

Nr 14

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående vissa ändringar i lagen om kommunalförbund.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 145 i första kammaren av herrar *Jansson* och *Palm* samt nr 180 i andra kammaren av herr *Sköldin* m. fl. hemställes, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en skyndsam ändring av lagen om kommunalförbund, innebärande *dels* att kommunalförbund beredes möjlighet att upptaga lån på samma sätt som gäller för primärkommun, *dels ock* att kommunalförbund är skyldigt att årligen hålla endast ett obligatoriskt fullmäktigsammanträde».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Av Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund avgivna yttranden över motionerna ha såsom bilagor fogats vid detta utlåtande.

De av motionärerna väckta frågorna om kommunalförbunds lånerätt samt om antalet obligatoriska sammanträden behandlas i fortsättningen var för sig.

1. Kommunalförbunds lånerätt

Enligt 4 § lagen den 31 maj 1957 om kommunalförbund skall för sådant förbund finnas förbundsordning, vilken skall innehålla bestämmelser bl. a. om den rätt att upptaga lån, som finnes böra medgivas förbundet. Förbundsordningen, som enligt 21 § fastställles av länsstyrelsen, skall även ange det högsta belopp förbundet må upplåna. Varje särskilt beslut om upplåning måste alltså beloppsmässigt rymmas inom den sålunda fastställda ramen. Vidare stadgas i 18 §, att kommunalförbund ej utan Konungens medgivande må upptaga lån i annat fall än i 59 § första stycket kommunallagen sägs. Sistnämnda stadgande berättigar kommun att upptaga lån av statsmedel, som av Konungen beviljats kommunen, så ock, i den omfattning och på de villkor Konungen bestämmer, lån av statsmedel, som beviljats kommunen av statlig myndighet. Kommuns underställningsfria lånerätt i övrigt regleras *dels* i 58 § *dels* i 59 § andra stycket kommunallagen. Jämlikt 58 § äger kommun upptaga lån intill ett sammanlagt belopp motsvarande för varje å kommunen belöpande skattekrona enligt den under nästföregående år fastställda taxeringen en utdebitering av sju kronor, såvitt angår i landsting ej deltagande stad, och en utdebitering av fem kronor, såvitt angår annan kommun. Lån, som här avses, skall vara ställt att återbetalas inom fem år och, därest lånetiden är mer än ett år, att årligen avbetalas; dock må kommun

vid förvärv av intecknad egendom övertaga betalningsansvar även för sådan i egendomen intecknad gäld, som är ställd att betalas inom längre tid eller i annan ordning. Kommun äger ock upptaga lån, vilket enligt uttryckligt beslut skall användas för att gälda äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer, som gälla för det äldre lånet. Med lån avses i denna paragraf även borgen. Enligt 59 § andra stycket äger kommun därjämte, i den omfattning och på de villkor Konungen bestämmer, åtaga sig ansvarighet gentemot staten för lån, som av statsmedel beviljas annan än kommunen, så ock borgensansvar för lån åt bostadsföretag, som godkänts för statlig belåning.

Den lag om kommunalförbund, som tillkom år 1957, ersatte lagen den 13 juni 1919 om kommunalförbund. Även enligt 1919 års lag skulle i förbundsordningen angivas den rätt att upptaga lån, som fanns böra medgivas förbundet. Ett förbund kunde således antingen vara utan lånerätt eller ha medgivits en till visst belopp begränsad lånerätt. Däremot fanns i lagen ej någon bestämmelse om att kommunalförbunds beslut om upplåning skulle underställas Kungl. Maj:t. I praxis skedde emellertid sådan underställning.

