

Nr 24

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag angående ändrad lydelse av 4 och 18 §§ lagen den 31 maj 1957 (nr 281) om kommunalförbund; given Stockholms slott den 19 december 1963.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för denna dag, föreslå riksdagen att antaga härvid fogat förslag till lag angående ändrad lydelse av 4 och 18 §§ lagen den 31 maj 1957 (nr 281) om kommunalförbund.

GUSTAF ADOLF

Rune B. Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att kommunalförbund skall få i huvudsak samma rätt att utan Kungl. Maj:ts medgivande uppta lån och ingå borgen som enligt kommunallagen tillkommer primärkommunerna. Det skall ankomma på förbundsmedlemmarna att i förbundsordningen bestämma om låne- och borgensrätt skall finnas och vilka begränsningar som skall gälla för förbundets låne- och borgensrätt. Underställningsfri kortfristig lånerätt föreslås begränsad till högst 2 kronor för varje på förbundsmedlemmarna sammanlagt belöpande skattekrona samt till vad som är skäligt med hänsyn till arten och omfattningen av förbundets verksamhet och förbundsmedlemmarnas ekonomiska förhållanden.

Förslag

till

L a g

angående ändrad lydelse av 4 och 18 §§ lagen den 31 maj 1957 (nr 281)
om kommunalförbund

Härigenom förordnas, att 4 och 18 §§ lagen den 31 maj 1957 om kommunalförbund skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

4 §.

För kommunalförbund — — — deras tjänstgöringstid;

5) den rätt att upptaga lån, som finnes böra medgivas förbundet;

5) den rätt att upptaga lån eller ingå borgen, som finnes böra medgivas förbundet, med angivande av det högsta sammanlagda belopp, intill vilket lån må upptagas eller borgen tecknas, och i vad mån lån eller borgen som ej fordrar Konungens medgivande må förekomma;

6) den rätt — — — — och förvaltning.

Förbundsordning skall — — — tillhandahålla medel.

Därest förbund skall — — — olika förvaltningsorganen.

Därest förbund har — — — skall ske.

18 §.

Kommunalförbund må ej utan Konungens medgivande upptaga lån i annat fall än i 59 § första stycket kommunallagen sägs.

Kommunalförbund må utan Konungens medgivande upptaga lån intill det sammanlagda belopp, som är skäligt med hänsyn till arten och omfattningen av förbundets verksamhet och till förbundsmedlemmarnas ekonomiska förhållanden, dock, om landstingskommun ej ingår i förbundet, högst med det belopp som motsvarar en utdebitering av två kronor för varje å förbundsmedlemmarna belöpande skattekrona enligt de un-

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

der nästföregående är fastställda taxeringarna. 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 kommunalförbund 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.

Med lån avses i första stycket även borgen.

I övrigt må kommunalförbund ej utan Konungens medgivande upptaga lån eller ingå borgen i andra fall än som avses i 58 § andra stycket och 59 § kommunallagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1964.

Har förbundsordning fastställts före lagens ikraftträdande, må kommunalförbund inom ramen för den i förbundsordningen bestämda lånerätten upptaga lån, som avses i 59 § första stycket kommunallagen, utan hinder av att i förbundsordningen icke särskilt angivits i vad mån sådant lån må upptagas.

*Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Maj:t
Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 19 de-
cember 1963.*

N ä r v a r a n d e:

Statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM, KLING, SKOGLUND, EDENMAN, JOHANSSON, AF GEIJERSTAM, HERMANSSON, HOLM-QVIST, ASPLING, PALME.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Johansson, fråga om *underställningsfri lånerätt för kommunalförbund m. m.* samt anför.

Inledning

Kommunalförbunden kan enligt lagen den 31 maj 1957 om kommunalförbund inte tillerkännas underställningsfri lånerätt i samma utsträckning som jämlikt kommunallagen gäller för kommunerna. Sedan 1960 års riksdag i anledning av motioner hemställt om förutsättningslös utredning av frågan om underställningsfri lånerätt för kommunalförbund (rskr 1960: 226), uppdrog Kungl. Maj:t den 18 november 1960 åt *kommunalrättskommittén* att verkställa den begärda utredningen. Kommittén har i ett i december 1962 avgivet betänkande om Kommunalförbundens lånerätt (SOU 1963: 2)¹ lagt fram förslag till ändringar i lagen om kommunalförbund. Förslaget är enhälligt och kommitténs experter har anslutit sig därtill.

Över betänkandet har efter remiss yttranden avgivits av bostadsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, kammarkollegiet, skolöverstyrelsen, länsstyrelsen i Stockholms län, som bifogat yttranden från två kommunalförbund, länsstyrelserna i Kronobergs, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Västernorrlands län, vilka bifogat yttranden från sammanlagt 28 kommuner, svenska landstingsförbundet, svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund och kommunala finansrådet.

Jag anhåller nu att få taga upp denna fråga till behandling.

¹ Kommunalrättskommittén, som tillkallades med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 23 januari 1959, har vid utarbetandet av betänkandet bestått av landshövdingen Thorwald Bergquist, ordförande, ledamöterna av riksdagens första kammare direktören Carl Albert Anderson och Nils-Eric Gustafsson, ledamoten av andra kammaren direktören C. W. Carlsson samt förutvarande ledamoten av första kammaren kaptenen Axel Mannerskantz och förutvarande ledamoten av andra kammaren kommunaldirektören Olof Wiklund. Experter har varit preceptorn vid Stockholms universitet Fritz Kaijser, förste sekreteraren i svenska stadsförbundet Rolf Romson och direktören i svenska kommunförbundet S. A. Järdler.

