äger den tillämpning även på då befintliga fonder och skall därvid allmän fond anses som skatteregleringsfond.

Av Konungen jämlikt äldre lag lämnade föreskrifter skola fortfarande äga giltighet.

Förnyelsefond enligt 2 § c) äldre lag må tagas i anspråk för avsett ändamål men den må icke tillföras nya medel. Kommunen äger rätt att överföra medel i sådan fond till förnyelsefond enligt 6 § femte stycket.

Stad skall senast i samband med fastställande av stat för år 1949 hava beslutat till skatteregleringsfond avsätta så stort belopp att fonden uppgår till stadgat minimibelopp.

F Ö R S L A G

till

Lag angående ändrad lydelse av 23 § 2 mom. och 61 § lagen den 6 juni 1930 (nr 251) om kommunalstyrelse på landet.

Härigenom förordnas, att 23 § 2 mom. och 61 § lagen den 6 juni 1930¹ om kommunalstyrelse på landet skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges:

23 §.

2 mom. För beslut — — — eller kyrkofullmäktige.

61 §.

Kommun skall — — — räkenskaper uppgått.

Hinder möter ej för kommun att besluta, att vad av särskilt anslag icke förbrukas under det år, för vilket anslaget beviljats, må tagas i anspråk för avsett ändamål under det därpå följande året. Vad som återstår av anslaget vid sistnämnda års utgång må kommunen i samband med fastställande av nästa års utgifts- och inkomststat reservera till samma ändamål för ytterligare ett år; och äger kommunen i samband med fastställande av stat för följande år fatta enahanda beslut för ett år i sänder.

Om fondbildning är särskilt stadgat.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1946 och äger tillämpning även på förut beviljade anslag.

¹ Senaste lydelse av dessa lagrum se SFS 1936: 283.

FÖRSLAG

till

**Lag angående ändrad lydelse av 27 § 2 mom. och 56 § lagen
den 6 juni 1930 (nr 252) om kommunalstyrelse i stad.**

Härigenom förordnas, att 27 § 2 mom. och 56 § lagen den 6 juni 1930¹ om kommunalstyrelse i stad skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives:

27 §.

2 mom. För beslut — — — eller kyrkofullmäktige.

56 §.

Stadskommun skall — — — räkenskaper uppgått.

Hinder möter ej för stadskommun att besluta, att vad av särskilt anslag icke förbrukas under det år, för vilket anslaget beviljats, må tagas i anspråk för avsett ändamål under det därpå följande året. Vad som återstår av anslaget vid sistnämnda års utgång må kommunen i samband med fastställande av nästa års utgifts- och inkomststat reservera till samma ändamål för ytterligare ett år; och äger kommunen i samband med fastställande av stat för följande år fatta enahanda beslut för ett år i sänder.

Om fondbildning är särskilt stadgat.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1946 och äger tillämpning även på förut beviljade anslag.

FÖRSLAG

till

**Lag angående ändrad lydelse av 20 § 2 mom. och 58 § lagen
den 6 juni 1930 (nr 259) om församlingsstyrelse.**

Härigenom förordnas, att 20 § 2 mom. och 58 § lagen den 6 juni 1930² om församlingsstyrelse skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives:

20 §.

2 mom. För beslut — — — eller kyrkofullmäktige.

¹ Senaste lydelse av dessa lagrum se SFS 1936: 284.

² Senaste lydelse av dessa lagrum se SFS 1936: 285.

58 §.

Utgifts- och inkomststat — — — räkenskaper uppgått.

Hinder möter ej för församling att besluta, att vad av särskilt anslag icke förbrukas under det år, för vilket anslaget beviljats, må tagas i anspråk för avsett ändamål under det därpå följande året. Vad som återstår av anslaget vid sistnämnda års utgång må församlingen i samband med fastställande av nästa års utgifts- och inkomststat reservera till samma ändamål för ytterligare ett år; och äger församlingen i samband med fastställande av stat för följande år fatta enahanda beslut för ett år i sänder.

Om fondbildning är särskilt stadgat.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1946 och äger tillämpning även på förut beviljade anslag.

FÖRSLAG

till

**Lag angående ändrad lydelse av 33 § 2 mom. och 45 § lagen
den 20 juni 1924 (nr 349) om landsting.**

Härigenom förordnas, att 33 § 2 mom. och 45 § lagen den 20 juni 1924¹ om landsting skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives:

33 §.

2 mom. Till beslut — — — härflytande rättighet.

45 §.

Med ledning — — — invånare uttaxeras.

Hinder möter ej för landsting att besluta, att vad av särskilt anslag icke förbrukas under det år, för vilket anslaget beviljats, må tagas i anspråk för avsett ändamål under det därpå följande året. Vad som återstår av anslaget vid sistnämnda års utgång må landstinget i samband med fastställande av nästa års utgifts- och inkomststat reservera till samma ändamål för ytter-

¹ Senaste lydelse av dessa lagrum se SFS 1936: 286.

ligare ett år; och äger landstinget i samband med fastställande av stat för följande år fatta enahanda beslut för ett år i sänder.

Om fondbildning är särskilt stadgat.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1946 och äger tillämpning även på förut beviljade anslag.

FÖRSLAG

till

**Lag angående ändrad lydelse av 26 § 2 mom. och 47 § lagen
den 15 juni 1935 (nr 337) om kommunalstyrelse i Stockholm.**

Härigenom förordnas, att 26 § 2 mom. och 47 § lagen den 15 juni 1935¹ om kommunalstyrelse i Stockholm skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives:

26 §.

2 mom. För beslut — — — eller församlingsdelegerade.

47 §.

Kommunen skall — — — räkenskaper uppgått.

Hinder möter ej för kommunen att besluta, att vad av särskilt anslag icke förbrukas under det år, för vilket anslaget beviljats, må tagas i anspråk för avsett ändamål under det därpå följande året. Vad som återstår av anslaget vid sistnämnda års utgång må kommunen i samband med fastställande av nästa års utgifts- och inkomststat reservera till samma ändamål för ytterligare ett år; och äger kommunen i samband med fastställande av stat för följande år fatta enahanda beslut för ett år i sänder.

Om fondbildning är särskilt stadgat.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1946 och äger tillämpning även på förut beviljade anslag.

¹ Senaste lydelse av dessa lagrum se SFS 1936: 287.

FÖRSLAG

till

**Lag angående ändrad lydelse av 21 § 2 mom. och 62 § 1 mom. lagen
den 6 juni 1930 (nr 260) om församlingsstyrelse i Stockholm.**

Härigenom förordnas, att 21 § 2 mom. och 62 § 1 mom. lagen den 6 juni 1930¹ om församlingsstyrelse i Stockholm skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges:

21 §.

2 mom. För beslut — — — eller församlingsdelegerade.

62 §.

1 mom. För varje — — — räkenskaper uppgått.

Hinder möter ej för församling att besluta, att vad av särskilt anslag icke förbrukas under det år, för vilket anslaget beviljats, må tagas i anspråk för avsett ändamål under det därpå följande året. Vad som återstår av anslaget vid sistnämnda års utgång må församlingen i samband med fastställande av nästa års utgifts- och inkomststat reservera till samma ändamål för ytterligare ett år; och äger församlingen i samband med fastställande av stat för följande år fatta enahanda beslut för ett år i sänder.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1946 och äger tillämpning även på förut beviljade anslag.

¹ Senaste lydelse av dessa lagrum se SFS 1942: 516.

Inledning.

Direktiven för vårt arbete innefattas i ett yttrande till statsrådsprotokollet den 20 oktober 1944 av chefen för finansdepartementet. Yttrandet lyder:

Enligt lagen den 12 juni 1936 (nr 281) om kommunal fondbildning äger kommun att för framtida ändamål avsätta medel till olika slag av fonder, nämligen till särskild fond för tillgodoseende av särskilt, uttryckligen angivet kommunalt behov, allmän fond för utjämning av skattetrycket mellan olika år samt tillfällig fond. Angående avsättning till och inlämnande av allmän fond meddelar lagen utförliga bestämmelser. Dessa bestämmelser hava erhållit en restriktiv utformning och äro delvis av ganska komplicerad natur.

I skrivelse den 29 april 1944, nr 219, har riksdagen — i anledning av en i andra kammaren väckt motion (nr 247) samt under åberopande av konstitutionsutskottets av riksdagen godkända utlåtande nr 18 — anhållit om utredning rörande möjligheten att åstadkomma en förenkling av bestämmelserna om allmän fond samt angående möjligheten för kommun att erhålla större frihet beträffande avsättning till och användning av allmän fond.

I förenämnda motion anförde motionärerna, att det utan vidare vore tydligt, att en skatteutjämning fond vore av den största betydelse för kommunerna. Det vore vidare klart, att rätten till en dylik fondering måste kringgärdas med garantier, men det kunde på goda grunder ifrågasättas, huruvida icke gällande bestämmelser motverkade fondlagens syfte. Föreskrifterna syntes vara onödigt invecklade och restriktiva, varför desamma borde förenklas och begränsas. Det kunde icke vara erforderligt att förbinda kommunernas rätt till fondbildning med sådana restriktioner, att rätten i praktiken icke kunde komma till användning i den utsträckning, som kunde anses önskvärd. Det hade redan yppats starka betänkligheter mot att på sätt som skett alltför mycket inskränka kommunernas rörelsefrihet beträffande ifrågavarande fondmedel. Starka skäl syntes tala för att en justering av bestämmelserna komme till stånd.

Konstitutionsutskottet — som beredde Svenska landskommunernas förbund, Svenska stadsförbundet och Svenska landstingsförbundet tillfälle att avgiva yttrande över motionen — anförde i sitt utlåtande, att en väl avvägd kommunal fondbildning vore ägnad att främja god hushållning och särskilt att minska kommunernas svårigheter under kristid. De möjligheter till fondbildning som gällande lagstiftning i ämnet erbjöde hade emellertid, såsom framginge av de av Svenska stadsförbundet och Svenska landstingsförbundet i ärendet avgivna yttrandena, ej på långt när kunnat utnyttjas. Såväl det senare förbundet som Svenska landskommunernas förbund hade vidare framhållit, att vid sidan av lagen en betydande fondbildning ägt rum. Enligt de erfarenheter, som vunnits om ifrågavarande lagstiftning, motsvarade denna ej kommunernas behov, något som ock bestyrktes av stadsförbundets och landstingsförbundets uttalanden. Den kommunala fondbildningslagens bestämmelser hade särskilt visat sig bristfälliga i vad de avsågo allmän fond. Reglerna härom vore, såsom framhållits i samtliga yttranden över motionen, alltför komplicerade och hade genom sin restriktiva utformning visat sig leda till

betydande svårigheter i tillämpningen. Utskottet ansåge därför en utredning påkallad i syfte att bereda kommunerna större rörelsefrihet i fråga om rätten såväl att avsätta medel till allmän fond som att disponera medel ur sådan fond. Vid en dylik utredning borde helt naturligt också ändamålsenligheten av fondbildningslagens övriga bestämmelser tagas under omprövning.

I anslutning till vad sålunda förekommit förordar jag, att en översyn av gällande bestämmelser rörande kommunal fondbildning nu verkställes under beaktande av de synpunkter, vilka anförts från riksdagens sida. Uppdraget att verkställa denna översyn torde lämpligen böra anförtros åt särskilda sakkunniga inom finansdepartementet till ett antal av tre.

Vårt uppdrag avser sålunda både omarbetning av bestämmelserna om allmän fond och omprövning av fondbildningslagens övriga bestämmelser.

Beträffande förekomsten i städerna av avsättningar till allmän fond och städernas erfarenheter av bestämmelserna om sådan fond har erforderlig utredning lämnats i en bilaga till Svenska stadsförbundets styrelses yttrande till konstitutionsutskottet över motionen II: 247 vid 1944 års riksdag. Utredningen är tryckt i utskottets utlåtande nr 18. Beträffande erfarenheterna av fondbildningslagens övriga bestämmelser ha vi ansett oss böra införskaffa utredning. I skrivelser till 35 städer (de 22 största samt ett antal medelstora och mindre städer), 8 köpingar, 11 landskommuner (med centraliserad medelsförvaltning) och 4 landstings förvaltningsutskott samt till Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet och Sveriges stadskamerala förening ha vi begärt vissa upplysningar om fondavsättningar samt frågat, huruvida man önskade ändring av andra bestämmelser i fondbildningslagen än de som avsåge allmän fond. Svar ha ingått från flertalet av de tillskrivna. Rundfrågan har mestadels lämnats obesvarad eller besvarats nekande. I åtskilliga svar ha emellertid framställts önskemål om ändringar i fondbildningslagen. Önskemålen avse i allmänhet enstaka föreskrifter och komma i dessa delar att redovisas i samband med behandlingen av lagens olika bestämmelser. Till den del önskemålen ha en mera allmän syftning komma de i regel att upptagas i samband med behandlingen av 3 § fondbildningslagen.

Betänkandet disponeras på följande sätt. Först lämnas en kortfattad historik och en redogörelse för gällande bestämmelser. Nästa kapitel ägnas åt spörsmålet om nya regler för allmän fond. Därefter redovisas resultatet av vår översyn av fondbildningslagstiftningens bestämmelser i den mån de icke särskilt röra allmän fond. Det har befunnits önskvärt att därvid till ett särskilt kapitel utbryta behandlingen av vissa frågor rörande fondbildningslagen och kommunernas kapitalhushållning. Efter detta behandlas stadgandena om särskild fond och om tillfällig fond samt lagens gemensamma bestämmelser och övergångsbestämmelser. Slutligen beröras kommunallagarnas bestämmelser om reservationsanslag. I samband med behandlingen av lagstiftningens olika avsnitt ha vi ansett oss böra redogöra för den praxis som hittills ut-

vecklat sig. En dylik redogörelse torde kunna tjäna till ledning vid fondbildningslagens tillämpning i kommunerna.

Någon motivering för vårt förslag till övergångsbestämmelser beträffande ändringarna i fondbildningslagen och i annan lagstiftning torde icke vara erforderlig.

I slutet av betänkandet lämna vi en sammanfattning av våra förslag.

Vi ha i betänkandet utgått från att det av 1944 års uppbördsberedning framlagda förslaget till omläggning av uppbördsförfarandet kommer att i huvudsak genomföras. Vid utarbetandet av vårt förslag till ändring av fondbildningslagen ha vi sålunda förutsatt att, på sätt uppbördsberedningen tänkt sig, i stad skall finnas en obligatorisk fond för att utjämna eventuella översensstämmelser mellan de vid utdebiteringens bestämmande i september beräknade och de vid statens fastställande i december konstaterade utdebiteringsbehoven. Orsaken till att vi förfarit på detta sätt är närmast, att vi ansett oss böra visa, hur en dylik fond lagtekniskt kan utformas. Orsaken är alltså icke, att vi äro övertygade om att en sådan fond erfordras. Vi ifrågasätta tvärtom av skäl, som vi närmare utvecklat i särskilt yttrande över beredningens betänkande, huruvida städerna ha något nämnvärt behov av fonden. Vi återge vårt yttrande nedan sid. 79. Skulle det befinnas att en obligatorisk fond icke bör komma till stånd, bör i vårt förslag vissa uteslutningar äga rum. Vi ange dem i det följande (sid. 33).

Kapitel I.

Kort historik och redogörelse för 1936 års lagstiftning.

Redan jämförelsevis tidigt väcktes fråga om införande av bestämmelser angående kommunal fondbildning. 1911 års riksdag anhöll om utredning av frågan och utredningen uppdrogs år 1917 åt borgmästaren G. Fant, som år 1919 avgav betänkande med förslag till lagstiftning angående kommunal fondbildning. Förslaget föranledde emellertid icke några lagstiftningsåtgärder. Sedan i olika sammanhang påyrkats att frågan skulle tagas upp på nytt, uppdrogs åt dåvarande kammarrättsrådet juris doktorn Carl W. U. Kuylenstierna och dåvarande hovrättsassessorn E. Thomasson att verkställa utredning i ärendet. Utredningsmännen redovisade sitt uppdrag i en den 9 januari 1936 dagtecknad P. M. rörande lagstiftning om kommunal fondbildning. De i promemorian framlagda lagförslagen lades med vissa av remissyttrandena föranledda jämkningar till grund för 1936 års lagstiftning. Denna omfattar dels lagen den 12 juni 1936 om kommunal fondbildning, dels lagen samma dag angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom, dels slutligen lagar samma dag angående ändring i vissa delar av de allmänna kommunallagarna, huvudsakligen innefattande bestämmelser om kommunala reservationsanslag.

Såsom framgår av finansministerns ovan anförda yttrande den 20 oktober 1944 avser lagen om kommunal fondbildning tre olika slags fonder, särskild, allmän och tillfällig fond. Bestämmelse härom finnes i lagens 1 §.

Särskild fond skall tillgodose särskilt, uttryckligen angivet kommunalt behov. Enligt 2 § äger kommun att i den ordning, som eljest stadgas för kommunala beslut, avsätta medel till särskild fond av viss art, nämligen a) pensionsfond, b) försäkringsfond, c) förnyelsefond, d) kassaförlagsfond samt e) 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». Enligt 3 § kunna även andra särskilda fonder bildas, men för beslut härom fordras enligt paragrafen två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster samt Konungens medgivande. Sådant medgivande kan lämnas genom Konungens fastställelse å reglemente eller andra

föreskrifter rörande fonden. Gemensamt för alla särskilda fonder gäller att beslut att taga till sådan fond avsätta medel i anspråk för annat ändamål än vid avsättningen bestämts fordrar två tredjedelars majoritet och Konungens medgivande.

Allmän fond har till ändamål att utjämna skattetrycket mellan olika år. Avsättning till och ianspråktagande av sådan fond beslutas i samband med fastställande av utgifts- och inkomststaten samt sker i regel med enkel majoritet och utan särskilt medgivande av myndighet. När medel avsätts eller tagas i anspråk utöver vad reglerna i 4 § medgiva, fordras dock två tredjedelars majoritet och Konungens medgivande (5 §). Reglerna i 4 § innebära följande. Både rätten att avsätta medel och möjligheten att taga dem i anspråk stå i relation till den genomsnittliga utdebiteringen av allmän kommunal-skatt under de närmast förflutna fem åren. Endast om denna genomsnittliga utdebitering är större än årets utdebitering skulle bli om medel icke avsattes, får avsättning ske, och medel få tagas i anspråk endast om den genomsnittliga utdebiteringen är mindre än årets utdebitering skulle bli, om fonden icke toges i anspråk. Både avsättning och ianspråktagande maximeras till hälften av skillnaden mellan nyssnämnda genomsnittliga utdebitering samt årets utdebitering beräknad på nyss angivet sätt. Ytterligare maximeringsregler äro att fonden ej får genom avsättning bringas att överstiga hälften av det för löpande år uttaxerade beloppet och att ur fonden under ett kalenderår ej får tagas i anspråk mer än en tredjedel av det högsta belopp, vartill fonden uppgått vid slutet av något av de tre närmast föregående kalenderåren.

Bestämmelserna om *tillfällig* fond anknyta till den särskilda lagen angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom. Enligt denna lag får ersättning, som kommun uppburit vid försäljning av tillgång för stadigvarande bruk eller på grund av försäkring av sådan egendom, icke utan Konungens medgivande användas för annat ändamål än anskaffande av annan dylik tillgång eller för avsättning till tillfällig fond. Med detta stadgande korresponderar föreskriften i 6 § första stycket fondbildningslagen, enligt vilken sådan ersättning, om den icke finner omedelbar användning, skall avsättas till tillfällig fond. I nyssnämnda särskilda lags andra stycke stadgas vidare att överskott på lån, som upptagits med Konungens tillstånd, icke utan Konungens medgivande får användas för annat ändamål än avsättning till tillfällig fond. Motsvarande stadgande återfinnes i 6 § andra stycket fondbildningslagen. I 6 § tredje stycket fondbildningslagen stadgas att kommun äger rätt att till tillfällig fond avsätta belopp, som den eljest erhåller och som icke är att hänföra till kommunens löpande inkomster. Tillfällig fond får, i den mån den består av överskottsmedel å lån upptaget med Konungens tillstånd, icke tagas i anspråk utan Konungens medgivande. Andra till tillfällig fond avsätta medel må icke utan Konungens medgivande tagas i anspråk för annat ändamål än för anskaffande av tillgång för stadigvarande bruk.

Om *placering av fondmedel* givas bestämmelser i 8 §. Enligt dessa skola fonds medel vara på betryggande sätt anbragta; utan länsstyrelsens tillstånd få medlen icke anbringas annorlunda än hos bank, å postgirokonto eller i sådana tillgångar, i vilka förmyndare äger utan överförmyndarens tillstånd anbringa omyndigs medel. Kommunen äger emellertid nyttja medlen i stället för belopp, som den jämlikt Konungens medgivande eller eljest äger upplåna. Kassaförlagsfond får nyttjas utan hinder av nyssnämnda inskränkning. Därutöver må kommunen nyttja fondmedel endast med Konungens tillstånd. Vid anbringande eller nyttjande av fondmedel skall tillses att medlen vid behov äro tillgängliga. Slutligen stadgas i 8 § att placeringsbestämmelserna icke utgöra hinder för att till fond avsättes och i densamma behålles vad kommunen vid avyttrande av tillgång för stadigvarande bruk bekommit i andra tillgångar än penningmedel.

I 9 § givas regler angående *ränta*. Allmän fond och tillfällig fond få icke tillföras ränta. Vid bildande av särskild fond kan föreskrivas att ränta enligt vissa grunder skall tillföras fonden. Sådan föreskrift skall lända till efterrättelse, såvida icke kommunen med två tredjedelars majoritet fattar annat beslut, som fastställles av Konungen.

Lagens *tillämpningsområde* regleras i 10 och 11 §§. Enligt 10 § skola lagens stadganden om kommun äga motsvarande tillämpning å församling, särskilt skoldistrikt, municipalsamhälle, fattigvårdssamhälle, som avses i 6 § lagen om fattigvården, samt landsting. I 11 § stadgas att lagen icke avser skogsaccisfond, fond av överskottsmedel å hamns rörelse eller fond, som utgör präst-lönетillgång för pastorat, samt ej heller fond uppkommen genom avsättning av vederlag för fastighet, vilken för något kommunens gemensamma nytta avseende ändamål tillfallit kommunen genom gåva eller testamente, eller fond bildad av annan egendom, som tillfallit kommun genom gåva eller testamente med föreskrift angående egendomens användning, eller av vederlag för sådan egendom.

Övergångsbestämmelserna stadga att lagen, som trädde i kraft den 1 juli 1936, skulle äga tillämpning även på fond som fanns vid ikraftträdandet. Om äldre fond icke uppfyller lagens krav på särskild, allmän eller tillfällig fond, får fonden numera ej tagas i anspråk utan Konungens medgivande.

Enligt de samtidigt med fondbildningslagen beslutade stadgandena i kommunallagarna om kommunala *reservationsanslag* äger kommun vid upprättandet av utgifts- och inkomststaten besluta, att vad av särskilt anslag icke förbrukas under det nästföljande året må utan nytt beslut tagas i anspråk för det avsedda ändamålet under det därpå följande året.

Kapitel II.

Allmän fond (skatteregleringsfond).

I *borgmästare Fants förslag* upptogs icke någon skatteutjämningsfond. I motiveringen anfördes härom bland annat följande:

En sådan utjämnung mellan olika år av den kommunala uttaxeringen synes onekligen tilltalande. Förslag om rätt till fondbildning för detta ändamål har dock här ej upptagits. Skälen därtill äro följande. Fondbildning för skatteutjämnung är i viss mån av annan art än de i övrigt i förslaget upptagna särskilda formerna av fondbildning. Den avser att skapa ej ett kapital, som genom placering i nyttiga kommunala företag eller annorledes skall bliva efterkommande samhällsmedlemmar till varaktigt gagn, utan en tillgång, som när som helst kan av dem konsumeras för löpande utgifter. I båda fallen få nutidens skattskyldige bidraga till kostnaderna för tillgodoseende av framtida behov, men i det ena skapas bestående värden, i det andra tillfälliga tillgodohavanden. Samma grundsyn på det kommunala livet, som skänker fondbildning överhuvudtaget sitt berättigande, kan visserligen åberopas för båda; man tänker sig kommunen under årens fortlöpande följd som en odelbar enhet, en individ, vilken inrättar sin ekonomi i likhet med den enskilda människan på ett sätt, som bäst gagnar honom, oavsett den tidpunkt, under vilken åtgärderna vidtagas. Detta betraktelsesätt får dock icke strängt vidhållas som en filosofisk maxim. Om staten, vilken år efter år i stort sett bibehåller samma medborgarestam, må det äga vidsträcktare tillämplighet. För kommunernas del, med deras rörliga befolkning, måste man vara försiktigare, då man praktiskt vill omsätta en sådan uppfattning. Har en skatteutjämningsfond upplagts, blir frestelsen stor för nytillkomna och tillfälliga skattebetalare att utan verkligt behov använda sig av och förbruka denna tillgång till minskande av sin utdebitering. Även med bästa avsikt att ej för egen vinning oträngt förbruka de sparade medlen, kunna de skattskyldige ej överskåda framtiden, ej avgöra huru det ekonomiska livet i allmänhet och i deras kommun kommer att gestalta sig. Normer, som kunde tänkas garantera mot missbruk av fondens användning, läte sig ock svårigen anpassa efter alla växlande och olikartade förhållanden. Enahanda svårighet att bedöma, huruvida en utjämningsfonds medel böra tillgripas eller ej, skulle ock möta, om man hos högre myndighet lade beslutanderätten i sista hand rörande fondens användning. — — —

Slutligen må erinras, att kommunerna kunna åstadkomma nödig skatteutjämnung genom avsättning till någon av de i förslaget omförmälda fonderna, i vilket avseende den allmänna fonden särskilt är att anbefalla.

