

Nr 1

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen den 31 maj 1957 om kommunalförbund.

Till konstitutionsutskottet har båda kamrarna den 31 januari 1964 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 24, vari Kungl. Maj:t, under återopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för den 19 december 1963 föreslagit riksdagen att antaga nedan intagna förslag till lag angående ändrad lydelse av 4 och 18 §§ lagen den 31 maj 1957 (nr 281) om kommunalförbund.

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.

Beträffande de skäl som ligger till grund för Kungl. Maj:ts förslag får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till propositionen.

Nuvarande ordning

Då de föreslagna ändringarna i lagen om kommunalförbund anknyter till de enligt 1953 års kommunallag för de borgerliga primärkommunerna gällande lånebestämmelserna lämnas först en redogörelse för dessa, vilka är intagna i 58—60 §§.

I 58 § första stycket finns bestämmelse om den allmänna, underställningsfria lånerätten. Denna är till beloppet begränsad. Lån får upptas in till ett sammanlagt belopp motsvarande för flertalet kommuner fem kronor för varje å kommunen belöpande skattekrona enligt den under nästföregående 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 be- 1 — Bihang till riksdagens protokoll 1964. 5 saml. 2 avd. Nr 1

stämmelsen 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 beloppsgränser 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 åta 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 äga 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 åta sig borgensansvar för lån enligt kungörelsen den 5 oktober 1962 (nr 537) om bostadslån, 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 åta 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 ikläda sig borgen och andra dylika åtaganden för annans skuld. Enligt 4 § *kommunalförbundslagen* 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

Sedan riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t (rskr. 1960: 226) hemställt om en förutsättningslös utredning av frågan om underställningsfri lånerätt för kommunalförbund, uppdrog Kungl. Maj:t den 18 november 1960 åt kommunalrättskommittén att verkställa den begärda utredningen. I sitt i december 1962 framlagda betänkande angående kommunalförbundens lånerätt (SOU 1963: 2) anför kommittén i sammandrag följande.

Tillräckliga skäl för en reform kan finnas även om klara behov av en fri lånerätt endast föreligger i ett begränsat antal fall. Från kommunalförbundens egen synpunkt skulle en fri lånerätt ofta kunna medföra bestämda fördelar. Förbunden skulle erhålla möjligheter att på enklaste sätt skaffa rörelsemedel och medel för vissa investeringar. En fri lånerätt skulle också öka

förbundens rörelsefrihet till förmån för förbundsverksamhetens effektivitet. Den skulle medge större möjligheter till en från ekonomisk synpunkt lämplig planering och utformning av förbundsverksamheten.

För vissa förbund — främst tekniska och förbund på skolans område — 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.

För långgivarna anser kommittén en fri lånerätt inte kunna medföra olägenheter eller risker. 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.

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.

Kommittén anser på anförda skäl, att en uppmykning av lånebestämmelserna 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.

För den allmänna, fria lånerätten överväger 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. Det andra alternativet är en fristående, ovanför förbundsmedlemmarnas lånerätt liggande förbundslånerätt. Kommittén förordar det senare alternativet och anför till stöd härför bl. a., att detta medför avsevärda fördelar i tillämpningen, att det visserligen innebär en vidgad ram för den sammanlagda kommunala upplåningen men att kommunerna merendels inte helt utnyttjar sin egen fria lånerätt och alltså redan nu har möjligheter att genom underställningsfria lån skaffa medel för förbundsverksamhet samt att upplåningen från förbundens sida inte kan väntas få någon sammantagen omfattning av betydelse. Under hänvisning till att kommunalförbundslagens lånebestämmelser så långt som möjligt bör anslutas till kommunallagens förordar kommittén att högsta lånebeloppet i kommunalförbundslagen anges i förhållande till förbundsmedlemmarnas sammanlagda ekonomiska resurser sådana dessa framgår av sammanlagda antalet skattekröner. 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 upptagas 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 bedömning 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 l å n f ö r g ä l d a n d e a v ä l d r e l å n 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 f ö r s p e c i a l f a l l e n a v u n d e r s t ä l l n i n g s f r i h e t 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.

Remissyttranden

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. Också när det gäller lånebestämmelsernas utformning ansluter sig remissinstanserna i allmänhet till kommitténs förslag. Några remissorgan tar upp frågan om betydelsen av en förändring beträffande skatteunderlaget efter förbundsordningens fastställande och menar, att en nedgång av skatteunderlaget synes kräva en ändring i förbundsordningens föreskrift om högsta fria lånebelopp och att detta bör komma till uttryck i lagtexten.

Departementschefen

Departementschefen förordar kommitténs förslag att underställningsfri låne- och borgensrätt skall kunna tillerkännas kommunalförbund. Den omständigheten att dessa är förhållandevis få bör enligt hans mening inte medföra, att man avstår från en reform som skulle bli till nytta för dem. Även i fråga om lånebestämmelsernas utformning biträder departementschefen kommitténs mening.

Det i några remissyttranden gjorda påpekandet, att en efter förbundsordningens fastställande inträffad nedgång av skatteunderlaget syntes kräva en ändring i förbundsordningens föreskrift om högsta fria lånebelopp och att detta borde komma till uttryck i lagtexten upptages till behandling av departementschefen. Han framhåller, att vid en nedgång av skatteunderlaget kontrollsynpunkten gör sig gällande. Då de fall där lånerätten skulle komma att ligga nära högsta tillåtna belopp torde bli sällsynta, anser han emellertid att särskilda lagbestämmelser ej erfordras för dem. Han påpekar också, att i förbundsordningen i stället kan intas en klausul om lägre lånetak, därest skatteunderlaget nedgår till en viss angiven nivå.

Departementschefen överväger huruvida det för sådana samverkansfall då en kommun deltar i flera kommunalförbund borde fastställas 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. Han finner dock, att särskilda regler inte behövs för dessa specialfall enär förbundslånerätt i stor utsträckning innebär, att lånebehov flyttas från förbundsmedlemmarna till förbunden och då den föreslagna skälighetsbegränsningen i förbundsordningen utgör tillräcklig garanti mot en alltför omfattande lånerätt.

Som särskild motivering till de föreslagna lagändringarna anför departementschefen 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 iakttas 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 över huvud taget uppta lån. Sådant medgivande är enligt gällande ordning inte uppdelat på underställningskrävande och underställningsfria lån. Enligt den föreslagna lydelsen 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 bestäen-

de 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.

Utskottet

Konstitutionsutskottet finner ej anledning till erinran mot det i propositionen framlagda förslaget till underställningsfri låne- och borgensrätt för kommunalförbund, varför utskottet hemställer,

att riksdagen, med bifall till Kungl. Maj:ts föreliggande proposition, nr 24, måtte antaga följande

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 anges.

(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.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

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 under nästföregående år 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.

Stockholm den 26 februari 1964

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Torsten Andersson, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Sveningsson, Georg Pettersson, Olsén, Erik Olsson, Källqvist och Hübinette; samt

från andra kammaren: herrar Spångberg, Andersson i Linköping*, von Friesen, Adamsson, Larsson i Luttra, Nilsson i Östersund, Hamrin i Jönköping, Braconier, Alemyr och Hedin.

* Ej närvarande vid justeringen.