

N:o 10.

Ank. till Riksd. kansli den 16 februari, kl. 3,30 e. m.

Utlåtande, i anledning af väckt motion om skrifvelse till Kungl. Maj:t angående ordnande af utsökningsförhållandena med afseende å kommunlån m. m.

I en inom Andra Kammaren väckt och till laguskottet hänvisad motion, n:o 114, har herr *S. T. Palme* hemställt, 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 ordnades, dels sådana kommunlån, som afslutades efter medgifvande af Kungl. Maj:t, finge förmånsrätt framför sådana lån, som afslutades utan sådant medgifvande.

Vid redogörande af skälen för denna hemställan anför motionären till en början ur den officiella statistiken hämtade siffror angående dels landtkommunernas och stadskommunernas skuld tillväxt under år 1897 och hvar af de följande åren till och med 1902 och dels värdet vid sistnämnda års slut af kommunernas då ägande fastigheter och inventarier.

Af dessa siffersammanställningar, i fråga om hvilka utskottet tillåter sig hänvisa till motionen, anser motionären det framgå å ena sidan, att kommunernas lånerörelse vore ganska betydande, och å andra sidan, att lånesummorna som helhet betraktade väl täcktes af kommunernas tillgångar. Härefter anföres vidare:

»Visserligen är kommunernas egenskap af att utgöra en hvar en levande 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 frangå, att de svenska kommunerna, som helhet betraktade, äro synnerligen solventa låntagare, hvarför ock kommunlån höra till de mest eftersökta placeringsobjekt för penningplaceringar 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 beslutet 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 betänklig 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.»

Med ledning af tidningsreferaten redogör härefter motionären för, hurusom en kommun i Kalmar län, hvilken med Kungl. Maj:ts medgifvande upptagit flerårigt lån å 200,000 kronor för tecknande af aktier i ett järnvägsföretag, därjämte till dess främjande genom borgensförbindelser så skuldsatt sig, att kommunen, hvars hela bevillning enligt uppgift utgjorde allenast ungefär 3,000 kronor, ensamt för detta företag iklädt sig ansvar för en summa af inemot en och en half million kronor eller ett betydligt större belopp än taxeringsvärdet å fast egendom inom kommunen; och syntes motionären hela denna sak, äfven om den erhöle en god utgång, dock vara af natur att ådagalägga, hurusom det ingalunda låge utom möjlighetens område, att en svensk kommun kunde blifva insolvent, trots den garanti, som måste anses ligga i kommunallagarnes bestämmelser om Kungl. Maj:ts medgifvande för längre lån än tvååriga. — Härefter fortsätter motionären sin framställning på följande sätt:

»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 långgifvarne 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 långgiffvare 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, utsökningslagen 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 stadgad, 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 långgiffvaren 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 genom-

föras 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 gent emot 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.»

Motionären har genom sin framställning påkallat uppmärksamhet för frågan, huruvida gällande lagstiftning lämnar nödiga garantier för att kommunerna anlita sin kredit endast i sådan utsträckning, som öfverensstämmer med grundsatserna för en klok och förständig hushållning.

I förordningen om kommunalstyrelse på landet är stadgadt, att för beslut i fråga angående upptagande af lån, ställt på längre återbetalningstid än två år, fordras två tredjedelar af de i omröstningen deltagandes röster efter röstvärdet, ett stadgande, som i sin mån är ägnadt att förebygga förhastade beslut i riktningen mot ökad skuldsättning. På sätt motionären erinrat är vidare enligt såväl åberopade förordning som förordningen om kommunalstyrelse i stad bestämdt, att dylika beslut ej vinna bindande kraft utan Kungl. Maj:ts fastställelse. Ett motsvarande stadgande återfinnes i förordningen om kyrkostänmma samt kyrkoråd och skolråd. Beträffande lån med tvåårig eller kortare betalningstid finnas däremot icke dylika garantier för ett varsamt handhafvande af kommunens rätt att skuldsätta sig. Och i fråga om borgensförbindelser, som kommunen ingått, bör visserligen lagens grund anses leda till en tillämpning, som likställer dem med lån af samma beskaffenhet, men rättstillämpningen i detta stycke kan svårigen sägas hafva vunnit tillräcklig stadga. Det torde ock icke kunna förnekas, att den större osäkerhet, som råder å detta område, blifvit en eller annau gång, särskildt under senare tid, utnyttjad på ett sätt, som kanske ej varit fullt förenligt med en sund kommunal finansförvaltning.