Även om Fants förslag icke upptager någon skatteutjämningsfond, har det alltså regler om en allmän fond. Beträffande denna fonds ändamål uttalades i Fants motivering följande:

De syften, för vilka fondmedlen i sinom tid få användas, hava begränsats till *bestridande av kostnaderna för förvärvande av sådana ägodelar och upprättande av sådana anstalter, vilka äga lång varaktighet samt äro för kommunen till uppenbar nytta och av ett allmänt behov påkallade; så ock för utvidgningar och genomgripande reparationer av dylika anstalter*. Därtill hänföras företrädesvis skol-, fattigvårds- och sjukvårdsbyggnader, kommunala förvaltningsbyggnader, bostadsbyggnader för kommunala befattningshavare, byggnader vilka äro avsedda att avhjälpa bostadsbrist inom kommunen, samt kommunala vattenlednings-, gas- och elektricitetsverk.

I fråga om begränsning av rätten att avsätta medel till allmän fond anförde Fant:

I människonaturen ligger, att man helst vill själv se resultatet av sina uppoffringar, själv skörda frukterna av sina ansträngningar. Omsorgen om de efterkommande sättes i andra rummet. Av erfarenheten härom lärer man nog ock kunna sluta till det antagandet, att de skattskyldiga ej skola finnas villiga att oskäligt betunga sig själva genom avsättning till allmänna fonder, av vilka de själva ej kunna draga någon nytta och över vilkas användning kommande generationer äga att besluta. Faran för missbruk av rätten att upplägga sådana fonder synes sålunda ej stor. Men en obegränsad fondbildningsrätt kan dock tänkas bereda möjlighet för tillfälliga makthavande inom kommunen att otillbörligt beskatta kommunens medlemmar, synnerligast i de fall, då beskattningens huvudsakliga tyngd faller på skatteföremål, vilka antagas sedermera komma att försvinna eller bliva mindre bärkraftiga. För den skull bjuder försiktigheten att uppställa en gräns för ifrågavarande fondbildningsrätt eller eljest stadga garantier, som äro ägnade att förhindra missbruk. Man kunde ifrågasätta att vinna sådana garantier genom att föreskriva kvalificerad majoritet för beslut om medels avsättande till allmän fond eller genom att stadga underställningsskyldighet för dylikt beslut. Ingendera av dessa utvägar synes dock tilltalande. Fordran å kvalificerad majoritet kunde med skäl befaras leda därhän, att en mindre framsynt minoritet inlade sitt veto emot en av kommunens flertal önskad klok fondbildning. Underställningsskyldighet i detta fall innebure för kommunen ett obehörigt förmynderskap, vars handhavande i övrigt komme att erbjuda stora svårigheter för den överordnade myndigheten.

I föreliggande förslag har i stället valts den utvägen att uppdraga en viss gräns, inom vilken fondbildning för ifrågavarande ändamål i allmänhet är tillåten, samt att låta bero på Kungl. Maj:ts prövning, efter i varje särskilt fall gjord ansökan, huruvida fondbildning därutöver må ske.

Normen för fondbildningsrätten bör uppenbarligen stå i samband med kommunens skattekraft. Det mest tillförlitliga uttrycket för skattekraften är ju beskattningsföremålets storlek. Man vore då i förstone böjd att lägga denna till grund vid beräkningen av fondbildningsrättens omfattning. Och med nuvarande lagstiftning å området kunde rätten att för visst år avsätta medel till allmän fond lätteligen sättas i relation till den sammanlagda inkomst, för vilken kommunalutskylder för samma år skola utgöras. Men med hänsyn till eventuella ändringar i grunderna för kommunalbeskattningen torde det vara mindre lämpligt att fastställa en dylik, av beskattningsföremålets storlek reglerad gräns.

Oberoende av alla ändringar i grunderna för kommunalbeskattningen finnes dock alltid en med säkerhet bestämbar hållpunkt, uttaxeringssumman, vilken visserligen närmast giver uttryck för skattebehovet, men ävenledes, särskilt om man tager

medeltalet av dessa summor för ett visst antal år i beaktande, lämnar god ledning för bedömande av skattekraften. Och i förevarande avseende torde, praktiskt sett, inga olägenheter uppstå genom antagande av en härå grundad norm för fondbildningsrättens begränsning.

För en lagstadgad relation mellan uttaxeringssumman och den maximala fondbildningsrätten kan givetvis någon objektiv grund ej angivas. Man måste vid fastställandet av densamma handla i enlighet med vad som med hänsyn till erfarenheten om tyngden av skattebelastningen kan finnas skäligt. För att giva fondbildningsrätten en viss stabilitet, så att den ej blir beroende av tillfälliga svängningar i uttaxeringen, synes ändamålsenligt att vid beräkningen lägges till grund medeltalet av de sista fem årens uttaxeringssummor.

I enlighet härmed har i förslaget stadgats, att *till kommunens allmänna fond* — endast en dylik fond får alltså uppläggas — *må ej under något år avsättas större belopp än en tiondel av årliga medeltalet av de summor, som för de sistförflutna fem åren beslutits skola i kommunen anskaffas genom uttaxering.*

Den oförmålda del av uttaxeringen, vilken angiver maximigränsen för fondbildningen, har avpassats, så att en fondavsättning inom samma gräns icke torde kunna anses innebära något o s k ä l i g t betugande av de skattskyldige.

I syfte att befrämja, att vid fondavsättningens företagande de beslutande skola taga vederbörlig hänsyn till avsättningens inverkan å uttaxeringen, har i förslaget tillika införts en bestämmelse av innehåll, att beslut om medels avsättande till allmän fond endast må fattas å det sammanträde, vid vilket kommunens utgifts- och inkomststat fastställles.

Den allmänna fonden var i Fants förslag sålunda en fond för anskaffande av kapitaltillgångar och den var avsedd att fortbestå. Anslag som beviljades ur fonden skulle därför återbetalas till denna enligt en avskrivningsplan, som skulle antagas samtidigt med anslagsbeslutet. I fråga om dessa avskrivningsmedel skulle alltså föreligga fonderingstvang. Kommunen skulle däremot icke vara skyldig att betala ränta till fonden på medel som på detta sätt tagits i anspråk ur denna.

1936 års utredningsmän anförde i sin promemoria angående behovet av fonder för utjämning av skattetrycket mellan olika år följande:

I diskussionen om den kommunala fondbildningen har ett av de främsta argumenten för dennas utsträckning varit, att utdebiteringen bör hållas något så när jämn. Betydelsen av denna synpunkt bör helt säkert ej underskattas. Särskilt en hastig mera betydande höjning av skatten förorsakar ofta stora svårigheter, därvid jämväl måste tagas i betraktande att skatten bestämmes och uttages långt efter det skattebetalarna åtnjutit den skattepliktiga inkomst, till vilken skatten hänför sig. Ej minst för näringslivet är det av vikt, att grunden för beräkning av skatteomkostnader ej för mycket växlar. Under goda tider skedda avsättningar till särskilda fonder kunna visserligen vara ägnade att främja utdebiteringens jämnhet, men de möjligheter, som därigenom erbjudas, torde icke vara tillräckliga. Behov synes därför föreligga av en fond med uppgift att utjämna skattetrycket mellan skilda år. För dylik fond synes benämningen »allmän fond» vara lämplig. Det torde visserligen icke vara att förvänta eller ens vara lämpligt, att en kommun skall kunna uppsamla en dylik fond av den storlek, att kommunen i depressionstid kan

med dess hjälp undvika varje höjning av skatten. Möjligt synes emellertid vara att uppnå en sådan storlek å fonden, att kommunen kan under den dåliga konjunkturen, utan oskälig inskränkning av sin verksamhet, hålla skatten märkbart lägre än vad som annars skulle hava varit fallet. Önskvärdheten av en sådan konjunktur-utjämning har ovan framhållits.

Det inträffar ej sällan, att i en kommun bedrives företag för industriell eller liknande verksamhet, vilken kan väntas bliva till tiden starkt begränsad. Då ett dylikt företag kan förorsaka kommunen avsevärda utgifter just genom sitt upphörande eller sin flyttning från kommunen, i det därigenom kan vållas arbetslöshet och kostnader för fattigvård m. m. samt tillika kommunens avveckling av sin genom företaget nödtvunget ökade verksamhet kan bliva dyrbar, är det rimligt, att medan företaget drives något högre skatt än som eljest varit nödvändigt uttages och att företaget på så sätt får erlägga skäliga belopp jämväl till bestridande av dessa framtida utgifter. Ett dylikt syftemål kan vinnas genom avsättning till allmän fond.

Beträffande reglerna om allmän fond, vilken alltså i utredningsmännens förslag hade helt annat syfte än i Fants betänkande, yttrades i promemorian bland annat följande:

Vad angår den närmare utformningen av reglerna om allmän fond, synas dessa böra göras något olika allt efter de omständigheter som föranleda avsättningen till eller förbrukningen av fonden. Till hindrande av fondavsättning till enskild skattebetalares oskäliga betungande samt obetänksam förbrukning torde emellertid såsom ett gemensamt villkor böra uppställas krav på kvalificerad majoritet såväl för avsättning av medel som ock för medlens tagande i anspråk. De skäl, som tala för underställning av beslut om avsättning till och förbrukning av särskilda fonder, kunde måhända anses tala även för en regelmässig underställning av sådana beslut i fråga om allmän fond. Underställning skulle emellertid här såsom normal anordning föranleda stora praktiska svårigheter. Varken kommunen eller den prövande myndigheten kan förrän vid budgetens uppgörande med erforderlig säkerhet överblicka, huruvida och i vad mån avsättning eller förbrukning är berättigad; först vid budgetens uppgörande blir det utrett, huru hög utdebitering erfordras, därest avsättning till eller förbrukning av fonden ej beräknas. Beslut om fondering av ifrågavarande slag eller fondmedels tagande i anspråk bör alltså ske i samband med budgetens fastställande. Skulle dylikt beslut underställas, komme därför Kungl. Maj:ts prövning att äga rum först när kommunen fastställt utdebiteringens storlek och när uppgörandet av debiterings- och uppbördslängden, måhända även utskyldernas uttagande påbörjats. Försåvitt icke underställning skall vara meningslös, måste ett beslut av Kungl. Maj:t om upphävande av kommunens beslut beträffande avsättning till eller användning av allmän fond tillika innefatta föreskrift om den av upphävandet betingade ändringen av utdebiteringens storlek. Ehuru dylik föreskrift någon gång måste givas (jfr R 1925 not. S 178), förorsakar den uppenbarligen betydande olägenheter. Önskvärt är ock, att Kungl. Maj:t icke besväräs med mindre verklig anledning därtill föreligger. Lagbestämmelserna böra därför så avfattas, att underställning endast skall ifrågakomma undantagsvis. Det har därför ansetts lämpligt att i lagen införa en bestämmelse, varigenom kommunen medges att inom vissa gränser utan underställning besluta om avsättning till eller förbrukning av allmän fond. Försiktigheten synes likvisst bjuda, att ej i sådant avseende

större rätt medges än förhållandena med hänsyn till förut anförda synpunkter direkt påkalla.

Härefter framlades i promemorian det förslag till regler för avsättning till och förbrukning av allmän fond, som i huvudsak återfinnes i lagen och vilket redovisats i den ovan i kap. I lämnade redogörelsen för 1936 års lagstiftning. Rörande den nu i 5 § fondbildningslagen upptagna möjligheten till extraordinär avsättning och förbrukning yttrades bland annat följande:

Det kan emellertid tänkas förekomma, att kommun har berättigad önskan att göra avsättning till allmän fond eller taga sådan fonds medel i anspråk i större utsträckning än som enligt de angivna reglerna är tillåtet utan underställning. Så kan större avsättning vara önskvärd exempelvis när ett mycket stort tillfälligt beskattningsföremål finnes eller när fara föreligger för en stor skatterestitution. Extraordinär förbrukning kan ifrågakomma, när kommun skall restituera ett stort skattebelopp.

Genom förslaget om extraordinär avsättning i vissa fall till allmän fond torde även en tillfredsställande lösning vinnas av det spörsmål, som avses i det i motionen II: 50 år 1934 framställda yrkandet om föreskrift, att kommun skulle vara skyldig att fondera skattemedel, som hänföra sig till överklagade taxeringar. Det nuvarande förfarandet är onekligen ägnat att i dylika fall kunna medföra stora olägenheter för kommunerna. Vanligen dröjer det flera år efter det skatten inbetalts och förbrukats, tills skatteärendet slutligen avgöres. Går utslaget kommunen emot, åligger det denna att återbetala skatten jämte ränta efter 5 procent. Ofta avgöres en skattskyldigs taxeringar för flera år samtidigt; då i regel samma principfråga är avgörande för alla årens taxeringar, kommer kommunen, om den tappar beträffande ett års taxeringar, att tappa jämväl i avseende å övriga års taxeringar. Särskilt i en mindre kommun kan det bli ett i förhållande till skatteunderlaget stort belopp, som kommunen skall utgiva på en gång.

Vidare bör anföras följande uttalande av utredningsmännen:

Att — i likhet med vad som ofta sker i Finland — till allmän fond regelmässigt avsätta viss del av budgetöverskottet för varje år synes åtminstone för närvarande icke böra ifrågasättas. Ett skäl mot en regel, som medgäve sådan avsättning, är, att majoriteten av de beslutande skulle kunna missbruka medgivandet till att genom medvetet felaktig beräkning av budgeten åstadkomma överskott och således få tillfälle till fondbildning utan de garantier, lagen eljest uppställer.

I *yttrandena över utredningsmännens promemoria* kritiserades utformningen av bestämmelserna om allmän fond i flera avseenden.

I åtskilliga yttranden anfördes att bestämmelserna vore för invecklade och därför borde förenklas. Härvidlag framhölls bland annat att alltför invecklade bestämmelser medförde risk för feltillämpning och att ett upphävande av ett felaktigt fonderingsbeslut skulle medföra stora praktiska olägenheter, om upphävandet föranledde ändring av utdebiteringen.

I flera yttranden framhölls att bestämmelserna vore alltför restriktiva och alltför mycket beskure kommunens möjligheter att upplägga effektiva skatte-

utjämningsfonder. Riskerna för missbruk vore icke särskilt stora, även om restriktionerna slopades. En värdefull garanti mot missbruk låge redan i det förhållandet, att avsättning till allmän fond alltid innebure att de skattdragande avstode från eljest förefintlig möjlighet att lindra skattebördan.

Drätselkammaren i Norrköping anförde, att det vore tillräckligt med en enkel och för gemene man lättfattlig bestämmelse av huvudsakligt innehåll, att kommun medgäves rätt att i goda tider avsätta medel för att tagas i anspråk under dåliga tider.

Drätselkammaren i Linköping förordade det nyssnämnda finska systemet med avsättning av budgetöverskottet:

Förslagsställarna hava ansett ett regelmässigt avsättande — i likhet med vad som ofta sker i Finland — av viss del av budgetöverskottet för varje år till den allmänna fonden för närvarande icke böra ifrågasättas och hava som skäl mot medgivande till en sådan regelmässig avsättning framhållit, att majoriteten av de beslutande skulle kunna missbruka medgivandet till att åstadkomma överskott genom medvetet felaktig beräkning av budgeten.

Även om ett medgivande till avsättning på angivet sätt skulle i ett eller annat fall leda till missbruk på sätt förslagsställarna påpekat, så vore väl därigenom någon större olycka ej att befara, om, såsom ju förslaget innebär, det stadgas en begränsning av den allmänna fondens storlek. För de enstaka fall av missbruk, som till äventyrs kunna tänkas uppkomma, bör väl ej det överväldigande antalet av landets kommuner få avstå från den mest naturliga utvägen att skapa en skatteregleringsfond. Ty denna utväg ligger enligt drätselkammarens mening just däruti, att budgetöverskotten få tillföras fonden.

Genom överskottens avsättande kan nämligen skatteregleringsfonden så småningom komma till stånd, utan att någon direkt uttaxering för fondens skapande blir synlig. Och principen att varje års skattebetalare skall bära sin egen börda kan vinna en fullständigare tillämpning därigenom, att budgeten göres i möjligaste mån oberoende av överskott och brist från tidigare år.

Kommuner, som under fem år eller däröfver haft samma uttaxering, skulle, om herrar Kuylenstiernas och Thomassons förslag bleve upphöjt till lag, icke kunna vidtaga några åtgärder för skapande av en allmän fond, förrän kommunen bleve i stånd att sänka sin uttaxering.

Även *länsstyrelsen i Östergötlands län* talade för det finska systemet:

Fråga kan vara, om icke det av drätselkammaren i Linköping förordade, i Finland praktiserade systemet att låta avsättningarna regelmässigt omfatta viss del av budgetöverskottet i mindre grad försvårar fondbildningar av detta slag. Vad de sakkunniga gentemot en dylik ordning invänt synes icke övertygande. Det torde nämligen knappast behöva befaras, att kommunalrepresentationerna i större utsträckning beräkna budgeten i överkant endast i syfte att åvägabringa en i lag icke tillåten fondbildning, och, om tendenser i dylik riktning yppa sig, torde möjligheter till deras bekämpande icke saknas.

Från landstingshåll riktades anmärkningar mot förslaget, därför att det med hänsyn till den fortgående utvidgningen av landstingens verksamhet knappast skulle medge någon fondering för deras del; någon sänkning av deras

utdebitering under medeltalet för föregående femårsperiod vore knappast att emotse. Behov av allmän fond föreläge emellertid även för landstingen. Att behöva lita till undantagsregeln och begära Kungl. Maj:ts tillstånd till extraordinär avsättning vore betänkligt, ty ett upphävande av landstingets fonderingsbeslut syntes ofrånkomligen få till följd, att landstinget måste sammanträda på nytt för att besluta om ändrad utdebitering.

Kritik mot förslaget framfördes emellertid även ur den synpunkten, att det gäve möjlighet till olämplig fondering. Sparsamhetstendenser kunde motverkas. Fondering kunde ske även vid mycket höga utdebiteringar, därför att förutsättningen för fonderingsrätt vore viss relation till tidigare utdebitering, icke till en i lagen fixerad utdebitering. Fondering borde ej få förekomma samtidigt som skatteutjämningsbidrag utginge.

I ett par yttranden yrkades att fonden skulle benämnas skatteutjämningsfond.

Departementschefen yttrade att han, med hänsyn till att det gällde införandet av en hittills oprövad finansieringsmetod, funne utredningsmännens förslag i huvudsak väl avvägt. Den i ett par yttranden antydda möjligheten att metodiskt fondera budgetöverskott skulle i viss mån innebära en anslutning till statens metod med en kassafond och hade i och för sig ej den principiella räckvidd som den fondbildning varom nu vore fråga. Praktisk betydelse för en mera effektiv budgetutjämning skulle metoden få endast om man på förhand medvetet räknade med budgetöverskott. Ett sådant förfarande skulle emellertid ur allmänna hushållningssynpunkter vara förkastligt.

Beträffande fondbildning i kommuner med särskilt hög utdebitering yttrade departementschefen, att en utjämning av skattetrycket mellan olika år kunde vara lika befogad vid hög som vid låg utdebitering. Sannolikt skulle emellertid varken lämplig eller olämplig fondbildning bli vidare lockande i kommuner med hög utdebitering, särskilt som utgifter för avsättning till allmän fond såsom regel icke torde böra få medräknas vid skatteutjämningsbidragens bestämmande.

I fråga om de framkomna förslagen att utbyta termen allmän fond mot skatteutjämningsfond yttrade departementschefen, att uttrycket allmän fond enligt hans mening vore att föredraga, då benämningen skatteutjämningsfond kunde antagas föranleda missförstånd.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte propositionen. I en reservation, vilken förutsatte att någon fondbildningslag icke skulle antagas, yrkades emellertid att i kommunallagarna skulle införas dels ett stadgande med förbud mot kapitalförbrukning, dels ett stadgande om skatteregleringsfond av följande lydelse: »Kommun må, när skäl därtill äro, av behållningen avsätta medel till en skatteregleringsfond, därest utdebiteringen av allmän kommunalskatt för det nästföljande året kommer att understiga utdebiteringen för löpande år. Sådan fond må, i den mån så kan anses av förhållandena påkallat, användas till

motverkande av höjning av utdebiteringen.» För beslut om avsättning till eller användning av fonden föreslogs två tredjedelars majoritet.

Beträffande 1944 års riksdags uttalanden om den allmänna fonden vid dess behandling av motionen II: 247 hänvisas till finansministerns i inledningen återgivna anförande till statsrådsprotokollet.

I en del av svaren på vår rundfråga ha framförts vissa synpunkter även i fråga om den allmänna fonden. Ett par drätselkammare ha sålunda framhållit, att avsättning till och ianspråktagande av medel ur sådan fond borde få förekomma, även om utdebiteringen bibehölles på ungefär samma nivå eller icke alls ändrades. *Kommunalnämnden i Jukkasjärvi kommun* föreslår slopande av bestämmelsen i 4 § 1 mom. tredje stycket, att fonden ej får genom avsättning »bringas att överstiga hälften av det belopp, som enligt den för löpande året gällande utgifts- och inkomststaten skolat täckas med allmän kommunalskatt». *Finansborgarrådet i Stockholm* hänför sig i sitt svar till ett uttalande, som han gjort i sitt statutlåtande år 1944. I utlåtandet har han anført bland annat följande: »Tyvärr äro bestämmelserna i fondbildningslagen sådana, att skatteutjämningsfonden knappast lämpar sig såsom redskap för en smidig skattepolitik. En tillräckligt stor fond är visserligen under särskilda förutsättningar användbar för att mildra följderna av katastrofalt försämrade budgetlägen men knappast mera. Under löpande budgetår får fonden ej alls anlitas. Och även vid budgetregleringarna är dispositionsrätten alltför snävt begränsad.» Han anför vidare, att det synes nödvändigt att släppa kravet på kvalificerad majoritet för beslut om extraordinära fonderingsföfoganden enligt 5 § fondbildningslagen, om sådana beslut skulle få praktisk betydelse. »I det väsentliga bestämma ju kommunernas beslutande organ med enkel majoritet vilken finanspolitik som skall föras. Det kan då icke vara riktigt att låta en minoritet inom dessa organ råda över det enda effektiva redskap, som står till förfogande för en mera långsiktig uppläggning av denna politik.» Slutligen yttrar han, att kommunerna egentligen borde medgivas frihet att efter eget skön avsätta medel till allmän fond. »Skola överhuvudtaget några inskränkande regler anses erforderliga i fråga om allmän fond, synas dessa endast böra avse en icke alltför snäv maximering av fondens totalbelopp. Eventuellt kunde kanske också regeln att det årliga uttaget ur fonden ej får överstiga en tredjedel av fondens behållning under något av de tre sistförflutna åren bibehållas. Däremot vore det på grund av vad ovan sagts önskvärt, att sådana regler ej uppställdes, som begränsa fondens användbarhet till utjämnning av skattetrycket. Om kommunerna lämnas frihet att även använda fonden för höjning och sänkning av debiteringen i förhållande till närmast föregående år, skulle på så vis ett redskap för konjunkturbetingad skattepolitik ställas till kommunernas förfogande.»