År 1953 tillkallades särskilda sakkunniga med uppdrag att bl. a. verkställa översyn av 1919 års lagstiftning om kommunalförbund. De sakkunniga, som antogo benämningen kommunalförbundskommittén, föreslogo i sitt år 1956 avgiva betänkande (SOU 1956:19), att kommunalförbund alltjämt skulle ha rätt att upptaga lån i den utsträckning, som angåves i förbundsordningen. Som motiv härför anförde kommittén i huvudsak följande:

Vare sig det gäller en större kapitalutgift eller ett tillfälligt behov av rörelsekapital för ett kommunalförbund kan principiellt sett göras gällande, att det skall stå envar av medlemskommunerna fritt att själv avgöra, huruvida den skall anskaffa nödigt tillskott kontant genom utdebitering eller utnyttjande av eventuella fonder eller om den för ändamålet skall upptaga ett lån. Konsekvensen härav skulle då närmast bliva, att kommunalförbundets lånerätt helt bör borttagas. En sådan åtgärd torde emellertid få anses alltför långtgående. Stundom kan det vara mera praktiskt, att kommunalförbundet upptar ett lån än att medlemskommunerna var för sig skola anskaffa på dem belöpande andel av de behövliga medlen. Detta gäller framför allt, då det behövliga kapitalet är så stort, att ej heller medlemskommunerna rimligtvis kunna uppbringa erforderliga medel utan att själva upptaga lån. — — — — Om förbundet medges lånerätt, bör denna alltid maximeras till ett visst belopp. Att under nämnda förutsättningar tillerkänna kommunalförbund lånerätt synes så mycket mindre ägnat att väcka betänkligheter, som den representativa ställning och sammansättning, som förbundsfullmäktige enligt kommitténs förslag komma att få, möjliggör för dessa att förskaffa sig nödig totalöverblick över medlemskommunernas finanspolitik och att till denna söka anpassa förbundets ekonomiska åtaganden.

Sedan kommittén funnit den praxis välgrundad, enligt vilken kommunalförbunds lånebeslut underställdes Kungl. Maj:ts prövning, fortsatte kommittén:

Om offentlig myndighet fastställer en förbundsordning, däri förbundet medges viss lånerätt, har den därmed icke godkänt, att lån intill angivet

belopp må upptagas. Detta följer redan därav, att det är olika myndigheter, som ha att fastställa förbundsordningen och medge rätt att upptaga lån. En bestämmelse om lånerätt har icke annan innebörd, än att den anger den gräns, inom vilken förbundet äger binda förbundsmedlemmarna. Underställningen har ett annat syfte, bl. a. att pröva huruvida upplåningen från allmän synpunkt är lämplig och i vad mån kommande generationer böra belastas, vilket senare tar sig uttryck i fastställande av lånetider. Att tillerkänna kommunalförbunden underställningsfri lånerätt i analogi med bestämmelserna i 58 § kommunallagen, anser kommittén icke nödvändigt och knappast möjligt. Även framdeles synes böra gälla, att kommunalförbunds lån skola underställas Kungl. Maj:ts prövning.

I den proposition (nr 150) med förslag till lag om kommunalförbund m. m., som framlades vid 1957 års riksdag, anslöt sig föredragande departementschefen — liksom det stora flertalet remissinstanser — till kommunalförbundskommitténs uppfattning, att det vore mest praktiskt att ge kommunalförbunden rätt att med Kungl. Maj:ts tillstånd upptaga lån i den utsträckning, som bestämdes i förbundsordningen. Däri borde enligt departementschefens mening alltid anges det högsta belopp förbundet ägde upplåna. Däremot ansåg departementschefen på de av kommittén anförda skälen, att kommunalförbund icke borde medgivas någon underställningsfri lånerätt.

