

Nr 1.

Ankom till Riksdagens kansli den 10 maj 1911 kl. 12 m.

Sammanatta stats- och bankoutskottets nr 1 utlåtande nr 1, i anledning af väckt motion om skrifvelse till Kungl. Maj:t med begäran om utredning och förslag angående utlämnande af lån åt kommuner från konungariket Sveriges stadshypotekskassa m. m. samt om anslag till utredningens verkställande.

I en inom Andra kammaren väckt motion nr 83 har herr *A. Rune* föreslagit, »att Riksdagen måtte i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta utreda, huruvida och på hvad sätt den förändring skulle kunna vidtagas i fråga om konungariket Sveriges stadshypotekskassa, att denna kassa erhöles rätt och genom statens ytterligare ekonomiska stöd äfven förmåga att utlämna lån jämväl åt Sveriges kommuner, hvilken utredning för fullständighetens skull äfven bör afse frågan, huruvida på annat och lämpligare sätt en allmän lånekassa för Sveriges kommuner kan inrättas, och att, såvida utredningen därtill gifver anledning, för Riksdagen framlägga förslag i ämnet; samt att Riksdagen för sagda utrednings verkställande må för år 1912 på extra stat under sjunde hufvudtiteln anvisa ett förslagsanslag af fem tusen kronor.»

Till stöd för berörda förslag har motionären anført följande:

»Under de senare åren har frågan om inrättande af en statsunderstödd låneanstalt för Svergies kommuner tillvunnit sig allt mera beaktande, och Andra kammaren har för sin del de tre senaste riksdagarne bifallit väckt förslag om en skrifvelse till Kungl. Maj:t om utredning i frågan. Första kammaren har emellertid hvarje gång afslagit samma förslag, hva-

Bihang till Riksd. prot. 1911. 4 Saml. 2 Afd. 1 Ser. 1 Häft. (Nr 1). 1

dan någon riksdagsskrifvelse ej kommit till stånd. Då jag har den uppfattning, att denna fråga är af den stora betydelse, att den måste allt mera tränga till sin lösning, tvekar jag icke att äfven i år underställa densamma Riksdagens pröfning. Jag åberopar därvid den motivering och utredning i öfrigt, som vid frågans föregående behandlingar uti Riksdagen förekommit och vill blott särskildt betona, att jag anser den ifrågasatta utredningen nödvändigt böra omfatta jämväl frågorna om sättet att af en kommun på laglig väg uttaga fordran samt om en viss förmånsrättsordning emellan en kommuns å olika tider upptagna lån.

Under frågans behandling har jag för min egen del allt mera kommit till den uppfattningen, att densamma står i det samband med landtfastigheternas och stadsfastigheternas låneväsen, att lösningen helst borde gått ut på att inrätta en stor statsgaranterad låneanstalt med uppgift att öfvertaga såväl allmänna hypoteksbankens och konungariket Sveriges stadshypotekskassas obligationer som ock kommunallån, så att på detta sätt kunnat genom en och samma anstalt tillgodoses såväl stadsfastighetskrediten som ock jordbruksfastighets- och kommunallånekrediten. Uti denna uppfattning har jag äfven erhållit stöd genom ett af fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret afgifvet yttrande. Men då det synes mig som om utsikterna att på detta sätt få frågan i hela dess vidd löst för det närvarande icke vore särdeles stora och då en tillfredsställande lösning af kommunallånefrågan synes mig kunna ernås äfven på annat sätt, som möjligen är lättare att åstadkomma, vill jag härmed närmare ingå på detta sätt till frågans lösning. Detta vore, att konungariket Sveriges stadshypotekskassa finge sitt verksamhetsområde utvidgadt till att omfatta äfven utlämnandet af kommunlån. För att kunna öfvertaga denna nya utlåning finge gifvetvis kassan utrustas med ytterligare grundfond af statsobligationer till belopp af förslagsvis trettio millioner kronor och inrättningen finge därefter arbeta på två afdelningar. Den enda förändring af kassans organisation, som synes i och för denna sak blifva nödig, skulle vara att kassans styrelse förstärktes med exempelvis tre ledamöter, representanter för kommunerna. Någon solidarisk ansvarighet synes ej böra åläggas, vare sig fastighetslåntagarne för kommunernas lån eller dessa senare för hvarandras lån. Om frågan löstes på detta sätt, undginge man olägenheten af att en ny svensk statsgaranterad obligationstyp utsläpptes på låncmarknaden, samt vunne fördelen af betydligt billigare förvaltningskostnad för såväl stadsfastighetslånen som kommunallånen, då ju både lokal, direktör och tjänstemän m. m. kunde i hufvudsak blifva desamma

för båda lånerörelserna. För denna saks ordnande erfordras gifvetvis en allsidig utredning med å denna grundadt förslag, och denna utredning borde för fullständighetens skull omfatta äfven frågan, huruvida på annat och lämpligare sätt än det nu föreslagna kommunernas upplåning skulle kunna ombesörjas och ordnas.»

Sedan efter öfverenskommelse mellan stats- och bankoutskotten denna motion hänskjutits till behandling af sammansatt stats- och bankoutskott, har det sammansatta utskottet ansett sig böra i ämnet höra fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret.

Fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret hafva hvar för sig beslutit att behandla detta ärende vid gemensamt sammanträde; och hafva enligt utskottet tillhandakommet utdrag af protokollet vid fullmäktiges gemensamma sammanträde den 13 nästlidna april af fullmäktige i riksbanken herrar *von Friesen*, friherre *Langenskiöld*, *Berg*, *Norberg*, *Palme* och *Törneblad* förenat sig om att tillstyrka motionen på de skäl, som finnas anförda i deras här nedan intagna yttrande, hvaremot fullmäktigen i riksbanken herr *Jonsson* samt af fullmäktige i riksgäldskontoret herrar *Cavalli*, *Höglund*, *Östberg*, *Moll* och *Almquist* för sin del afstyrkt motionen med åberopande af de grunder, som anförts i deras här nedan jämväl intagna yttrande.