Beträffande den omfattning i vilken avsättning till allmän fond förekommit har, som förut nämnts, viss utredning beträffande städerna lämnats i Svenska

stadsförbundets yttrande till konstitutionsutskottet vid 1944 års riksdag. Av denna utredning framgår att avsättning till allmän fond förekommit i icke så få fall. Det framgår emellertid också, att åtskilliga städer avstått från eljest möjliga avsättningar, emedan de ansett möjligheterna att vid behov ta fonden i anspråk vara alltför starkt begränsade. Vidare framgår att vissa städer, som avsatt medel, helst skulle ha avsatt ännu mer men hindrats av de restriktiva avsättningsbestämmelserna. Den i 5 § fondbildningslagen givna möjligheten att i särskilda fall med Konungens tillstånd avsätta medel utöver vad 4 § medgiver synes ha utnyttjats endast i några få fall. Sålunda fastställde Kungl. Maj:t den 2 juni 1939 Stockholms stadsfullmäktiges beslut att till allmän fond avsätta ett från 0.⁵³ kronor till 0.⁵⁵ kronor per skatte-krona avrundat belopp. Jakobs församling i Stockholm erhöll den 21 april 1944 fastställelse på ett beslut att avsätta drygt 150 000 kronor till en skatteutjänningsfond, för vilken samtidigt fastställdes reglemente. Den 2 februari 1940 respektive den 1 april 1942 fastställdes två beslut av Norrbottens läns landsting, vardera innebärande avsättning av en miljon kronor till allmän fond. Ytterligare några landsting ha beslutat — delvis ej oväsentliga — avsättningar till allmän fond. Besluten synas emellertid icke ha underställts Kungl. Maj:t. Vad slutligen landskommunerna angår, torde dessa endast i undantagsfall (t. ex. Jukkasjärvi) ha avsatt medel till allmän fond.

De sakkunniga.

Det är allmänt erkänt att reglerna i 4 § fondbildningslagen, vilken får ses mot bakgrunden av att den införde helt nya och oprövade finansieringsmetoder, såväl beträffande avsättning till allmän fond som i fråga om rätten att taga i anspråk medel ur sådan fond äro alltför snäva för att fonden skall kunna fylla sitt syfte. Reglerna äro dessutom alltför invecklade för en lag, som skall kunna tillämpas även av kommunala förtroendemän utan större vana att läsa och tolka lagtext.

Den allmänna fondens ändamål är enligt gällande lag att tjäna till utjämning av skattetrycket mellan olika år. Till en viss grad kan detta syfte otvivelaktigt tillgodoses på annat sätt, t. ex. genom att medel under goda konjunkturner avsättas till särskilda fonder enligt 2 § e) fondbildningslagen, vilka fonder sedan tagas i anspråk när konjunkturna gå nedåt. Kommunerna ha vidare möjlighet att genom uttaxering för behov som kunnat täckas med medel i tillfällig fond, genom förtidsamortering av gäld och genom andra dylika åtgärder stärka sin beredskap för en konjunkturförsämring. Emellertid kunna sådana åtgärder icke — i vart fall icke på långt när i alla kommuner — vara tillfyllest för att sätta kommunen i tillfälle att bedriva en aktiv, konjunkturbetingad skattepolitik. En dylik politik kan tydligen icke alltid nöja sig med att taga

sikte blott på en utjämning av skattetrycket mellan olika år, så att skattesatsen icke får stiga alltför högt under lågkonjunkturen. Det kan befinnas lämpligare att gå så långt att man utnyttjar det goda skatteunderlaget och skattebetalarnas bättre inkomster under en högkonjunktur till att samla sådana reserver att skattetrycket kan minskas under lågkonjunkturen, med andra ord att sträva efter en skattesats, som är högre under högkonjunkturen än under lågkonjunkturen. En fonderingsmöjlighet, som i princip anknyter till den nuvarande allmänna fonden men innebär vidgad rätt att avsätta medel och taga medel i anspråk, synes vara ett mycket betydelsefullt medel — givetvis dock icke det enda — för en sådan konjunkturbetingad skattepolitik.

Benämningen allmän fond ger icke besked om fondens ändamål. I praktiken kallas fonden därför också ofta skatteutjämningsfond eller skattereglerringsfond. Det synes riktigt att på detta sätt anknyta till fonderingens syfte. Vi föreslå därför att benämningen ändras. Ett förslag att kalla fonden skatteutjämningsfond avvisades år 1936 av departementschefen, då det kunde antagas att denna benämning skulle föranleda missförstånd. Som vi ovan framhållit bör fondens ändamål vara icke blott utjämning utan reglering av skattetrycket. Ur denna synpunkt föreslå vi benämningen *skattereglerringsfond*.

I sakens natur synes ligga att *avsättning* av medel till en fond med det direkta skattepolitiska syfte varom här är fråga bör få ske endast i samband med antagande av utgifts- och inkomststaten.

Som departementschefen anförde i 1936 års proposition, kan legitimt behov av utjämning av skattetrycket mellan olika år föreligga även vid höga skattesatser, och synas riskerna för olämpliga fonderingsbeslut i kommuner med sådana skattesatser kunna motverkas genom lämpliga regler för utdelning av skatteutjämningsbidrag. Departementschefen framhöll vidare, att avsättning till allmän fond såsom regel icke torde böra få medräknas vid skatteutjämningsbidragens bestämmande. På grundval av sistnämnda uttalande har inom finansdepartementet vid fördelningen av skatteutjämningsbidragen den praxis utvecklats, att den utdebitering som föranledes av avsättning till allmän fond icke inräknas i det skattetryck på vilket skatteutjämningsbidraget baseras. Avsättning till allmän fond har därför i stort sett skett endast i kommuner, som icke åtnjuta skatteutjämningsbidrag. I ett antal kommuner som åtnjuta sådana bidrag har emellertid allmän fond upplagts; att så skett torde berott på att man där icke haft klart för sig att fonderingen icke medräknats vid beräkningen av skatteutjämningsbidraget. Finansdepartementets nyssnämnda praxis torde föranleda att skattesatsens absoluta storlek icke behöver spela någon roll för den i lagen reglerade rätten att avsätta medel till skattereglerringsfond.

Skall då — som nu är fallet — skattesatsens relativa storlek, dess förhållande till utdebiteringen under viss förfluten tid, vara avgörande för avsättningsrätten? Mot den nuvarande bestämmelsen i denna riktning talar att ingen av-

sättning kan förekomma, när utdebiteringen hållits oförändrad en femårsperiod och en skattesänkning icke lämpligen kan företagas. En regel som icke medger fondering i ett dylikt fall, där en fondering tydligen ofta måste vara mycket önskvärd, synes icke kunna bibehållas. Samma anmärkning drabbar emellertid varje regel, som anknyter till tidigare utdebitering och fordrar en i förhållande till denna *sänkt* skattesats för att avsättning skall få ske. Om man överhuvudtaget skall låta avsättningsrätten bestämmas av tidigare utdebitering, måste man alltså stanna vid det rent negativa villkoret, att utdebiteringen *icke stiger* eller icke stiger mer än i viss mån genom fonderingen. Värdet av en sådan bestämmelse skulle dock bli ytterst ringa. Dessutom bör, som ovan framhållits, fondering kunna få förekomma, oavsett om och i vad mån skattesatsen härigenom skulle bringas att överstiga något eller några föregående års utdebitering. Vi anse sålunda, att ej heller skattesatsens relativa storlek bör ha någon betydelse för fonderingsrätten. Man synes icke ha anledning befara, att kommunerna skulle missbruka en sådan frihet till att onödigtvis höja utdebiteringen i fonderingssyfte.

Ett beslut att avsätta medel till skatteregleringsfond bör enligt vår mening i normala fall, således inom i lagen fixerade gränser, icke för sin giltighet fordra godkännande av någon myndighet, vare sig länsstyrelsen eller Kungl. Maj:t. Beslut om avsättning till allmän fond enligt 4 § fordrar icke kvalificerad majoritet, och någon anledning att nu införa en fordran på sådan majoritet föreligger enligt vår uppfattning icke. Ett fonderingsbeslut av här ifrågasvarande art kan näppeligen anses så skilja sig från andra kommunala beslut, som kunna fattas med enkel majoritet och icke fordra fastställelse av länsstyrelse eller Kungl. Maj:t, att fordran på kvalificerad majoritet kan vara påkallad.

Rätten att avsätta medel till skatteregleringsfond bör sålunda enligt vår åsikt icke förutsätta något annat än kommunens eget fria beslut.

Som redan angivits är *fondens storlek* begränsad. Fonden får icke genom avsättning bringas att överstiga »hälften av det belopp, som enligt den för löpande året gällande utgifts- och inkomststaten skolat täckas med allmän kommunalskatt». En begränsning i detta hänseende anse vi lämplig för normala fall, och den nuvarande begränsningen synes knappast för sträng. Det torde emellertid medföra vissa fördelar att knyta regeln till den stat vari avsättningen göres. Även den årliga *avsättningens storlek* bör tydligen vara begränsad. Efter överbäggande av olika möjligheter ha vi stannat vid att föreslå, att beslut om avsättning må avse högst en femtedel av det belopp, som täckes med allmän kommunalskatt i den stat vari avsättningen upptages. I båda fallen — i fråga om såväl fondens som avsättningens storlek — skall vid beräkningen av det belopp, som skall täckas med allmän kommunalskatt, icke tagas hänsyn till avsättning till skatteregleringsfonden.

Följande exempel illustrerar hur de föreslagna reglerna verka. Antag att en

kommun i utgifts- och inkomststaten för ett givet år utdebiterar 200 000 kronor för andra ändamål än avsättning till skatteregleringsfond. Kommunen äger då utdebitera ytterligare högst en femtedel av detta belopp eller 40 000 kronor för avsättning till skatteregleringsfond. Fonden får dock icke genom avsättningen bringas att överstiga 100 000 kronor.

Någon anledning torde icke heller nu finnas att, såsom diskuterades under förarbetena till 1936 års lag och såsom skett i Finland, giva särskilda regler för avsättning av behållning enligt bokslut. Med det här av oss förordade systemet bli alla kommunala medel likställda. Att medge extra avsättning, om behållningen är särskilt stor, synes ej påkallat.

I fråga om *ianspråktagande* av medel ur skatteregleringsfond uppstå i huvudsak samma spörsmål som i fråga om avsättning till fonden. Beträffande skattesatsens absoluta och relativa storlek som förutsättning för ianspråktagande synes böra gälla i huvudsak detsamma som ovan sagts om avsättning, d. v. s. rätten att ta medel i anspråk bör icke bindas vid någon annan förutsättning än kommunens eget fria beslut. Det skulle emellertid kunna diskuteras att kräva kvalificerad majoritet för ett sådant beslut. Borttagandet av den av 1936 års utredningsmän föreslagna kvalificerade majoriteten motiverades av departementschefen med en hänvisning till de övriga garantierna, och dessa ha vi nu föreslagit skola slopas. Otvivelaktigt borde det också kunna vara större anledning att fordra kvalificerad majoritet för beslut att förbruka en fond än för beslut att bilda en fond. Vi ha dock ansett, att övervägande skäl tala för att även här full parallellitet bör föreligga mellan avsättning till och ianspråktagande av fonden, och föreslå sålunda icke heller för ianspråktagande av fonden någon regel om kvalificerad majoritet.

En begränsning av det belopp, som årligen får tagas i anspråk ur fonden, bör emellertid finnas och den nuvarande regeln, enligt vilken ur fonden får tagas högst en tredjedel av det belopp, vartill den uppgått vid slutet av något av närmast föregående tre kalenderår, synes med viss modifikation lämplig.

I detta sammanhang bör behandlas det inledningsvis berörda av 1944 års *uppbördsberedning* (stat. off. utr. 1945: 27, sid. 193) framlagda förslaget att skatteregleringsfonden skulle få en ny uppgift att fylla. I städerna skulle beslutet om utdebiteringens storlek brytas ut från övriga beslut rörande utgifts- och inkomststaten och fattas av stadsfullmäktige redan i början av september. För den händelse fullmäktige sedermera vid statbehandlingen skulle besluta större utgifter än som beräknats vid bestämmande av utdebiteringen, skulle de felande medlen tillhandahållas av skatteregleringsfonden. Uppbördsberedningen anför härom följande:

För detta ändamål bör kunna anlitas den i lagen den 12 juni 1936 om kommunal fondbildning omnämnda allmänna fonden. Särskilda sakkunniga äro för närvarande sysselsatta med omarbetning av denna lag, främst dess bestämmelser om allmän

fond; de sakkunniga beräkna att avsluta sitt arbete under hösten 1945. Uppbördsberedningen har till de sakkunniga framfört de önskemål i fråga om utformningen av bestämmelserna rörande berörda fond, som ur uppbördssynpunkt kunna framställas och vilka i korthet äro följande. Det underskott eller överskott som vid statens fastställelse i december kan uppkomma till följd av att inkomster eller utgifter då beräknas annorlunda än vid utdebiteringens bestämmande i september, bör utjämnas genom att motsvarande medel tagas från eller tillföras fonden. Fonden bör fastställas till visst minimibelopp, motsvarande förslagsvis en krona för varje skattekrone enligt skatteunderlaget under löpande år. Nedgår fonden under nämnda belopp, bör i staten upptagas såsom utgift det belopp, som erfordras för att uppbörda fonden till det fastställda beloppet. Då särskild utredning pågår angående hithörande ämne, anser sig beredningen sakna anledning att närmare än vad nu skett ingå på frågan huru bestämmelserna rörande berörda fond böra utformas.

Vi få här erinra om vår redan i inledningen tillkännagivna principiella ståndpunkt till uppbördsberedningens förslag. I det följande redogöres för de regler, som vi enligt vad inledningsvis angivits ansett oss böra utforma angående en obligatorisk skatteregleringsfond i städerna. Dessa regler, som i vårt förslag införts i 4 § 2 och 3 mom. fondbildningslagen, böra liksom hänvisningen i 1 § uteslutas, om en obligatorisk fond anses överflödig.

För att ifrågavarande uppgift skall kunna fyllas av skatteregleringsfonden måste denna bli obligatorisk i städerna. Föreskrift måste vidare ges, att den i städerna skall uppgå till visst minimibelopp, som bör vara tillräckligt stort för att erbjuda trygghet mot felbedömningar vid den preliminära överslagsberäkning, som ligger till grund för bestämmandet av utdebiteringen. Någon anledning eller ens någon möjlighet att fastställa detta minimibelopp så högt, att det täcker alla teoretiskt tänkbara marginaler, finnes icke. Skulle fonden undantagsvis icke räcka till, får lånevägen beträdas. Det av uppbördsberedningen föreslagna minimibeloppet en krona för varje skattekrone av det löpande årets skatteunderlag synes i betraktande av det anförda lämpligt. Om uppbördsberedningens förslag genomföres, bör stad tydligen vara skyldig avsätta medel till skatteregleringsfond *dels* om fonden nedgår under minimibeloppet, *dels* om den i september beslutade utdebiteringen ger större inkomster än som sedermera behövas för att täcka de vid statens fastställande beslutade utgifterna. I dessa fall skall skillnaden upptagas i staten som avsättning till skatteregleringsfonden. Genom avsättning av sistnämnda slag kan fonden bringas att överstiga maximibeloppet. För att regeln om fondens maximistorlek ej skall kunna kringgå på denna väg måste stadgas skyldighet att i ett dylikt fall intaga överskjutande belopp såsom inkomst i nästa stat. För att regeln om maximering av uttagen ur fonden icke skall kunna kringgå i stad bör den gälla även när medel tagas i anspråk ur fonden för det av uppbördsberedningen avsedda ändamålet. Eventuellt ytterligare erforderliga medel få anskaffas genom nedsättning av anslaget för oförutsedda

utgifter eller på annat sätt. De regler för vilka nu redogjorts ha vi infört i 4 § 2 mom. fondbildningslagen.

Ett genomförande av uppbördsberedningens förslag förutsätter (betänkandet sid. 194—197), att kommunerna skola i utgifts- och inkomststaten förhandsberäkna storleken av nästföljande års skatteutjämningsbidrag. Därvid torde mer eller mindre genomgripande ändringar bli ofrånkomliga i de nuvarande bestämmelserna om understöd av skatteutjämningsmedel åt synnerligt skattetyngda kommuner. Skulle det av kommunalskatteberedningen på sin tid framlagda förslaget till statsbidrag åt skattetyngda kommuner (stat. off. utr. 1943: 43) bli lagt till grund för lagstiftning i ämnet, torde avsevärda differenser komma att uppstå mellan beräknade och slutligt beviljade skatteutjämningsbidrag. I all synnerhet måste detta bli förhållandet beträffande de hårdast skattetyngda kommunerna. Man skulle kunna tänka sig, att dessa differenser utjämnades mot en skatteregleringsfond, som då skulle göras obligatorisk jämväl i sådana landskommuner som erhålla skatteutjämningsbidrag. Någon ståndpunkt härutinnan anse vi oss dock icke böra intaga med hänsyn till skatteutjämningsfrågans nuvarande läge.

Det har ifrågasatts att medel skulle kunna tagas i anspråk ur skatteregleringsfonden ej blott i samband med fastställande av utgifts- och inkomststaten utan även under löpande budgetår. Ett sådant förfarande skulle emellertid icke stå i överensstämmelse med en budgets karaktär av finansplan för budgetåret. Vi kunna icke heller finna, att något egentligt behov av en sådan möjlighet föreligger. Om oväntade utgifter dyka upp under ett budgetår, har kommunen möjlighet att jämlikt 8 § fondbildningslagen nyttja skatteregleringsfondens medel inom ramen för sin underställningsfria lånerätt. Och om utgifterna förorsaka brist i bokslutet, kan fonden tillgripas i den utgifts- och inkomststat, som påverkas av denna brist. Vi föreslå därför, att den nuvarande regeln bibehålles. Medel böra sålunda kunna tagas i anspråk ur skatteregleringsfond endast i samband med utgifts- och inkomststatens fastställande.

Det *hittillsvarande* stadgandet i 4 § 2 mom. fondbildningslagen ger Konungen rätt att meddela bestämmelser om sättet för tillämpning av reglerna om den underställningsfria fondbildningsrätten vid indelningsändringar och överflyttning av kommunala uppgifter från kommunbildningar av ett slag till kommunbildningar av annat slag. Behovet av ett sådant stadgande minskas avsevärt enligt vårt förslag, vilket borttager alla regler som anknyta till löpande eller tidigare års utdebitering. Om städerna åläggas att hålla en skatteregleringsfond av viss minimistorlek, måste emellertid övervägas hur denna regel skall tillämpas i en nybildad stad. Att i lagen bestämma hur snabbt en sådan stad skall uppbringa fonden till minimibeloppet synes icke kunna ifrågakomma, då ett sådant avgörande torde få rättas efter de konjunkturer som

råda när frågan aktualiseras. Avgörandet torde därför böra överlämnas åt Kungl. Maj:t. Vi föreslå ett stadgande härom i 4 § 3 mom. fondbildningslagen.

Beträffande 5 § fondbildningslagen föreslå vi att 2 mom., d. v. s. bestämmelsen om kvalificerad majoritet, utgår. Någon anledning att genom krav på kvalificerad majoritet ge en minoritet möjlighet att bestämma över en kommuns finanspolitik synes oss icke föreligga ens i de extraordinära fall som behandlas i 5 §. Fordran på Konungens tillstånd torde utgöra tillräckligt korrektiv mot förhastade eller okloka kommunala beslut i ett sådant fall.

Vi vilja framhålla, att 5 § bör kunna tillämpas t. ex. då en kommun finner att skatteregleringsfonden bör uppbringas till större belopp än 4 § medger. I ett dylikt fall bör Konungens tillstånd om möjligt inhämtas i förväg, så att det kan föreligga, när kommunen i samband med statbehandlingen har att taga ställning till fonderingsfrågan. Detsamma bör tydligen i möjligaste mån gälla de andra tänkbara fall, där jämlikt 5 § Konungens tillstånd kräves. Lagen har f. ö. redan nu anvisat detta förfaringssätt genom stadgandet i 5 § 1 mom. andra stycket att Konungens tillstånd kan ges genom fastställelse å reglemente eller andra föreskrifter rörande fonden.

Slutligen torde här böra beröras frågan om *verkan av att Konungen icke fastställer ett kommunalt beslut om avsättning till eller ianspråktagande av medel ur fond eller att sådant beslut efter besvär upphäves*. Då den kommunala utdebiteringen fastställts på grundval av ifrågavarande beslut, blir den efter Kungl. Maj:ts avgörande för hög eller för låg. Stadskamerala föreningens styrelse och ett antal drätselkammare ha förklarat det önskvärt, att spörsmålet överväges i samband med översynen av fondbildningslagen. Frågan uppmärksammades redan av 1936 års utredningsmän (jfr ovan sid. 24). Under hänvisning till ett regeringsrättsutslag (R 1925 not. S 178), som även innefattade en föreskrift om ändring av den beslutade kommunala utdebiteringen, framhöll de, att sådan föreskrift undantagsvis måste givas men förorsakade betydande olägenheter och att förslaget till fondbildningslag därför hade avfattats så att underställning i möjligaste mån undvekes. Två länsstyrelser gingo in på frågan i samband med sina yttranden över förslaget i vad det avsåg särskild fond. Den ena ifrågasatte härvid att avsättning icke skulle få beslutas förrän fondstadga antagits. Den andra framhöll behovet av föreskrifter i ämnet. Departementschefen uttalade sig emellertid icke i saken.

I ett par regeringsrättsutslag från tiden efter ikraftträdandet av fondbildningslagen ha fonderingsbeslut upphävts. I det ena (R 1940 not. S 183) meddelades ingen kompletterande föreskrift om ändring av kommunens utdebitering. I det andra (R 1938 not. S 94) gjordes ingen ändring i länsstyrelsens föreskrift, att det ålåg kommunalnämnden i kommunen att vidtaga av upp-

hävandet betingade åtgärder. Ett par andra nyare regeringsrättsutslag synas också förtjäna beaktande i sammanhanget. I det ena (R 1944 not. S 55) upphävdes Stockholms stadsfullmäktiges beslut om ett anslag av 5.5 miljoner kronor för täckande av driftförlust vid stadens affärsdrivande verk eller eljest förekommande oförutsedda behov; samtidigt hänvisades fullmäktige att behandla anslagsfrågan i enlighet med fondbildningslagens bestämmelser (så skedde även, jfr nedan sid. 54). I det andra (R 1945 ref. 4) upphävde regeringsrätten ett beslut av stadsfullmäktige i Landskrona att i strid mot bestämmelserna i 56 § lagen om kommunalstyrelse i stad icke intaga vissa äldre reservationsanslags behållning på budgetens inkomstsida. Ett yrkande om nedsättning av utdebiteringen föranledde emellertid ingen åtgärd utan målet återförvisades i vad avser nyssnämnda behållning till stadsfullmäktige »för vidtagande av rättelse».

Som vi ovan antytt är det önskvärt att kommunerna i fråga om fonderingsbeslut, vilka kräva Konungens tillstånd, i största möjliga utsträckning inhämta sådant i förväg genom att söka fastställelse av reglementen eller på annat sätt. Sådana förhandsbesked kunna emellertid icke alltid erhållas, och i varje fall blir den här avhandlade frågan aktuell, när på uttaxeringen inverkan fonderingsbeslut upphävas efter besvär. Emellertid intaga sådana fonderingsbeslut härvidlag ingen särställning i förhållande till andra kommunala anslagsbeslut. Samma problem uppstå när andra anslagsbeslut upphävas. Även ett sådant beslut kan ha påverkat utdebiteringen, som genom upphävandet blir för hög. Detta visar att här i själva verket är fråga om ett allmänt kommunalrättsligt spörsmål och icke om ett speciellt fondbildningsspörsmål. Det torde få anses säkert, att ett upphävande av ett kommunalt anslagsbeslut endast i mycket sällsynta undantagsfall kommer att föranleda föreskrift om ändrad utdebitering. I regel möta redan nu oöverkomliga svårigheter att verkställa en sådan föreskrift. Och svårigheterna bli om möjligt större, om det föreslagna nya skatteuppbördssystemet genomföres. Någon allmän regel angående konsekvenserna av att ett anslagsbeslut upphäves torde överhuvud knappast kunna givas. Skulle uppbördsberedningens förslag att i städerna skilja debiteringsbeslutet från statbeslutet komma att genomföras, torde det i fråga om städerna vara självfallet att verkningarna av att ett fonderings- eller annat anslagsbeslut upphäves bära regleras över skatteregleringsfonden. I vart fall kunna i städerna besvär över ett statbeslut icke föranleda någon ändring i ett tidigare beslut om utdebiteringens storlek.

Kapitel III.

Fondbildningslagen och kommunernas kapitalhushållning.

Det väsentliga för begreppet fondbildning sådant det utformats i fondbildningslagen är att likvida tillgångar undandragas omedelbar konsumtion till förmån för framtida behov, som avse tiden efter det nästkommande budgetåret. Denna definition får dock i vad avser tidsbestämningen ej pressas alltför hårt. Den är visserligen exakt i fråga om den allmänna fonden och passar väl oftast in även på de särskilda fonderna, men beträffande de sistnämnda äro undantag icke alltför ovanliga. Det bör dessutom framhållas att, även om medel avsatts till särskild fond för sådana »framtida» behov, i princip icke föreligger något hinder att de tagas i anspråk tidigare. Vad slutligen beträffar de tillfälliga fonderna, till vilka medel enligt lagens egna ord avsättas »tills vidare», passar definitionen tydligen icke alls.