Nuvarande ordning

De borgerliga primärkommunernas lånerätt regleras i 58—60 §§ i 1953 års *kommunallag*. I 58 § *första stycket* finns bestämmelse om den allmänna, underställningsfria lånerätten. Denna är till beloppet begränsad. Lån får upptas intill ett sammanlagt belopp motsvarande för flertalet kommuner fem kronor för varje å kommunen belöpande skattekrona enligt den under näst-föregående år fastställda taxeringen samt för städer, som ej deltar i lands-ting, sju kronor per skattekrona. Lånen skall vara ställda att återbetalas inom fem år och att, vid längre lånetid än ett år, avbetalas årligen. Den i bestämmelsen avsedda lånerätten har tillkommit närmast för att tillgodose kommunernas behov av kassaförslag och av medel för finansiering lånevägen under kortare tid av vissa investeringar. Undantag från de stadgade tidsgränserna görs för lån, som övertas vid förvärv av in-tecknad egendom. Lån, som upptas för gäldande av äldre lån, är enligt 58 § *andra stycket* underställningsfria om de enligt uttryckligt beslut skall användas för detta ändamål och återbetalas inom de betalningsterminer, som gäller för det äldre lånet. Några beloppgränser uppställs inte för dessa avlösningslån och kommunerna är också obundna av vad i första stycket stadgas om betalningstider och betalningsordning. Enligt bestämmelsen i 58 § *tredje stycket* skall med lån i 58 § avses även borgen.

Mera speciella fall av underställningsfrihet behandlas i 59 § kommunal-lagen. Enligt 59 § *första stycket* äger kommun utan underställning uppta lån av statsmedel, som beviljas kommunen av Kungl. Maj:t. Vidare må lån av statsmedel, som beviljas av statlig myndighet, och lån för bostads-byggnadsföretag, som godkänts för statlig belåning, upptas i den omfattning och på de villkor Kungl. Maj:t bestämmer. Enligt 59 § *andra stycket* äger kommun åtaga sig ansvarighet gentemot staten för lån, som av statsmedel beviljas annan än kommun, samt borgensansvar för lån åt bostads-byggnadsföretag, som godkänts för statlig belåning. Dessa åtaganden får åga rum i den omfattning och på de villkor Kungl. Maj:t bestämmer. Slutligen äger kommun enligt 59 § *tredje stycket* på de villkor Kungl. Maj:t bestämmer upptaga lån till vatten- och avloppsanläggningar.

Det i 59 § åt Kungl. Maj:t lämnade bemyndigandet att bestämma omfattning och villkor för lånerätt har föranlett utfärdande av särskilda bestämmelser, senast i *kungörelsen den 16 november 1962 (nr 581) med vissa bestämmelser angående kommuns upptagande av lån, m. m.* Enligt kungörelsen äger kommun utan Kungl. Maj:ts medgivande uppta lån samt ikläda sig ansvarighet eller under vissa förutsättningar åtaga sig borgensansvar för lån enligt kungörelsen den 5 oktober 1962 (nr 537) om bostads-lån, kungörelsen samma dag (nr 538) om förbättringslån och kungörelsen den 19 maj 1961 (nr 153) om tvätterilån. Kungörelsen reglerar vidare villkoren för kommuns rätt att utan underställning uppta bottenlån hos bank eller annan kreditinrättning för byggnadsföretag, för vilka beviljats lån

enligt de nämnda lånekungörelserna, och att åtaga sig borgensansvar för byggnadskreditiv och för sekundärlån åt statligt belånade byggnadsföretag. För den underställningsfria lånerätten för vatten- och avloppsanläggningar föreskrivs bl. a. att lånet skall avse nyanläggning inom kommunen för vattenförsörjning och avlopp, vilken inte enbart eller i huvudsak är avsedd för enskilt näringsföretag.

Den underställningskrävande lånerätten behandlas i 60 § *kommunallagen*. Med Kungl. Maj:ts medgivande får enligt denna bestämmelse kommun uppta lån eller ingå borgen även i andra fall än dem som avses i 58 och 59 §§.

Kommunalförbunden kan — med visst undantag — tillerkännas endast underställningskrävande lånerätt. Enligt 18 § *lagen den 31 maj 1957 om kommunalförbund* gäller nämligen att kommunalförbund ej må utan Kungl. Maj:ts medgivande uppta lån i annat fall än i 59 § första stycket *kommunallagen* sägs. Kungörelsen den 16 november 1962 (nr 581) med vissa bestämmelser angående kommuns upptagande av lån, m. m. är avfattad med utgångspunkt i *kommuns* låneförhållanden och innehåller inte några särbestämmelser beträffande kommunalförbunden. — Kommunalförbunden kan inte tilläggas rätt att iklåda sig borgen och andra dylika åtaganden för annans skuld. Enligt 4 § *kommunalförbundsagen* skall förbundsordningen, som enligt 21 § fastställs av länsstyrelsen, innehålla bestämmelser om bl. a. den rätt att uppta lån, som finnes böra medges förbundet. Om kommunalförbund medges lånerätt, bör enligt uttalanden vid bestämmelsens tillkomst det högsta belopp förbundet äger upplåna alltid anges i förbundsordningen.

Enligt kreditmarknadsstatistiska uppgifter, som redovisas i kommunalrättskommitténs betänkande, uppgick primärkommunernas tillfälliga lån vid utgången av 1961 till sammanlagt 511 miljoner kronor. Sammanlagda beloppet av anläggningslån, upptagna med Kungl. Maj:ts tillstånd, uppgick enligt den kommunala finansstatistiken vid utgången av 1960 till 5 492 miljoner kronor. Huvuddelen av lånetillstånden avser planerings- och anläggningsverksamhet, fastighetsförvaltning, industrier och affärsdrivande verk samt undervisnings- och bildningsverksamhet.

F. n. finns omkring 250 kommunalförbund, av vilka de flesta avser polisväsendet. Förbundens sammanlagda långfristiga lån uppgick 1959 till omkring 70 miljoner kronor. Härav belöpte större delen på förbunden för teknisk verksamhet och skolförbunden. Förbundsmedlemmarna i de 11 tekniska förbund, som fanns 1960, hade enligt 1961 års taxering ett sammanlagt skatteunderlag på omkring 36 miljoner kronor och medlemmarna i de 1960 befintliga skolförbunden omkring 9 miljoner.