Utskottet har vidare ansett sig böra inhämta yttrande från *styrelsen för konungariket Sveriges stadshypotekskassa* öfver motionen i dess förra del. För sådant ändamål har utskottet i vederbörlig ordning anhållit om utverkande af Kungl. Maj:ts befallning till nämnda styrelse att afgifva sådant yttrande. Med anledning häraf har till utskottet öfverlämnats en till Kungl. Maj:t ställd skrifvelse, däri styrelsen anført, att, därest det efter verkställd utredning skulle befinnas lämpligt att inrätta en af staten understödd låneanstalt för landets kommuner, något hinder från organisatorisk och administrativ synpunkt ej syntes möta för att anordna densamma under form af en till konungariket Sveriges stadshypotekskassa hörande afdelning, dock under förutsättning att afdelningen i fråga med afseende å ansvarigheten för ingångna förbindelser skildes från stadshypotekskassans öfriga verksamhet.

Ofvannämnda af *fullmäktige i riksbanken* afgifna yttrande är af följande lydelse:

»Då vid 1909 års riksdag fråga förevar om upprättande af en stads-

hypoteksanstalt yttrade fullmäktige att det icke kunde vara för landet nyttigt att flera olika anstalter konkurrerade på den utländska marknaden. Ju mer upplåningen från utlandet centraliserades, desto bättre måste detta vara för riket i dess helhet. Vid sådant förhållande hade fullmäktige ansett det varit lyckligare om den ifrågasatta anstalten fått ett mera vidsträckt verksamhetsområde, så att den kunnat tillgodose såväl stadsfastighetskrediten som ock jordbruksfastighets- och kommunallånekrediten. Den kreditanstalt, konungariket Sveriges stadshypotekskassa, som sedermera upprättades, blef emellertid med hänsyn till sin verksamhet inskränkt till belåning af stadsfastigheter.

Vid 1910 års Riksdag inforrades fullmäktiges yttrande med anledning af en motion om skrifvelse till Kungl. Maj:t med anhållan om utredning och förslag angående inrättande af en allmän lånekassa för Sveriges kommuner, och uttalade sig en minoritet inom fullmäktige på anförda skäl för önskvärdheten af den ifrågasatta undersökningen, därvid dock särskildt betonades att det icke vore fördelaktigt om till de två redan bestående, af staten subventionerade, anstalterna för jordbrukskrediten och stadsfastighetskrediten, en tredje af staten understödd anstalt inrättades för tillgodoseende af kommunernas lånebehof, hvilka tre anstalter konkurrerade med hvarandra och med riksgäldskontoret. Den eventuella undersökningen borde därför, enligt dessa fullmäktige, afse att på ett eller annat sätt så söka ordna förhållandena, att de olika kreditbehofven kunde behörigen tillgodoses utan nyss anmärkta olägenhet.

Det synes oss att motionären vid innevarande års riksdag icke blott tagit hänsyn till ofvan afgifna synpunkter utan äfven undanröjt den viktigaste anledningen till de betänkligheter, som år 1910 i anledning af den då väckta motionen framhöllos af flertalet inom fullmäktige. Vi anse oss därför kunna förorda bifall till motionärens framställning om en undersökning, för såvidt denna undersökning afser att tillgodose det kommunala kreditbehofvet genom någon af de två redan bestående statssubventionerade anstalterna eller öfver hufvud en centralisering af utlåning genom hypoteks-låneinrättningar och till kommuner.»

Det af *fullmäktige i riksgäldskontoret* afgifna yttrandet lyder:

»Öfver en af herr A. Rune vid 1910 års riksdag väckt motion om skrifvelse till Kungl. Maj:t med anhållan om utredning och förslag angående inrättande af en allmän lånekassa för Sveriges kommuner afgaf vid gemensamt sammanträde den 18 april 1910 med fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret fullmäktiges majoritet följande yttrande:

Förlidet är bereddets fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret tillfälle att med anledning af ett utaf särskilda kommitterade den 25 januari 1909 afgifvet betänkande för utredning af frågan om upprättande af en stadshypoteksanstalt yttra sig beträffande dels kommitténs förslag, dels ock ett vid betänkandet fogadt särskildt yttrande.

Härom anförde då fullmäktige bland annat: 'En låneanstalt, som skall hafva till uppgift att tillhandahålla städernas fastighetsägare erforderligt kapital, bör naturligtvis vara inriktad på möjligheten att upptaga penningar äfven från den utländska penningmarknaden. På denna marknad äro redan införda allmänna hypoteksbankens obligationer, och på senare tider har starkt framhållits behovet jämväl af en kommunal låneanstalt. Men, såsom i kommittébetänkandet framhållits, det kan icke vara för landet nyttigt, att flera olika anstalter konkurrera på den utländska marknaden. Ju mera upplåningen från utlandet kan centraliseras, desto bättre måste det enligt fullmäktiges åsikt vara för riket i dess helhet. Vid sådant förhållande hafva fullmäktige ansett, att det skulle hafva varit lyckligare om den nu ifrågasatta anstalten fått ett mera vidsträckt verksamhetsområde än som i kommittébetänkandet föreslagits. Detta hade lämpligen kunnat ske genom en anordning i öfvensstämmelse med den af såväl kommitténs majoritet som reservanten åberopade danska hypoteksbanken. Så anordnad hade den svenska anstalten kunnat öfvertaga såväl allmänna hypoteksbankens och hypotekskassans för Sveriges städer obligationer som ock kommunallån, och genom en och samma anstalt hade sålunda kunnat tillgodoses såväl stadsfastighetskrediten som ock jordbruksfastighets- och kommunallånekrediten. Men då något förslag i denna riktning ej nu föreligger, och enligt fullmäktiges öfvertygelse ett verkligt behof af stadsfastighetskreditens tidsenliga ordnande är för handen, anse fullmäktige sig böra förorda inrättandet af en hypoteksanstalt äfven med den begränsning, som i betänkandet afses.'