I samband med propositionen väcktes motioner (I: 504 och II: 645), i vilka bl. a. hemställdes, att det framlagda förslaget måtte kompletteras så till vida, att kommunalförbunden berättigades till viss underställningsfri lånerätt i huvudsaklig överensstämmelse med vad som gällde för kommun. Såsom motivering anfördes i motionerna bl. a. att, enär avsikten med lagförslaget vore att möjliggöra större användning av kommunalförbund än hittills, det vore angeläget, att förvaltningsformen gjordes så smidig som möjligt, att ett kommunalförbund med ett flertal omfattande verksamhetsgrenar icke sällan måste komma i situationer, då kortfristiga förlagsmedel måste anskaffas samt att det i sådana situationer komme att verka alltför osmidigt att behöva avvakta Kungl. Maj:ts tillstånd.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 17) över propositionen och de i ämnet väckta motionerna tillstyrkte konstitutionsutskottet att lånebeslut, som fattats av kommunalförbund, skulle underställas Kungl. Maj:ts prövning. Utskottet fann emellertid uppenbart, att kommunalförbund, liksom kommun, skulle kunna utan underställning upptaga lån av statsmedel, som beviljats av Kungl. Maj:t eller, efter bemyndigande av Kungl. Maj:t, av statlig myndighet. Utskottet föreslog därför att stadgande härom infördes i lagen. Däremot ansåg sig utskottet icke kunna tillstyrka motionärernas hemställan att kommunalförbund även i övrigt skulle få underställningsfri lånerätt i huvudsaklig överensstämmelse med vad som gällde för kommun. Utskottet erinrade om att enligt 58 § kommunallagen den underställningsfria lånerätten för kommun vore ställd i relation till skatteunderlaget inom kommunen. Enligt förslaget till lag om kommunalförbund skulle beskattningsrätt icke tillkomma sådant förbund. Följaktligen skulle lånerätten icke kunna ställas i relation till något skatteunderlag. Enligt utskottets mening skulle

därjämte en underställningsfri lånerätt för kommunalförbund uppenbarligen leda till inskränkningar i medlemskommunernas underställningsfria lånerätt.

Motionärerna ha huvudsakligen anfört att den omständigheten, att kommunalförbund saknar underställningsfri lånerätt skapat stora svårigheter för vissa förbund att fullgöra sina arbetsuppgifter. Medelsbehovet kan icke täckas med den skyndsamhet, som förhållandena i regel kräva, om de nuvarande formella kraven för upptagande av lån skola efterföljas. Härigenom kan kommunalförbundet komma i en mycket prekär situation, som kan äventyra icke blott handhavandet av förbundets egen verksamhet utan även andra kommunala eller icke-kommunala angelägenheter, som äro beroende av kommunalförbundet.

Svenska stadsförbundet har tillstyrkt, att de i motionerna aktualiserade spörsmålen om kommunalförbunds lånerätt bli föremål för förnyad utredning. Svenska landskommunernas förbund har jämväl tillstyrkt utredning om ändrade regler för sådan lånerätt.

Ehuru spörsmålet om kommunalförbunds lånerätt varit föremål för övervägande vid tillkomsten av 1957 års lagstiftning, finner utskottet, att såväl i motionerna som i de av Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund avgivna yttrandena sådana skäl anförts för förnyad utredning av frågan om underställningsfri lånerätt för kommunalförbund, att utskottet anser sig böra tillstyrka en utredning i ämnet. Utskottet finner det emellertid angeläget framhålla, att en sådan utredning av skilda skäl bör bli förutsättningslös.

2. Antalet obligatoriska sammanträden

Enligt 9 § kommunalförbundslagen skola förbundsfullmäktige årligen hålla minst tre sammanträden. Vid sammanträde före utgången av juni månad fattas beslut i anledning av berättelsen om föregående års räkenskaper och förvaltning. Vid sammanträde i augusti månad fastställles förbundets utgifts- och inkomststat, och vid sammanträde i december månad förrättas val till de befattningar inom förbundet, vilka bli lediga vid årets slut.

Motionärerna ha anfört, att föreskriften om tre obligatoriska sammanträden per år i praktiken visat sig medföra betydande olägenheter samt att en ordning med allenast ett obligatoriskt sammanträde årligen vore till fyllest.