Kommunal fondbildning är ej detsamma som kommunal förmögenhetsökning. Å ena sidan kan en kommun öka sin förmögenhet på annat sätt än genom fondbildning, nämligen genom att med driftinkomster finansiera anskaffning av en kapitaltillgång eller inbetala lån. Att t. ex. köpa en fastighet för uttaxerade medel eller skapa en fordran genom att utlåna sådana medel innebär icke fondbildning. Å andra sidan behöver fondbildning icke innebära förmögenhetsökning. Fondbildning föreligger nämligen icke blott när kommun avsätter löpande inkomster till framtida anskaffning av en kapitaltillgång utan även när kommunen avsätter frigjort kapital för anskaffande av nya kapitaltillgångar. Likaså föreligger fondbildning när avsättningen icke på längre sikt ökar förmögenheten, emedan fondens ändamål är att bestrida framtida driftutgifter, icke kapitalutgifter.

I det år 1944 av Kungl. Maj:t fastställda formuläret till finansstatistik för stadssamhällen skiljes mellan driftfonder och kapitalfonder.

Driftfonderna äro sådana fonder, som ha till ändamål att bestrida driftutgifter, löpande utgifter. Till dessa fonder höra pensionsfond och försäkringsfond [2 § a) och b) fondbildningslagen]. Även enligt 2 § e) och 3 § fondbildningslagen kunna driftfonder tillskapas, ehuru denna möjlighet torde utnyttjas mera sällan. Orsaken till dessa fonderingar är icke en önskan att öka kommunens kapital, utan orsaken är en önskan att i förväg bestrida driftkostnader,

som kunna beräknas uppstå i en mer eller mindre avlägsen framtid. I regel tjäna fonderingarna härvid till att över ett större eller mindre antal år utjämna kostnaderna för ifrågavarande kommunala uppgift. Så är tydligen fallet med både pensions- och försäkringsfonderna. Stundom kan syftet vara enbart att i förtid täcka vissa kostnader (så ha Göteborgs stadsfullmäktige år 1944 beslutat att på en gång uttaxera och fondera medel till den skatteersättning, som Kungl. Maj:t bestämt skola under sju år utgå till landstinget med anledning av Västra Frölundas inkorporering med staden). Även den allmänna fonden (skatteregleringsfonden) bör hänföras till driftfonderna. I motsats till nyssnämnda särskilda fonder med utjämnings syfte avser den allmänna fonden emellertid att utjämna, icke kostnaden för viss kommunal uppgift utan kommunens totala utdebitering.

Kapitalfonderna kunna i sin tur uppdelas i två grupper allteftersom de äro kapitalökande eller ej, men även mellanformer förekomma.

De *kapitalökande* kapitalfonderna ha liksom driftfonderna till uppgift att samla nya medel. Skillnaden är att medlen här samlas icke för förbrukning till löpande utgifter utan för kapitalbildning. För att kapitalökning skall bli resultatet av fonderingen måste de medel som avsättas vara driftinkomster, löpande inkomster, inräknat skatteinkomster. Sådana fonder äro i regel de särskilda fonderna enligt 2 § d) (kassaförlagsfond) samt 2 § e) och 3 § fondbildningslagen ävensom i vissa fall tillfälliga fonder enligt 6 § tredje stycket (jfr nedan).

Nyssnämnda särskilda fonder kunna dock bildas även av kapitalmedel. De äro i så fall att hänföra till de *icke kapitalökande* (kapitalbevarande) kapitalfonderna. Till dessa höra i övrigt med visst undantag de tillfälliga fonderna samt under vissa förutsättningar förnyelsefond enligt 2 § c) fondbildningslagen. Bland detta slags kapitalfonder bör man slutligen skilja mellan sådana till vilka kommun har skyldighet att avsätta medel och sådana där kommun blott har rätt att fondera. Fonderingstvång föreligger i fråga om tillfälliga fonder enligt 6 § första och andra styckena fondbildningslagen, d. v. s. fonder bildade av medel, som erhållits vid realisation av tillgång för stadigvarande bruk, eller av överskottsmedel på lån upptaget med Konungens tillstånd. Enbart fonderingsrätt föreligger i fråga om tillfällig fond enligt 6 § tredje stycket fondbildningslagen, d. v. s. fond bildad av belopp, som kommunen eljest erhållit utan att det är att hänföra till dess löpande inkomster. Anmärkas bör att dessa icke löpande inkomster icke behöva vara kapitalmedel; äro de det ej, blir fonden att hänföra till de kapitalökande fonderna. Fonderingstvång föreligger ej heller i fråga om förnyelsefond enligt 2 § c) fondbildningslagen. Fonderingsrätten är vid dylik fond begränsad icke blott så att fond får uppläggas endast vid inkomstgivande företag utan även såtillvida som avsättning får ske endast »i den mån överskott å företagets inkomster utöver dess utgifter därtill lämna tillgång».

Beträffande tillkomsten av fondbildningslagens stadgande om förnyelsefond må här anmärkas följande.

I *borgmästare Fants lagförslag* hade bland de särskilda fonderna upptagits en förnyelse- och utvidgningsfond »till ersättande av den värdeminskning, som kommunen tillhörig inkomstgivande anstalt undergår, så ock för utvidgning av dylik anstalt»; endast vinstmedel från den ifrågavarande anstalten skulle dock få avsättas till sådan fond. I motiveringen anfördes som förklaring till sistnämnda regel: »Man torde nämligen kunna utgå från att rörelsen åtminstone skall giva så stort överskott, att det täcker kostnaderna för en affärsmässigt anordnad avskrivning till ersättande av värdeminskning och till företagets sunda utveckling. I motsatt fall hava avgifterna för tillgodonjutande av anstalten satts för låga, och böra, där så kan ske, höjas i nu angivet syfte.»

1936 års *utredningsmän* upptogo icke i sitt förslag några regler motsvarande lagens nuvarande 2 §. Deras förslag innebar i huvudsak enhetliga regler för alla särskilda fonder. Lagförslaget innehöll därför ej någon särskild bestämmelse om förnyelsefond. I utredningsmännens motivering nämndes förnyelsefond blott som en av flera ifrågakommande fonder.

I *propositionen* omlades, i anslutning till yttranden från bland andra Svenska stadsförbundets finansråd, reglerna om särskilda fonder och erhöilo därvid sin nuvarande avfattning. Med anledning av att i några yttranden förordats fri fondbildningsrätt i fråga om förnyelse- och utvidgningsfonder vid inkomstgivande företag uttalade departementschefen bland annat, att förnyelsefond vanligen torde avse vidmakthållande av en anläggning vid dess ursprungliga kapacitet. En förnyelse- och utvidgningsfond innebure något mera, i det den jämväl avsåge en utökning av anläggningen. För en sådan utvidgning borde den fria fondbildningsrätten ej få användas, utan för fondbildning i dylikt syfte, därest den ej avsåge visst redan beslutat företag, borde de garantier krävas som låge i fordran på kvalificerad majoritet och Kungl. Maj:ts tillstånd. Rätten till fri fondbildning hade ansetts böra begränsas att avse förnyelsefond, bildad av inkomstöverskott från vederbörande verk. Förnyelsefonder pläggade uppläggas endast av sådana medel.

De spörsmål, som sammanhånga med det kommunala förmögenhetsskyddet, ha ingående dryftats av 1939 års *kommunlänessakkunniga* i deras betänkande med förslag angående grunderna för den kommunala lånepolitiken (stat. off. utr. 1942: 60). Det fjärde kapitlet i detta betänkande är ägnat »det kommunala förmögenhetsskyddet enligt gällande rätt och bokföringspraxis». Där framhålls bland annat följande.

Bortsett från bestämmelserna om lånekontrollen sakna kommunallagarna praktiskt taget stadganden om skydd för den kommunala nettoförmögenheten. Ett visst skydd infördes dock genom 1936 års fondbildningslagstiftning. Därefter är den främsta av de återstående *luckorna i förmögenhetsskyddet*

det, att kommunerna ej äro förpliktade att till driftbudgetens utgifter föra avskrivningar å de för stadigvarande bruk anskaffade tillgångarna. Man kan antingen helt underlåta att företaga avskrivningar eller visserligen företaga avskrivningar men ej låta dem få någon betydelse för driftöverskottets disposition utan föra detta i sin helhet till driftmedlen. Vid sådana tillgångar som anskaffats med lånemedel saknar sådan underlåtenhet betydelse, då lånen måste amorteras, men vid tillgångar, som bekostas med andra medel, möjliggöres tydligen en kapitalförbrukning.

Övriga möjligheter till kapitalförbrukning anges vara av mindre betydelse. De anges i huvudsak vara följande. 1) Fonderingstvång föreligger icke enligt 6 § tredje stycket fondbildningslagen. I vissa fall kunna därigenom kapitalmedel förbrukas, t. ex. återbetalade, av kommunen utlånade medel. 2) Vissa tillgodohavanden, som en kommun hade redan före 1936 års lag men som icke ha fondkaraktär, kunna förbrukas. 3) Det är vanligt att kommunerna ställa mark gratis till förfogande åt industrier eller allmänna inrättningar, vilket leder till förmögenhetsminskning, om ej motsvarande belopp avsättes. 4) De kommunala affärsverkens rörelsekapital kan förbrukas. Denna punkt gäller egentligen blott gasverken, vilka äro de enda verk som ligga med större lager.

Det påpekas dock att gentemot dessa möjligheter att underbalansera budgeten stå de av Kungl. Maj:t uppehållna relativt stränga amorteringsreglerna. Av särskild betydelse bli dessa i fråga om tillgångar som ha praktiskt taget obegränsad livstid såsom mark och vissa aktier.

Kommunlånesakkunniga framhålla därefter, att man för att *utbygga det kommunala förmögenhetsskyddet* kan begagna fyra medel. 1) Kommunerna kunna åläggas en bokföring, som redovisar förändringarna i den kommunala förmögenheten. 2) Amorteringstiderna kunna förkortas för all eller viss underställningspliktig upplåning. 3) »Man kan föreskriva, att förnyelsefonder skola uppläggas vid alla kommunala tillgångar av större betydelse, vilka äga begränsad varaktighet. I motsats till vad nu är fallet, skulle dessa kunna användas till anskaffandet av annan tillgång för stadigvarande bruk än den, som de äro avsedda att ersätta, utan att härför behövdes Kungl. Maj:ts tillstånd. Ty även vid denna tillgång komme ju en förnyelsefond att förefinnas, varför någon kapitalförbrukning ej skulle kunna äga rum. Man kunde därför införa en för samtliga kommunens tillgångar gemensam förnyelsefond, vars medel finge användas till skuldamorteringar eller anskaffandet av tillgångar för stadigvarande bruk. Äger dylik fondering rum och motsvara avskrivningstiderna en försiktigt beräknad ekonomisk livstid, äro amorteringstiderna vid de lån, som upptagits för att bekosta tillgångar för stadigvarande bruk, utan betydelse, ty om amorteringstiden är längre än livstiden äger en uppsamling av medel i förnyelsefonden rum, vilka kommunen ej får använda till löpande utgifter.» 4) »Man kan föreskriva, att driftbudgeten skall belastas med avskrivningar å samtliga kommunala tillgångar av större ekonomisk betydelse,

där sådana enligt affärsmässiga principer böra äga rum, samt att budgeten i varje fall på lång sikt, skall vara balanserad. I så fall behöfde man ej några föreskrifter om amorteringar och fonderingar, då kommunen ej kunde förbruka avskrivningsmedlen för löpande utgifter utan måste använda dem till skuld-amortering, fondering eller investering.»

Kommunlånesakkunnigas slutsats blir att rent teoretiskt ett mera konsekvent och fullständigt förmögenhetsskydd skulle kunna ernås genom att man utgår från avskrivnings- och budgetbalanseringsregler i stället för som nu är fallet från upplånings- och amorteringsregler. I en bilaga till betänkandet har intagits en av docenten Carsten Welinder utförd undersökning angående möjligheten att genomföra ett sådant system. Emellertid anse kommunlånesakkunniga systemet bli alltför komplicerat i tillämpningen. Då de konstaterade luckorna i förmögenhetsskyddet ej äro av större praktisk betydelse, anse de någon omläggning av det nuvarande systemet ej erforderlig.

Kommunlånesakkunniga övergå härefter till den med nuvarande lånekontroll följande olägenheten, att kommunerna måste på kreditmarknaden efterfråga lån med den av Kungl. Maj:t fastställda amorteringstiden, oavsett om denna är den mest lämpliga med hänsyn till ränteläget eller ej. De föreslå därför, att Kungl. Maj:t skall kunna medgiva en kommun rätt till *fri gälds-förvaltning*. Denna skulle innebära att den verkliga lånetiden kunde avvika från den fastställda, om de mot den senare svarande annuiteterna reglerades mot en särskild fond. Detta system skulle kunna utbyggas så att man lade upp en allmän förnyelsefond, vartill fördes de mot de fastställda amorteringstiderna svarande annuiteterna, medan de verkliga annuiteterna bestredes ur denna.

Slutligen anföra kommunlånesakkunniga:

De sakkunniga anse det ej ligga inom området för deras uppdrag att i detalj undersöka, i vad mån man genom partiella reformer skulle kunna bota ovan behandlade brister i det kommunala förmögenhetsskyddet. Utan att binda sig för en definitiv ståndpunkt vilja de likväl peka på ett par fall, där lämpligheten av nuvarande regler kan diskuteras.

Enligt § 2 c) jämförd med § 3 av lagen om kommunal fondbildning får kommun ej utan beslut, fattat med två tredjedelars majoritet, samt Kungl. Maj:ts medgivande avsätta medel till förnyelsefond vid annat än inkomstgivande företag och även därvid blott i den mån företagets driftöverskott är tillräckligt härför. Man kan ifrågasätta, huruvida denna bestämmelse ej är alltför snävt formulerad. Uppläggandet av en förnyelsefond, vartill mot värdeminskningen svarande avskrivningsmedel föras, kan även om fonderingen bestrides medelst skattemedel aldrig innebära, att innevarande års skattebetalare belastas till förmån för de kommande årens, utan betyder blott att de förra få bära årets hela kostnad. Förutsättning härför är givetvis dock, att amorteringar å i anläggningen investerade lånemedel bestridas medelst avskrivningsmedlen. Antag t.ex. att en kommun bekostar anskaffandet av en förvaltningsbyggnad medelst banktillgodohavanden eller försäljningsmedel för en tillgång för stadigvarande bruk, som ej motsvaras av någon upp-

låning. En förnyelsefond tjänar i så fall blott till att förhindra en kapitalförbrukning, men kräver likväl två tredjedelars majoritet samt Kungl. Maj:ts samtycke.

Som ovan framhållits stadgas i § 6 tredje stycket av samma lag om andra belopp, som ej äro att hänföra till kommunens löpande inkomster än sådana som härröra från avyttring eller försäkring av tillgång till stadigvarande bruk, blott att de må avsättas till en tillfällig fond. I de fall, där dessa belopp ej kunna konsumeras utan att kommunens förmögenhetsställning blir sämre än den var, innan de utföllo, synas skäl tala för att fonderingen göres obligatorisk. Som exempel kan pekas på amorteringar å av kommunen utlånade belopp. Samma skäl tala för att om kommunen bortgivit tillgång för stadigvarande bruk, t. ex. genom att gratis ställa en tomt till en industris förfogande, så bör en fondering av ett med hänsyn till tomtens värde skäligt belopp äga rum.

Slutligen kan pekas på den ovan berörda inkonsekvens, som ligger i att en medelst lånemedel anskaffad tillgång kan avyttras och försäljningsmedlen placeras i en tillgång för stadigvarande bruk, vars livstid understiger lånets amorteringstid. De sakkunniga våga dock ej intaga någon definitiv ståndpunkt till denna fråga, då ett förbud mot en sådan investering dels skulle förorsaka vissa kontrollsvårigheter, dels ock skulle inskränka kommunens möjlighet att på lämpligt sätt placera de medel, den erhållit genom den ursprungliga tillgångens avyttring. Antag t. ex. att det vid dennas anskaffning upptagna lånet har en återstående amorteringstid på tjugo år. Om man förbjöd kommunen att placera försäljningsmedlen i en tillgång med blott t. ex. tioårig livstid kunde den bli nödsakad att hålla dessa i likvid form och samtidigt upptaga ett lån med tioårig amorteringstid, varigenom den förlorade ränteskillnaden. Även om kommunen använde köpeskillingen till att återbetala det första lånet, kunde den lida en förlust genom att den som följd av en räntestegring finge upptaga ett nytt lån till högre ränta än den, vartill det gamla löpte. En möjlighet vore att tillåta kommunen att placera försäljningsmedlen i den nya tillgången mot att amorteringstiden å det gamla lånet inskränktes från tjugo till tio år. I fall, där långivaren ej samtycker härtill, erbjuder den ovan diskuterade »fria gäldsförvaltningen» en utväg.

Förnyelsefonden och de tillfälliga fonderna ha uppmärksamrats i flera uttalanden som gjorts som svar på vår rundfråga.

2 § c) fondbildningslagen har sålunda angivits bereda svårigheter vid tolkningen, och önskemål ha framställts att bestämmelsen måtte förtydligas. *Svenska stadsförbundet* har påyrkat en utredning av bestämmelsens innebörd särskilt i fråga om fondering av avskrivningsmedel. Och *Sveriges stadskameralaförening* har uttalat bland annat följande.

Då emellertid begreppet överskott vid ett kommunalt företag är beroende av vilka utgifter respektive inkomster, som medräknas, bör för förebyggande av oklarhet om innebörden av uttrycket »överskott å företagets inkomster utöver dess utgifter» lagtexten i detta hänseende förtydligas. Överskottets storlek är beroende av bland annat huruvida även s. k. interna utgifter, respektive inkomster medräknas. Enligt den bokföringspraxis, som nu tillämpas i de flesta stadskommuner och som för övrigt också skall tillämpas vid avlämnandet av uppgifter till den kommunala finansstatistiken, skola dylika utgifter respektive inkomster medräknas bland företagets utgifter respektive inkomster.

Drätselkammrarna i sex städer ha anslutit sig till ett uttalande, enligt vilket i fråga om 2 § c) borde i lagtext eller dess motivering utsägas att endast drift-inkomster och driftutgifter avses och att i driftutgifterna icke skola inräknas ränta å anläggningskapital, amortering å lån eller avskrivning å kapital-tillgångar.

Drätselkammaren i Falun framhåller, att förnyelsefonder borde få bildas även för andra än »inkomstgivande företag», t. ex. för anskaffning av brand-material, vägmaskiner, inventarier till tjänstelokaler och inrättningar m. m.

I det av *finansborgarrådet i Stockholm* avgivna svaret på rundfrågan erinras om och refereras kommunlånesakkunnigas betänkande i ovan anförda delar samt docenten Welinders ovannämnda undersökning. Därefter anføres:

Ehuru ett efter dessa riktlinjer anordnat förmögenhetsskydd av Welinder erkännes vara teoretiskt sett överlägset det nuvarande har han av praktiska skäl ansett det föga sannolikt, att det skulle från kommunernas sida anses vara att föredraga framför nuvarande ordning. Anledningen till detta antagande är, att Welinder förutsätter en relativt ingripande statlig budgetkontroll. Avgörande torde emellertid vara huru denna form av förmögenhetskontroll anordnas och bedrives, och det torde för övrigt kunna ifrågasättas, huruvida icke systemet i sig innebär så starka garantier mot en olämplig kapitalförtäring, att i och med dess genomförande den statliga kontrollen på detta område kunde helt bortfalla. Liksom för den statliga förvaltningen, för vilken intet annat förmögenhetsskydd finnes än det, att en underbalansering av budgeten måste öppet redovisas, torde det — åtminstone för de största kommunerna — vara tillfyllest, om budgeten är så uppställd att det klart framgår, hur den balanseras. Reaktionen mot en otillätlig kapitalförtäring skulle då säkerligen bli tillräckligt stark för att garantera en sund hushållning.

Stockholms stads budget är sedan år 1940 uppställd på sådant sätt, att den här åsyftade överblicken över budgetens balansering omedelbart erhålles. Budgeten är uppdelad på drift- och kapitalbudget och av överföringsposten mellan dessa framgår direkt, huruvida budgeten är över- eller underbalanserad. Genom att föra denna post till en särskild fond kan på ett enkelt sätt kontrolleras, att de poster, varmed budgeten över- respektive underbalanserats under en konjunkturcykel, uppväga varandra.

Om en så genomgripande nyordning av kommunens ekonomiska förvaltning, som en omläggning av förmögenhetsskyddet efter här antydda linjer innebär, kan föreslås inom ramen för den revision av fondbildningslagens bestämmelser, som nu skall företagas, ligger utanför mitt bedömande. Ytterligare torde vara att notera, att frågan om en flerårsbalansering av kommunernas budget sammanhänger med de problem, som behandlas av den statliga efterkrigsplaneringskommittén, varför det måhända kan förväntas, att denna kommitté upptager nämnda för samhällslivet i sin helhet synnerligen betydelsefulla fråga till förnyad omprövning.

Jag tillåter mig härefter ytterligare erinra om ett annat av kommunlånesakkunniga framlagt förslag, nämligen frågan om s. k. fri gäldsförvaltning. Därmed avses, att kommunerna skulle vara oförhindrade att täcka sitt lånemedelsbehov genom upptagande av lån med längre amorteringstid än den av Kungl. Maj:t fastställda, om blott till en särskild fond avsattes de belopp, varmed annuiteterna, beräknade efter den av Kungl. Maj:t fastställda amorteringstiden, överstege de verkliga annuiteterna på det av kommunen upptagna lånet. De sakkunniga framhålla också,

att systemet kan utbyggas till uppläggande av en allmän förnyelsefond, vartill föras mot de fastställda amorteringstiderna svarande annuiteter, medan de verkliga annuiteterna bestridas ur fonden.

Anordningen har i viss utsträckning med konungens medgivande praktiserats i Stockholm, dock endast såtillvida som konungen medgivit upplåning på trettio år i fall, där kortare amorteringstid fastställts, med förbehåll, att fondering av de överskjutande amorteringarna ägt rum. Någon kontroll över användningen av sålunda fonderade medel har ej föreskrivits. Dessa medgivanden ha gjort det möjligt för staden att för täckande av skilda lånebehov av olika långfristighet upptaga gemensamma obligationslån. De fonderade amorteringsbeloppen ha sammanförts till en gemensam fond, vilken använts för täckande av nya kapitalutgifter. Givetvis innebure det emellertid en ytterligare fördel, om den statliga begränsningen av amorteringstiden för den verkställda upplåningen slopades.

Slutligen bör nämnas att *drätselkammaren i Västerås* framhållit, att lagändring erfordras för att möjliggöra avsättning till tillfällig fond av medel, som uttaxerats för att täcka kostnaden för tomter som gratis eller till nedsatt pris överlämnats till byggnadsföretagare i bostadsfrämjande syfte. Kammaren anmärker, att det torde överensstämma med god ordning att sådan uttaxering sker och att det uttaxerade beloppet tillföres köpeskillingsfonden.

De sakkunniga.

Som 1939 års kommunlånesakkunniga klarlagt, företer kontrollen över kommunernas kapitalhushållning åtskilliga luckor även efter fondbildningslagstiftningens tillkomst. Kommunerna ha sålunda full frihet att i annan form än fondbildning öka sin förmögenhet och de ha trots fondbildningslagens bestämmelser åtskilliga möjligheter att, om de så önska, förbruka kapital. Framhållas bör i detta sammanhang vidare att det är endast en mindre del av kommunens kapital som motsvaras av fonder i fondbildningslagens mening.

Kommunlånesakkunniga ha emellertid icke ansett att dessa luckor inge några allvarliga farhågor. De ha bland annat därför icke ansett sig böra föreslå genomförande av de uppslag till en fullständigare kontroll som de låtit undersöka. I det av finansborgarrådet i Stockholm avgivna svaret på vår rundfråga har ifrågasatts en omläggning av principen för det kommunala förmögenhetsskyddet i huvudsaklig överensstämmelse med ett av kommunlånesakkunnigas uppslag men utan den ingripande statskontroll som detta förutsatte. I vårt uppdrag, som vid sidan av en reform av bestämmelserna om allmän fond avser blott en översyn av fondbildningslagens övriga bestämmelser, torde emellertid icke kunna anses ingå att taga ställning till de ytterst intressanta frågor som upprullas i anslutning till finansborgarrådets yttrande.