Under intrycket af en omfattande ekonomisk kris och däraf följande penningknapphet hade en allmänt utbredd opinion såväl inom som utom Riksdagen påyrkat en omedelbar lösning af det i nyss omnämnda kommittébetänkande innehållna förslaget. Under sådant förhållande hade fullmäktige ansett sig icke kunna afstyrka inrättandet af den föreslagna stadshypoteksanstalten. Men fullmäktige hade tydligt angifvit sin uppfattning att frågan kommit i ett oriktigt läge. Och det hade säkerligen varit lyckligt, om de betänkligheter, som restes mot det då föreliggande förslaget, tillmätts större betydelse och om man således beslutit sig för att, i

stället för den föreslagna anstalten, inrätta en central låneanstalt såsom ett slags öfverbyggnad på redan befintliga låneanstalter samt med befo-genhet att lämna lån äfven till kommuner.

Den omständigheten, att konungariket Sveriges stadshypotekskassa kommit till stånd, synes emellertid i högst väsentlig grad böra inverka på lösningen af nu föreliggande fråga. Att redan nu, sedan den nya hypotekskassan varit i verksamhet blott några få månader, vidtagna åtgärder för anordnandet af en central låneanstalt, synes i och för sig föga tilltalande. Man skulle om dem med fog kunna säga, att de icke vittnade om något större mått af planmässighet.

Ännu mindre lämpligt synes det vara att skapa en lånekassa uteslutande för kommunernas behof. Inrättandet af en sådan kassa skulle uppenbarligen vara utan ändamål, om den ej kunde utlämna lån på åtminstone lika goda villkor som de i landet befintliga penninginrättningarna erbjuda. I detta hänseende må erinras, att kommunerna kunnat inom landet upplåna penningar mot en ränta, som långa tider icke uppgått till mer än 4 proc. och i regel hållit sig omkring 4 $\frac{1}{2}$ proc. Men för att den nya lånekassan skulle kunna utlämna lån på sådana villkor, som nyss nämndes, måste den uppenbarligen erhålla en utrustning, som satte den i stånd att med framgång uppträda på den utländska penningmarknaden.

Frågan kunde tänkas löst äfven på det sättet, att antingen allmänna hypoteksbanken eller stadshypotekskassan vid sidan af hypotekslånerörelsen inrättade en särskild afdelning för lån till kommuner. Men då hypoteksföreningarna åligger gemensam ansvarighet för resp. hypoteksanstalts förbindelser, och då hypoteksföreningarna hvarken böra eller kunna åläggas någon ansvarighet för de på grund af kommunallånen utgifna obligationerna, möter här svårigheten att så fullständigt från hvarandra åtskilja de båda afdelningarna, att hypoteksafdelningen blir fri från allt såväl direkt som indirekt ansvar för kommunallåneafdelningens förbindelser. Som bekant lämnar Crédit Foncier de France äfvensom åtskilliga tyska hypoteksbanker såväl hypotekslån som kommunallån, men dessa anstalters låntagare hafva intet gemensamt ansvar för långifvarens förbindelser.

Hvilketdera af nu vidrörda tre alternativ för frågans lösning än valdes, blefve följden, att en ny tredje kategori svenska obligationer, afsedda för cirkulation i utlandet, tillkomme. Detta kan för landets kredit icke vara annat än skadligt.

I sitt ofvannämnda yttrande framhöllo fullmäktige äfven, att de svårigheter, som mött att få stadsfastigheter belånade på skäliga villkor, nog

på sina ställen, särskildt i de större städerna, endast varit och vore mer eller mindre öfvergående.

Detta omdöme i fråga om stadsfastighetslånen torde säkerligen hafva lika om ej större tillämplighet på kommunallånen. Såväl till följd af nämnda kris som ock af orsaker, hvilka nedan beröras, hade otvifvelaktigt för ett flertal kommuner uppstått svårigheter med afseende å tillgodoseendet af deras lånebehof. Men sedan dess hafva förhållandena på den allmänna penningmarknaden så väsentligt förbättrats, att för närvarande några nämnvärda svårigheter att på skäligen villkor placera kommunallån icke torde vara för handen.

Den nya stadshypotekskassan har för beredande af medel till utlåning till hypoteksföreningarna under sistlidna januari månad beslutat upplägga ett tre och en half procents obligationslån å 210 miljoner francs. Här af hafva obligationer till belopp af 84 miljoner francs försålts till Frankrike. Således har ett mot valutan för de sålda obligationerna svarande belopp in-teckningar i stadsfastigheter, hvilka hitintills varit placerade inom landet, kommit att häfta såsom pant till utlandet. Af lånets belopp framgår, att ytterligare dylik pantsättning är att emotse. Detta är ock den naturliga och väntade följd af stadshypotekskassans upprättande. På redan antydda skäl torde det vara i högsta grad sannolikt, att inrättandet af en kommunal låneanstalt skulle få samma påföljd, d. v. s. föranleda ytterligare export till utlandet af inom landet placerade svenska säkerheter. Då skuldsättningen till utlandet redan antagit en omfattning, som ger anledning till allvarliga betänkligheter, böra icke utan tvingande nödvändighet åtgärder vidtagas, som i sina konsekvenser måste antagas leda till ökning af denna skuldsättning.

Allmänt bekant är, att svårigheterna under 1907—1908 årens finansiella kris i väsentlig mån skärptes därigenom att en del stadskommuner i utlandet åsamkat sig sväfvande skulder till mycket betydande belopp. Kungl. Maj:ts proposition nr 86 till den nu samlade Riksdagen, innehållande förslag till begränsning af kommunernas rätt att utan Kungl. Maj:ts tillstånd upptaga lån, afser att förekomma ett upprepande af de missförhållanden, som i afseende å kommunernas sväfvande skulder trädde i dagen under krisen. Om denna proposition vinner Riksdagens bifall, undanröjes utan tvifvel en icke ringa del af de olägenheter, som under den närmast föregående tiden icke blott kommunerna utan äfven det allmänna fått erfara i afseende å den kommunala upplåningen. Och om, såsom propositionen afser, upplåningen göres, icke såsom hittills i stor utsträckning

skett, till täckande af utgifter, som redan äro gjorda, utan företrädesvis för samtida eller framtida behof, böra kommunerna i allmänhet kunna afvakta den för lånets upptagande lägligaste tiden. Af sådan orsak torde ett bifall till propositionen eller en i samband därmed möjligen genomförd större begränsning af tiden för sökt låns fondering icke böra försätta kommunerna i ett läge, som skulle göra inrättandet af en kommunal lånekassa för dem särskildt trängande eller eljest behöfligt.