Enahanda synpunkter som de av motionärerna anförda ha framförts av regionplanenämnden i Stockholmstraktens regionplaneförbund i en den 25 juni 1959 dagtecknad, till statsrådet och chefen för inrikesdepartementet ställd skrivelse, vari regionplanenämnden hemställt om vissa förenklingar i lagen om kommunalförbund. Regionplanenämndens framställning, som i detta hänseende överensstämmer med den av motionärerna i förevarande del väckta frågan, är för närvarande beroende på Kungl. Maj:ts prövning. Med

hänsyn härtill är någon skrivelse i motionernas syfte i denna del icke av behovet påkallad.

*

Under hänvisning till vad utskottet i det föregående anfört får utskottet därför hemställa,

1) att riksdagen i anledning av motionerna I: 145 och II: 180 i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa om förut-sättningslös utredning av frågan om underställningsfri låne-rätt för kommunalförbund; samt

2) att motionerna I: 145 och II: 180, i den mån de ej blivit besvarade genom vad utskottet ovan under 1) hemställt, ej måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 8 april 1960

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Ollén*, Olsén, Sveningsson, fru Segerstedt-Wiberg*, herrar Erik Olsson, Nils-Eric Gustafsson, Axel Emanuel Andersson* och Palm; samt

från andra kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Magnusson i Tumhult, von Friesen*, Jonsson i Haverö, Hammar*, Andersson i Linköping, Alemyr, Henningsson i Hälsingborg*, fruar Sjöqvist och Thunvall.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Sveningsson* och *Magnusson i Tumhult* samt fru *Sjöqvist*, vilka inom utskottet yrkat, att, enär tillräckliga skäl för närvarande ej kunna anses föreligga till ändring i den år 1957 genomförda lagstiftningen i ämnet, utskottet måtte avstyrka förevarande motioner.

Till Riksdagens konstitutionsutskott

Sedan Svenska stadsförbundet beretts tillfälle att avgiva yttrande över det i de likalydande motionerna I: 145 av herrar Jansson och Palm samt II: 180 av herr Sköldin m. fl. väckta förslaget om ändrade bestämmelser i fråga om kommunalförbunds upplåningsrätt, får stadförbundets styrelse anföra följande.

Gällande lagstiftning om kommunalförbund ger inte kommunalförbund någon generell lånerätt, vare sig underställningspliktig eller underställningsfri. För att ett kommunalförbund över huvud taget skall äga lånerätt erfordras bestämmelse härom i förbundsordningen, vilken då skall ange det högsta belopp förbundet må upplåna. En sådan bestämmelse om lånerätt har — såsom kommunalförbundskommittén uttrycker saken — »icke annan innebörd, än att den anger den gräns, inom vilken förbundet äger binda förbundsmedlemmarna». Varje särskilt beslut om upplåning måste alltså beloppsmässigt rymmas inom den sålunda fastställda ramen. Vidare gäller, att upplåningsbesluten i princip är underställningspliktiga. Undantag från underställningsskyldigheten är medgivet blott i fråga om beslut avseende lån av statsmedel, som beviljats kommunalförbund av Konungen eller, i den ordning och på de villkor Konungen bestämmer, av statlig myndighet.

Det i motionerna först aktualiserade spørsmålet om att kommunalförbunden borde tillerkännas underställningsfri lånerätt i likhet med vad som gäller för kommunerna var under prövning i samband med tillkomsten av 1957 års kommunalförbunds lag. Kommunalförbundskommittén fann för sin del inte nödvändigt och knappast möjligt att tillerkänna förbunden en lånerätt av detta slag. Kommitténs mening delades av departementschefen. Under riksdagsbehandlingen hemställdes emellertid i motioner om komplettering av det föreliggande lagförslaget med bestämmelser om rätt för kommunalförbund till viss underställningsfri lånerätt i huvudsaklig överensstämmelse med reglerna för kommuns lånerätt. Konstitutionsutskottet ansåg sig dock inte kunna tillstyrka denna hemställan och återopade därvid, att den underställningsfria lånerätten för kommun är ställd i relation till skatteunderlaget i kommunen, att lånerätten för kommunalförbund inte skulle kunna ställas i relation till något skatteunderlag, eftersom kommunalförbund inte skulle äga beskattningsrätt, och att en underställningsfri lånerätt för kommunalförbund uppenbarligen skulle leda till motsvarande inskränkningar av medlemskommunernas underställningsfria lånerätt. Vad utskottet anfört godkändes av båda kamrarna.