Kommunalrättskommittén

Reformbehovet

En reform skulle enligt kommittén kunna få endast begränsad betydelse, eftersom antalet kommunalförbund på andra områden än polisväsendet är ringa och eftersom bara ett mindre antal förbund torde behöva en under-

ställningsfri lånerätt. Att fördelarna av en ändring skulle bli förhållandevis begränsade, och det även vid ökad användning av kommunalförbund, anses likväl inte avgörande. Även när det gäller en fri lånerätt måste det bli förbundsmedlemmarnas sak att bestämma om ett förbund skall ha sådan lånerätt eller inte. Förbund, som inte behöver en fri lånerätt, skulle självfallet komma att lämnas utan sådan och för deras vidkommande skulle därför nuvarande ordning lämnas orubbad. Det är kommitténs mening att i detta läge tillräckliga skäl för en reform kan finnas redan om i blott ett begränsat antal fall finns klara behov av en fri lånerätt.

Härefter redovisar kommittén skälen för och emot en reform med utgångspunkt i de intressen som kan beröras av en fri lånerätt.

Från kommunalförbundens egen synpunkt skulle en fri lånerätt enligt kommittén ofta kunna medföra bestämda fördelar. Förbunden skulle er-hålla möjligheter att på enklaste sätt skaffa rörelsemedel och medel för vissa investeringar. Nuvarande ordning anses medföra att särskilda åtgärder — särskilt vid förbundsverksamhetens igångsättande — ofta erfordras för att skaffa medel till här berörda behov. En fri lånerätt skulle öka förbundens rörelsefrihet till förmån för förbundsverksamhetens effektivitet. Den skulle medge större möjligheter till en från ekonomisk synpunkt lämplig planering och utformning av förbundsverksamheten.

De relativt få kommunalförbund som har något verkligt behov av en underställningsfri lånerätt är enligt kommittén främst förbunden för teknisk verksamhet — vattenverk, avloppsverk, elverk, renhållningsverk o. d. — och förbunden på skolans område. För dessa förbund är medelsbehoven ofta så stora och varierande under olika tider att fri lånerätt skulle medföra avsevärda fördelar. Därtill kommer att dessa förbund ofta har många medlemmar, vilket gör att en medelsanskaffning över förbundsmedlemmarna kan vara särskilt omständlig. För här avsedda förbund kan en fri lånerätt ofta framstå såsom ett naturligt komplement till en underställningskrävande sådan. I anslutning till omfattande investeringar kan medel behöva upplånas särskilt för utredningar, projektering och andra åtgärder, som i vart fall inte omedelbart kan finansieras genom huvudlånen för investeringarna. Kommittén anför i detta sammanhang ytterligare att förbund med omfattande ekonomiskt betonad verksamhet knappast torde kunna undgå en viss skuldsättning. Även om några lån inte upptas, måste i bokföringen redovisas skulder i form av exempelvis inkomstförskott eller av affärskrediter eller obetalda utgifter. Det kan framstå såsom från formell och saklig synpunkt opåkallat att här alltför strikt upprätthålla en gräns mellan sådana skulder och kortfristiga låneskulder.

Genom att kommunalförbund inte får göra borgensåtaganden försvåras enligt kommittén användning av förbundsformen på socialvårdens och bostadsförsörjningens områden. Kommittén räknar med att samarbete på dessa områden kan komma i fråga inom ett kommunblock såsom ett led i strävandena mot kommunsammanläggning och att förbundsformen kan

visa sig mera ändamålsenlig också för permanent samarbete än man hittills antagit. Om samverkan skall kunna äga rum finner kommittén i vart fall att det från förbundssynpunkt är angeläget att förbunden utrustas med underställningsfri borgensrätt.

Genom lagstiftning 1962 fick kommunerna rätt att utan underställning uppta bottenlån för kommunala bostadsbyggnadsföretag. Kommittén erinrar om att skäl därvid ansågs saknas för att inbegripa kommunalförbunden i reformen men påpekar att detta undantag inte kommit till uttryck i lagtexten; 18 § kommunalförbundslagen hänvisar nämligen utan inskränkning till alla i 59 § första stycket kommunallagen upptagna fall av underställningsfrihet. När det gäller dessa bottenlån anser kommittén på samma skäl som i fråga om borgensåtaganden på bostadsförsörjningens område att lånerätten bör vara fri. Kommittén konstaterar slutligen att underställningsfri lånerätt beträffande vatten- och avloppsanläggningar, vilken 1961 tillerkändes kommunerna, skulle medföra fördelar även för förbunden.

För långgivarna anser kommittén en fri lånerätt inte kunna medföra olägenheter eller risker. Kommunalförbunden är klart avgränsade offentlig-rättsliga subjekt med samma kreditvärdighet som kommunerna. Bakom förbunden står kommunerna, vilkas betalningsförmåga kan tagas i anspråk genom utdebiteringsbeslut av förbundsfullmäktige eller genom särskild utdebitering från länsstyrelsens sida. Den nuvarande underställningskrävande lånerätten har inte ansetts innebära några vådor, trots att den medger en större och långfristigare upplåning än vad en fri lånerätt efter mönster av 58 § kommunallagen skulle göra.

När det gäller förhållandet till den centrala lånekontrollen konstaterar kommittén att flertalet kommuner för närvarande långt ifrån utnyttjar hela utrymmet för den i 58 § kommunallagen reglerade fria lånerätten. Förbundens behov torde därför redan nu i stor utsträckning kunna tillgodoses genom fria lån tagna av förbundsmedlemmarna. Utan eftersättande av andra lånebehov har kommunerna sålunda kunnat låna i erforderlig utsträckning också för förbundsändamål och det finns alltså i stort sett utrymme för att överflytta viss del av kommunernas fria lånerätt till förbunden och för att bibehålla nuvarande ram för fri kommunal upplåning. Kommittén antar dessutom att en fri lånerätt för förbunden, lagd ovanpå medlemmarnas lånerätt, inte avsevärt skulle öka den faktiska upplåningen.