Den frihet kommunerna ha att bilda och förbruka annat kapital än egna fonder och det i stort sett förtjänstfulla sätt på vilket de ha handhaft sin kapitalhushållning måste enligt vår mening även i de hänseenden, varom här

är fråga; göra det angeläget, att icke alltför stora skyldigheter läggas på dem att fondera medel och att icke alltför stora hinder läggas i vägen för deras möjligheter att avsätta medel till fonder och att taga i anspråk sådana medel. Vi anse sålunda anledning saknas att utvidga kommunernas *skyldigheter* att avsätta medel till tillfällig fond. Vi kunna därför icke förorda vad kommunlänessakkunniga ifrågasatt, att kommunerna skulle tvingas att fondera sådana kapitalmedel, som avses i 6 § tredje stycket fondbildningslagen; ej heller bör enligt vår mening fonderingstvång stadgas när kommun bortgivit tillgång för stadigvarande bruk. Vidare anse vi oss icke kunna tillstyrka bestämmelser, som syfta till att försäljningsmedel skola kunna placeras endast i sådana tillgångar för stadigvarande bruk, vilkas livslängd icke understiger återstående amorteringstid för det lån, som eventuellt upptagits för anskaffande av den försålda tillgången. Sådana bestämmelser skulle bli mycket invecklade och deras efterlevnad svår att kontrollera. Kapitalkonsumtion skulle undantagsvis inträffa, om kommunerna få behålla sin frihet att inom vissa gränser förbruka kapital. Detta förhållande synes dock ha mycket liten betydelse i betraktande av den ständigt pågående ökningen av kommunernas nettoförmögenhet.

Såsom framhållits i det av drätselkammaren i Västerås avgivna yttrandet, kunna emellertid kommunerna nu knappast anses ha ens *rätt* att fondera medel i ersättning för sådan tillgång för stadigvarande bruk, som bortskänkts eller avyttrats till nedsatt pris. Det är uppenbart att i princip fondering bör ske i sådana fall. Undantagsfall förekomma dock, då det vore obilligt att begära att kommunen skall uttaxera medel för fondering. Med hänsyn till sådana fall bör, som vi nyss anført, något fonderingstvång icke stipuleras. Däremot bör tydligen fonderingsrätt föreligga. Vi föreslå därför att ett stadgande i denna riktning införes i 6 § fondbildningslagen.

Beträffande kommunlänessakkunnigas förslag om s. k. fri gäldsförvaltning har i finansborgarrådets yttrande framhållits, att med Kungl. Maj:ts medgivande en sådan anordning i viss utsträckning redan tillämpas i Stockholm. Härav framgår att laga hinder icke möter att i de fall Kungl. Maj:t så anser lämpligt tillämpa ett dylikt system. En utvidgad tillämpning av systemet synes icke bero av någon ändring i fondbildningslagen, vars 3 § torde tillgodose de fonderingsbehov som kunna ifrågakomma. Med hänsyn till det anförda ha vi ansett oss sakna anledning att vidare ingå på detta spörsmål.

Vi skola härefter övergå till frågan om *förnyelsefonder* och den därmed sammanhängande frågan om avskrivningar. Med avskrivningar förstås i detta sammanhang avskrivningar enligt den »direkta» metoden, vilken sannolikt så gott som undantagslöst är den i kommunerna tillämpade. De här avhandlade förnyelsefonderna måste sålunda noga skiljas från de i 56 § 4) 1910 års aktiebolagslag avsedda förnyelsefonder, som uppkomma vid »indirekt» avskrivning och icke äro fonder utan blott korrekionsposter i balansen. I 9 § 1929 års

bokföringslag betecknas en sådan »fond» därför i stället som »värdeminskningsskonto».

Tidigare torde man i kommunerna allmänt ha förfarit så, att avskrivningar av kapitaltillgångar icke alls uppfördes i budgeten eller uppfördes endast på så sätt att anslag till kostnader för amortering av upptagna lån fördelades på de förvaltningar, till vilka de med lånemedel anskaffade tillgångarna hörde. Denna metod att redovisa de olika förvaltningarnas andelar i kommunens utgifter lider emellertid av flera svagheter, bland annat att amorteringarna motsvara avskrivning endast å den del av tillgångarna som anskaffats genom upplånade medel. I Svenska stadsförbundets bokföringskommittés år 1930 avgivna betänkande angående enhetligt budget- och räkenskapsväsen för städerna föreslogs därför i princip, att bland de olika förvaltningarnas utgifter skulle medräknas avskrivningar på deras kapitaltillgångar, oavsett om dessa anskaffats med lånemedel eller med kommunens egna medel. På så sätt erhöles en mera korrekt bild av det ekonomiska resultatet av de olika förvaltningarnas drift, av betydelse icke blott för de affärsdrivande verken och deras taxesättning (jfr Fants sid. 39 citerade uttalande) utan även för övriga förvaltningar.

Med det finansieringssystem, som tillämpas i svenska kommuner och som utgår från upplånings- och amorteringsregler i stället för från avskrivnings- och budgetbalanseringsregler (jfr kommunlånesakkunniga ovan sid. 41), kan ett uppförande i budgeten av avskrivningar icke få påverka uttaxeringen. Om det tillåtes göra detta, skulle kostnaden för en med lånemedel anskaffad tillgång uttaxeras dubbelt, dels genom avskrivningarna, dels genom amorteringarna. Avskrivningarna upptagas därför i bokföringskommitténs förslag med lika belopp på budgetens utgifts- och inkomstsidor. Utgiften belastar härvid förvaltningens driftresultat och upptages således såsom driftutgift. Inkomsten åter utvisar den med förslitningen följande kapitalminskningen och upptages därför såsom »kapitalinkomst». Under förutsättning att avskrivningar göras på samtliga kommunens tillgångar, som minska i värde, utvisar avskrivningarnas sammanlagda belopp den värdeminskning av kommunens tillgångar som under året ägt rum. Denna kapitalminskning kan på så sätt jämföras med de utgifter för skuldammortering och annan kapitalökning som samtidigt företagits. Avskrivningarna äro alltså ett led i ett signalsystem, som underlättar kontrollen över kommunens kapitalhushållning.

Svenska stadsförbundets bokföringskommittés förslag till principer för budget och räkenskaper följes numera med en eller annan modifikation av ett hundratal städer. Även det år 1944 fastställda nya formuläret till kommunal finansstatistik för stadssamhällena följer i stort sett kommitténs förslag. Enligt formuläret hänföres sålunda avskrivningarna till driftutgifter och kapitalinkomster på sätt ovan angivits. Med driftöverskott måste alltså enligt sta-

tistikformuläret och denna bokföringspraxis förstås det överskott som framkommer sedan eventuella avskrivningar gjorts.

Hur stadgandet i 2 § c) fondbildningslagen om förnyelsefond bör förstås i en kommun, som tillämpar det nu beskrivna avskrivningssystemet, får anses vara oklart. Fänts ovan citerade uttalande, vilket i viss mån får antagas ligga till grund för stadgandet, utgår från att frågan om avskrivningar uppkommer först *sedan* ett visst överskott konstaterats. Det framgår däremot icke huruvida i stället eventuella låneamorteringar skulle debiteras driften, innan överskottet framkom. I vart fall torde det vara klart, att stadgandet i 2 § c) utgår från helt andra förutsättningar än de som föreligga enligt nutida bokföringspraxis. En omarbetning av stadgandet torde alltså vara nödvändig.

Vid en omarbetning har man att utgå från att eventuella avskrivningar numera böra anses ingå i driftutgifterna och att överskottet sålunda framkommer sedan avskrivningar gjorts. Någon särskild anledning att medge fondering av ett på så sätt bestämt överskott torde emellertid icke föreligga. I vart fall saknas anledning medge att överskottet avsättes just till en förnyelsefond. Man bör i stället ta fasta på den tankegång, som ligger bakom den nuvarande bestämmelsen i 2 § c) fondbildningslagen och som går ut på att fondering bör kunna ske för att förhindra att kommunens kapitalbehållning nedgår genom att tillgångarna minska i värde. Man bör sålunda medge att avskrivningsmedel i viss utsträckning avsättas till en förnyelsefond. Samtidigt bör emellertid fonderingsrätten utvidgas på sätt kommunlånesakkunniga föreslagit.

Närmare bestämt anse vi sålunda att en fond av den nuvarande förnyelsefondens typ bör få uppläggas utan särskilda formföreskrifter. Avsättningarna till fonden böra begränsas till ett belopp i princip motsvarande årets avskrivningar. De böra emellertid vara oberoende av driftresultatet; medger detta ingen fondering, böra uttaxerade medel få komma till användning. Sålunda bör fondering få äga rum även vid andra än inkomstgivande företag.

Om avsättningsrätten skall normeras av årets avskrivningar, måste någon begränsning införas så att obegränsade fondavsättningar icke kunna företagas. Begränsningen synes kunna nås på så sätt att det stadgas, att avsättningen ej får överstiga årets beräkneliga värdeminskning av kommunens tillgångar för stadigvarande bruk. Ytterligare en begränsning fordras emellertid. Fonderingarna och amorteringarna av lån upptagna för anskaffning av dylika tillgångar eller av i stället för sådant lån nyttjade fondmedel böra nämligen icke få tillsammans överstiga nyssnämnda minskning av tillgångarnas värde. Fondering därutöver bör behandlas enligt 3 § fondbildningslagen.

I samband med förslaget att fonderingsrätten skall vara oberoende av driftresultatet kan det ha sitt intresse att nämna, att Kungl. Maj:t den 2 november 1944 jämlikt 3 § fondbildningslagen fastställt ett reglemente för Hälsing-

borgs spårvägs förnyelse- och utvidgningsfond, vilket medger fondering av spårvägens överskott men, i den utsträckning sådant icke förefinnes, även av uttaxerade medel till belopp som motsvara årets avskrivningar å spårvägen. En liknande bestämmelse fastställdes den 10 november 1944 för Landskrona tekniska verks förnyelse- och utvidgningsfond.

Den fond vi föreslå bör avse kommunens samtliga kapitaltillgångar. Den kommer alltså att syfta till att bevara, icke ett visst inkomstgivande företags utan kommunens hela kapital, och detta vare sig kapitaltillgången har karaktär av inkomstgivande företag eller ej. Till sin natur är fonden besläktad med de tillfälliga fonderna, närmast med tillfällig fond enligt 6 § tredje stycket fondbildningslagen. Vi föreslå därför att de nya bestämmelserna införas i 6 §, i följd varav det nuvarande stadgandet i 2 § c) bör upphävas. Någon anledning att spalta upp fonderingarna efter de olika företag, som motiverat avsättningarna, föreligger icke (jfr Kungl. Maj:ts nyssnämnda fastställelse av reglemente för en enda fond för Landskrona stads tekniska verk samt fastställelse den 12 mars 1943 av reglemente för förnyelse- och utvidgningsfond för Vimmerby stads affärsdrivande verk). Ett visst verks konsumenter bli icke lidande på att medlen icke stanna hos verket. De ha genom avskrivningarna betalat verkets förslitna kapitaltillgångar och få på samma sätt betala nyan-skaffade anläggningar vare sig dessa finansieras genom lån eller fondmedel eller uttaxeras. Om en kommun vill reservera medlen i en fond med särskilt ändamål, får detta ske enligt de regler som eljest gälla för överförande av medel från tillfällig till särskild fond.

Fonden, för vilken namnet förnyelsefond synes kunna bibehållas, bör lik-som tillfällig fond enligt 6 § första stycket fondbildningslagen icke utan Kon-ungens medgivande få tagas i anspråk för annat än kapitaländamål.

Till slut bör nämnas att endast ett fåtal landskommuner, samtliga mycket stora, budgetera avskrivningar på det sätt, som rekommenderats i bokförings-kommitténs förslag. Kapitalhushållningen i landskommunerna är av vida mindre mått än i städerna. Endast i några få landskommuner finnas affärsverk, och behovet av en över hela linjen genomförd budgetering av avskrivningarna för ernående av en rättvis taxesättning är därför ringa. Då avskrivningsförfarandet ställer höga krav på bokföringen och då denna i det överväldigande antalet landskommuner handhaves av förtroendemän utan teo-retisk skolning för uppgiften, har Svenska landskommunernas förbund i sin rådgivningsverksamhet beträffande landskommunernas medelsförvaltning av-rått från budgetering av avskrivningarna. I det statistikformulär för lands-kommunerna, som är under utarbetande, torde några avskrivningar icke komma att upptagas. Det ligger överhuvudtaget i sakens natur, att fondbild-ningslagens bestämmelser om förnyelsefond i huvudsak äro och bli av intresse för stadskommunerna. Förhållandena kunna dock ändras i detta hänseende. Bestämmelserna böra därför gälla alla kommuner.

Kapitel IV.

Särskilda fonder.

1936 års utredningsmän ansågo det varken möjligt eller behövt att i lagen uppräknade de olika särskilda fonder som borde tillåtas. Någon närmare bestämning ansågs icke påkallad än att särskild fond skulle tillgodose särskilt, uttryckligen angivet kommunalt behov. För varje särskild fond skulle finnas stadga, antagen med två tredjedelars majoritet och fastställd av Konungen.

I åtskilliga yttranden påtalades dessa regler som onödigt stränga. I propositionen företogs därför vissa ändringar i förslaget. I 2 § uppräknades sålunda — i tämligen nära anslutning till borgmästare Fants förslag — vissa typer särskilda fonder som kunde bildas utan tillstånd av Konungen och utan att fonderingsbeslutet i och för sig krävde kvalificerad majoritet. Till 3 § hänfördes övriga särskilda fonder, vilkas bildande alltid krävde kvalificerad majoritet och Konungens tillstånd. Propositionens lagtext överensstämmer med gällande lag.

Fondbildningslagen ger stadganden om följande typer särskild fond.

a) Pensionsfond.

Sådan fond avser enligt 2 § a) att bereda pension, olycksfallsersättning eller sjukunderstöd åt personer i kommunens tjänst eller pension åt deras efterlevande.

Stadgandets avfattning är praktiskt taget densamma, som föreslogs för personförsäkringsfond i 2 § e) i Fants förslag. I hans förslag fanns emellertid även en bestämmelse om maximigräns för fonderingsrätten. Under ett år skulle icke få avsättas mera än vad som motsvarade »av försäkringsbolag tillämpade, för samma år belöpande försäkringspremier för de risker, kommunen åtager sig, ökat med» viss procentsats.

Sveriges stadskameralas förenings styrelse har i sitt svar på vår rundfråga anfört bland annat, att stadgandet i 2 § a) fondbildningslagen syntes avse i förväg utfästa eller eljest förutbestämda understödsförmåner åt avgångna befattningshavare och deras efterlevande. Kommunerna hade emellertid även andra än i förväg utfästa eller eljest förutbestämda utgifter av liknande slag såsom

gratifikationer, understöd eller dylikt. Ett förtydligande av lagtexten så att även dylika förmåner inbegreps i de ändamål, för vars tillgodoseende avsättning till särskild fond finge ske, vore önskvärt.

Liknande synpunkter ha framförts av några drätselkammare.

De sakkunniga.

Fondbildningslagen saknar bestämmelse om begränsning av rätten att avsätta medel till pensionsfond, och denna fonderingsrätt får därför anses vara i princip obegränsad. Någon olägenhet synes icke vara att befara härav. Kommunerna sakna anledning att låta pensionsfondens behållning stiga till onödigt stort belopp. Att begränsa den årliga avsättningen till ett belopp motsvarande årets försäkringspremier för en pensionsförsäkring synes olämpligt, då kommunen bör ha frihet att avsätta högre belopp t. ex. för att fylla en fondbrist.

Med anledning av stadskamerala föreningens yrkande få vi framhålla, att den nuvarande bestämmelsen icke nämner blott förutbestämda pensionsförmåner. Den torde därför få anses avse även sådana pensionsförmåner, som bestämts först i samband med att »pensionsfallet» inträffat. Det torde emellertid vara tveksamt, om den täcker sådana engångsunderstöd som kommun lämnar åt en arbetstagare, som avgår ur dess tjänst, eller åt en arbetstagarres efterlevande. Vi föreslå därför en komplettering av bestämmelsen.

b) Försäkringsfond.

Enligt 2 § b) avser sådan fond att täcka förlust, som genom skada å kommun tillhörig egendom eller annorledes kan komma att tillskyndas kommunen under sådana omständigheter, att kommunen eljest kunnat genom försäkring skydda sig mot förlusten.

Liksom bestämmelsen om pensionsfond är detta stadgande så gott som ordagrant hämtat från Fants förslag. Den ovan berörda bestämmelsen i hans förslag om maximigräns för fonderingsrätten avsåg — med viss annan procent-sats — även nu ifrågavarande försäkringsfond.

De sakkunniga.

Något behov att förändra bestämmelsen om försäkringsfond synes icke föreligga.

c) Förnyelsefond.

Härvidlag hänvisas till vad som anförts i kap. III.

d) Kassaförlagsfond.

Enligt 2 § d) avser sådan fond att tillgodose kommunens behov att äga tillgång till rörelsekapital att tillfälligt nyttjas för bestridande av löpande utgifter intill dess att därför avsedda inkomster inflyta.

Här torde böra erinras om några resolutioner som givits av Kungl. Maj:t. Den 15 oktober 1937 fastställdes reglemente för Uppsala stads pantlånekontors utlåningsfond med ändamål att tillgodose kontorets behov av medel till dess utlåningsverksamhet. Den 3 mars 1939 resolverades emellertid att en ansökan från Linköpings stad om fastställelse å reglemente för en pantlånekontorets förlagsfond icke föranledde någon åtgärd med hänsyn till bestämmelsen i 2 § d) fondbildningslagen.

Den senare resolutionen synes innebära ändrad praxis i förhållande till den förra.

Den 3 mars 1944 (Svenska stadsförbundets tidskrift 1944:150) fattade Kungl. Maj:t beslut över en ansökan från Norrköpings stad om tillstånd att taga i anspråk till kassaförlagsfond avsätta medel för täckande av underskott på hamnrörelsen. Fonden hade upplagts för att motsvara 1941 och 1942 års underskott på hamnrörelsen, emedan staden icke önskade omedelbart taga ställning till frågan om täckande av dessa underskott. Kungl. Maj:t biföll ansökningen men uttalade samtidigt, att staden bort jämlikt 3 § fondbildningslagen inhämta Kungl. Maj:ts medgivande att avsätta medel till ifrågavarande fond. Denna fond betraktade Kungl. Maj:t sålunda icke som en kassaförlagsfond enligt 2 § d).

De sakkunniga.

Några önskemål om ändring av stadgandet om kassaförlagsfond ha ej framförts till oss. Vi ha icke heller eljest funnit anledning att föreslå ändring av 2 § d).

e) Fond för beslutat företag m. m.

Enligt 2 § e) får fondering ske »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». I propositionen med förslag till fondbildningslag uttalade departementschefen bland annat att denna formulering nära anslöt sig till den av borgmästaren Fant på sin tid framlagda. Med anledning av ett yttrande av stadsförbundets finansråd, att för bildandet av fond för bestämt företag — beslutat eller ej beslutat — borde krävas kvalificerad majoritet men icke underställning, framhöll departementschefen, att det förefölle honom riktigast att under den fria fondbildningsrätten inbegripa

fondbildning för redan beslutat bestämt företag men för fondbildningsrätten i fråga om ej beslutat företag uppställa krav ej blott på kvalificerad majoritet utan även på underställning.

En redogörelse för de enligt 2 § e) bildade fonderna vore av intresse men är omöjlig att giva utan att hos samtliga kommuner inhämta uppgift om deras fonder. Detta ha vi ansett icke kunna komma i fråga. Av svaren på vår rundfråga synes dock framgå att fondbildning enligt 2 § e) förekommer i viss, om än icke särskilt stor omfattning. Svaren ge även en antydning om att avsättningar, som rätteligen borde anses som avsättningar till särskilda fonder enligt 3 §, förekomma vid sidan av lagen. Att så var förhållandet framhölls för övrigt också av både Svenska landskommunernas förbund och Svenska landstingsförbundet i deras yttranden till konstitutionsutskottet vid 1944 års riksdag. Det är belysande att, ehuru flera landsting torde ha avsatt fonder för mera allmänt angivna byggnadsändamål, endast ett (Göteborgs och Bohus läns landsting) synes ha fått Kungl. Maj:ts tillstånd (22 januari 1943) jämlikt 3 § fondbildningslagen till sådan fondering. I detta sammanhang kan anföras ett regeringsrättsutslag (R 1937 not. E 138), enligt vilket ett icke underställt beslut om fondering eller om ett med fondering likställt anslag till ett icke beslutat företag »med avseende å bestämmelserna i 3 § lagen om kommunal fondbildning icke kunde anses ogiltigt».

Att *beslut fattats* om ett i 2 § e) avsett företag m. m. kan icke innebära mera än att *principbeslut* om sådant företag skall föreligga. Fullständiga kostnadsberäkningar, ritningar och dylikt kunna icke krävas. Om fonderingen skall ha någon uppgift att fylla, måste den kunna påbörjas åtskilliga år innan företaget kan beräknas bli utfört. Det måste därför anses uteslutet att kräva att på ett sådant tidigt stadium skola utföras kostnadskrävande utredningar, som kanske på grund av ändrade förhållanden hinna bli onyttiga innan företaget utföres. Beträffande *formerna för beslutet* skola kommunallagarnas vanliga bestämmelser gälla. Enligt dessa blir alltså att bedöma om kvalificerad majoritet eller underställning erfordras för beslutets giltighet.

f) Särskild fond enligt 3 §.

Enligt 3 § får fondering ske för tillgodoseende av »annat särskilt, uttryckligen angivet kommunalt behov än i 2 § sägs». Beträffande tolkningen av detta uttryck uttalade 1936 års utredningsmän, att mera allmänt bestämda ändamål såsom »framtida utgifter för fattigvård» eller »mötande av utgifter för arbetslöshet» icke kunde godkännas. Besparingar till sådana ändamål borde icke få förekomma i annan form än såsom allmän eller tillfällig fond. Detta uttalande underströks av departementschefen.

Med ledning av material, som tillhandahållits av finansdepartementets kommunala lånebyrå, skall här lämnas en översikt över de fonder

som hittills bildats med stöd av 3 § fondbildningslagen. Det vida övervägande antalet av dessa fonder har bildats av stadssamhällen. Dessa ha i allmänhet givit sina beslut om bildande av fonder en generell utformning, som reglerar även rätten till framtida fondavsättningar. Dessa fondreglementen eller fondstadgor ha sedan underställts Kungl. Maj:t. De landskommunala beslut som här komma i fråga avse där emot i regel avsättning av enstaka belopp till angivet ändamål.

Drygt ett trettiotal fonder äro *förnyelse- och utvidgningsfonder för affärsdrivande verk* (elverk, vattenverk, gasverk, spårvägs- eller bussföretag). Enligt departementschefens ovan sid. 39 anförda uttalande i 1936 års proposition måste en förnyelse- och utvidgningsfond vid ett inkomstgivande företag alltid hänföras till 3 §, även om till fonden icke avsättes annat än inkomstöverskott från företaget. För en utökning av anläggningen borde nämligen den fria fondbildningsrätten ej få användas. Till denna grupp synes kunna räknas även en fond för underhåll och nyanskaffning av väghållningsredskap bildad av inkomster genom uthyrning av redskapen (Hedemora; 18 november 1938¹), en fond för vidmakthållande och utvidgning av bad- och tvättinrättning, till vilken avsättes överskott på inrättningens drift (Köping; 3 november 1938), och en fond för underhåll och förbättring av stadens hyresfastigheter bildad av överskott på hyrorna (Landskrona; 5 maj 1944). Såsom redan angivits ovan sid. 48 finnas i Landskrona och Vimmerby gemensamma förnyelse- och utvidgningsfonder för stadens samtliga tekniska verk respektive affärsverk. Eljest avse hithörande fonder ett enda verk. Till fonderna få, med undantag för ovannämnda väghållningsredskapsfond, icke avsättas andra medel än inkomstöverskott från vederbörande företag. I ett par nyare reglementen har dock, som nämnts i kap. III, stadgats att under alla förhållanden belopp motsvarande avskrivningarna må avsättas.

En andra huvudgrupp fonder avser *andra anläggningsarbeten* än sådana som röra inkomstgivande företag. Hit hör flertalet fonder i landskommuner (för skolor, ålderdomshem, församlingshem m. fl. ändamål). Även åtskilliga stadskommunala fonder få föras hit (för bostäder åt gamla, badhus, krematorium, förvaltningsbyggnad, kyrkorestaureringar och dylikt). Ett par städer ha fått fastställelse på fondreglementen avseende byggnadsfonder med tämligen allmänt bestämda ändamål (Linköping, 22 oktober 1943: »byggnader för förvaltnings- och undervisningsändamål»; och Nyköping, 10 mars 1944: »uppförande av förvaltnings-, undervisnings- och socialvårdsbyggnader»). Ett par andra städer ha erhållit fastställelse på beslut om bildande av fonder med allmänt angivna kommunikationsändamål (Karlstad, 2 februari 1940: »staden berörande större kommunikationsändamål»; och Västerås, 2 februari 1945: »tillgodoseende av stadens behov av och intresse i trafikmedel av olika slag»).

