

N:o 114.

Af herr **S. T. Palme**, om skrifvelse till Kungl. Maj:t angående ordnande af utsökningsförhållandena med afseende på kommunlån.

Enligt den senast offentliggjorda officiella statistiken öfver de svenska kommunernas finanser meddelas här följande uppgifter beträffande:

A. Landtkommunerna.

Å r	Skuldtillväxt under året		Skulder vid årets slut
	Kronor	%	
1897.....	2,574,737	10,4	27,245,739
1898.....	2,002,834	7,4	29,248,573
1899.....	2,112,189	7,2	31,360,762
1900.....	2,476,624	7,9	33,837,386
1901.....	3,445,643	10,2	37,283,029
1902.....	3,280,031	8,8	40,563,060

B. *Stadskommunerna.*

Å r	Skuld tillväxt under året		Skulder vid årets slut
	Kronor	%	
1897.....	3,087,888	1,9	166,960,508
1898.....	8,436,332	5,1	175,396,840
1899.....	19,851,415	11,3	195,248,255
1900.....	16,588,552	8,5	211,836,807
1901.....	24,409,696	11,5	236,246,503
1902.....	26,073,223	11,0	262,319,726

C. *Rikets samtliga kommuner.*

Å r	Skuld tillväxt under året		Skulder vid årets slut
	Kronor	%	
1897.....	5,662,625	3,0	194,206,247
1898.....	10,439,166	5,4	204,645,413
1899.....	21,963,604	10,7	226,609,017
1900.....	19,065,176	8,4	245,674,193
1901.....	27,855,339	11,3	273,529,532
1902.....	29,353,254	10,7	302,882,786

Om mot dessa skulder uppställas kommunernas egande fastigheter, däri sålunda icke inberäknade sådana fastigheter (och fonder), hvilka endast stå under förvaltning, men ej till disposition af kommunalmyndigheter, finner man, att dessa vid 1902 års slut voro:

A. *För landtkommunerna.*

Folkskolehus.....	45,594,059
Fattigvårdsanstalter.....	12,180,008
Transport	57,774,067

	Transport	57,774,067
Sockenstugor.....		1,235,140
Jordbruksfastigheter		2,528,852
Andra fastigheter.....		2,515,498
	Summa	64,053,557

B. För stadskommunerna.

Rådhus och stadshus.....	9,997,672
Hotell och gästgifvargårdar.....	2,820,847
Tull- och packhus	2,953,233
Fattigvårdsanstalter.....	9,786,890
Sjukhus.....	9,949,043
Läroverkshus.....	11,889,581
Folkskolehus.....	22,073,927
Gas- och elektricitetsverk	38,381,612
Vattenledningar.....	33,491,613
Jordar och tomter samt andra fastigheter	113,149,473
	Summa 254,493,891

Medtagas äfven inventarier, finner man:

	Fastigheter.	Inventarier.
Landskommunerna.....	Kr. 64,053,557	Kr. 5,953,466
Stadskommunerna	» 254,493,891	» 22,213,701
	Summa Kr. 318,547,448	Kr. 28,167,167

eller tillsammans kr. 346,714,615.

Af dessa siffersammanställningar framgår å ena sidan, att kommunernas lånerörelse är ganska betydande, och å andra sidan, att lånesummorna, som helhet betraktade, väl täckas af kommunernas tillgångar.

Visserligen är kommunernas egenskap af att utgöra en hvar en lifvande organism, hvilken, med afseende på utgiftsbehof af olika slag, har uttaxeringsrätt hos invånarne, den förnämsta säkerheten för dem, som till en kommun utlämna lån. Men det bör dock ligga en ganska väsentlig

säkerhet äfven i den omständigheten, att kommunernas skulder endast uppgå till en del af deras fasta tillgångar.

I detta afseende intaga landtkommunerna afgjort en mera fördelaktig ställning, i det att skulderna i förhållande till samtliga tillgångar vid 1902 års slut utgjorde:

för landtkommunerna	39,1 %,
för stadskommunerna	70,9 %.

Emellertid får man icke fästa sig ensamt vid dylika medeltal, när det gäller att undersöka de svenska kommunernas solvens. Man får naturligtvis för hvarje särskild kommun dels undersöka nyss nämnda förhållande, dels efterse, huru stor del af kommunens skuldsumma kommer per fyrk. Detta vill med andra ord säga, att det gäller att undersöka ej blott kommunens tillgångar, utan jämväl de skattdragandes förmåga att bära en skuldbörda.

Ur hvilkendera synpunkt man undersöker förhållandet, torde såsom slutsats framgå, att de svenska kommunerna, som helhet betraktade, äro synnerligen solventa låntagare, hvarför ock kommunlån höra till de mest eftersökta placeringsobjekt för penningplacerande verk och inrättningar.