En utvidgning av ramen för den fria lånerätten skulle enligt kommittén knappast ha någon betydelse ens om man antog att hela den upplåning, som kan komma att ske genom förbunden, skulle vara ett nytillskott. För kommunernas vidkommande utgör de kortfristiga lånen ungefär en tiondedel av de långfristiga. Vid samma fördelning för kommunalförbundens del skulle deras kortfristiga, stående lånebelastning hålla sig under 10 miljoner kronor.

En frihet för förbunden att ikläda sig borgen för statliga lån och lån åt

bostadsbyggnadsföretag samt att låna till vatten- och avloppsanläggningar (59 § andra och tredje styckena kommunallagen) skulle, anför kommittén, inte kunna medföra någon ökning av den sammanlagda, fria upplåningen. Ett överflyttande av verksamhet, för vilken denna låne- eller borgensrätt har betydelse, från kommunerna till kommunalförbund, kan sägas innebära en motsvarande flyttning av lånebehoven. Skulle förbunden inte ges någon fri låne- eller borgensrätt, får antagas att deras lånebehov i första hand skulle täckas omvägen över förbundsmedlemmarna och med begagnande av deras frihet. Det är nämligen knappast tänkbart att man här annat än i undantagsfall på kommunalt håll skulle föredra underställningskrävande förbundslån framför fria lån från medlemmarnas sida.

På grund av det anförda och då förbunden har sådan organisation och sadana verksamhetsformer att de har lika goda möjligheter som kommunerna att iaktta en sund lånepolitik finner kommittén att en uppmjukning av bestämmelserna inte skulle innebära någon försvagning från lånekontrollsynpunkt och att den centrala lånekontrollen väsentligen saknar betydelse för tillvaratagande av förbundsmedlemmarnas intressen gentemot förbunden.

I fråga om den fria lånerättens betydelse i övrigt för relationerna mellan förbundsmedlemmarna och förbunden erinrar kommittén först om att en ökad lånerätt skulle kunna försvaga förbundsmedlemmarnas inflytande över förbundens verksamhet men framhåller i det sammanhanget, att det självfallet måste bli förbundsmedlemmarnas sak att bestämma om förbundet skall ha fri lånerätt eller inte och att uppställa begränsningar för en sådan. Kommittén anser inte heller att en fri lånerätt från förbundsmedlemmarnas synpunkt kan inge allvarigare betänkligheter än en underställningskrävande, eftersom förbundens i princip temporära natur kan göra en kontroll över den långfristiga upplåningen för större investeringar mera påkallad än en kontroll över en begränsad, kortfristig upplåning. Kommittén vill hålla för troligt att man ofta på kommunalt håll kan vara mera benägen att till ett förbund lämna ifrån sig en kortfristig lånerätt än en — låt vara underställningskrävande — långfristig. Särskilt i förbund, som tillagts en långt gående självständighet, är det vidare enligt kommittén mindre konsekvent att ett direktinflytande från förbundsmedlemmarnas sida alltid skall behöva finnas när det gäller kortfristig upplåning. Ett direktinflytande i ett så begränsat hänseende kan knappast ha någon avsevärd betydelse. Andra regler tillgodoser på ett verksammare sätt förbundsmedlemmarnas intressen av medinflytande över och kontroll av förbundsverksamheten, tillägger kommittén.

Sammanfattningsvis finner kommittén att en fri lånerätt skulle medföra påtagliga fördelar, särskilt för större förbund med omfattande och kostnadskrävande uppgifter. Jämväl från förbundsmedlemmarnas synpunkt skulle, särskilt i sådana förbund, fördelar stå att vinna av en reform. En

reform syns inte heller medföra några betydande olägenheter för långgivarna eller för den centrala lånekontrollen. Goda möjligheter föreligger att komma tillrätta med de tekniska problem, som kan vara förenade med en fri förbundslånerätt. Kommittén föreslår därför att en reform nu genomförs.

Lånebestämmelsernas utformning

Vid utformningen av lånebestämmelserna har kommittén ansett sig bunden av nu gällande primärkommunala lånebestämmelser.

För den allmänna, fria lånerätten (58 § första stycket kommunallagen) diskuterar kommittén två alternativ. Det första avser en lånerätt som inryms i och inkräktar på förbundsmedlemmarnas lånerätt. Det skulle innebära att medlemmarna i varje särskilt fall finge avgöra hur stor del av deras lånerätt som skulle avstås för förbundsverksamhet och de skulle tvingas att noggrant avväga omfattningen av varje förbunds lånerätt. Kommittén finner emellertid i anslutning till konkreta exempel, varom här hänvisas till betänkandet s. 35, att detta alternativ kan medföra tillämpningssvårigheter.

Det andra alternativet är en fristående, ovanför förbundsmedlemmarnas lånerätt liggande förbundslånerätt. En sådan utformning skulle enligt kommittén medföra avsevärda fördelar i tillämpningen. Man skulle nämligen slippa invecklade avstämmningar mellan de olika förbundsmedlemmarnas och förbundets aktuella lånebelastning. Mot detta alternativ kan enligt kommittén visserligen invändas att det vidgar ramen för den sammanlagda kommunala upplåningen och kan medföra att kommunerna inte iakttar tillbörlig återhållsamhet när de tilldelar förbund lånerätt. Emellertid anses en sammankoppling med förbundsmedlemmarnas lånerätt nu knappast fylla någon funktion. Kommunerna utnyttjar merendels inte fullt ut sin egen fria lånerätt och har alltså i stort sett redan nu möjligheter att genom underställningsfria lån skaffa medel för förbundsverksamhet. Upplåningen från förbundens sida kan inte väntas få någon sammantagen omfattning av betydelse. Om förhållandet mellan långfristiga och kortfristiga lån antas bli detsamma för förbunden som för kommunerna — de kortfristiga lånen understiger nu 10 procent av de långfristiga — skulle de nuvarande kommunalförbunden tillhopa kunna beräknas låna högst ett sammanlagt belopp, som inte uppgår till 10 miljoner kronor. Skäl synes därför saknas att välja den från tillämpningssynpunkt mindre fördelaktiga utformningen med en sammankopplad lånerätt. Kommittén förordar därför alternativet med fristående förbundslånerätt.