¹ Här och i det följande då ett datum anföres efter ett ortsnamn avses datum för Kungl. Maj:ts resolution.

Ovan har anmärkts att under fondbildningslagens förarbeten uttalats att så allmänt bestämda ändamål som »arbetslöshetens bekämpande» icke kunde godtagas. Till ett Kungl. Maj:t underställt beslut av stadsfullmäktige i Katrineholm att avsätta medel till en fond för »lindrande av arbetslösheten genom anordnande av arbeten» under vissa år föreslog därför stadsförbundets finansråd följande tillägg: »Ifrågavarande arbeten skola avse gatu- och vägbyggnader eller framdragande av ledningar eller därmed likartade anläggningar». Sedan stadsfullmäktige beslutat ett sådant tillägg, meddelades fastställelse (17 maj 1940). Stockholms stadsfullmäktige beslöt, sedan regeringsrätten (R 1940 not. S 55) upphävt deras beslut om anslag till driftförlust vid affärsverken m. m. (jfr ovan sid. 36), att avsätta de anslagna medlen till en särskild fond för »täckande av driftförlust vid de affärsdrivande verken eller för igångsättande av arbeten — gatu- och vägarbeten, park- och friluftsanläggningar, ledningsarbeten eller därmed likartade — med syfte att vid en fredskris bereda sysselsättning åt stadens arbetslösa». Fastställelse meddelades (30 september 1944). Enligt av Kungl. Maj:t den 15 december 1944 fastställt reglemente må Degerfors köpings arbetslöshetsfond tagas i anspråk »för beredande av arbetstillfällen åt arbetslösa kommunmedlemmar genom anläggning och underhåll av vägar, broar, vatten- och avloppsledningar samt uppförande och underhåll av byggnader för kommunens behov». Bromölla köping har den 31 december 1942 fått fastställelse på ett beslut att avsätta 20.000 kronor till en fond »för framtida anläggande av gator, vatten- och avloppsledningar». I här angivna fall har Kungl. Maj:t alltså icke uppställt strängare fordringar på ändamålets individualisering.

De fonder för vilka nu redogjorts ha praktiskt taget alla varit kapitalökande kapitalfonder. Detsamma gäller flertalet av de talrika (c:a 50) *nöjesskattefonderna*. Dessa ha i stor utsträckning till uppgift att tillgodose något eller några av följande ändamål: anordnande av idrotts- och lekplatser, lokaler för inomhusidrott, friluftsbad, bad- och tvättinrättningar, bibliotekshus, teater och konsertlokaler, medborgarhus eller dylika samlingslokaler, parker och planteringar. Enstaka fonder finnas avseende t. ex. skolor, brandstation, utställningslokaler, kloakledningar. Några fonder ange ändamålet mera allmänt som »framtida lokalbehov för kulturella (och ideella) ändamål». När ett fondreglemente av denna typ första gången prövades (Eslöv, 29 oktober 1937; jfr Svenska stadsförbundets tidskrift 1938 sid. 111) ifrågasatte länsstyrelsen, om lagens föreskrift om »särskilt, uttryckligen angivet kommunalt behov» kunde anses uppfylld. Skulle Kungl. Maj:ts prövningsrätt ha någon reell innebörd, syntes det erforderligt att fondens ändamål angäves på ett mera konkret sätt än här skett. Fastställelse meddelades emellertid efter tillstyrkan av stadsförbundets finansråd som uttalade, att ordalagen visserligen gäve en vid ram åt fondens ändamål men att någon tvekan om vad som däruti kunde inrymmas icke torde föreligga. Åtskilliga andra städer hade tidigare bildat

nöjesskattefonder med liknande ändamål. Vetskapen härom hade bidragit till att finansrådet i yttrande över förslaget till lag om kommunal fondbildning påyrkat en särställning för fonder bildade av nöjesskattemedel. För att icke onödigt försvåra lagens tillämpning på dylika fonder vore det befogat att icke giva bestämmelsen om »särskilt, uttryckligen angivet kommunalt behov» en mera restriktiv tolkning än som erfordrades för att Kungl. Maj:ts prövningsrätt skulle kunna anses bevarad. Att en fondbildning »enbart för 'kulturella ändamål'» icke kunde anses fylla lagens krav på »särskild» fond vore påtagligt. I förevarande fall vore emellertid fråga om lokaler för dylikt ändamål. Någon tvekan om detta uttrycks innebörd torde som nämnts icke föreligga. Det syntes icke erforderligt att kräva en uppräkningslista av alla de olika särskilda anstalter, som kunde tänkas ifrågakomma.

En del av de nöjesskattefonder, för vilka nu redogjorts, tillgodose även driftändamål. Deras uppgift är att samla medel icke blott för anordnande av t. ex. idrottsplatser utan även för underhåll av redan befintliga idrottsplatser. Andra nöjesskattefonder tillgodose uteslutande driftändamål.

Innan redogörelsen övergår till driftfonderna skall något nämnas om vissa kapitalfonder som (liksom kassaförlagsfonden) intaga en särställning gentemot andra kapitalfonder på så sätt att de uppläggas icke för att förbrukas för anskaffande av realkapital utan för att fortbestå. Hit höra i första hand några fonder, som fylla sitt syfte genom ränteavkastningen, medan kapitalet icke röres. Av Västerås stads särskilda fond för stadens förskönande samt för kulturella och allmännyttiga ändamål (2 februari 1945) får sålunda endast avkastningen användas och av denna skall 1/5 tillföras fonden. Göteborgs stad har avsatt medel till ett par fonder (29 oktober 1937 och 16 september 1938) vilkas avkastning skall användas till spårvägspersonalens respektive kommunalarbetarnas semesterhemsverksamhet. Avesta stad har bildat folkskolans jubileumsfond (9 april 1943), vars ränteavkastning utdelas till vissa elever som gjort sig förtjänta av uppmuntran och erkännande. Söderala kommun har en fond (3 mars 1939) för vissa kulturella ändamål, av vilken endast avkastningen får disponeras. Till denna grupp av kapitalfonder synes också böra hänföras *utlåningsfonderna*. De ovan under 2 § d) omnämnda resolutionerna rörande fonder för pantlånekontor i Uppsala och Linköping visa hur nära dessa fonder kunna stå kassaförlagsfonderna. Det avgörande torde vara, huruvida fonden är anknuten till en förvaltning eller ett verk som i likhet med ett pantlånekontor har till uppgift just att bedriva låneverksamhet; i så fall synes fråga vara om en kassaförlagsfond. De utlåningsfonder enligt 3 §, för vilka fastställts reglementen, gälla olika former av bostadslån: Göteborg (29 oktober 1937) tertiärlånefond m. m., Lidingö stads exploaterings- och inteckningslånefond (3 februari 1939), vilken emellertid som namnet antyder tillgodoser även andra ändamål, Malmö (3 november 1938) egnahemslånefond och (17 januari 1941) byggnadskreditivfond, Växjö (8 oktober 1943) bostadslånefond, Ny-

näshamns köping (30 april 1943) fond för utlåning till vissa egnahemsbyggare samt Gråmanstorps kommun (16 september 1938) egnahemslånefond.

Tre städer (Göteborg, 29 oktober 1937; Hälsingborg, 29 oktober 1937 och Trelleborg, 17 mars 1939) ha fått fastställelse på reglementen för särskilda fonder för *bostadslåns amortering*. Härmed avses lån som staden upptagit och i sin tur utlämnat till bostadsbyggare. Dessas amorteringar tillföras fonden och stadens amorteringar bestridas av denna. Fonden är alltså en icke kapitalökande kapitalfond i princip jämställd med fonder enligt 6 § tredje stycket. Borås stad har i stället valt att avsätta dylika medel till tillfällig fond och därefter erhållit Kungl. Maj:ts tillstånd (16 februari 1940) att taga dem i anspråk för bestridande av ifrågavarande amorteringar.

För ett par städer (Eskilstuna, 23 juli 1943; och Örebro, 24 mars 1944) ha fastställts bostadsfonder med ett mera allmänt syfte att användas till understödjande av bostadsproduktionen. Här är alltså, i den mån dessa stödåtgärder ej utgöras av lån, fråga om subventioner, d. v. s. driftutgifter, och fonderna få i denna del karakteriseras som driftfonder.

Till driftfonderna få i övrigt hänföras åtskilliga andra fonder. Såsom exempel kunna följande nämnas. Hälsingborgs stads fond för ruinen Kärnans konservering m. m. (29 oktober 1937) samt Stockholms stads fonder för stads- husets (31 mars 1938) respektive Forsgrénska medborgarhusets och Lillienhoffska husets (5 februari 1943) konstnärliga utsmyckning; i alla tre fallen avsättas överskott på inträdes- eller visningsavgifter. Kyrkofullmäktige i Jakobs församling i Stockholm ha fått fastställelse (21 april 1944) på reglemente för en församlingsfond, vars medel skola användas till »gudstjänstens främjande genom sång och musik, kyrkorummets prydande vid helger och liknande tillfällen, anskaffning och underhåll av inventarier och prydnader för kyrkan såsom altarprydnader och andra konstverk, anordnande av församlingsaftnar, kyrklig ungdomsverksamhet med mera dylikt». Umeå stads fond för främjande av de bildande konsterna (17 mars 1939) har till ändamål att »anskaffa medel för främjande av de konstnärliga intressena inom staden». Några av gravplatsavgifter bildade fonder skola gå till kyrkogårdens underhåll och förskönande, stundom även till nyanläggningar. Norra Finnskoga kommun avsätter 75 procent av hundskatten till en jaktvårdsfond (5 december 1941) och Stora Skedvi kommun har en fastighetsfond (2 maj 1941) för att främja utvecklingen av skogsallmänningen. Degerfors köping har en fond (15 december 1944) för täckande av kostnader för utarbetande av stadsplan. Några fonder finnas för täckande av utgifter i samband med genomförande av stadsplan (Borlänge, 15 juni 1939; Hedemora, 3 februari 1939; Stockholm, 12 mars 1943); dessa fonder avse visserligen delvis driftutgifter men väsentligen kapitalutgifter (fastighetsförvärv).

Andra driftfonder ha karaktär av *utjämningsfonder*, t. ex. Lidingö stads amorteringsfond för Lidingöbrolänen (3 februari 1939), Mjölby stads fond

för inköp av elektrisk reservkraft (7 november 1941), Nyköpings stads lånekontors besparingsfond (6 maj 1938), Stockholms och Uppsala städers fonder (31 mars 1938 och 29 september 1939) för täckande av för-luster på småstugeverksamheten samt Stockholms stads fond (31 mars 1938) för reglering av över- och underskott på Liljevalchs konsthalls verksamhet. Dessa fonder avse sålunda att under goda år upptaga överskotts- eller andra medel för att under dåliga år kunna bidra till finansiering av den ifråga-varande verksamheten. I regel torde särskilda skäl böra föreligga för att dylika särskilda utjämningsfonder skola få bildas, t. ex. att fråga är om ett sådant företag, som bör vara självförsörjande men ej bör lämna stadskassan något överskott, eller om en utgift som av någon anledning bör hållas så konstant som möjligt genom åren. Det kan anmärkas att Kungl. Maj:t (Ystad, 3 mars 1939; jfr Svenska stadsförbundets tidskrift 1939 sid. 216) vägrat fastställelse på ett reglemente för en renhållningsverkets snöskottningsfond avsedd att reg-lera resultatet av renhållningsverkets rörelse, emedan »tillräckliga skäl icke kunde anses föreligga för bildande av en särskild fond för ifrågavarande ändamål». Måhända skulle en vinstregleringsfond för ett affärsverk bedömas på samma sätt.

De till driftfonder hänförliga *nöjesskattefonderna* — sammanlagt ett 20-tal inberäknat de kapitalfonder som skola tillgodose även driftändamål — ha nästan alla ytterst allmänt formulerade ändamål. Dessutom bör observeras att många av dem uppräknat ett flertal olika ändamål som kunna tillgodoses. Ovan (sid. 54—55) har redogjorts för vad som förekom i ärendet angående fastställelse av reglemente för Eslövs stads nöjesskattefond, varvid stadsförbundets finansråd uttalade att en fond för »kulturella ändamål» icke borde godkännas. Kungl. Maj:t har dock senare godkänt ytterst allmänt formule-rade ändamål. Falu stads fond för kulturella ändamål (12 februari 1943) avser sålunda visserligen uppförande och underhåll av lokaler för kulturella ändamål men också »stödjande av kulturell och ideell verksamhet inom staden». Linköping har fått fastställelse (3 mars 1939) på ett reglemente för en fond »för främjande av andra kulturella ändamål än biblioteksändamål, i första hand för ett studiehem». Strängnäs stads nöjesskattefond (2 novem-ber 1944) skall tillgodose dels vissa angivna behov av kapitalkaraktär, dels »andra behov för kulturella och ideella ändamål» och samma formulering har Hässelby köping (12 november 1943) fått införa i ett förut fastställt fondreglemente. Hultsfreds köpings ansökan om fastställelse på ett reglemen-te, vilket angav som ändamål bland annat »stödjande av ideella och all-männnyttiga ändamål», stötte emellertid på motstånd och reglementet måste kompletteras med en specifikation på dessa ändamål, innan fastställelse erhöles (30 september 1944 jfr Svenska stadsförbundets tidskrift 1944 sid. 546). Några hithörande fonder ha till ändamål »stadens förskönan-de». Linköpings stads fond för stadens förskönande (21 oktober 1938)

har ingen annan beskrivning på ändamålet än som ligger i nyssnämnda ord, medan övriga hithörande fonder skola fylla även andra ändamål. Praxis har alltså gått mycket långt i fråga om godtagande av allmänt formulerade ändamål. Måhända får man dock i Hultsfreds-ärendets behandling se en viss reaktion häremot.

Som nämnt skola nöjesskattefonderna — såväl kapitalfonderna som driftfonderna — ofta tillgodose *flera ändamål*. Som exempel kan anföras Hedemora stads nöjesskattefond (18 november 1938) för »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». Av driftfonderna kan Växjö stads fond för kulturella och sociala ändamål (19 maj 1944) tjäna som exempel; dess medel skola gå till »anslag till biblioteksverksamhet, frivilligt folkbildnings- och upplysningsarbete och liknande kulturella ändamål ävensom till främjande av semesterhemsverksamhet, ungdomens fritidssysselsättning och dylikt socialt arbete, som stadsfullmäktige anse böra främjas av staden». Fonder av sistnämnda typ, som alltså väsentligen syfta till att finansiera återkommande understöd till social och kulturell verksamhet, ha fått en viss utbredning, särskilt bland landskommuner i Dalarna. I andra kommuner ordnas dylika anslagsfrågor genom anslag — eventuellt reservationsanslag — i budgeten. Frågan huruvida en särskild fond enligt 3 § lagligen kan bildas för att tillgodose flera ändamål bragtes på tal i ett ärende angående fastställelse av ett beslut av kommunalfullmäktige i Vara köping att bilda en fond »för utbyggande och förbättrande av kloakledningsnätet, anläggande av emscherbrunn och pumpstation för avloppsvatten, anläggande och underhåll av baddamm samt understödjande av idrotten i samhället». Länsstyrelsen ifrågasatte om icke fondens ändamål fått en alltför vid ram. Stadsförbundets finansråd kunde ej ansluta sig till denna uppfattning. Den omständigheten att tillgodoseendet av *flera* särskilda kommunala behov angäves såsom fondens ändamål utgjorde icke i och för sig hinder för bildande av sådan särskild fond som omförmlades i 3 §. I förevarande fall, då ändamålen begränsats till tre huvudtyper — — — finge den angivna ramen icke anses så vid, att lagstiftningens syfte att förläna viss stadga åt ändamålsbestämmelserna äventyrades. Fastställelse meddelades (2 september 1938).

För fonder till vilka avsättas endast vissa särskilt angivna medel, t. ex. nöjesskattemedel, hundskattemedel, amorteringar på utlämnade lån eller visningsavgifter, har någon annan *maximeringsbestämmelse* ansetts överflödig än den som ligger i att endast dylika medel få avsättas. Vissa reglementen för nöjesskattefonder innehålla dock en bestämmelse, som begränsar fondens storlek; i något fall (Malmö; 29 september 1939) finnes i stället en maximering av den årliga avsättningen till visst belopp. En maximering så att endast viss

procent av inflytande nöjesskatt får avsättas är icke ovanlig. När såväl nöjesskattemedel som uttaxerade medel få avsättas till en och samma fond är, liksom när endast uttaxerade medel avsättas, en maximering av fondens storlek regel. Undantag förekomma emellertid t. ex. Stockholms gaturegleringsfond (12 mars 1943). Några reglementen (Avesta, 18 december 1942; Degerfors, 15 december 1944) maximera den årliga avsättningen till visst belopp, 10 respektive 20 öre, per skattekrona; i ett par fall (Degerfors) har dessutom stipulerats som förutsättning för avsättning att utdebiteringen av allmän kommunalskatt till den borgerliga kommunen ej får överstiga 7 kronor per skattekrona. Några reglementen som maximerat det belopp, till vilket fonden får uppböras (Borlänge, 15 juni 1939; Ludvika, 17 mars 1939), låta maximum överskridas hur mycket som helst eller till visst belopp genom tillförande av ränta.

Frågan huruvida fondavsättningar kunna förknippas med villkor i fråga om ytterligare avsättningar eller ianspråktagande av de avsatta medlen har i praxis besvarats så att *fonderingstväng* icke får införas vid sidan av lagen. Kommunen kan icke binda sig att för framtiden företaga fonderingar, och fastställelse erhålles därför åtminstone numera ej på reglementen, som innehålla föreskrift om fonderingstväng. Sådana reglementen ha återremitterats för nytt beslut (t. ex. Hultsfred; 30 september 1944) eller ändrats av Kungl. Maj:t genom att »skola» utbytts mot »må» (Säter; 20 januari 1939). Ett par fastställda reglementen (Karlstad, 2 februari 1940; Laholm, 6 maj 1938) använda emellertid uttryck som kunna anses innebära fonderingstväng och som ett undantag från regeln torde också få betecknas att i visst fall (Skelleftestrands municipalsamhälle; 6 mars 1942) fastställelse erhållits på ett reglemente med föreskrift att hela nöjesskatten skulle tillföras fonden, tills denna vuxit till 3 000 kronor.

Kungl. Maj:t har däremot fastställt reglements föreskrifter, varigenom *möjligheterna att ta fondmedel i anspråk* begränsas eller göras beroende av vissa förutsättningar. Sälunda har fastställts föreskrift att beslut om ianspråktagande kräver kvalificerad majoritet (Linköping, 22 oktober 1943; Nyköping, 10 mars 1944), att fondens kapital ej får minskas (Skelleftestrand) eller nedbringas under visst belopp (Hultsfred) eller att icke mer än viss del av fonden årligen får förbrukas (Hultsfred, Skelleftestrand m. fl.). Hultsfreds ärendet är särskilt klargörande, därför att Kungl. Maj:t i detta gått emot den uppfattning, som uttalats av stadsförbundets finansråd. Detta hade i sitt yttrande uttalat den uppfattningen att bestämmelserna, att fondens kapital ej finge nedbringas under visst belopp och att icke mer än viss del av fonden årligen finge förbrukas, borde uteslutas ur reglementet, enär fullmäktiges handlingsfrihet icke finge bindas på sådant sätt. Med hänsyn

till detta avgörande kan ett tidigare beslut (Karlstad; 2 februari 1940) icke anses vara prejudicerande. Kungl. Maj:t ändrade där på förslag av finansrådet en föreskrift, som förbjöd att fonden tömdes, till att det »borde» tillses att så icke skedde. På samma sätt ändrades i reglementet ett stadgande, att fonden icke fick tagas i anspråk förrän den nått ett visst minimibelopp, till att så icke »borde» ske. Andra restriktioner för ianspråktagande av fondmedel ha beslutats av kommunerna men icke vidhållits. Stadsfullmäktige i Ludvika hade sålunda bestämt att viss fond ej skulle få tas i anspråk före visst datum och stadsfullmäktige i Avesta att fondmedel icke skulle få tas i anspråk för avsett ändamål utan att visst belopp anvisades av andra medel. I båda fallen uttalade stadsförbundets finansråd underhand som sin åsikt att fastställelse icke kunde påräknas, varefter städerna (25 november 1938 respektive 21 november 1942) fränfölla sitt beslut. De villkor stadsfullmäktige i sist angivna båda fall uppställt för sin villighet att fondera medel synas emellertid icke vara av någon principiellt annan karaktär än de villkor som numera godkänts i andra fall.

I det föregående har i några fall angivits att *Kungl. Maj:t ändrat* för fastställelse insända fondreglementen. Det har emellertid då huvudsakligen gällt formella detaljer. I övrigt synes kommunen ha genom en återremiss eller ett avslag beretts möjlighet att taga ärendet i förnyat övervägande.

Medan beslut om avsättning av medel till fond enligt 3 § alltid kräver två tredjedelars majoritet och Konungens medgivande, gälla beträffande *formerna för beslut om ianspråktagande av fondmedel* för det vid avsättningen bestämda ändamålet kommunallagarnas vanliga regler för anslagsbeslut. Skola medlen tagas i anspråk för annat ändamål fordras två tredjedelars majoritet och Konungens medgivande. Enligt kommunallagarna blir också att bedöma vilken myndighet som beslutar om avsättande och ianspråktagande. Detta innebär i regel att beslutanderätten är förbehållen kommunens beslutande organ. Nämnas kan emellertid att i ett par för Nynäshamns och Saltsjöbadens köpingar fastställda nöjesskattefonder (7 februari 1941 respektive 8 oktober 1943) stadgats att kommunalnämnden beslutar om anslag ur fonderna, om anslagsbeloppet understiger 200 kronor. Exempel saknas icke på att Kungl. Maj:t lämnat sitt medgivande till att medel i särskild fond användas till annat ändamål än det för vilket medlen avsatts. Dylika ärenden måste emellertid tydligen avgöras med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall. Att här redogöra för de ärenden som förekommit torde därför sakna intresse.

Till slut kan i detta sammanhang nämnas att i visst fall en ansökan att få »avskriva» en förbrukad fond icke ansetts vara av beskaffenhet att föranleda någon Kungl. Maj:ts åtgärd (Storkyrkoförsamlingen i Stockholm; 28 april 1944).

De sakkunniga [i fråga om punkterna e) och f)].

I en del av *svaren på vår rundfråga* ha framförts önskemål som avse bestämmelserna om särskild fond. I flera fall talas om behovet av en uppmjukning av bestämmelserna i den nu gällande lagen: denna innehåller »fornella föreskrifter i alltför stor utsträckning», det är önskvärt »att bestämmelserna i fondbildningslagen förenklas i avseende å möjligheterna såväl att avsätta medel till som att disponera medel ur enligt lagen upplagda fonder», fondbildningslagen har nu tillämpats i åtskilliga år utan att det »försports, att den däri lämnade rätten missbrukats», varför det borde vara »möjligt att vidtaga en utvidgning av kommunernas befogenheter i detta avseende». *Drätselkamrarna i Eslöv, Falun och Västerås* yrka med smärre variationer att ramen för 2 § vidgas, så att kommunerna få fria händer att avsätta medel till särskild fond med skyldighet att underställa Kungl. Maj:t (eller länsstyrelsen) beslut att ta fondmedel i anspråk för annat ändamål än det vid avsättningen bestämda. *Drätselkammaren i Tranås* uttalar att »därest överskott uppstår å särskild fond, sedan det med fonden avsedda ändamålet till fullo tillgodosetts, bör beslut om avsättning till annan särskild fond eller till tillfällig fond kunna fattas med kvalificerad majoritet men utan underställning». *Kommunalnämnden i Degerfors köping* anser, att bestämmelsen att särskild fond skall tillgodose ett »särskilt, uttryckligen angivet kommunalt behov» fått en alltför snäv formulering. *Finansborgarrådet i Stockholm* uttalar beträffande 2 § fondbildningslagen, att »det torde vara möjligt att giva bestämmelsen en så allmän formulering, som täcker samtliga» i paragrafen avsedda fonder. Vidare anföres att om kommunerna medgivas större rörelsefrihet i fråga om allmän fond, »bortfalla tydligen också skälen att för särskild fond i vissa fall upprätthålla krav på kvalificerad majoritet och konungens tillstånd».