Någon tid torde därför i hvarje fall böra och utan olägenhet kunna afvaktas, innan åtgärder vidtagas till utredning af sättet för inrättandet af en ny med statsgaranti utrustad låneanstalt, antingen denna skulle anordnas såsom en centralanstalt eller såsom en fristående kommunal lånekassa eller möjligen inordnas i någon redan befintlig hypoteksanstalt. Innan nya utvägar till ökad skuldsättning i utlandet uppsökas, bör ock någon erfarenhet föreligga angående landets förmåga att utan svårigheter fullgöra de under senaste tid betydligt ökade förpliktelserna.

En annan sak åter vore att i god tid vidtaga en undersökning om de rättsliga bestämmelser, som böra genomföras till beredande af nödig säkerhet för kommuns långifvare, såväl i deras förhållande till den låntagande kommunen, som ock dem inbördes emellan, samt de åtgärder i öfrigt, hvilka i detta sammanhang kunna anses behöfliga.

På grund af hvad sålunda anförts anse vi oss icke kunna tillstyrka bifall till herr Runes förevarande motion.'

Den af herr Rune vid innevarande riksdag väckta motionen skiljer sig från hans motion af år 1910 endast däri, att den föreslagna allmänna utredningen i första hand skall gå ut på att undersöka, huruvida och på hvilket sätt den förändring skulle kunna vidtagas i fråga om konungariket Sveriges stadshypotekskassa att kassan kunde lämna lån till kommuner.

Under den tid, som förflutit sedan ofvan anförda yttrande den 18 april 1910 afgafs, har enligt vårt förmenande ingenting inträffat som varit ägnadt att rubba den i samma yttrande uttalade meningen. Snarare synes oss åtskilligt, af hvad som sedan dess inträffat, hafva varit af beskaffenhet att ytterligare befästa denna mening.

Förhållandena på den allmänna penningmarknaden hafva utvecklat sig i den riktningen, att fyllandet af kommunernas lånebehof torde kunna sägas i regel försiggå med något större lätthet nu än för ett år sedan. En mindre stadskommun har nyligen inom landet kunnat avsluta ett obligationslån löpande med 4 proc. ränta, hvilken räntefot under de senaste

åren förekommit endast för lån upptagna i utlandet af rikets största kommuner. Enligt hvad vi hafva oss bekant, har äfven inträffat, att landtkommuner afböjt anbud å lån mot 4¹/₂ proc. ränta och 40 års amorteringstid utan uppsägningsrätt med den motiveringen, att fördelaktigare villkor kunnat på annat håll betingas. Dessa omständigheter tyda på större begärlighet efter kommunallån. Behovvet af en kommunal lånekassa torde därför kunna sägas vara mindre kännbart nu än när ofvannämnda yttrande afgafs.

Att en del mindre kommuner med svag ekonomisk ställning hafva svårt att på rimliga villkor erhålla lån, är ostridigt. Men för att dessa kommuner skola blifva hjälpta ur sitt betryck fordras helt andra och verk sammare åtgärder än beredandet af tillfälle till lån på billigare villkor. Att af hänsyn till kommuner af denna kategori inrätta en allmän kommunal lånekassa, vore att tillgripa ett medel som icke stode i rimligt förhållande till målet.

Den nya stadshypotekskassan har nyligen sålt en andra post obligationer, denna gång till belopp af 86 millioner francs, till Frankrike, hvadan således ytterligare ett mot valutan för de sålunda sålda obligationerna svarande belopp inteckningar i stadsfastigheter, hvilka hittills varit placerade inom landet, pantförskrifvits till utlandet. Enligt vårt förmenande finnes ingen anledning att hoppas, att inrättandet af en kommunal lånekassa, fristående eller i förening med någon redan bestående anstalt, icke skulle hafva till påföljd ytterligare obligationsexport till utlandet, d. v. s. pantsättning till utlandet af nu inom landet placerade kommunala skuldförbindelser.

Vi anse följaktligen, att den af fullmäktiges majoritet i ofvan anförda yttrande uttalade meningen fortfarande äger oförminskad giltighet. Den förändring motionen undergått kan icke heller anses vara af beskaffenhet att bringa frågan i förändradt läge.

Vi kunna således icke förorda bifall till herr Runes ifrågavarande motion.»

Frågan om inrättande af en hypoteksanstalt med särskild uppgift att tillgodose kommunernas lånebehof har gång efter annan varit uppe till behandling, merendels i samband med förslag om ordnande af fastighetskrediten i städerna och de stadsliknande samhällena. Redan det förslag till en med statsgaranti försedd hypoteksanstalt för städerna, som år 1863 framlades af utsedde delegerade för städer och köpingar i riket, inne

Frågans föregående behandling.

fattade sålunda, att den tilltänkta hypoteksanstalten skulle utlämna lån äfven till stadskommuner. Förslaget, som genom motion underställdes 1863 års riksdag, vann ej Riksdagens bifall, men föranledde sedermera på enskildt initiativ till upprättandet af Allmänna hypotekskassan för Sveriges städer, som började sin verksamhet år 1871 och enligt sitt af Kungl. Maj:t fastställda reglemente hade att bland annat utlämna lån äfven åt kommuner.

Beträffande den behandling, som frågan sedermera intill år 1909 erhållit inom Riksdagen, tillåter sig utskottet, under hänvisning till den utförliga redogörelse därför, som vid 1909 års riksdag lämnats i sammansatta stats- och bankoutskottets utlåtande (nr 10) öfver då väckta motioner i ämnet, här erinra om följande.

Vid 1885 års riksdag väcktes inom Andra kammaren af herr E. v. d. Lancken motion om utredning, på hvilka villkor en allmän lånekassa för Sveriges kommuner kunde inrättas. Motionen afstyrktes af vederbörande tillfälliga utskott och blef äfven af kammaren utan votering afslagen. Vid 1907 års riksdag väcktes enahanda motion inom Andra kammaren af herr A. Rune. Motionen blef af tillfälliga utskottet tillstyrkt, men afslogs af kammaren.

1908 års riksdag.