En fristående lånerätt kan, anför kommittén, utformas antingen efter mönster av landstingslagen så, att ingen beloppsgräns utan endast längsta lånetid bestäms i lagen, eller efter mönster av kommunallagen med det högsta lånebeloppet bestämt i lagen efter förbundsmedlemmarnas samman-

lagda ekonomiska resurser och därjämte en föreskrift om längsta lånetid. Under hänvisning till att kommunalförbundslagens lånebestämmelser så långt som möjligt bör anslutas till kommunallagens förordar kommittén den senare lösningen och föreslår att högsta lånebeloppet i kommunalförbunds lagen anges i förhållande till förbundsmedlemmarnas sammanlagda ekonomiska resurser sådana dessa framgår av sammanlagda antalet skatte-kronor. Kommittén framhåller att några mera exakta grunder för beräkning av lämpligt lånebelopp per skattekrona inte torde stå att finna och stannar för en gräns av 2 kronor per skattekrona. Det ankommer på förbundsmedlemmarna att i stadgarna för varje förbund bestämma det belopp intill vilket lån skall få upptas utan Kungl. Maj:ts tillstånd och de måste då hålla beloppet inom denna beloppsgräns. Kommittén nämner vidare att den föreslagna gränsen kan synas hög men att den bör anpassas även till tänkbara ytterlighetsfall av ingående samverkan på flera kostnadskrävande verksamhetsområden.

Eftersom förbundens lånebehov varierar avsevärt, skulle enligt kommittén den föreslagna beloppsgränsen uppenbarligen i många fall ha föga värde som spärr. Om en beloppsbegränsning skall upprätthållas, synes det därför nödvändigt med en kompletterande spärr beträffande beloppet. Det är då enligt kommitténs bedömande lämpligt att beloppsbestämmelsen får innehålla att förbunden kan medges rätt att i *skälig omfattning* upplåna medel, dock högst intill ett belopp av 2 kronor per skattekrona. Skäligheten bör bestämmas efter verksamhetens art och omfattning och efter förbundsmedlemmarnas ekonomiska förhållanden. Med denna skälighetsregel erbjuds möjligheter att vid fastställande av förbundsordning eller efter besvär komma till rätta med uppenbara överdrifter vid tilldelande av lånerätt.

I fråga om lånetid förordar kommittén i enlighet med kommunallagen att en längsta återbetalningstid av 5 år får gälla för kommunalförbunden.

Särskilda bestämmelser för de speciella samverkansfall då en kommun deltar i flera kommunalförbund eller då primärkommun och municipalsamhälle ingår i förbund skulle enligt kommittén lätt bli alltför invecklade och sakna nämnvärd betydelse. Förslaget innebär därför att varje förbund skall kunna ges full lånerätt och att även municipalsamhällets skatteunderlag skall medräknas särskilt. För kommunalförbund, vari landstingskommun ingår, föreslås i beloppshänseende endast den förut nämnda skälighetsregeln gälla.

Kommunalförbunden bör vidare enligt kommitténs förslag äga ingå b o r g e n och uppta lån för gäldande av äldre lån efter samma grunder som enligt 58 § andra och tredje styckena kommunallagen gäller för kommunerna. För den allmänna, fria borgensrätten och lånerätten bör gälla gemensamma gränser. Om ett förbund tilldelas underställningsfri lånerätt bör — om inte annat uttryckligen sägs — rätten anses innefatta borgensrätt och rätt att uppta lån för gäldande av äldre lån. Intet bör emellertid hindra

att medlemmarna bestämmer att borgensrätt eller rätt att uppta avlösningslån inte skall finnas eller att särskilda beloppsgränser skall gälla för borgensrätten. För avlösningslånen bör några särskilda beloppsbegränsningar inte finnas. Dessa lån bör emellertid då inte få spränga de gränser, som förbundsmedlemmarna satt för den underställningskrävande lånerätten.

Slutligen föreslår kommittén att kommunalförbund skall efter samma grunder som enligt 59 § kommunallagen gäller för specialfallen av underställningsfrihet få rätt att uppta lån av statsmedel, lån för bostadsbyggnadsföretag, som godkänts för statlig belåning, och lån till vatten- och avloppsanläggningar samt ingå borgen gentemot staten och för godkända bostadsbyggnadsföretag. Kommittén prövar i detta sammanhang frågan om förbundsmedlemmarna skall kunna beloppsbegränsa rätten. Frågorna om låne- och borgensrätt över huvud skall finnas för ett förbund avgörs av förbundsmedlemmarna. Kommittén anser därför mest naturligt att medlemmarna också skall kunna stadga beloppsbegränsningar. En sådan lösning ter sig också mest följdriktig med hänsyn till att gränser skall uppställas till och med för den underställningskrävande lånerätten. Om särskilda gränser inte beslutas för sådan låne- och borgensrätt, som behandlas i 59 § kommunallagen, bör rätten enligt kommittén anses underkastad samma gränser, som den allmänna, fria lånerätten.

Remissyttrandena

Samtliga remissinstanser biträder kommitténs uppfattning om behovet av underställningsfri lånerätt för kommunalförbund samt tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget om en reform i sådant syfte.

Kommunindelningens betydelse för kommunalförbunden berörs av *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, som anser att även i framtiden vissa samhällsuppgifter kommer att kräva samverkan i förbund, främst vattenförsörjning och undervisning. Vidare torde den pågående kommunblockbildningen enligt länsstyrelsen åtminstone under en övergångstid framtvinga ökad användning av kommunalförbund och vidare kan det måhända i framtiden visa sig att kommunalförbund — av permanent karaktär och med uppgift att ombesörja begränsade samhällsuppgifter — i vissa fall är den lämpligaste lösningen av kommunindelningsfrågan.