Det har i detta afseende gått så långt, att det varit nästan ett axiom, att en svensk kommun icke kan blifva insolvent, d. v. s. ur stånd att fullgöra sina förbindelser.

En icke oväsentlig del i denna för kommunlån gynnsamma ställning på lånemarknaden är den omständigheten, att kommunerna i allmänhet med försiktighet och efter moget bepröfvande upptagit sina lån.

Därtill har nog också ganska mycket bidragit det stadgande i kommunalförordningen, som visserligen medgifver en kommun att upptaga lån på två år, men som för lån å tid därutöfver fordrar Konungens tillstånd.

Det heter i motiven till kommunallagarna, att »vissa på kommunens framtid inverkan viktigare beslut böra, för att vinna bindande kraft, underställas högre pröfning». I enlighet därmed heter det i 75 § i kungl. förordningen om kommunalstyrelse på landet (resp. 74 § i kungl. förordningen om kommunalstyrelse i stad), att vederbörliga beslut »för att vinna bindande kraft — — — skola underställas Kungl. Maj:ts nådiga pröfning och fastställelse, då besluten angå:

a) =

b) upptagande af lån, ställt på längre återbetalningstid än två år».

Emellertid hafva under senare år uppmärksamheten blifvit riktad på

vissa omständigheter, som kunna vara ägnade att i någon mån modifiera det hittills allmänna och obetingade omdömet beträffande alla svenska kommuners obestriddiga solvens.

Den starka ekonomiska utveckling, som kännetecknat senare tider, därvid i all synnerhet är att märka utvecklingen af järnvägsnätet, som ställt stora kraf på kommunernas offervillighet, har, jämte åtskilliga andra nyare tiders kommunala behof, varit förnämsta drifkraften till ökningen af den kommunala skuldsättningen. Kommunernas uppgift under denna vårt lands snabba och lyckliga ekonomiska utveckling har varit högst betydande. Men å andra sidan har öfverskattandet af egen kraft och af ett företags betydelse för kommunen och dess inbyggare stundom förledt en eller annan kommun att alltför raskt beträda lånevägen, och vissa af våra kommuner sucka nu under skuldbördor, som åstadkomma en betydande och betänkelig höjning af kommunalskatterna.

En eller annan kommuns sätt att i alltför vidsträckt grad begagna sig af lagens medgifvande att upptaga lån å högst två år, stundom för att undvika de svårigheter, som kunna vara förknippade med låns upptagande å längre tid, har efter hand åstadkommit, att man inom intresserade kretsar allvarligt börjat dryfta den eventualiteten, att en svensk kommun skulle kunna blifva insolvent och i vanlig ordning nödgas inställa sina betalningar. Och man har börjat anse, att detta spörsmål, teoretiskt-juridiskt utan tvifvel af största intresse, äfven praktiskt kan vara af vikt.

Andra mindre betydelsefulla förhållanden att här förbigå, har under sist förflutna höst uppmärksamheten inom intresserade kretsar i hög grad varit riktade på ett fall, som, om det i tidningarna riktigt refererats, tydligt visar, hvilka faror kunna uppstå å ena sidan för ett samhälle, å andra sidan för långifvare.

En köping i Kalmar län beslöt å kommunalstämma den 25 februari 1898 att i bolag för anläggande af en järnväg teckna aktier för 200,000 kronor. För gäldande af aktieteckningen beslöt köpingen den 16 augusti samma år upptaga ett lån å berörda belopp att amorteras på 40 år.

Då fastställelse å sistnämnda beslut söktes, anförde Konungens befallningshafvande i Kalmar län, att det syntes högst tvifvelaktigt, huruvida köpingen, tyngd af en så ansenlig skuldbörda redan för järnvägens åstadkommande, skulle mäka tillgodogöra sig de motsedda fördelarna, hvilkas förverkligande förutsatte betydande utgifter till förbättrad hamn m. m. Den kapitalskuld, som genom bifall till ansökningen vore att emotse, skulle komma att motsvara ungefär 100 kronor per bevillnings-

krona. Ensamt för järnvägslånet skulle de skattskyldige få vidkännas en ökad beskattning, som sex gånger motsvarade bevillningen, hvadan, oafsedt utgifter, som vore att förvänta, kommunalskatten komme att uppgå till mer än $8\frac{1}{2}$ gånger bevillningen.

Kungl. Maj:t, som inhämtade, att köpingen i januari 1899 beslutat, att aktieteckningen i järnvägsföretaget skulle ökas till 300,000 kronor, medgaf i resolutionen den 10 november 1899, med afseende å Konungens befallningshafvandes anförande och hvad i öfrigt i ärendet förekommit, att köpingen finge för ofvan angifna ändamål upptaga ett 40-årigt amorteringslån å 130,000 kronor.