Vid 1908 års riksdag förekommo flera olika förslag rörande dels en kommunal låneanstalt och dels en anstalt för belåning af fastigheter i städer och stadslignande samhällen. Inom Första kammaren väcktes af herr O. F. Trapp motion angående en kommunal låneanstalt och af herr Gustaf Berg dels angående ombildning af allmänna hypotekskassan för Sveriges städer i syfte att tillgodose såväl kommunernas som fastighetsägarnes i städerna och med dem jämförliga samhällen lånebehof, dels ock eventuellt om inrättande af en särskild lånekassa för kommunerna samt utvidgning af hypotekskassan. Därjämte föreslogs i en af herr E. Hägglund väckt motion inrättande af en särskild hypoteksbank för ordnande af fastighetskrediten i städerna.

Inom Andra kammaren framkommo följande motioner, nämligen dels af herr Rune m. fl., som förnyade det vid föregående riksdag väckta förslaget om inrättande af en allmän lånekassa för Sveriges kommuner, dels af herr J. Jeansson i Kalmar m. fl. angående ombildning af allmänna hypotekskassan för Sveriges städer i enahanda syfte, som af herr G. Berg inom Första kammaren föreslagits, dels ock af herr C. R. Johansson i Jönköping, hvilken inom Andra kammaren framställde samma yrkande, som herr Berg inom Första kammaren.

Endast herr Hägglunds motion om inrättande af en stadshypoteksanstalt blef af Riksdagen bifallen och föranledde till en skrifvelse angående utredning i ämnet. Hvad de öfriga motionerna beträffar, uttalade sig visserligen de båda tillfälliga utskott, till hvilka motionerna hänvisades, sammanstående för en utredning, huruvida och under hvilka villkor en eller flera hypotekskassor med grundfond af statsobligationer, tillhandahållna af staten, skulle kunna organiseras i ungefärlig öfverensstämmelse med motionärernas förslag, *eller* huruvida kreditväsendet för kommuner och fastighetsägare skulle kunna på annat sätt ordnas under statens medverkan. Men hvad utskotten sålunda hade föreslagit blef endast inom Andra kammaren bifallet, medan däremot Första kammaren afslog förslaget, hvilket i anledning där af förföll.

1908 års Riksdags ofvannämnda skrifvelse angående en stadshypoteksanstalt föranledde tillsättandet den 13 juni 1908 af en kommitté, hvilken framlade utredning och förslag i ämnet i början af år 1909, hvarpå Kungl. Maj:t redan till samma års Riksdag aflät proposition med förslag till förordningar angående konungariket Sveriges stadshypotekskassa och angående grunderna för stadshypoteksföreningars bildande och verksamhet m. m.

1909 års riksdag.

Mot slutet af år 1908 fästes uppmärksamheten vid den omfattning, hvari särskildt stadskommunerna begagnat sin fria lånerätt, och fråga uppstod att genom lag begränsa densamma, utan att emellertid något förslag i sådant syfte framkom till 1909 års Riksdag. Däremot fick denna upptaga frågan om en kommunal låneanstalt till förnyad behandling med anledning af i hufvudsak sammanstående motioner dels af herr Trapp inom Första kammaren och dels af herr Rune inom Andra kammaren.

Båda motionerna hänvisades till behandling af sammansatt stats- och bankoutskott, hvilket i sitt ofvan berörda utlåtande tillstyrkte, att Riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t begära utredning, huruvida och på hvilket sätt en allmän lånekassa för Sveriges kommuner borde inrättas.

Utskottet framhöll, bland annat, hurusom under behandlingen af frågan om inrättande af en central stadshypotekskassa uttalats önskvärdheten af, att den upplåning, som för landet kunde ifrågakomma från utlandet, så mycket som möjligt centraliserades, så att en enhetlig organisation kunde åstadkommas för såväl fastighetskredit som kommunernas kredit till undvikande af den konkurrens på lånemarknaden, som eljest ansåges kunna förekomma. Emellertid hade angelägenheten af stadsfastighetskreditens ordnande ansetts så trängande, att när denna fråga fått en nöjaktig ut-

redning, det icke ansetts lämpligt att vidare undanskjuta dess afgörande i afbidan på ett gynnsammare ordnande af den nuvarande jordbrukskrediten eller skapande af en ny form för tillgodoseende af kommunernas lånebehof.

• Vid detta förhållande — fortsätter utskottet — gäller det att bedöma, huruvida kommunernas lånebehof är af den art, att dess tillgodoseende är ett statsintresse. I likhet med hvad förut i denna fråga inom Riksdagen uttalats, finner utskottet det obestriddigt, att äfven för denna kategori af låntagare ett oundgängligt och berättigadt lånebehof förefinnes och att det äfven ligger i det allmännas intresse, att detta behof fylles på ett sådant sätt, att grundade önskemål rörande bekväm och billig penninganskaffning uppnås. Särskildt gäller hvad nu sagts landskommunerna samt de mindre och medelstora städerna. De större städerna röra sig med så stora lån och hafva i allmänhet tillgång till sådan erfarenhet vid låns anskaffande äfven på utländsk marknad samt åtnjuta där så god kredit, att de kunna åt sig betinga kanske lika förmånliga villkor, som en sammanslutning för kommunalkreditens ordnande väntas kunna åstadkomma. Men så är ej förhållandet med de mindre kommunerna. Små lån äro helt naturligt för den kapitalplacerande allmänheten mindre begärliga och kräfva med nödvändighet relativt högre kostnader. Söka sådana lån sig ut på den utländska marknaden, måste de därför mottagas jämförelsevis ogynnsamt, hvilket åter i sin ordning medför, att landets kredit i dess helhet nedsättes.

Måste det under sådana förhållanden anses vara önskligt, att de smärre kommunerna beredas tillfälle att åtnjuta den utländska lånemarknadens fördelar, synes ett ingripande från statens sida i detta afseende vara berättigadt och nödvändigt samt således en grundlig utredning af hithörande frågor vara erforderlig.