Den fråga, för hvilken motionären gjort sig till målsman, är följaktligen af aktuellt intresse. Den har ock en omfattande betydelse. Det gäller enligt motionären att få saken så ordnad, »att icke blott tillbörlig säkerhet för långifvarne förefinnes, utan jämväl att medlemnar af en kommun icke mot sitt bestridande indragas i förhållanden, hvilka kunna blifva fullständigt ödesdigra för dess ekonomi».

Det synes emellertid utskottet, som om motionären efter detta uttalande och den framställning, som föregått det samma, hade bort känna sig manad att i första rummet undersöka, huruvida ej ofvan omnämnda stadganden för behandling af frågor om kommunlån, ställda på längre återbetalningstid än två år, bort uttryckligen utsträckas att gälla äfven andra i sina följder med dem likställda fall. Motionären ingår emellertid icke i undersökning af detta spörsmål. Han inskränker sig till att förorda lagbestämmelser, afseende dels att ordna utsökningsförhållandena i fråga om kommunlån och dels att af dylika lån tillerkänna dem, som upptagits efter inhämtande af Kungl. Maj:ts tillstånd, förmånsrätt framför andra.

Utskottet delar icke motionärens åsikt om behovet af lagstiftningsåtgärder beträffande den exekutiva processen mot en kommun. Någon

afsevärd svårighet vid tillämpningen i detta fall af vare sig utsökningslagens eller konkurslagens bestämmelser synes icke vara att befara, och att, såsom motionären synes hafva velat ifrågasätta, lagstadga i syfte att tvinga en kommun att för täckande af förfallen gäld verkställa utdebitering i annan ordning än nu gällande kommunallag föreskrifver, kan utskottet icke förorda.

I fråga om det af motionären förordade stadgandet om förmånsrätt må följande erinras. En dylik legal eller tyst förmånsrätt i all gäldenärens egendom tillkommer enligt gällande rätt vissa fordringar i anseende till deras grund och uppkomst, därvid i fråga om enskildes fordringar den för lagstiftaren bestämmande synpunkten varit den, att borgensnären icke varit i tillfälle att vidtaga åtgärder till sitt betryggande mot förlust. De sålunda gällande förutsättningar för skapande af legal förmånsrätt äro i förevarande fall uppenbarligen ej för handen, ty den, som utlånar penningar till en kommun, har naturligtvis kunnat på vanligt sätt, det är genom pant eller inteckning, förskaffa sig rätt i gäldenärens egendom till säkerhet för sin fordran eller på annat sätt skydda sig mot de eventualiteter, som kunna inträffa. Dessa legala förmånsrätter stå för öfrigt af flera skäl synnerligen lågt i kurs hos den moderna rättsuppfattningen, och Riksdagen har ock visat obenägenhet för utvidgning af deras krets, särskildt emedan de till sin förekomst och utsträckning i det särskilda fallet ej äro fullt tydliga för tredje man och därigenom inverka menligt på kreditförhållandena. Det af motionären ifrågasatta förmånsrättsstadgandet skulle visserligen af lätt insedda skäl väsentligen hämma kommunernas utan Kungl. Maj:ts tillstånd skeende skuldsättning och sålunda skapa garantier mot ett alltför utsträckt anlitande af kommunernas ifrågavarande kredit, men denna omständighet torde desto mindre böra få vara afgörande, som man, enligt hvad förut antydts, torde på annat sätt kunna betrygga sig mot missbruk i detta afseende.

Under återopande af hvad sålunda anförts, hemställer utskottet,

att herr Palmes föreliggande motion icke må af Riksdagen bifallas.

Stockholm den 16 februari 1905.

På lagutskottets vägnar:

ERNST TRYGGER.

För att kunna förstå detta måste vi se till att vi har en tydlig bild av de olika delarna i texten. Detta innebär att vi måste ta hänsyn till både innehållet och formen. Det är viktigt att vi kan identifiera de olika delarna och förstå hur de hänger ihop. Detta är en grundläggande förmåga som alla ska kunna utveckla. Vi börjar med att se till att vi har en tydlig bild av de olika delarna i texten. Detta innebär att vi måste ta hänsyn till både innehållet och formen. Det är viktigt att vi kan identifiera de olika delarna och förstå hur de hänger ihop. Detta är en grundläggande förmåga som alla ska kunna utveckla.

Stockholm, Ivar Hæggströms Boktryckeri A. B., 1905.

Detta är en grundläggande förmåga som alla ska kunna utveckla. Vi börjar med att se till att vi har en tydlig bild av de olika delarna i texten. Detta innebär att vi måste ta hänsyn till både innehållet och formen. Det är viktigt att vi kan identifiera de olika delarna och förstå hur de hänger ihop. Detta är en grundläggande förmåga som alla ska kunna utveckla.