Enligt styrelsens mening har givetvis de skäl, som sålunda framfördes mot tanken på att införa en underställningsfri lånerätt för kommunalförbund, allttjämt tyngd. Någon särskild metod för att bestämma gränserna för kommunalförbunds rätt att underställningsfritt upptaga lån har inte anvisats i de nu föreliggande motionerna. Måhända skulle det dock vara möjligt att tillskapa en ordning, som skulle innebära, att kommunalförbund utan underställning ägde upptaga lån till belopp motsvarande viss del av den förbundsmedlemmarna tillerkända underställningsfria lånerätten och bestämd efter ett genomsnittsvärde för berörda kommuner. Även om en sådan lösning kanske skulle bli alltför komplicerad eller bjuda på svårigheter, som här inte kan överblickas, vill styrelsen understryka, att kritik av den nuvarande ordningen är fullt berättigad. Det synes styrelsen väl motiverat, att någon ändring kommer till stånd. För att lösa speciella problem av stor

praktisk betydelse visar sig ju stundom en enstaka kommun vara en för liten enhet, och kommunalförbund kan då vara den enda möjlighet som står till buds. Under dessa förhållanden måste kommunalförbundet ha de nödvändiga resurserna för att kunna arbeta, och en viss, möjligen begränsad rätt till underställningsfria lån ter sig då i hög grad angelägen. Det skulle enligt styrelsens mening knappast få vådliga konsekvenser, om för kommunalförbundens del en viss underställningsfri lånerätt medgäves *utöver* vad de enskilda kommunerna åtnjuter.

I motionerna förordas i andra hand, att kommunalförbund skulle ges rätt att med Kungl. Maj:ts tillstånd upptaga kortfristiga lån, som kan användas i form av byggnadskreditiv eller som tillfälliga förlagsmedel över huvud. I detta avseende vill styrelsen framhålla, att i den mån fråga är om ändamål, som enligt gällande lånepraxis anses böra få finansieras med lånemedel, kommunalförbundslagens stadganden inte reser några hinder mot en sådan lånerätt, vilken ju förutsätter nådigt medgivande i det enskilda fallet. Enligt gällande regler har sålunda även kommunalförbund möjlighet att erhålla lånetillstånd, som avser kortfristiga lån. Däremot torde kommunalförbund inte kunna påräkna Kungl. Maj:ts medgivande att upplåna medel för att täcka behovet av rörelsekapital. Tillskapandet av en lånerätt av dylikt slag, som alltså bleve en motsvarighet till vad som inrymmes inom kommunernas underställningsfria lånerätt, skulle säkerligen vara av värde. Om kommunalförbund ges en efter särskilda grunder fastställd generell lånerätt utan underställningsplikt, skulle nämnda behov givetvis kunna bli tillgodosett. Skulle denna väg åter visa sig icke vara framkomlig, synes motionärernas förslag på denna punkt knappast kunna förverkligas annat än genom en ändrad praxis vid Kungl. Maj:ts prövning av de ändamål, för vilkas finansiering kommunalförbund må anlita lånemedel.

Under åberopande av det anförda får styrelsen tillstyrka, att de i motionerna aktualiserade frågorna om kommunalförbunds lånerätt blir föremål för förnyad utredning. Stockholm den 7 mars 1960.