Det är emellertid uppenbart, att de åtgärder, som från statens sida böra vidtagas, icke böra gå ut allenast därpå att främja och underlätta den kommunala upplåningen. Det måste fasthellre hufvudsakligen gälla att dels konsolidera och organisera denna upplåning, dels underlätta densamma i den mån den är nödvändig för tillgodoseende af hvad man skulle kunna kalla legitima kommunala lånebehof. Det torde nämligen icke kunna förnekas, att kommuner understundom upptagit lån för ändamål, som antingen bort tillgodoses genom skattemedel eller också afsett mer eller mindre tydliga lyxbehof.

Skulle en utredning i det afseende, som här ifrågasättes, utvisa, att

en kommunal lånekassa i angifvet syfte lämpligen bör upprättas, finner utskottet det därför, med hänsyn till landets kredit och finansiella ställning, att såsom oeftergiftigt villkor därvid uppställas, att ifrågvarande låneverksamhet blir reglerad genom ganska noggranna och restriktiva bestämmelser.»

Utskottet angifver därefter på följande sätt i korthet några af de synpunkter, hvilka i sådant afseende borde enligt utskottets åsikt komma under beaktande.

»Som bekant kunna våra kommunallån — yttrar utskottet — delas i två kategorier, nämligen korta lån på högst två år, till hvilkas upptagande icke erfordras Konungens medgifvande, samt längre lån, för hvilka dylikt medgifvande erfordras. Till dessa former för kommunala förbindelser kan läggas en tredje, nämligen borgensförbindelser.

Nu tillämpas med afseende på kommunal skuldsättning ofta nog det tillvägagångssättet, att för lånebehofvens täckande till en början korta, tillfälliga lån upptagas. Med den så ådragna sväfvande skulden opererar kommunen ofta i flera år med omsättningar och ökningar, till dess att man äntligen besluter att förvandla den sväfvande skulden till fast, vare sig i form af obligationslån eller icke. För detta ändamål går kommunen in till Konungen, som då svärligen kan annat än bifalla ansökningen. Den sväfvande skulden har nämligen ofta vuxit till ett sådant belopp och är så öfverhängande, att ett afslag skulle betyda kommunens ruin.

Då sålunda emellertid genom anlitande af den tillfälliga upplåningen Konungens pröfning och fastställelse, det vill säga Konungens rätt att medgifva eller afslå upptagande af längre lån, i verkligheten helt enkelt kan omintetgöras, synes rätten till upptagande af tillfälliga lån böra inskränkas.»

Utskottet uttalar sig sedan angående det sätt, hvarpå en dylik inskränkning lämpligen borde genomföras, och fortsätter därpå:

»Man har vidare mot det nuvarande tillståndet anmärkt, att dels alla af en kommun upptagna lån hafva samma rätt gentemot kommunen, dels inga former finnas stadgade för indrifning af fordringar hos en kommun.

Otvifvelaktigt är, att sådana förhållanden kunna inträffa, att en kommun kommer på obestånd. Sådant har visserligen icke hittills hänt i vårt land, och om lämpliga restriktiva åtgärder i af utskottet här antydt syfte vidtagas, torde sannolikheten därför väsentligen minskas, men möjligheten däraf torde dock icke kunna förnekas. Emellertid synas för dylikt fall vår gällande utsökningslags bestämmelser icke vara fullt tillräckliga.

Det är således obestämdt, huruvida en fordringsägare har rätt att låta utmäta en kommuns samfällda fasta och lösa egendom, äfven sådan som nödvändigt erfordras för dess verksamhet såsom kommun, till exempel kyrka, skolhus, eldsläckningsmateriel, eller om för skuldens gäldande uttaxering skall ske, på en gång eller på annat sätt. Förtydligande bestämmelser i dessa afseenden torde vara nödvändiga i sammanhang med ordnande af en kommunal lånekassa.

I sammanhang härmed har framhållits önskvärdheten af stadganden om viss förmånsrättsordning mellan olika lån, upptagna af samma kommun. En kommun, som, förut skuldfri, upptager ett lån, kan nämligen därefter, under annan finansledning, lätt tänkas genom en senare hejdlös skuldsättning för improduktiva ändamål försätta den förste långgifvaren i en lika oväntad som oangenäm situation.

En annan anmärkning gäller de kommunala borgensförbindelserna, om hvilka våra kommunallagar icke innehålla några som helst stadganden. Rörande betingelserna för ingående af borgensförbindelser har praxis varit olika, i det att kommun ibland ansett sig böra begära kungligt tillstånd att ikläda sig dylik borgen, ibland icke. Gifvetvis måste emellertid en borgensförbindelse i detta afseende likställas med vanlig skuldförbindelse och sålunda kommunallagarne förtydligas med en bestämmelse, att samma regler, som gälla för upptagande af kommunala lån, jämväl böra gälla för ingående af kommunala borgensförbindelser.

Slutligen torde kontrollen öfver upptagande af lån behöfva skärpas. Noggrannare utredning än hittills i allmänhet förekommit måste företagas beträffande ändamålet med de olika kommunernas upplåning, och detta är af desto större betydelse, när det gäller att uppträda på den utländska lånemarknaden.

Att under nu angifna förutsättningar anordna en central låneanstalt med uppgift att på bästa och billigaste sätt tillgodose kommunernas lånebehof, finner utskottet kunna medföra gagn ej blott för kommunerna, utan äfven för landet i dess helhet. Utskottet instämmer därför i det af herr Rune i hans motion gjorda uttalandet, att därmed ej mindre skulle beredas kommunerna tillgång till den billigast möjliga upplåning, då sådan vore oundgängligen nödig, än äfven ur det allmänna intresse denna upplåning så skulle ordnas, att den största möjliga sparsamhet befordrades och olämplig skuldsättning så mycket som möjligt förebyggdes.»