Den fondbildningsrätt, som medges enligt 2 § e) *fondbildningslagen*, torde vid en riktig tolkning av detta lagrum få anses vara tämligen vidsträckt. Bestämmelsen förutsätter att kommunen fattat beslut om förvärvande av ägodel, genomförande av företag eller upprättande av anstalt. Såsom ovan (sid. 52) utvecklats kan emellertid icke krävas mera än ett principbeslut. Och de ändamål, som kunna tillgodoses genom fondering enligt 2 § e), torde få sökas inom en mycket vid ram. Bestämmelsen går tillbaka på ett uttalande av borgmästare Fant i dennes betänkande, att fonderingsrätt måste anses föreligga, så snart kommun »fattat beslut om förverkligande av ett speciellt, konkret bestämt ändamål». Anses denna bestämning riktigt återge innehållet i 2 § e), synes fondering kunna förekomma för varje beslutat bestämt ändamål, även om detta icke avser förvärvande av ägodel, genomförande av företag eller upprättande av anstalt. Så bör en särskild fond enligt 2 § e) *fondbildningslagen* kunna bildas av de medel, vilka Göteborgs stad beslutat på en gång uttaxera för att täcka viss först i framtiden förfallande

inkorporeringsersättning (sid. 38). Och en särskild fond enligt 2 § e) bör kunna bildas av medel, vilka kommun beslutat att i framtiden anslå till ändamål, vilket tillgodoses av annat rättssubjekt, t. ex. en av landsting driven central verkstadsskola. Däremot synes fondering enligt 2 § e) icke kunna ske för ett mera generellt angivet ändamål eller för den fortlöpande kommunala verksamheten. Fondering enligt 2 § e) synes alltså kunna förekomma t. ex. för ett visst gatuarbete men ej för gatuarbeten i allmänhet.

Såsom 2 § e) lyder, kan den emellertid icke anses tydligt ge vid handen, att den skall tolkas på det vidare sätt som vi nu — med stöd av vissa uttalanden i förarbetena — ansett vara det riktiga. En sådan vid fondbildningsrätt anse vi dock sakligt motiverad. För att bestämmelsens ordalydelse bättre skall ansluta sig till denna tolkning föreslå vi en omformulering så att fonderingen anges ske »till bestridande av kostnaderna för visst bestämt ändamål, om vars tillgodoseende kommunen fattat beslut».

Uttrycket »särskilt, uttryckligen angivet kommunalt behov» vilket utom i 1 § finnes i 3 § är mera omfattande än uttrycket »bestämt ändamål». *Fonderingsrätten enligt 3 §* avser sålunda även andra kommunala behov än sådana som kunna hänföras till ändamål vilka äro bestämda. Kungl. Maj:ts praxis beträffande tolkningen av »särskilt, uttryckligen angivet kommunalt behov» har även, som den förut lämnade redogörelsen utvisar, varit tämligen liberal. I fråga om en del arbetslöshets- eller fredskrisfonder torde denna praxis möjligen sammanhånga med de nuvarande restriktiva bestämmelserna för allmän fond, varför en åtstramning av praxis kan tänkas, om vårt förslag till regler för skatteregleringsfond genomföres. Om bestämmelserna om skatteregleringsfond på sätt vi föreslagit komma att innebära viss maximering av fonderingsrätten, blir det nämligen angeläget att tillse att denna bestämmelse icke kringgås genom en fri fondering enligt 3 § för tämligen allmänt bestämda ändamål. Redan av denna grund anse vi oss icke böra föreslå att fordran på Konungens tillstånd för fondbildning enligt 3 § borttages. Den nuvarande fordran på kvalificerad majoritet anse vi åter kunna undvaras och vi föreslå därför att bestämmelsen därom uteslutes ur fondbildningslagen.

Den ovan nämnda liberala tolkningen i praxis av fondändamålen har kanske gått längst beträffande *nöjesskatte- och hundskattefonderna*. Möjligen har utvecklingen här påverkats av att kommunerna redan före 1936 års lag hade rätt att fondera sådana medel och stor frihet att bestämma ändamålen. Dessa omständigheter föranledde stadsförbundets finansråd att i sitt yttrande över utredningsmännens förslag påyrka fri fonderingsrätt beträffande sådana medel. Departementschefen avvisade emellertid förslaget under framhållande att »fondbildningens bindande vid nöjes- och hundskattemedel egentligen endast innebär en begränsning av fondbildningsrätten med hänsyn till beloppet, enär sagda medel tillföras den allmänna budgeten».

Kungl. Maj:ts prövning av fondreglementen enligt 3 § avser huvudsakligen två spörsmål: frågorna om fondens ändamål och om maximering av fonden. Utvecklingen har emellertid nu gått så långt att ett reglemente för en fond av nöjesskatte- och hundskattemedel — även med hänsyn tagen till den ovan observerade tendensen till skärpt praxis — kan få innehålla ytterst allmänt formulerade ändamål för fonden och ändå bli fastställt av Kungl. Maj:t. Då härtill lägges att beträffande dessa fonder ingen annan maximering kräves än den som följer av att endast nöjesskatte- eller hundskattemedel få tillföras fonden, kunde det synas ligga nära till hands att föreslå lättnader beträffande fondering av sådana medel. Vi ha också diskuterat att föreslå ett stadgande, enligt vilket kommun skulle kunna utan Konungens medgivande av-sätta dylika medel till särskild fond. Efter överbäggande av ett sådant stadgandes konsekvenser ha vi emellertid avstått däriifrån, framförallt med tanke på risken att en dylik friare fonderingsmöjlighet skulle misstolkas eller missbrukas så att inga »särskilda, uttryckligen angivna kommunala behov» upptogos som ändamål för fonderingen. Vi vilja emellertid framhålla att möjligheterna att fondera nöjesskatte-medel enligt 2 § e) eller 3 § fondbildningslagen givetvis alltjämt stå öppna.

Kapitel V.

Tillfällig fond.

Bestämmelserna om tillfällig fond, som återfinnas i 6 och 7 §§ fondbildningslagen, ha i allt väsentligt behandlats i kap. III. Här återstår därför endast att beröra vissa detaljspörsmål.

Det viktigaste av dessa torde avse tolkningen av *uttrycket »tillgång för stadigvarande bruk»* i bestämmelserna att tillfällig fond skall bildas, då sådan tillgång avyttrats och inflytande medel ej finna omedelbar användning, respektive att medlen få användas för anskaffande av sådan tillgång. 1936 års utredningsmän utvecklade icke närmare innebörden i uttrycket. Av deras motivering framgår emellertid att man med en sådan tillgång förstod en del av kommunens bestående kapital. Med anledning av ett yttrande över deras förslag anförde departementschefen i propositionen (sid. 59) följande.

Även utan uttrycklig bestämmelse torde det vara klart, att under uttrycket »anskaffande av tillgång för stadigvarande bruk» är att hänföra jämväl sådan förbättring av dylik tillgång, som medför en motsvarande ökning av tillgångens värde, t. ex. om- eller tillbyggnad av ett sjukhus. Hinder möter ej heller mot att överföra tillfällig fonds medel till särskild fond, som har till ändamål att anskaffa tillgång avsedd för stadigvarande bruk.

I bokföringslagen, aktiebolagslagen m. fl. lagar talas om tillgångar avsedda till stadigvarande bruk för den bokföringsskyldige (bolaget). Härmed förstås »sådana tillgångar, som icke äro av honom avsedda för omsättning, såsom fabriksfastigheter, maskiner, inventarier och dylikt. Fastigheter och tomter, som ägas av byggmästare, fastighetsmäklare och andra, vilka ämna sälja dem vid lägligt tillfälle, äro däremot icke att betrakta såsom tillgångar, avsedda till stadigvarande bruk för den bokföringsskyldige, icke heller på lager förefintliga maskiner, som tillverkats eller inköpts för avsalu» (Hemberg och Sillén: Bokföringslagen, 3:e uppl. Stockholm 1939, sid. 57).

Av detta uttalande kan hämtas viss ledning för tolkningen av begreppet tillgång för stadigvarande bruk. Det bör emellertid observeras att fondbildningslagen icke talar om tillgång till stadigvarande bruk för *kommunen*. På grund härav torde man kunna anse, att det är tillgångens beskaffenhet som sådan, som är avgörande, icke det bruk kommunen gör av den. Härav bör följa t. ex. att alla fastigheter, sålunda även exploateringsfastigheter, höra hit. Kostnaden för anskaffande av en sådan fastighet kan alltså bestridas av medel

ur tillfällig fond (här och i det följande bortses från fond av överskottsmedel), liksom köpeskillingar för försålda tomter skola tillföras tillfällig fond. Det bör f. ö. anmärkas att en exploateringsfastighet under alla förhållanden torde böra betraktas som tillgång för stadigvarande bruk i fondbildningslagens mening, ty bestämmelserna om tillfällig fond torde få anses väsentligen ta sikte just på inkomster av tomtförsäljningar (1936 års utredningsmän talade bland annat om inkomster som inflöte »t. ex. vid exploatering av ett större markområde»).

Har en kommun enligt 62 § fattigvårdslagen tillgodogjort sig köpeskillingen för en fastighet, som den försålt för en understödstagares räkning, föreligger ingen skyldighet att avsätta köpeskillingen till tillfällig fond. Har försäljningen ägt rum till kommunen och säljer kommunen därefter fastigheten, skall den köpeskillning, som inflyter vid den senare försäljningen, däremot i vanlig ordning fonderas.

Skyldigheten att avsätta medel till tillfällig fond gäller enligt lagen de medel, som *influtit* och ej omedelbart använts till anskaffande av annan tillgång för stadigvarande bruk. Har kommun fått vidkännas försäljningskostnader, t. ex. provision, böra dessa alltså få avräknas från köpeskillingen. Däremot kan det icke vara riktigt att såsom diskuterats kommunen skulle kunna dra av ett fingerat provisionsbelopp. Icke heller får avdragas i tomtpriiset eventuellt inräknad ersättning för exploateringskostnader (gator och ledningar). Skulle kommunen göra vinst på en fastighetsaffär måste även vinsten fonderas (jfr Kungl. Maj:ts resolution 2 februari 1940 angående Karlstads fastighetsförsäljningsfond, Svenska stadsförbundets tidskrift 1940 sid. 286). Av stadgandet i 8 § tredje stycket fondbildningslagen framgår att även sådan del av köpeskillingen, som utgöres av annat än kontanter, skall avsättas till tillfällig fond.

Begreppet tillgång för stadigvarande bruk är avgörande icke blott för frågan när medel skola avsättas till tillfällig fond utan även för frågan vartill avsatta medel få användas. Tydligen måste begreppet tolkas lika i båda fallen. I senare fallet framträda emellertid vissa speciella problem på ett tydligare sätt. Det har sålunda diskuterats, om medel i tillfällig fond få användas blott till anskaffande av räntabla (produktiva) tillgångar för stadigvarande bruk eller dessutom för förvärv av oräntabla dylika tillgångar. Med syftet för bestämmelserna om tillfällig fond kunde synas överensstämja att endast det förra slaget av tillgångar borde ifrågakomma, i vart fall om fondmedlen härrörde från sådana tillgångar. Någon dylik skillnad kan emellertid icke uppställas, då den icke kommit till uttryck i lagen. Till följd härav kunna kommunerna icke förhindras att förbruka tillfällig fonds medel för t. ex. förvärv av park- och gatumark eller anläggning av gator och ledningar (dock ej underhålls- och reparationsarbeten). Det sagda får anses gälla även om dessa förvärv eller arbeten icke avse mark eller anläggningar på exploa-

teringsområdet i vilket fall de otvivelaktigt måste vara värdeökande och alltså tillåtna.

Kungl. Maj:t har också i några fall meddelat beslut som gå efter nu angivna riktlinjer. På ansökan av Vimmerby stad om fastställelse av beslut att använda ett vid försäljning av en slakterianläggning influtet belopp till täckande av kostnader för vatten- och avloppsledningar, brandstation och tennishana förklarade Kungl. Maj:t (3 november 1938), att de angivna ändamålen avsågo anskaffande av tillgångar för stadigvarande bruk, varför fastställelse icke erfordrades (Svenska stadsförbundets tidskrift 1939 sid. 30). Utgången blev densamma på ansökan av Söderköpings stad om fastställelse av beslut att använda försäljningsmedel till asfaltering av stadens rådhusförg och ett annat torg samt till permanentbeläggning av vissa genomfartsleder (17 januari 1941, samma tidskrift 1941 sid. 217). Ytterligare ett ärende med samma utgång finnes avseende kostnader för omändring och ombyggnad av förvaltningslokaler (Landskrona, 2 maj 1941; samma tidskrift 1941 sid. 448).

Tämligen snart efter fondbildningslagens ikraftträdande uppkom frågan, huruvida medel i tillfällig fond kunde utan Konungens tillstånd tagas i anspråk för *betalning av räntor och amorteringar* på fasta lån. Ett par Kungl. Maj:ts resolutioner ge viss vägledning. I den första (Mjölby, 13 maj 1937; Svenska stadsförbundets tidskrift 1937 sid. 387) blev svaret jakande beträffande räntor och amorteringar på det lån, som upptagits för inköp av just den fastighet varifrån försäljningsmedlen influtit. I den andra (Nässjö, 11 februari 1938; samma tidskrift 1938 sid. 348) gavs samma svar beträffande amorteringar på alla sådana fasta lån, som med Kungl. Maj:ts medgivande upptagits för gäldande av köpeskillingar vid förvärv av fast egendom. Att i Mjölby-fallet även räntekostnader medtogos får sin förklaring av att lånet upptagits för förvärv av exploateringsmark. I en exploateringsaffär böra tydligen även räntekostnaderna i princip anses värdeökande. I andra fall synas räntekostnader regelmässigt icke kunna utan Konungens tillstånd bestridas av medel i tillfällig fond. Vad beträffar låneamorteringar synes Nässjö-avgörandet böra tolkas så, att avbetalningar på alla lån upptagna för anskaffande av tillgång för stadigvarande bruk kunna täckas av medel ur tillfällig fond. Detsamma synes böra gälla de fall där en kommun beslutat anskaffa en dylik tillgång genom uttaxering på flera år; i ett sådant fall bör finansieringen kunna ändras så att ännu ej uttaxerade medel anskaffas genom att den tillfälliga fonden tages i anspråk.

I detta sammanhang synes till förekommande av en icke ovanlig missuppfattning böra påpekas att tillgång för stadigvarande bruk icke alltid behöver vara detsamma som tillgång för vars anskaffande erhållits eller normalt brukar erhållas lånetillstånd.

Såsom departementschefen framhållit i det ovan återgivna citatet kunna medel i tillfällig fond *överföras till särskild fond*. Är fråga om särskild fond

enligt 2 § e), som har till ändamål att skaffa tillgång för stadigvarande bruk, kan kommun på egen hand besluta sådant överförande. I andra fall fordras Konungens tillstånd. Sådant har i ett par fall (Landskrona, 29 september 1939; Borås, 16 februari 1940) lämnats beträffande bildande av kassaför-lagsfond.

Till inkomster, som icke skola men enligt 6 § *tredje stycket* må fonderas, har departementschefen hänfört bland annat gåvor, ersättningar vid indel-ningsändring samt kommun i rättegång tillerkända »större belopp». Andra inkomster som böra räknas hit äro t. ex. anslutningsavgifter, gatukostnads-bidrag, inkomst av överavverkning av skog, återbetalda fasta lån, gravplats-avgifter, skadestånd erhållet utan rättegång och engångsersättningar som avse längre tid. Betalning för försålda aktier har en kommun åtminstone i vissa fall skyldighet att fondera. Kommuner som sålt järnvägsaktier ha också regelmässigt ansett sig skyldiga att fondera köpesumman. Även om man skulle kunna anse att vissa aktier icke representera en tillgång för stadigva-rande bruk, bör kommunen dock alltid ha *rätt* att fondera köpeskillingen.

Beträffande *formerna för beslut* om avsättning till tillfällig fond och ian-språktagande av medel ur sådan fond torde gälla att beslut om avsättning av medel, som *må* fonderas, liksom alla beslut om ianspråktagande måste fattas av det organ som utövar kommunens beslutande myndighet. Det synes själfvallet att icke samma krav kan ställas, där fonderingstväng föreligger. Medel i låneöverskottsfond få överhuvudtaget icke förbrukas utan Konungens medgivande. Beslut att taga andra till tillfällig fond avsätta medel i anspråk för annat ändamål än anskaffande av tillgång för stadigvarande bruk fordrar Konungens fastställelse.

Stadskamerala föreningens styrelse har beträffande ianspråktagande av medel i låneöverskottsfond anfört följande.

Fond, som bildats av överskott å med Konungens tillstånd upptagna lån, må ej tagas i anspråk utan Konungens medgivande. Önskvärt vore, att av Konungen meddelat tillstånd att upptaga lån jämväl gällde som medgivande att till minskande av nyupplåningen taga i låneöverskottsfond befintliga medel i anspråk.

Liknande synpunkter ha framförts av ett antal drätselkammare.

De sakkunniga.

Redan i kapitel III ha vi framfört vissa förslag, som avse utökade möjlig-heter att avsätta medel till tillfällig fond. Beträffande den där föreslagna förnyelsefonden vilja vi erinra om 1936 års utredningsmäns uttalande, att hinder ej bör möta för en kommun att ha flera tillfälliga fonder. Intet bör sålunda hindra en kommun, som så önskar, att upplägga flera förnyelse-fonder alltefter de verk varifrån fondmedlen stamma. En sådan uppdelning

binder emellertid icke fondmedlens användning vid verket. Härför fordras avsättning till särskild fond.

Beträffande 6 § föreslå vi inga andra ändringar än att för de nu i första och andra styckena behandlade fonderna i överensstämmelse med 1944 års formulär till finansstatistik införas benämningarna försäljningsmedelsfond och låneöverskottsfond.

Stadskamerala föreningens yrkande om viss jämkning av bestämmelsen i 7 § första stycket anse vi oss icke böra biträda. Konungens medgivande att taga i anspråk medel ur låneöverskottsfond torde utan olägenhet kunna inhämtas samtidigt med att tillstånd att upptaga lån sökes. Genom att benämningen låneöverskottsfond införts möjliggöres emellertid en förenkling av ifrågasvarande bestämmelse.

Beträffande rätten att taga i anspråk andra till tillfällig fond avsatta medel föreslå vi ingen annan ändring än en jämkning i ordalagen i 7 § andra stycket. I syfte att klargöra att, på sätt de ovan refererade Mjölby- och Nässjö-avgörandena utvisa, vissa ränte- och amorteringskostnader få täckas av fondmedel utan att beslut härom fordrar Konungens fastställelse torde sålunda böra utsägas att medlen få tagas i anspråk *till bestridande av kostnader* för anskaffande av tillgång för stadigvarande bruk.

I övrigt anse vi oss icke böra ingå på tolkningen av sistnämnda begrepp. Någon mera allmänt omfattad mening om det kommunala kapitalbegreppets innehåll har ännu ej stadgat sig. I avvaktan på att så blir fallet torde utvecklingen böra överlåtas åt praxis.

Kapitel VI.

Gemensamma bestämmelser.

a) Placering av fondmedel.

Bestämmelser härom återfinnas i 8 § fondbildningslagen. Lagen använder icke uttrycket »placera» medel, men detta uttryck synes kunna komma till användning som en gemensam beteckning för lagens båda uttryck »anbringa» och »nyttja» fondmedel. Anbringande avser att fondmedel placeras hos annat rättssubjekt, med andra ord utlånas; i motsats härtill innebär nyttjande att kommunen för egen räkning »lånar» medlen.

Kommunens rätt att *nyttja* fondmedel är begränsad till belopp, »som kommunen jämlikt Konungens medgivande eller eljest äger upplåna». Har kommunen erhållit Kungl. Maj:ts tillstånd att uppta ett lån, behöver den alltså icke vända sig till en bank, ett försäkringsbolag eller annan långgivare utan kan, om den t. ex. har en tillräckligt stor pensionsfond, placera »lånet» i denna. »Lånet» amorteras sedan i vanlig ordning till pensionsfonden. Huruvida även ränta skall erläggas, beror på vad som kan vara bestämt om förande av ränta till fonden. Fondmedel kunna emellertid — och detta torde vara det vanligaste — nyttjas även för minskande av underställningsfri upplåning. I den mån så sker skall enligt uttryckliga stadganden i kommunallagarnas underställningsparagrafer den underställningsfria lånerätten anses tagen i anspråk. Vill kommunen nyttja fondmedel utöver vad nu sagts fordras Konungens tillstånd. Kassaförlagsfonden, som är till just för att nyttjas, får emellertid nyttjas utan hinder av dessa inskränkningar.

Bortsett från nyssnämnda undantagsfall, då Konungens tillstånd fordras, gälla inga särskilda formföreskrifter för beslut om nyttjande. För nyttjande kräves alltså icke något med kvalificerad majoritet fattat beslut av fullmäktige eller annat organ som handhar kommunens beslutanderätt. I själva verket synes man omöjligen kunna fordra att detta organ överhuvudtaget tar befattning med beslut om nyttjande. Sådana beslut synas alltså, om ej annorlunda beslutats, böra ankomma på det finansförvaltande organet. En annan sak är att de beslut om upptagande av lån, som kunna ligga bakom nyttjandet, kräva iakttagande av vissa formföreskrifter, bland annat två tredjedelars majoritet.

Utan tillstånd av länsstyrelsen få fondmedel icke *anbringas* på annat sätt än hos bank, å postgirokonto eller i förmyndarmedel, d. v. s. i statliga, kommunala och vissa därmed i säkerhetshänseende jämställda obligationer samt i lån mot säkerhet av högvärdiga fastighetsinteckningar. Fondmedel synas icke kunna anbringas i t. ex. varulager. Skola de placeras i sådana tillgångar, torde detta alltså få ske på så sätt att kommunen inom de gränser som angivits i det föregående nyttjar medlen och sedan anskaffar ifrågavarande tillgång med anlitan av de nyttjade medlen.

Såsom 1936 års utredningsmän anmärkte, kan stundom en fonds ändamål vara sådant, att fondens medel skola, helt eller delvis, vara anbragta i andra tillgångar än de i lagen tillåtna; en bostadslånefond har t. ex. till ändamål att lämna sekundärkredit. Utlåningsfonderna torde emellertid regelmässigt vara att hänföra till fonder enligt 3 § och ha alltså kommit till med Konungens tillstånd. Vare sig reglemente finnes eller ej, torde av en dylik fonds ändamål framgå vilken placering som är avsedd. Någon anledning att jämlikt 8 § begära länsstyrelsens tillstånd till denna torde då icke föreligga. Om fråga uppkommer att en sådan fonds medel skola utlånas för annat ändamål än fonden avser, uppkommer även frågan huruvida genom en dylik utlåning medlen skola anses på visst sätt anbringade eller fondens ändamål skall anses ändrat. I förra fallet fordras länsstyrelsens, i senare fallet Konungens medgivande. I den mån en regel kan uppställas, synes svaret vara att reglerna om anbringande böra tillämpas, om fråga får anses vara om att skaffa avkastning på »sysslolösa pengar», men att ärendet får behandlas som en ändamålsändring, om det nya låneändamålets tillgodoseende är det väsentliga.

Beträffande formerna för beslut om anbringande av fondmedel, torde i hudsak gälla detsamma som ovan sagts om beslut om nyttjande av fondmedel.

Drätselkammaren i Västerås har i sitt svar på vår rundfråga uttalat att lagens bestämmelser om anbringande av fondmedel lägga ett alltför starkt band på kommunerna. Bestämmelserna torde icke vara nödvändiga, utan »det torde med fullt förtroende kunna överlämnas åt vederbörande kommun att själv fritt besluta om placeringen av egna fondmedel, så mycket mer som exempelvis lagen om tillsyn å stiftelser icke har regler för placeringen av dylika fondmedel».

De sakkunniga.

Frågan huruvida bestämmelser om anbringande av fondmedel äro erforderliga diskuterades i samband med antagandet av fondbildningslagen. Därvid prövades även de skäl som drätselkammaren i Västerås nu anført till förmån

för sin ståndpunkt att sådana bestämmelser äro överflödiga. Såvitt vi erfarit ha bestämmelserna i 8 § icke förorsakat kommunerna särskilda svårigheter. Vi anse oss därför icke böra föreslå någon ändring av denna paragraf.

b) Ränta å fond.

Enligt 9 § får ränta icke tillföras allmän fond och tillfällig fond. Då rätten att avsätta medel till allmän fond maximerats, bör tydligen någon extra avsättning av räntemedel icke få förekomma. Och beträffande tillfällig fond gäller något liknande. De medel som tillföras sådan fond ha alla det gemensamt att de icke äro att hänföra till kommunens löpande inkomster. Ränta på tillfällig fond är emellertid en löpande inkomst, vilken alltså icke bör få tillföras fonden.