Att en underställningsfri lånerätt blir till gagn eller behövs för vissa betydelsefulla förbund, främst inom vattenförsörjningen och undervisningsväsendet, framhålls särskilt av *kammarkollegiet* samt *länsstyrelserna i Stockholms och Malmöhus län*. Beträffande vatten- och avloppsanläggningar uttalar *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen* att de för närvarande utgör en förutsättning för bostadsbebyggelse och att de hittills mest kommit till stånd på initiativ av enskilda kommuner. Styrelsen fortsätter härom.

Behovet av ett samgående mellan två eller flera kommuner för att gemensamt ordna vatten- och avloppsfragan har emellertid på senare tid alltmer aktualiserats både av tekniska och ekonomiska skäl. Det ökade vattenbehovet har sålunda tvingat samhällena allt längre från förbrukningsorten i sökandet efter lämpliga vattentäkter. Skärpta krav på reningsåtgärder har haft motsvarande verkan i fråga om avloppsreningsverken. Erforderligt samgående på området har hittills mestadels skett genom överenskommelser mellan berörda kommuner utan utnyttjande av kommunalförbundsinstytutet, vilket givetvis även i fortsättningen synes kunna ske utan direkt påvisbara nackdelar. Styrelsen anser emellertid att möjlighet för kommunerna bör finnas, icke minst med hänsyn till den utveckling, som kan skönjas på vatten- och avloppsområdet, att även inom ramen för ett kommunalförbund kunna lösa finansieringsfrågorna på ett smidigt sätt. Det kan då anses befogat, att kommunalförbunden även medges underställningsfri lånerätt och rätt att ingå borgen i nära överensstämmelse med vad som redan gäller för de enskilda kommunerna.

På skolans område får en underställningsfri lånerätt största betydelsen för de kommunalförbund som behöver investera i nya skollokaler, anför *skolöverstyrelsen* och anger följande skäl.

Innan huvudlånen för dylika investeringar beviljas, kan ett behov av medel uppstå för att kostnaderna för arkitekternas arbete och övrig projektering skall kunna täckas. Då särskilt lånetillstånd för anskaffande av inventarier till skolanläggningar regelmässigt icke lämnas, torde kommunalförbunden — i likhet med kommunerna — ha ett behov av att underställningsfritt kunna uppta lån för sagda ändamål. Inventariiekostnaderna uppgår, särskilt för högstadieskolor, till betydande belopp. Vidare uppstår givetvis ett lånebehov, om de verkliga byggnadskostnaderna, som icke sällan är fallet, blir högre än det schablonmässigt uträknade bidragsunderlaget, vilket också utgör lånetak.

Att kommunalförbunden saknar rätt att ingå borgen eller i övrigt åtaga sig ansvarighet för annans skuld får enligt *länsstyrelsen i Stockholms län* anses utgöra den kanske svåraste bristen i det nu rådande systemet. Därigenom har nämligen förbundsinstytutets användbarhet för interkommunal samverkan på socialvårds- och bostadsförsörjningsområdena begränsats. Länsstyrelsen anser i hög grad angeläget att denna brist undanröjs.

Också när det gäller *lånbestämmelsernas utformning* ansluter sig remissinstanserna i allmänhet till kommitténs förslag.

Därest omfattningen av förbundens allmänna, fria lånerätt i enlighet med förslaget bestäms inte bara efter skatteunderlaget utan också efter skälighet, måste denna lånerätt enligt *kammarkollegiet* fixeras till ett visst belopp som skall anges i förbundsordningen. Detta medför att en eventuell ökning av skatteunderlaget inom ett förbund efter tidpunkten för förbundsordningens fastställande inte vidgar den förbundet medgivna lånerätten. Denna fråga behandlar också *svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund* och *kommunala finansrådet*, vilka menar att en nedgång av skatteunderlaget hos förbundsmedlemmarna synes kräva en

ändring i förbundsordningens föreskrift om högsta fria lånebelopp och att detta bör komma till uttryck i lagtexten.

Den föreslagna beloppsgränsen 2 kronor per skattekrona anses väl hög av *fullmäktige i Stenbrohults kommun*, som anför att ett lånebehov som närmar sig högsta tillåtna belopp ofta torde avse investeringar planlagda i så god tid att underställning av lånebeslutet väl skulle medhinnas.

Förslaget om en kompletterande spärrbestämmelse som föranleder skälighetsprövning innebär enligt *svenska stadsförbundet, svenska landskommunernas förbund* och *kommunala finansrådet* en principiell nyhet, och bestämmelsen anses ge länsstyrelserna vidsträckta befogenheter att vägra fastställa förbundsordningar. Organisationerna motsätter sig inte en sådan skälighetsklausul men förklarar sig utgå från att den kommer att utnyttjas försiktigt.

Departementschefen

Såsom huvudregel gäller att kommunala beslut om upptagande av lån eller ingående av borgen skall underställas Kungl. Maj:ts prövning och fastställelse. Underställningsplikten syftar väsentligen till att åstadkomma ett skydd för den kommunala förmögenheten och att öka Kungl. Maj:ts möjligheter till överblick över och samordning på det samhällsekonomiska området.

Från regeln om underställningsskyldighet finns såsom framgår av den förut lämnade redogörelsen vissa undantag. Därvid märks främst den beloppsmässiga, på skatteunderlagets storlek beroende fria lånerätten. Dess syfte är att tillgodose behoven av kassaförslag och av medel för finansiering av vissa investeringar med lånemedel under kortare tid. Sådan underställningsfri lånerätt kan för närvarande inte tillerkännas kommunalförbund. För vissa särskilt angivna långfristiga lån och borgensåtaganden, främst sådana som avser eller äger samband med bostadsförsörjningen, föreligger också underställningsfrihet för kommunerna. Sådan fri lånerätt kan tillkomma även kommunalförbund för lån av statsmedel som Kungl. Maj:t beviljat samt, i den mån Kungl. Maj:t så beslutar, lån av statsmedel som statlig myndighet beviljat och lån för bostadsbyggnadsföretag som godkänts för statlig belåning. Enligt statsmakternas ställningstagande vid bestämmelsernas tillkomst skulle denna fria lånerätt dock vara förbehållen de borgerliga primärkommunerna. Kommunalförbund kan inte i något fall tilläggas rätt att ingå borgen för annans skuld.