Utskottets utlåtande var emellertid ej enhälligt. Tre reservanter yrkade afslag utan anförande af någon motivering, och två reservanter fram-

ställdes samma yrkande under uttalande i hufvudsak, att det vore betänkligt att i konkurrensen mellan de obligationer, som utfärdades af riksgäldskontoret, allmänna hypoteksbanken och den då planerade stadshypotekskassan, insätta ytterligare en grupp obligationer, som skulle likställas med de nyssnämnda; att det kunde innebära våda för landets välfärd och skada statens kredit att skapa nya möjligheter till skuldsättning i utlandet; att något behof af statens mellankomst i förevarande afseende ej föreläge, då de större städerna kunnat direkt placera sina lån i utlandet på fullt så goda villkor, som en central låneanstalt kunde åstadkomma, och de mindre kommunerna finna sina lånebehof tillgodosedda hos kassor och försäkringsbolag, hvarjämte genom stadshypotekskassans inrättande ytterligare kapital borde kunna för de kommunala lånebehofven lediggöras; samt att, medan statens upplåning ej borde afse annat än produktiva ändamål, det ej vore möjligt att betrakta kommunernas upplåning såsom alltid afseende sådana ändamål.

Vid ärendets behandling inom kamrarna blef utskottets hemställan af Första kammaren afslagen med 74 röster mot 49, hvaremot Andra kammaren med 110 röster mot 77 uttalade sig för den af utskottet föreslagna utredningen. Frågan om en kommunal lånekassa hade sålunda äfven vid 1909 års riksdag förfallit. Däremot — och detta torde i sin mån förklara utgången af frågan om den kommunala lånekassan — biträdde Riksdagen i hufvudsak det af Kungl. Maj:t framlagda förslaget om en stadshypoteksanstalt. I öfverensstämmelse därmed utfärdades sedermera den 5 juni 1909 särskilda kungl. förordningar angående konungariket Sveriges stadshypotekskassa och angående grunderna för stadshypoteksföreningars bildande och verksamhet, hvarigenom, och sedan den nya låneanstalten i början af år 1910 trädte i verksamhet, frågan om tillgodoseende af städernas och de stadsliknande samhällenas lånebehof nått fram till sin lösning.

Äfven vid 1910 års riksdag väcktes af herr Rune motion angående utredning och förslag rörande inrättande af en kommunal lånekassa, hvilken motion hänvisades till behandling af sammansatt stats- och bankoutskott. Utskottet tillstyrkte för sin del en skrifvelse till Kungl. Maj:t med begäran om utredning i ämnet och anförde till stöd bland annat följande.

»I öfverensstämmelse med den uppfattning, som uttalats i ofvan återgifna utlåtande vid 1909 års riksdag anser äfven utskottet, att det ligger i det allmännas intresse, att kommunernas lånebehof fylles på ett sådant

1910 års riksdag.

1910 års utskott.

sätt, att grundade önskemål rörande bekväm och billig penninganskaffning uppnås. Då kommunerna fått sig ålagda åtskilliga funktioner, hvilkas fullgörande är att anse såsom ett verkligt statsintresse, synes det berättigadt, att staten äfven i någon mån bidrager att för kommunerna underlätta anskaffandet af de medel, som lämpligen böra i låneväg uppbringas. Särskildt gäller detta hvad beträffar landtkommuner och de mindre eller de medelstora städerna. De större städerna däremot åtnjuta redan en sådan kredit å lånemarknaden, att för dem statens garanti synes mindre erforderlig.

Majoriteten inom fullmäktige har i sitt yttrande såsom skäl för afslag å motionen bland annat uttalat, att för närvarande några nämnvärda svårigheter att på skäliga villkor placera kommunallån icke syntes vara för handen. Enligt utskottets mening kan emellertid en tillfälligtvis rådande lättnad å lånemarknaden ingalunda utgöra något skäl för att afböja den ifrågasatta utredningen. Ställningen på penningmarknaden kan lätt nog undergå väsentliga förändringar, och utskottet anser det vara en gifven fördel, om en sådan utredning som den nu föreslagna kan igångsättas utan trycket af öfverhängande finansiella svårigheter.

I anslutning till den af minoriteten inom fullmäktige uttalade åsikt finner utskottet äfven i den nu beslutade begränsningen af kommunernas rätt att upptaga korta lån en ytterligare anledning att tillmötesgå förslaget om utredning angående en kommunal låneanstalt. Behovvet af en sådan anstalt torde nämligen framträda mera i samma mån, som kommunerna tvingas till en skyndsam fondering af sina lån. Det synes ej heller vidare lämpligt, om, på samma gång detta kraf blifvit i statens eget intresse ställt på kommunerna, ingenting från statens sida blefve åtgjort för att underlätta en sådan fondering. Å andra sidan innebär den genomförda begränsningen i rätten att upptaga lån en viss garanti för att en eventuell kommunal låneanstalt icke skall leda till onödigtvis ökad skuldsättning.

Då utskottet sålunda, i likhet med såväl sammansatta stats- och bankoutskottet vid 1909 års riksdag som minoriteten inom fullmäktige, anser goda skäl tala för en utredning i motionens syfte, har utskottet emellertid ingalunda förbisett, att genom den nya statshypotekskassans bildande frågan om en särskild kommunal låneanstalt kommit i ett väsentligen förändradt läge. Därom synes nämligen ej mer än en mening råda, att det vore olämpligt, om tre lika ställda och af staten garanterade låneanstalter skulle komma att uppträda på lånemarknaden, konkurrerande både med hvarandra inbördes och med staten. Utredningen bör sålunda, på sätt

äfvén framhålles af minoriteten inom fullmäktige, afse, huruvida och på hvad sätt med undvikande af en dylik eventualitet kommunernas lånebehof må kunna tillgodoses. Bland de olika sätt, hvarpå denna fråga synes kunna lösas, har under ärendets föregående behandling i främsta rummet framhållits önskvärdheten af en central låneanstalt såsom ett slags öfverbyggnad på de numera befintliga båda hypoteksanstalterna för landt- och stadsfastigheter. Man har äfvén antydt möjligheten däraf, att endera af dessa båda anstalter skulle vid sidan af sin egentliga lånerörelse inrätta en särskild afdelning för lån till kommuner.

Hvad i öfrigt beträffar omfattningen af en blifvande utredning, får utskottet i allo ansluta sig till de synpunkter, hvilka här ofvan återgifvits ur det sammansatta stats- och bankoutskottets utlåtande vid föregående års riksdag».

Mot betänkandet hade sex af utskottets ledamöter reserverat sig med yrkande att motionen icke måtte bifallas.

Första kammaren godkände utan votering reservanternas yrkande, hvaremot Andra kammaren med 108 röster mot 90 biföll utskottets hemställan.