A kommunalstämma den 30 oktober 1901 beslöt köpingen att för slutinbetalning af de af köpingen i järnvägen tecknade aktierna upptaga ett ytterligare amorteringslån på 40 år å 70,000 kronor, och medgaf, sedan Konungens befallningshafvande i afgifvet utlåtande förklarat sig icke hafva något att erinra mot bifall till denna ansökan, Kungl. Maj:t genom resolution den 30 maj 1902, att köpingen finge för sistnämnda ändamål upptaga ytterligare ett amorteringslån å 70,000 kronor.

Enligt tidningsnotiser har emellertid, sedan de i järnvägsföretaget tecknade aktier för ytterligare 100,000 kronor blifvit genom anlåtande af köpingens besparade tillgångar inbetalade, köpingen, då järnvägen kräde ännu mera medel, å extra stämma i mars 1903 beslutit ikläda sig borgen under 40 år för 300,000 kronor af ett lån, som järnvägsbolaget ämnade upptaga, samt att under afvaktan på fastställelse å sistnämnda beslut teckna borgen för ett tillfälligt förskottslån åt bolaget på ett års betalningstid å 100,000 kronor. Utan att Kungl. Maj:ts fastställelse om borgen för 300,000 kronor erhållits, tecknade emellertid för köpingen ett par personer borgen för dels ofvannämnda 100,000 kronor, dels ytterligare lån å tillhoppa 175,000 kronor, hvilken åtgärd sedermera af kommunalstämman den 31 mars 1904 godkändes.

Därefter, den 11 juli 1904, beslöt köpingen än vidare ingå borgen såsom för egen skuld för dels ett 40-årigt obligationslån åt järnvägsbolaget å 650,000 kronor, dels ock ett kreditivlån åt bolaget å 175,000 kronor.

Köpingen, hvars hela bevillning lär uppgå till endast ungefär 3,000 kronor, hade sålunda iklädt sig ansvar för en summa af inemot $1\frac{1}{2}$ million kronors kapital, alltså för betydligt mera än hela taxeringsvärdet å fast egendom inom köpingen.

Besluten af den 31 mars 1904 och den 11 juli 1904 lära emellertid nu vara genom besvär dragna under Kungl. Maj:ts pröfning.

Jag har med det jag nu haft äran anföra icke velat uttala, att den ifrågavarande kommunen enligt mitt förmenande skall komma att nödgas inställa sina betalningar och sålunda blifva utsatt för exekutiva åtgärder af sina fordringsägare. Tvärtom hyser jag den lifligaste förhoppning, att den bana, för hvilken byggande de ifrågavarande länen upptagits, skall visa sig rentabel, och sålunda den risk, som kommunen iklädt sig, blifva täckt. Men hela denna sak är dock af natur att ådagalägga, hurusom det ingalunda ligger utom möjlighetens område, att en svensk kommun dock kan tänkas blifva insolvent, trots den garanti, som måste anses ligga i kommunallagarnas bestämmelser om Kungl. Maj:ts medgifvande för längre lån än två-åriga.

Då sålunda en dylik eventualitet icke blott teoretiskt kan tänkas, utan jämväl praktiskt inträffa, så gäller det att eftersinna, om allt med afseende på lagstadganden är så ordnad, att icke blott tillbörlig säkerhet för långifvarne förefinnes, utan jämväl att medlemmar af en kommun icke mot sitt bestridande indragas i förhållanden, hvilka kunna blifva fullständigt ödesdigra för dess ekonomi.

Enligt mitt förmenande lida de nuvarande bestämmelserna af två brister:

1:o) Tillräckligt tydliga stadganden saknas med afseende på det tillvägagångssätt, som en långifvare har att använda för att af en kommun, som tredskar eller icke är i stånd att fullgöra sin betalningsskyldighet, utfå sitt.

2:o) Ingen olikhet med afseende på förmånsrätt finnes beträffande de olika lån, som en kommun efter hand upptager.

I förstnämnda afseende gäller, så långt den med hänsyn till en kommun förmår, utskökningslagen af den 10 augusti 1877. Emellertid finnas i denna lag åtskilliga stadganden, som icke lämpligen synas kunna användas, då gäldenären är en kommun, likasom ock det måste anses ganska tvistigt, hvilka af en kommuns tillhörigheter må kunna utmätas samt i hvilken ordning olika, kommuner tillhöriga värdeobjekt må kunna tagas i mät.