De i riksdagen framförda önskemålen om en reform grundas främst på uppfattningen att kommunalförbunden behöver möjlighet att på ett smidigare och snabbare sätt än nu skaffa sig rörelsekapital. Kommunalrättskommittén visar enligt min mening på ett övertygande sätt att ett sådant

behov i vissa fall föreligger. Jag delar även kommitténs mening att det skulle gagna en del kommunalförbund att kunna få också den i 59 § kommunallagen stadgade speciella underställningsfria låne- och borgensrätten. Det sistnämnda gäller, såsom understrukits vid remissbehandlingen, särskilt kommunalförbunden för teknisk verksamhet och på undervisningsområdet. För dem är medelsbehoven ofta mycket betydande, och det stora antalet förbundsmedlemmar i särskilt den förstnämnda gruppen gör för närvarande medelsanskaffningen besvärlig och tidsödande. Härtill kommer att en underställningsfrihet för lån till vatten- och avloppsanläggningar och för lån och borgensåtaganden i samband med bostadsbyggnadsföretag i sin mån kan bidra till att kommunalförbundet bättre kan utnyttjas på bostadsförsörjningens område.

Kommittén finner, med instämmande eller utan erinran av remissinstanserna, inte bara att en underställningsfri låne- och borgensrätt skulle vara till fördel för kommunalförbunden och deras medlemskommuner utan även att den inte skulle medföra några olägenheter för långivarna eller för den av statsmakterna utövade lånekontrollen.

Jag förordar således kommitténs av remissinstanserna omfattade förslag att underställningsfri låne- och borgensrätt skall kunna tillerkännas kommunalförbund. Den omständigheten att dessa är förhållandevis få bör inte medföra att man avstår från en reform som skulle bli till nytta för dem. En inom vissa gränser fri lånerätt blir som kommittén framhåller ett naturligt komplement till den underställningskrävande lånerätten.

Vid utformningen av sitt förslag om en fri kortfristig lånerätt för kommunalförbund prövar kommittén två vägar: att inrymma förbundens lånerätt inom förbundsmedlemmarnas och att helt frikoppla förbundens lånerätt därifrån. Kommittén finner därvid att en sammankoppling av medlemmarnas och förbundens lånerätt numera knappast skulle fylla någon uppgift som spärr mot en alltför stor sammantagen kommunal upplåning, eftersom kommunerna oftast inte fullt utnyttjar sin egen fria lånerätt. På grund härav och då en fristående förbundslånerätt vid sidan av medlemmarnas är enklare från tillämpningssynpunkt förordar kommittén en sådan. Liksom remissinstanserna biträder jag detta förslag.

Jag anser lämpligt att den allmänna underställningsfria lånerätten såsom kommittén föreslår ställs i relation till medlemskommunernas sammanlagda skatteunderlag. Som kommittén framhåller går det inte att finna exakta grunder för beräkning av lämpligt högsta lånebelopp. Det föreslagna beloppet 2 kronor per skattekrona kan, jämfört med 5 kronor för primärkommun, synas högt. Jag vill emellertid erinra om att överförandet av en viss uppgift från kommuner till kommunalförbund minskar lånebehovet hos medlemmarna och att det bör ankomma på dem att i förbundsordningen bestämma det högsta belopp intill vilket lån får upptas. Vidare bör det högsta

tillåtna lånebeloppet avpassas så att det möjliggör samverkan inom samma kommunalförbund på flera kostnadskrävande verksamhetsområden. Jag finner därför inte anledning frånga kommitténs förslag på denna punkt.

Som en ytterligare garanti, vid sidan av skatteunderlagsgränsen, mot för omfattande lånerätt finner jag lämpligt att lånerätten såsom kommittén föreslår begränsas även till ett efter skälighet bedömt högsta belopp. I enlighet med kommitténs mening bör skälighetsprövningen, som görs av länsstyrelsen i samband med granskning av förbundsordningen, ha till syfte att motverka uppenbara överdrifter vid tilldelande av lånerätt. Länsstyrelserna bör därvid ägna särskild uppmärksamhet åt sådana fall då en kommun ingår i flera kommunalförbund.

Genom att lånerätten prövas i samband med förbundsordningens fastställande kan, som framhålls av några remissinstanser, därefter inträdande ändringar i förbundsmedlemmarnas skatteunderlag inte beaktas vid utövande av lånerätten. Vid ökat skatteunderlag medför detta ingen annan olägenhet än besväret att vid behov få ändring i förbundsordningen fastställd. Vid minskat skatteunderlag gör sig däremot kontrollsynpunkten gällande. De fall, där lånerätten skulle komma att ligga nära högsta tillåtna belopp, torde med hänsyn till vad jag förut anfört bli sällsynta. Anledning synes inte finnas att för dem utfärda särskilda lagbestämmelser. I förbundsordningens lånerättsbestämmelser kan, om det i något fall skulle behövas, i stället intas en klausul om lägre lånetak för det fall att skatteunderlaget nedgår till en viss angiven lägre nivå.

Liksom kommittén anser jag att den för primärkommunala underställningsfria lån enligt 58 § kommunallagen gällande längsta återbetalningstiden om 5 år bör tillämpas även på allmän underställningsfri lånerätt för kommunalförbund.

Beträffande sådana samverkansfall då en kommun deltar i flera kommunalförbund, kunde övervägas att fastställa ett maximum av två kronor för varje kommun så att alla förbund, i vilka kommunen deltar, så att säga finge dela på detta utrymme för lånerätt. Förbunds lånerätt innebär emellertid i stor utsträckning att lånebehov flyttas från förbundsmedlemmarna till förbunden och en lånerätt för varje förbund efter fullt skatteunderlag betyder föga för den sammanlagda kommunala upplåningen. På grund härav och då den förut föreslagna skälighetsbegränsningen i förbundsordningen utgör tillräcklig garanti mot en alltför omfattande lånerätt biträder jag kommitténs uppfattning att särskilda regler inte behövs för dessa specialfall. För kommunalförbund vari landsting ingår torde som kommittén föreslår en beloppsbegränsning efter skälighet vara tillräcklig.