Hvad beträffar frågan om kommunernas lånebehof, är från tiden efter 1909 års riksdag att omförmåla ytterligare utredning af det mot slutet af år 1908 väckta förslaget om begränsning af kommunernas fria lånerätt, en utredning, som resulterade i Kungl. Maj:ts till 1910 års riksdag aflåtna proposition (nr 86) med förslag till lag angående ändrad lydelse af vissa paragrafer i kommunallagarna. Med anledning af denna proposition har Riksdagen beslutit sådan ändring af de ifrågavarande paragraferna, att från början af år 1913 kommunernas rätt att utan Kungl. Maj:ts särskilda medgifvande upptaga lån begränsas till sammanlagdt det belopp, som motsvarar skillnaden mellan å ena sidan en tiondel af den sammanlagda inkomst, för hvilken kommunalutskylder skolat för sistförflutna året utgöras, och å andra sidan den summa, som för nämnda år beslutits skola i kommunen anskaffas genom uttaxering, dock med frånräknande af eventuell uttaxering för folkskoleväsen och barnavård. Genom detta beslut har sålunda äfvén frågan om inskränkning i kommunernas lånerätt blifvit löst. Enligt hvad som framgår af det vid Kungl. Maj:ts ofvannämnda proposition fogade utdrag af protokollet öfver civilärenden den 11 mars 1910, hade i sammanhang med detta ärende äfvén anmälts, att af stadsförbundets styrelse hos Kungl. Maj:t gjorts framställning om utredning

jämväl af frågan om en af staten understödd lånekassa för kommunerna. Enligt hvad utskottet inhämtat, har Kungl. Maj:t den 11 november samma år låtit berörda ärende sig föredragas och därvid, sedan erinradt blifvit, att ifrågavarande utredning i främsta rummet torde böra afse omfattningen af behovet af en kommunal lånekassa, äfvensom sättet för dess tillgodoseende, hvarvid det vore af särskildt intresse att vinna upplysning om de önskemål och den uppfattning, som i de båda angifna afseenden gjorde sig gällande bland de af frågan närmast berörda, samt denna undersökning, hvars resultat torde kunna tjäna till ledning för bedömande af frågan, huruvida staten borde fullfölja den fortsatta utredning, som för sakens klarläggande vore erforderlig, lämpligen syntes kunna verkställas af just de af frågan närmast berörda, icke funnit skäl bifalla den nu gjorda framställningen.»

Utskottet.

Motionärens förevarande framställning afser till skillnad mot hans föregående förslag i ämnet, att den ifrågasatta allmänna utredningen skulle i första hand gå ut på en undersökning, huruvida och på hvilket sätt den förändring skulle kunna vidtagas i fråga om konungariket Sveriges stadshypotekskassa, att kassan kunde utlämna lån till kommuner. I detta afseende har styrelsen för nämnda kassa, enligt hvad dess här ofvan återgifna yttrande utvisar, framhållit, att förutsättningen för att under form af en till kassan hörande afdelning eventuellt anordna en här afsedd låneanstalt vore den, att ifrågavarande afdelning med afseende å ansvarigheten för ingångna förbindelser skilldes från stadshypotekskassans öfriga verksamhet. I denna omständighet synes utskottet ligga ett afsevärdt hinder för en tillfredsställande lösning af den föreliggande frågan. Med en dylik förutsättning läser nämligen icke kunna åstadkommas sådan utredning, att därigenom skulle kunna aflägsnas den olägenhet, som torde blifva en följd af ett bifall till förslaget eller att ett nytt slag af obligationer med i viss mån statsgaranti skulle införas på lånemarknaden. Och det torde icke kunna förnekas, att detta kan hafva ett mindre gynnsamt inflytande såväl på placeringen af våra statslån som ock på vår utländska kredit i allmänhet.

Men äfven en annan omständighet, som för öfrigt icke heller af motionären förbisetts, förtjänar att i detta sammanhang tagas under särskildt öfvervägande, nämligen frågan om sättet att af en kommun på laglig väg uttaga fordran samt om en viss förmånsrättsordning mellan olika lån. Denna fråga synes nämligen vara af så allvarlig beskaffenhet, att

en utredning, på sätt i motionen afses, svårligen lärer kunna ifrågasättas utan att man på förhand gjort sig reda för och angifvit de synpunkter, som därvid böra vara bestämmande och hvarigenom ett godt resultat skulle kunna uppnås utan att förtroendet till den nya låneanstalten blefve rubbadt.

Med afseende å hvad sålunda blifvit anfördt finner sig utskottet, som ingalunda underkänner sträfvandet att genom centralisation gifva stadga åt den kommunala upplåningen, böra afstyrka bifall till motionen.

Utskottet hemställer alltså,

att förevarande motion II: 83 icke måtte af Riksdagen bifallas.

Stockholm den 10 maj 1911.

På det sammansatta utskottets vägnar:

F. CL:SON WACHTMEISTER.

Reservation

af herrar *Olsson* i Fläsbro, *Thor*, *Christiernson* och *Rune*, hvilka anförde:

»Med åberopande af de skäl för bifall till motionen, hvilka vid ärendets behandling såväl i år som föregående år förekommit, hemställa vi, att Riksdagen måtte med anledning af motionen besluta i skrifvelse till Kungl. Maj:ts anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta utreda, huruvida och på hvilket sätt den förändring skulle kunna vidtagas i fråga om konungariket Sveriges stadshypotekskassa, att denna kassa erhöle rätt och genom statens ytterligare ekonomiska stöd äfven förmåga att utlämna lån jämväl åt Sveriges kommuner, hvilken utredning för fullständighetens skull äfven bör afse frågan, huruvida på annat och lämpligare sätt en allmän lånekassa för Sveriges kommuner kan inrättas, och att, såvida utredningen därtill gifver anledning, för Riksdagen framlägga förslag i ämnet; samt att Riksdagen för sagda utrednings verkställande må för år 1912 på

extra stat under sjunde hufvudtiteln anvisa ett förslagsanslag af femtusen kronor.»

Herr *Ekman* i Mogård har begärt få antecknad, att han ej deltagit i detta ärendes behandling inom utskottet.