Även frågan om att tillföra särskild fond ränta bör i princip betraktas såsom en fråga om avsättning av medel till fond. Beslut att föra ränta till en särskild fond enligt 2 § kan alltså fattas »i vanlig ordning», medan ett sådant beslut avseende fond enligt 3 § kräver iakttagande av där stadgade föreskrifter. Beslutet kan intagas i ett reglemente för fonden. Har på ett eller annat sätt beslut fattats att ränta skall tillföras särskild fond, skall enligt stadgande i 9 § »dylik föreskrift lända till efterrättelse, där icke kommunen med två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster fattar annat beslut, som varder av Konungen fastställt». Departementschefen motiverade detta stadgande med att det i ett dylikt fall måste »anses såsom en förbrukning av fondens medel för annat ändamål än det avsedda, om kommunen låter fondens avkastning ingå bland kommunens löpande inkomster».

I 9 § stadgas att föreskrift kan meddelas, att ränta »enligt vissa grunder» skall tillföras särskild fond. I de enligt 3 § fastställda fondreglementena saknas oftast ränteföreskrifter. I några fall stadgas att ränta ej skall tillföras fonden. Där föreskrifter om tillförande av ränta förekomma, äro de av varierande innehåll. Somliga stadga en fix procentsats (2.5 procent, 3 procent eller 5 procent), andra sätta räntesatsen i relation till bankräntor (högsta respektive lägsta ränta vid inlåning från allmänheten, ränta på kommunlån, kapitalräkningsränta, ränta å stadens egna i bank innestående medel), åter andra föreskriva blott att räntan (upplupen ränta) skall tillföras fonden.

Drätselkammaren i Tranås anför i sitt svar på vår rundfråga, att beslut att tillföra särskild fond ränta bör kunna fattas även vid annat tillfälle än då fonden bildas och att kommun efter tillstånd av Kungl. Maj:t bör medges rätt besluta, att ränta skall tillföras tillfällig fond.

De sakkunniga.

Någon anledning att taga bort det nuvarande förbudet för att tillföra ränta till skatteregleringsfond (allmän fond) och tillfällig fond synes oss icke föreligga. Beträffande ränta på särskild fond anse vi emellertid vissa justeringar erforderliga. På sätt drätselkammaren i Tranås framhållit bör lagtexten ge tydligt uttryck för att en kommun har rätt att även efter fondens bildande fatta beslut om tillförande av ränta till fonden. Regeln synes kunna avfattas så att den ger uttryck för principen, att för beslut att tillföra särskild fond ränta skola gälla samma bestämmelser som eljest gälla för beslut om avsättning av medel till särskild fond.

Det nu i 9 § ingående stadgandet, att föreskrift om ränteavsättning skall lända till efterrättelse, om ej kommunen med två tredjedelars majoritet och Konungens tillstånd annorlunda beslutar, innebär ett undantag från regeln att kommun icke kan binda sig att för framtiden avsätta medel till särskild fond (jfr ovan sid. 59). Någon anledning att tillåta ett sådant undantag synes knappast föreligga. Den ovan anförda principen, att beslut om avsättande av ränta bör behandlas som beslut om avsättning av medel överhuvud, torde följaktligen böra tillämpas även så att kommunen i vanlig ordning kan besluta underlåta att tillämpa ett beslut att tillföra särskild fond ränta. Vi föreslå därför att stadgandet om kvalificerad majoritet och Konungens tillstånd utgår.

c) Lagens tillämpningsområde.

I 10 § ges ett stadgande om lagstiftningens räckvidd beträffande olika slag av kommuner. 1936 års utredningsmän uttalade i denna fråga bland annat att »för kommunalförbund lärer fondbildning ej kunna ifrågakomma, då dessa ej äga självständig rätt till uttaxering».

Skaraborgs läns landstings förvaltningsutskott har i sitt svar på vår rundfråga uttalat att det »med den organisation och befogenhet, landstingen enligt gällande lagstiftning ha», syntes obehövt och mindre lämpligt att genom detaljbestämmelser eller eljest genom föreskrift om skyldighet att inhämta Konungens tillstånd binda landstingen i deras rätt att avsätta eller utnyttja avsätta medel till ändamål, som låge inom ramen för deras verksamhet. I vart fall funnes, i vad gällde landsting, ingen anledning att fordra Konungens tillstånd till ett med kvalificerad majoritet fattat beslut om utnyttjande av särskild eller tillfällig fond eller om »ändring av vid fonds bildande lämnad föreskrift, huruvida eller efter vilka grunder ränta skall tillföras fonden».

I 11 § ges ett stadgande om de fonder som ej beröras av fondbildningslagen.

De sakkunniga.

Att undantaga landstingen från den lagstiftning om fondbildning som anses lämplig för andra kommuner synes oss icke kunna ifrågakomma. De olägenheter gällande lag kan ha inneburit för landstingen torde i allt väsentligt försvinna genom de av oss föreslagna uppmjukningarna av lagens formföreskrifter.

Fondbildningslagen är icke tillämplig på kommunalförbund. Det torde emellertid vara tydligt att även ett sådant kommunalt subjekt kan behöva upplägga åtminstone vissa fonder, t. ex. tillfälliga fonder. Lagen om kommunalförbund har icke undergått någon ändring motsvarande den som i samband med fondbildningslagens antagande vidtogs i kommunallagarna och enligt vilken i dem infördes orden »om fondbildning är särskilt stadgat». Följden härav måste anses vara att ett kommunalförbund i motsats till andra kommunala subjekt har kvar den fondbildningsrätt det tidigare ägde. Denna rätt torde vara tillfyllest och någon annan orsak att göra fondbildningslagen tillämplig på kommunalförbund synes oss icke föreligga.

Bland fonder som fondbildningslagen icke avser torde böra införas den i 7 § lagen den 24 mars 1916 om nyttjanderätt till gravplats reglerade fonden av engångsgottgörelse för vård och underhåll av gravplats för alltid eller så länge gravplatsen utgör del av kyrkogård eller annan allmän begravningsplats.

d) Övergångsbestämmelserna till 1936 års lag.

Fondbildningslagen trädde i kraft den 1 juli 1936, och skulle tillämpas även på äldre fonder. Fonder som icke fyllde lagens betingelser kunde före den 1 juli 1938 genom beslut i vanlig ordning avsättas till särskild fond enligt lagen. Efter nämnda datum få medel som icke avsatts till sådan fond ej tagas i anspråk utan Konungens medgivande. Landskommunerna ha i stor utsträckning underlåtit att bringa sina äldre fonder i överensstämmelse med fondbildningslagens regler, varför många oreglerade landskommunala fonder finnas kvar.

De sakkunniga.

Vid omläggning av kommunernas bokföring i syfte att åstadkomma en korrekt avräkning mellan fasta och rörliga tillgångar och skulder framkomma ej sällan avsevärda överskott. Dessa ha ansetts utgöra fond, på vilken fondbildningslagens övergångsbestämmelser ägt tillämpning, och Kungl. Maj:t har i åtskilliga fall på begäran av stadssamhällen (Falköping, 21 mars 1940; Trollhättan, 5 augusti 1940; Stocksund, 17 september 1943 m. fl.) lämnat medgivande till disposition av överskottet. Då medlen redan förut legat i rörelsen, har det mest naturliga och vanliga varit att de avsatts till kassaförlagsfond. I andra fall torde man icke ha ansett sådana överskott utgöra fond i fond-

bildningslagens mening; man har därför ansett sig äga frihet att utan underställning disponera över dem. Även i sådana fall har man dock regelmässigt avsatt medlen till fond.

Det torde vara svårt att ge en lagregel som på ett tillfredsställande sätt löser de problem som uppkomma i samband med de oreglerade överskott, varom här är fråga. Det lämpligaste synes därför vara att överlämna åt praxis att som hittills avgöra dessa frågor. Vi vilja emellertid understryka att dessa överskott icke böra förbrukas till löpande utgifter.

Kapitel VII.

Reservationsanslag.

I samband med fondbildningslagens tillkomst infördes i kommunallagarna ett stadgande av följande lydelse.

Hinder möter ej för kommun att vid upprättandet av staten besluta, att vad av särskilt anslag icke förbrukas under det nästföljande året må utan nytt beslut tagas i anspråk för det avsedda ändamålet under det därpå följande året.

I svar på vår rundfråga har *finansborgarrådet i Stockholm* anfört:

Av motiven till detta stadgande framgår, att därmed endast avsetts att uttryckligen fastslå reservationsanslagens tillåtlighet jämväl efter fondbildningslagens tillkomst. Emellertid ger stadgandets avfattning stöd för den tolkningen, att beslut om reservation endast kan fattas i samband med anslagets beviljande, varav vidare skulle följa, att reservationsrätten begränsas till året närmast efter det, för vilket anslaget ursprungligen beviljats. Då detta icke synes hava varit lagstiftarens avsikt, torde stadgandet böra givas en ändrad formulering, så att dess avsedda innebörd otvetydigt framgår.

Även *drätselkamrarna i Falun och Örebro* ha ansett en revision av bestämmelserna om reservationsanslag önskvärd.

Drätselkammaren i Eslöv har yttrat:

Det i samband med fondbildningslagen tillkomna stadgandet i § 61 i KFL och § 56 i KFS bör ändras, så att anslag av uttaxerade medel, även utan att beslut angående reservationen fattas vid statens upprättande, få reserveras och detta icke endast till det nästpåföljande året utan även efter utgången av detta och senare år. I enlighet härmed lär nästan överallt nu förfaras. Särskilt de senare åren, då byggnadstillstånd erfordrats men sällan kunnat erhållas, har stadgandet vållat mycken olägenhet och omgång, där det efterföljts. Här i staden bruka stadsfullmäktige formligen besluta, att de i bokslutet specificerade anslagen må av vederbörande förvaltningsmyndigheter disponeras för de avsedda ändamålen under det innevarande året, oavsett om anslaget varit upptaget i staten eller beviljats efter statens upprättande eller reserverats från ett tidigare år. Detta förfarande har i praktiken alldeles samma innebörd som om medlen efter anslagens avförande genom nya stadsfullmäktigebeslut ånyo ställas till förfogande att utgå under det löpande året och att tackas i det nästpåföljande årets stat, vari ju anslagen, om de avförts, skulle ingå i det nästföregående årets behållning.

De sakkunniga.

Vissa risker finnas att fondbildningslagens stadganden skola kringgås genom att kommunerna besluta reservationsanslag. Bestämmelserna om kommunala reservationsanslag böra därför avfattas med tanke på denna risk. Det finns

emellertid ingen annan anledning att stadga restriktioner för reservation av anslag. Vi föreslå därför vissa ändringar i nuvarande regler.

Reservationsanslag kan nu beviljas endast i samband med upprättandet av staten. Denna begränsning bör upphävas. I den omfattning kommun överhuvudtaget har möjlighet att anslå medel under löpande budgetår bör kommunen alltså ha rätt att låta detta anslag få karaktär av reservationsanslag. Kommun bör också ha rätt att under löpande budgetår såsom reservationsanslag beteckna ett anslag som tidigare beslutats utan sådan beteckning.

Det har varit omtvistat, huruvida kommun har rätt att besluta ytterligare reservation av medel, som kvarstå oförbrukade på ett reservationsanslag, sedan året efter budgetåret förflutit. Vi anse att kommun bör ha sådan rätt och att rätten bör fastslås i kommunallagstiftningen. Det synes emellertid befordra reda och ordning att kräva att dylik ytterligare reservation skall beslutas i samband med upprättandet av staten. Beslutet bör icke få gälla mer än ett år men bör kunna förnyas.

I detta sammanhang böra slutligen uppmärksammas anslag av låne- och fondmedel. Överskott på anslag av lånemedel kan aldrig få redovisas såsom ingående i årets behållning. Anslaget måste tydligen stå till disposition ända tills det ej längre behövs. Och har därefter något överskott uppstått, får detta ej sammanblandas med driftöverskottet. Är fråga om ett med Kungl. Maj:ts tillstånd upptaget lån, skall överskottet redovisas till låneöverskottsfonden. På motsvarande sätt måste tydligen överskott på anslag av medel ur särskild eller tillfällig fond återredovisas till den fond, varifrån medlen tagits. Med hänsyn till det anförda torde det vara självfallet att bestämmelserna om reservationsanslag icke avse anslag av låne- eller fondmedel. Något stadgande härom torde icke erfordras.

Sammanfattning.

De förslag vi framlagt kunna sammanfattas på följande sätt.

1. Allmän fond (skatteregleringsfond).

Fonden föreslås benämnd skatteregleringsfond.

De invecklade reglerna i 4 § fondbildningslagen, som göra avsättning till och ianspråktagande av medel ur fonden beroende av utdebiteringens storlek under en femårsperiod, upphävas. I stället föreslås att beslut om avsättning får avse högst en femtedel av det belopp, som utdebiteras i den stat vari avsättningen upptages. Regeln att fonden får uppgå till högst hälften av samma belopp bibehålles. I båda fallen skall vid beräkningen av det utdebiterade beloppet icke tagas hänsyn till avsättning till skatteregleringsfonden. Den nuvarande bestämmelsen att ur fonden per år får tagas högst en tredjedel av det högsta belopp, vartill fonden uppgått vid slutet av något av de tre föregående kalenderåren, bibehålles med en mindre jämkning.

Med anledning av uppbördsberedningens förslag, att utdebiteringen i stad skall bestämmas i september men budgeten fastställas i december och eventuell skillnad i beräkningarna utjämnas över skatteregleringsfonden, framlägges förslag till bestämmelser, enligt vilka fonden i stad skall vara obligatorisk och uppgå till ett minimibelopp av en krona per skattekrona. Minimibeloppet skall vara uppnått senast i 1949 års stat. Emellertid ifrågasättes om något egentligt behov av en dylik obligatorisk fond kan anses föreligga.

I 5 § fondbildningslagen borttages bestämmelsen om kvalificerad majoritet.

2. Särskild fond.

En mindre jämkning göres i lagtexten beträffande pensionsfond.

Den nuvarande bestämmelsen om förnyelsefond slopas.

Bestämmelsen i 2 § e) fondbildningslagen ges en förenklad avfattning, som samtidigt avser att tydligare än den nuvarande klargöra att man har att inom en mycket vid ram söka de ändamål, till vilka fondering kan ske enligt denna bestämmelse. Motiveringsvis uttalas att det kommunala beslut, varom bestämmelsen talar, icke behöver innebära mera än ett principbeslut.

I 3 § fondbildningslagen borttages bestämmelsen om kvalificerad majoritet.

3. Tillfällig fond.

För fond bildad av medel influtna vid avyttring m. m. av tillgång för stadigvarande bruk införes i överensstämmelse med 1944 års formulär till finansstatistik för stadssamhällen benämningen försäljningsmedelsfond. Fond bildad av överskottsmedel å lån, som upptagits med Konungens tillstånd, benämnes i enlighet med samma formulär låneöverskottsfond. Kommun erhåller rätt att, om den avyttrar tillgång för stadigvarande bruk utan att få ersättning till fulla värdet, avsätta ett belopp motsvarande skillnaden till försäljningsmedelsfonden.

En ny form av tillfällig fond — förnyelsefond — införes, till vilken kommun äger rätt att i samband med statens fastställande avsätta medel motsvarande den värdeminskning dess tillgångar för stadigvarande bruk beräknas undergå under budgetåret, sedan därifrån avdragits i staten upptagna amorteringar för förvärv av dessa tillgångar. I motsats till vad fallet är med den nuvarande lagens förnyelsefond skola alltså avsättningar få göras oberoende av om tillgången tillhörde ett kommunens inkomstgivande företag eller ej och oberoende av företagets driftresultat.

4. Fondbildningslagens gemensamma bestämmelser.

Bestämmelsen om tillförande av ränta till särskild fond förenklas. Samtidigt borttages fordran på kvalificerad majoritet och Konungens fastställelse för beslut om ändring av föreskrift att viss fond skall tillföras ränta.

5. Kommunallagarna.

En ändring i kommunallagarna föranledes av att samtliga bestämmelser om kvalificerad majoritet föreslås borttagna ur fondbildningslagen.

En annan ändring avser bestämmelserna om kommunala reservationsanslag. Dessa föreslås uppmjukade så att reservation kan beslutas även utan samband med statens fastställande. För tydlighets skull föreslås även ett stadgande att ett förut beviljat reservationsanslag skall kunna i samband med fastställandet av nästa och följande års stater reserveras för ytterligare ett år i sänder.

Till

Herr Statsrådet och Chefen för finansdepartementet.

Sedan Herr Statsrådet anmodat de sakkunniga för översyn av gällande bestämmelser rörande kommunal fondbildning att avgiva yttrande över 1944 års uppbördsberednings betänkande med förslag till omläggning av uppbördsförfarandet, få vi vördsamt anföra följande.

Vi anse oss sakna anledning att i yttrandet ingå på annan del av beredningens betänkande än dess uttalande om önskvärdheten av att den allmänna fonden skall användas för att möjliggöra att i stad beslutet om utdebiteringens storlek brytes ut från och fattas tidigare än övriga beslut rörande utgifts- och inkomststaten. Vi ingå sålunda icke på frågan om lämpligheten av att utdebiteringsbeslutet i stad fattas i sådan ordning och framföra ej någon åsikt angående beredningens uttalande att bidrag av skatteutjämningsmedel böra upptagas i staten för det år, under vilket de beviljas. Huruvida ett realiserande av detta förslag skulle förutsätta att något slags utjämningsfond tillskapas i de kommuner, som pläga åtnjuta sådana bidrag, torde vara ett spörsmål som med hänsyn till skatteutjämningsfrågans läge icke lämpligen bör tagas upp av oss.

Vi äro icke alldeles övertygade att det är nödvändigt att göra den allmänna fonden — i vårt blivande förslag och i det följande benämnd skatteregleringsfonden — obligatorisk i städerna och att stadga att den där skall uppgå till ett visst minimibelopp. Städerna skulle sannolikt i stort sett reda sig lika bra utan denna obligatoriska fondering.

Man har först och främst all anledning att tro, att städernas utdebiteringsbeslut komma att fattas efter sådan utredning eller eljest med sådan säkerhetsmarginal att underskott praktiskt taget aldrig skall behöva förekomma när staten fastställs. Även om utdebiteringen skulle visa sig vara tilltagen i underkant, ha städerna åtskilliga möjligheter att t. ex. genom nedräkning av anslag till oförutsedda utgifter få staten att gå ihop. För övrigt komma säkerligen många städer att frivilligt upplägga skatteregleringsfonder som kunna bidra till att utjämna en eventuell för lågt tilltagen utdebitering.

Inför man en obligatorisk skatteregleringsfond om visst minimibelopp, kommer i en stad, där fonden ett visst år uppgår till minimibeloppet, det belopp som i december tas ur fonden att få utdebiteras till fonden i nästa års stat. Om i stället skatteregleringsfond saknats, hade budgeten fått utjämnas med ett tillfälligt lån eller genom nyttjande av fondmedel, t. ex. medel i kassaförlagsfond, varefter lånet eller de nyttjade medlen fått återbetalas genom utdebitering i nästa års stat. Detta visar att den obligatoriska fonderingen i de sällsynta fall den skulle behöva tillgripas knappast har annan betydelse än att tillhandahålla kassaförlag. Städerna kunna emellertid säkerligen skaffa dessa förlagsmedel utan att en obligatorisk fondering behöver tillgripas.

Utvägen att utjämna staten med ett tillfälligt lån eller dylikt torde icke kunna betecknas som principiellt felaktig. Så snart man skiljer beslutet om utdebiteringens storlek från övriga statbeslut, har man, även om en obligatorisk skatteregleringsfond införes, i princip medgivit att staten kan behöva utjämnas med ett tillfälligt lån, ty skatteregleringsfonden kan icke göras så stor att den räcker för hur stora underskott som helst.

Om man emellertid anser att en obligatorisk fond bör finnas i städerna, torde fonden kunna anordnas i huvudsak på det sätt beredningen föreslagit. Fonden skulle sålunda mottaga det överskott som uppstode, om utdebiteringen fastställdes till högre belopp än som erfordrades för att täcka medelsbehovet i staten. På motsvarande sätt skulle ur fonden täckas det underskott som uppstode, om utdebiteringen fastställdes till lägre belopp än som motiverades av nämnda medelsbehov. I vårt blivande betänkande ha vi, trots ovan anförda skäl, ansett oss böra framlägga förslag i denna riktning. Vi ha emellertid ansett oss böra föreslå en viss begränsning av uttagen ur skatteregleringsfonden överhuvud, så att icke på en gång får uttagas mer än en tredjedel av fondens högsta belopp under något av de tre sista åren. Denna begränsning anse vi böra upprätthållas även då det gäller uttag på grund av att vid statbehandlingen i december den i september beslutade utdebiteringen visar sig vara för låg. Skulle det tillåtna uttaget ur fonden icke räcka, får resten täckas med ett tillfälligt lån. Enligt vårt blivande förslag skall den obligatoriska skatteregleringsfonden uppgå lägst till ett belopp av en krona per skattekrona. Kommer fonden att understiga detta belopp skall skillnaden upptagas såsom utgift i nästa utgifts- och inkomststat. Kommer fonden genom avsättning av överskott, som vid statens fastställande uppkommit i förhållande till det utdebiterade beloppet, att överstiga ett av oss föreslaget maximibelopp motsvarande halva det utdebiterade beloppet, skall skillnaden upptagas som inkomst i nästa stat.

Stockholm den 30 augusti 1945.

För de sakkunniga för översyn av gällande bestämmelser
rörande kommunal fondbildning.

ÅKE HOLMBÄCK.

/ Eric Törngren.

Statens offentliga utredningar 1945

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvärd.

- Betänkande med förslag till utlänningslag och lag angående omhändertagande av utlänningsanstalt eller förläggning. [1]
Straffrättskommitténs betänkande med förslag till ändringar av strafflagen för krigsmakten i vad den berör brott mot staten och allmänheten. [28]
Straffrättskommitténs betänkande med förslag till ändrad lagstiftning om ämbetsbrott av präst. [29]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

- Betänkande ang. dyrtorsgrupperingen. [32]
Betänkande med förslag ang. kommissionärsväsendet vid statens förvaltningsmyndigheter m. m. [34]

Kommunalförvaltning.

- Stadsplaneutredningen 1942. 3. Förslag till byggnadslag m. m. [15]

Statens och kommunernas finansväsen.

- 1944 års uppbördsberednings betänkande med förslag till omläggning av uppbördsförfarandet. [27]
1944 års skattesakkunniga. 1. Betänkande med förslag ang. vissa spörsmål på den allmänna kommunalbeskattnings område. [35]
Betänkande ang. revision av kommunala fondbildningslagen m. m. [37]

Politi.

- Normalbrandordning för städer, köpingar och municipalsamhällen. [18]
Normalbrandordning för landskommuner. Alternativ 1. [19]
Alternativ 2. [20]

Nationalekonomi och socialpolitik.

- Betänkande ang. den husliga utbildningen. [4]
Betänkande och förslag rörande effektivisering av skyddshemselevernas eftervård m. m. [10]
Utredningar ang. ekonomisk efterkrigsplanering. 8. [11] 9. [30] 10. [31] 11. [36]
Investeringsutredningens betänkande med förslag till investeringsreserv för budgetåret 1945/46 av statliga, kommunala och statsunderstödda anläggningsarbeten. [12]
Bilagor. [13]
Socialpolitikens ekonomiska verkningar. [14]
Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 5. Tiden juli 1943—juni 1944. [17]
Socialvårdskommitténs betänkande. 10. Statistisk undersökning ang. folkpensionärernas bostadsförhållanden m. m. [23]
Kommitténs för partiellt arbetsföra betänkanden. Bilaga nr 1. Riktlinjer för skapande av socialväsendets forskningsorganisation. [26]

Hälsö- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

- Promemoria med förslag till arrendebestämmelser för kommunal jord. [9]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

- Utredning rörande den tekniskt-vetenskapliga forskningens ordnande. 7. Förslag till åtgärder för livsmedelsforskningens ordnande. [6]

Handel och sjöfart.

- Betänkande ang. grundpenningväsendet. [24]

Kommunikationsväsen.

- Betänkande med förslag till organisation av en luftfartsstyrelse m. m. [2]
Betänkande rörande Sveriges smalspåriga järnvägar. Del 1. Allmänna synpunkter. [7] Del 2. Blekingenätets järnvägar. [8]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

- Betänkande med utredning och förslag ang. yrkesutbildning av sjöfolk av manskapsgrad samt åtgärder till höjande av sjöfolkets allmänna och medborgerliga bildning. [5]
Betänkande med förslag till nyorganisation av kyrkomusikerbefattningarna m. m. Del 1. [16]
Ungdomen och nöjeslivet. Ungdomsvårdskommitténs betänkande del 3. [22]
Betänkande och förslag ang. statsbidrag till byggnader för folkskoleväsendet. [25]
Betänkande ang. yrkesutbildningen i Norrland. [33]

Försvarsväsen.

- Betänkande rörande särskilda åtgärder vid återförandet till civil verksamhet av till beredskapstjänstgöring inkallad personal. [3]
Betänkande och förslag rörande upplysningsverksamhet om och inom försvaret. [21]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.