National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

SOU
1963:2 A

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963:2

Inrikesdepartementet

78

KOMMUNALFÖRBUNDENS LÅNERÄTT

KOMMUNALRÄTTSKOMMITTÉNS

BETÄNKANDE IV

Stockholm 1963

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Kronologisk förteckning

1. En teknisk institution inom Stockholms universitet. Svenska Reproduktions AB. 114 s. E.
2. Kommunalförbundens lånerätt. Idun. 44 s. I.

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963:2
Inrikesdepartementet

KOMMUNALFÖRBUNDENS LÅNERÄTT

KOMMUNALRÄTTSKOMMITTÉNS

BETÄNKANDE IV

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE
STOCKHOLM 1963

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Inrikesdepartementet

Genom beslut den 23 januari 1959 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för inrikesdepartementet att tillkalla högst sex sakkunniga jämte experter för utredning av vissa kommunalrättsliga spörsmål. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade Herr Statsrådet den 12 mars 1959 såsom sakkunniga landshövdingen Thorwald Bergquist, ordförande, ledamoten av första kammaren, direktören Carl Albert Anderson, direktören C. W. Carlsson — nu ledamot av andra kammaren —, ledamoten av första kammaren Nils-Eric Gustafsson, dåvarande ledamoten av första kammaren, kaptenen Axel Mannerskantz, och ledamoten av andra kammaren Olof Wiklund. Såsom experter tillkallades samma dag dåvarande förste sekreteraren i Svenska landskommunernas förbund, numera preceptorn vid Stockholms universitet, Fritz Kaijser och förste sekreteraren i Svenska stadsförbundet Rolf Romson. Den 3 september 1962 tillkallades såsom ytterligare expert direktören i Svenska landskommunernas förbund S. A. Järdler. — Såsom sekreterare åt de sakkunniga har tjänstgjort hovrättsassessorn Erik Borglund.

De sakkunniga, som arbetar under benämningen kommunalrättskommittén, har tidigare överlämnat delbetänkandena Ersättning för kommunala förtroendeuppdrag (SOU 1961: 54), Kommunal beredskap (SOU 1962: 7) och Kommunalt stöd åt studerande från utvecklingsländerna (SOU 1962: 21).

Kommittén har nu genomgått frågorna om kommunalförbundens rätt att upptaga lån och ikläda sig borgen, vilka frågor överlämnats åt kommittén genom skrivelse den 18 november 1960. Kommittén får vördsamt överlämna betänkande angående Kommunalförbundens lånerätt. Betänkandet är enhälligt. Kommitténs experter har anslutit sig till utredningens förslag.

Utredningsarbetet fortsätter med övriga frågor, som tillhör kommunalrättskommitténs uppdrag.

Stockholm i december 1962.

Thorwald Bergquist

Carl Albert Anderson *C. W. Carlsson* *Nils-Eric Gustafsson*

Axel Mannerskantz *Olof Wiklund*

/ Erik Borglund

Innehåll

Skrivelse till departementschefen 3
Utredningsuppdraget 7
Nuvarande lånebestämmelser 9
Kommunalförbunden och deras ekonomiska förhållanden 18
Kommitténs överväganden och förslag 25
Författningsförslag 41
Sammanfattning 43

Utredningsuppdraget

Den 18 november 1960 har Kungl. Maj:t uppdragit åt kommunalrättskommittén att verkställa en av riksdagen i skrivelse den 13 maj 1960, nr 226, begärd förutsättningslös utredning av frågan om underställningsfri lånerätt för kommunalförbund.

Frågan om kommunalförbundens lånerätt hade föranlett två likalydande *motioner* till 1960 års riksdag, nr 145 i första kammaren av herrar Jansson och Palm, samt nr 180 i andra kammaren av herr Sköldin m. fl. I motionerna hemställdes, såvitt nu är i fråga, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en skyndsam ändring av lagen om kommunalförbund, innebärande att kommunalförbunden bereddes möjlighet att på samma sätt som primärkommunerna upptaga lån.