Jag tillstyrker förslaget att borgensrätt skall tillkomma kommunalförbund på samma sätt som enligt 58 § kommunallagen gäller för kommunerna. Om i förbundsordningen stadgas olika beloppsgränser för lån och

borgen bör de samordnas så att det av lagen bestämda maximum inte överskrids. I fråga om avlösningslån biträder jag likaledes kommitténs förslag.

Av det förut sagda framgår att underställningsfrihet i de specialfall, som regleras i 59 § kommunallagen, kan få stor betydelse för vissa förbund och jag biträder därför kommitténs förslag även på denna punkt. Med hänsyn främst till den kontroll som vanligen i annan ordning sker beträffande här aktuella investeringar och åtaganden synes någon högsta beloppsgräns inte behöva anges i lagen. En annan sak är att förbundsmedlemmarna kan önska begränsa låne- och borgensrätten. Redan enligt gällande bestämmelser kan kommunalförbund tillerkännas rätt att låna av statsmedel enligt 59 § första stycket kommunallagen och denna lånerätt är underställningsfri. I förbundsordningen skall dock anges maximibelopp. Detta bör på de skäl kommittén anför gälla för alla specialfallen av underställningsfrihet. Självfallet bör det däremot inte tillkomma förbundsmedlemmarna att bestämma att låne- och borgensbeslut, som enligt kommunallagen är underställningsfria, skall underställas Kungl. Maj:ts prövning, men väl att göra den inskränkningen att förbundet inte får uppta lån eller ingå borgen i sådana fall där Kungl. Maj:ts medgivande inte behövs.

I sammanfattning föreslås alltså följande. Liksom hittills får kommunalförbund genom bestämmelse i förbundsordningen tilläggas rätt att uppta lån; härtill kommer nu rätt att ingå borgen. Högsta låne- och borgensbelopp skall alltid anges i förbundsordningen. Därvid kan bestämmas olika maximibelopp för lån och borgen samt för skilda verksamhetsgrenar inom förbundet. Har förbundet fått låne- och borgensrätt skall beslutet att uppta lån och ingå borgen inte underställas Kungl. Maj:ts prövning i de fall som avses i 58 § andra stycket och 59 § kommunallagen. I förbundsordningen får inte föreskrivas att sådana beslut skall underställas. Förbundsmedlemmarna äger vidare genom bestämmelse i förbundsordningen tillskapa en underställningsfri låne- och borgensrätt, som främst avser att tillgodose behovet av förlagsmedel och som motsvarar 58 § första och tredje styckena kommunallagen. Förutom den beloppsbegränsning, som förbundsmedlemmarna alltid skall göra, gäller här en legal sådan begränsning efter skatteunderlag och skälighet.

I enlighet med det anförda har inom inrikesdepartementet utarbetats förslag till lag angående ändrad lydelse av 4 och 18 §§ lagen den 31 maj 1957 (nr 281) om kommunalförbund. Som särskild motivering till de sålunda föreslagna lagändringarna vill jag anföra följande.

4 § 5) innehåller i förhållande till gällande lydelse ett förtydligande av hur låne- och borgensrätten skall anges i förbundsordningen. Dels skall anges maximibelopp och dels i vad mån underställningsfri låne- eller borgensrätt skall förekomma. Det måste anges särskilt om sådan rätt enligt 18 §

första stycket och enligt tredje stycket skall finnas. Olika beloppsgränser kan bestämmas för fri och för underställningskrävande lånerätt samt för olika typer av den fria lånerätten. Det vanligaste torde bli att så sker. I fråga om underställningsfri låne- och borgensrätt enligt 18 § första och andra styckena måste vid förbundsordningens fastställelse alltid iaktas de av lagen uppställda begränsningarna. Skulle en föreslagen förbundsordning endast innehålla ett maximibelopp för låne- och borgensrätt måste alltså detta belopp falla inom lagens begränsningar såvitt avser det i 18 § första och andra styckena nämnda fallet men inte i fråga om låne- och borgensrätt enligt 18 § tredje stycket.

Enligt 18 § kommunalförbundslagen äger kommunalförbund f. n. uppta lån utan Kungl. Maj:ts medgivande i de fall som avses i 59 § första stycket kommunallagen. En förutsättning härför är självfallet att förbundet i förbundsordningen medgivits rätt att överhuvudtaget uppta lån. Sådant medgivande är enligt gällande ordning inte uppdelat på underställningskrävande och underställningsfria lån. Enligt den föreslagna lydelse av 4 § 5) skall däremot i förbundsordningen särskilt anges i vad mån lån får upptas utan Kungl. Maj:ts medgivande. Den underställningsfria lånerätten enligt 59 § första stycket kommunallagen skulle därmed bortfalla för de redan bestående förbunden, eftersom de i sina förbundsordningar saknar särskilda bestämmelser som anger i vad mån underställningsfri lånerätt får förekomma. Dessa förbund skulle således nödgas ändra sina förbundsordningar för att behålla hittills gällande fria lånerätt. Den föreslagna övergångsbestämmelsen innebär att detta syfte vinnas utan sådana ändringar.

För att redan verksamma förbund skall få underställningsfri låne- eller borgensrätt i övrigt krävs däremot ändring i förbundsordningen.

Föreskrifterna i 18 § första och andra styckena motsvarar 58 § första och tredje styckena kommunallagen, med den skillnaden att beloppsgränsen inte prövas i varje låneärende utan vid förbundsordningens fastställande. Om betydelsen av ändrat skatteunderlag hos förbundsmedlemmarna har jag förut uttalat mig.

Lagändringarna bör träda i kraft den 1 juli 1964.

Under åberopande av det anförda hemställer jag, att Kungl. Maj:t måtte genom proposition föreslå 1964 års riksdag att antaga inom inrikesdepartementet upprättat förslag till *lag angående ändrad lydelse av 4 och 18 §§ lagen den 31 maj 1957 (nr 281) om kommunalförbund*.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Lars Norborg