Då vissa af kommunens tillhörigheter äro af natur, att kommunen för utförandet af lagstadgade funktioner ovillkorligen behöfver dem, och å andra sidan en kommuns hufvudsakligaste ekonomiska bärkraft måste anses ligga i den kommunala uttaxeringsrätten och icke i fastigheter eller inventarier, så kan det ifrågasättas, huruvida icke sistberörda värdeföremål, där de äro af sådan natur, som jag nyss nämnt, borde vara undandragna utmätning.

Men å andra sidan finnes ingenting i lag stadgadt, som tvingar en kommun att för en förfallen gälds täckande verkställa utdebitering. Visserligen heter det i 5 § af kommunallagarna, att »till bestridande af de utgifter, som . . . erfordras, äro, efter därom i laga ordning fattadt beslut, kommunens medlemmar underkastade beskattning . . .» Men för uttaxeringens verkställande erfordras i laga ordning af kommunalstämman fattadt beslut, och innan sådant beslut kan fås till stånd, kan mycket dröjsmål och stort obehag för långifvaren kommas åstad.

Jag vill icke tillåta mig att närmare ingå på detta spörsmål, men tror mig med hvad jag haft äran anföra hafva ådagalagt, att vissa lagstadganden äro af nöden för att trygga den exekutiva proceduren. Och dessa lagstadganden böra under lugna och normala förhållanden genomföras, på det att, när omständigheterna sådant påkalla, sagda procedur skall vara fullt ordnad och bestämd.

Den andra af mig framhållna omständigheten var frågan om viss förmånsrätt för en kommuns olika, efter hand upptagna lån.

Då alla af en kommun upptagna lån för närvarande hafva samma inbördes rätt gentemot gäldenären, måste, i samma mån dels erfarenheten visar, att en kommun kan komma i penningtrångsmål, dels eftertanken måste gifva vid handen, att i vidrigt fall dessa trångsmål kunna tänkas utvecklade till verklig insolvens, hos penningförvaltande verk och inrättningar uppstå en viss betänksamhet med afseende på kommunlån. En kassa, som med en dittills skuldfri kommun på billiga villkor afslutar ett 40-årigt amorteringslån, kan efter några år, om t. ex. kommunen under tiden kastat sig in i halsbrytande järnvägsplaner, se sig försatt i det läget att få sin fordran likställd med ett större eller mindre antal andra fordringar. Kommunen, som, när det första lånet togs, hade en synnerligen god finansiell situation, är kanske nu försatt i ett högst äfventyrligt läge.

Att beträffande kommunlån införa något slags inteckningsprocedur af samma natur som den, hvilken ger reverser, intecknade i fast egendom, deras inbördes förmånsrätt, torde vara mindre lämpligt. Särskildt skulle ett dylikt förfarande åstadkomma svårigheter vid de konverteringar och andra ändringar, som ofta förekomma beträffande kommunlån.

En sådan procedur synes mig icke heller erforderlig. Jag föreställer mig nämligen, att om en sådan bestämmelse i lag infördes, att sådana kommunlån, som efter Kungl. Maj:ts pröfning och stadfästelse, jämlikt 73 (resp. 74) § af förordningen om kommunalstyrelse på landet (resp. i

stad), upptogos, skulle löpa med förmånsrätt framför andra lån, så borde ett tillfredsställande ordnande af denna sak vara funnet.

Kungl. Maj:t ingår, som bekant, efter Konungens befallningshafvandes hörande, i en realpröfning af en lånesökande kommuns ekonomiska bärkraft. De lån, som med Kungl. Maj:ts begifvande upptagas, böra sålunda ur långgifvarens synpunkt kunna betraktas såsom synnerligen säkra.

Hvad andra lån beträffar, må det komma an på en hvar långgifvares eget bepröfvande att skydda sig mot eventualiteter, som kunna inträffa.

Visserligen skulle den senare kategorien lån, om en sådan prioritetsanordning infördes, blifva till sin rätt sämre än de förra, men sådana korta kommunlån betinga redan nu en högre räntesats än de andra, och dessa i sin ordning skulle gifvetvis genom dem gifven förmånsrätt blifva ännu mera begärliga, d. v. s. om möjligt ännu mera lågprocentiga än för närvarande. Åtgärden skulle sålunda vara både i långgifvarens och låntagarens välförstådda intresse.

Med anledning af hvad jag nu haft äran anföra, tillåter jag mig hemställa,

att Riksdagen i skrifvelse till Kungl. Maj:t ville anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t låta uppgöra och Riksdagen förelägga förslag till sådana lagbestämmelser, att dels utsökningsförhållandena med afseende på kommunlån på ett tillfredsställande sätt ordnas, dels sådana kommunlån, som avslutas efter medgifvande af Kungl. Maj:t, få förmånsrätt framför sådana lån, som avslutas utan sådant medgifvande.

Stockholm den 28 januari 1905.

Sven Palme.