Svenska stadsförbundets styrelse

HJ. MEHR

Mats Edling

Bilaga 2

Till Riksdagens konstitutionsutskott

Sedan Svenska landskommunernas förbund beretts tillfälle att avge yttrande över det i likalydande motionerna I: 145 och II: 180 väckta förslaget om ändrade bestämmelser i fråga om kommunalförbunds upplåningsrätt får förbundets styrelse anföra följande.

I motiven till 1919 års kommunalförbundslag förutsattes kommunalförbund kunna ha behov av såväl långfristig och som kortfristig (»löpande») kredit. Lånerätt kunde tillerkännas förbund i förbundsordningen utan att minska omfånget av förbundsmedlemmarnas vid den tiden endast beloppsmässigt begränsade underställningsfria lånerätt. I motsats till 1919 års för-

bundslag medger icke 1957 års att kommunalförbund i förbundsordning tillerkännes rätt till underställningsfri (kortfristig) lånerätt. Såsom skäl här för åberopas i motiven att detta icke vore nödvändigt och knappast möjligt. Ej heller kan förbund tilläggas rätt att ingå borgen.

För egen del anser styrelsen visserligen behov att tillägga kommunalförbund underställningsfri lånerätt enligt 58 § KL som regel icke föreligga. Motionärerna få emellertid anses ha styrkt att sådant behov undantagsvis kan uppstå. Ett ytterligare skäl att biträda deras utredningsyrkande är att frånvaron av rätt att tillägga förbund befogenhet att ingå borgen för socialhjälpslån (14 § Shjl) resp. ikläda sig i 59 § andra stycket KL avsedda förbindelser för närvarande begränsar kommunalförbundsinstitutets användbarhet för interkommunal samverkan på socialvårds- och bostadsförsörjningsområdet. Dessa brister kunde botas om förbundsmedlemmarna erhöles möjlighet att genom bestämmelse i förbundsordning tillägga kommunalförbund dylik underställningsfri låne- och borgensrätt, i fråga om lån och borgen enligt 58 § KL dock högst intill visst i förbundsordningen angivet belopp. Någon anledning att i motsvarande mån begränsa medlemskommunernas egen underställningsfria lånerätt enligt nyssnämnt lagrum synes icke föreligga. Däremot bör kunna övervägas huruvida icke i lag kunde fastslås att denna förbundets underställningsfria lånerätt högst finge uppgå till ett belopp motsvarande medlemskommunernas sammanlagda antal skattekrönor enligt under nästföregående år fastställda taxeringar. Av vad nu sagts framgår att styrelsen varken anser nödvändigt eller lämpligt att tilldelande av underställningsfri låne- eller borgensrätt åt kommunalförbund skall göras beroende av Kungl. Maj:ts prövning och fastställelse. Den prövning länsstyrelse underkastar förbundsordning torde här vara till fyllest.

Vad slutligen angår förslaget att nedbringa antalet obligatoriska sammanträden med kommunalförbunds fullmäktige delar styrelsen visserligen motionärernas åsikt att den nuvarande ordningen med tre årliga sammanträden för regionplaneförbund med stort antal medlemmar kan innebära betydande olägenheter. Detta aktualiserar frågan om icke i förbundsordning för regionplaneförbund undantag skulle kunna medges från ifrågavarande regel, något som kunde ske med stöd av särregler i byggnadslagen. För andra kommunalförbund synes något behov av lagändring icke föreligga på denna punkt.

Under åberopande av vad nu anförts får styrelsen tillstyrka den i motionerna begärda utredningen om ändrade regler för kommunalförbunds lånerätt. Däremot avstyrker styrelsen att kommunalförbunds lagens regler om obligatoriska förbundsfullmäktigesammanträden ändras.

I styrelsens beslut har ledamoten Pålsson ej deltagit. Stockholm den 18 mars 1960.

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund

RUD. ANDERBERG

Fritz Kaijser