Motionärerna anförde såsom skäl för sin hemställan i huvudsak följande. Erfarenheten har visat att avsaknaden av underställningsfri lånerätt har skapat stora svårigheter för kommunalförbund att fullgöra sina arbetsuppgifter. Ett kommunalförbund kan driva en mycket omfattande verksamhet, som förutsätter stora investeringar. Normalt kan de erforderliga medlen erhållas lånevägen. Men erfarenheten har visat att medelsbehovet icke alltid och i allt fall icke med den skyndsamhet, som omständigheterna i regel kräver, kan täckas om de nuvarande formella kraven för upptagande av lån skall 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 är beroende av kommunalförbundet. Om exempelvis ett vattenledningsförbund på grund av medelsbrist icke kan utbygga sitt ledningsnät i tidsenlig följd, kommer detta självfallet att återverka på bostadsbyggandet. Även brandväsendet kan i ett dylikt fall komma i ett läge, där brandskyddet icke kan fullgöra sina åligganden. Det synes därför lämpligt att lämna kommunalförbund möjlighet att på ett smidigare och snabbare sätt än vad lagen nu förutsätter skaffa sig rörelsekapital. Därest det är förenat med oöverkomliga svårigheter att tillerkänna kommunalförbund underställningsfri lånerätt i likhet med kommunerna, bör emellertid kommunalförbund givas rätt att med Kungl. Maj:ts tillstånd upptaga kortfristiga

lån, som kan användas i form av byggnadskreditiv eller som tillfälliga förlagsmedel över huvud.

Konstitutionsutskottet, dit de båda motionerna hänvisats, beredde Svenska stadsförbundet och Svenska landskommunernas förbund tillfälle till *yttrande*. Kommunförbunden tillstyrkte att spörsmålen om kommunalförbundens lånerätt gjordes till föremål för utredning.

Stadsförbundets styrelse anförde i sitt yttrande bl. a. De skäl, som vid tillkomsten av 1957 års kommunalförbundslag framfördes mot tanken på en underställningsfri lånerätt för kommunalförbunden, har givetvis alltjämt tyngd. Kritiken av den nuvarande ordningen är emellertid fullt berättigad och det synes styrelsen väl motiverat att någon ändring kommer till stånd. Speciella problem av stor praktisk betydelse kan stundom icke lösas utan inrättande av kommunalförbund. Kommunalförbundet måste i sådant fall ha de nödvändiga resurserna för att kunna arbeta. En viss, möjligen begränsad rätt till underställningsfria lån ter sig då i hög grad angelägen. Måhända skulle det 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 bestämt efter ett genomsnittsvärde för berörda kommuner. Det skulle knappast kunna få vådliga konsekvenser, om för kommunalförbundens del en viss underställningsfri lånerätt medgåves utöver vad de enskilda kommunerna ånjuter. — I anslutning till motionärernas i andra hand gjorda hemställan att kommunalförbunden 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, anförde stadsförbundets styrelse i huvudsak följande. I den mån fråga är om ändamål, som enligt gällande lånepraxis anses böra få finansieras med lånemedel, reser kommunalförbundslagen icke några hinder mot en sådan lånerätt. Enligt gällande regler har sålunda även kommunalförbund möjlighet att erhålla lånetillstånd, som avser kortfristiga lån. Däremot torde kommunalförbund icke kunna påräkna Kungl. Maj:ts medgivande att upplåna medel för att täcka behovet av rörelsekapital. Skulle en reform av kommunalförbundslagens bestämmelser ej vidtagas, 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.

Styrelsen för landskommunernas förbund uttalade i sitt yttrande i sammanfattning följande. Behov att tillägga kommunalförbunden underställningsfri lånerätt enligt 58 § kommunallagen torde som regel icke föreligga. Motionärerna får emellertid anses ha styrkt att sådant behov undantagsvis kan uppstå. Ett skäl att biträda utredningsyrkandet är att frånvaron av rätt att tillägga förbunden befogenhet att ingå borgen och i övrigt ikläda sig förbindelser för andras lån begränsar förbundsinstitutets användbar-

het för interkommunal samverkan på socialvårds- och bostadsförsörjningsområdet. Nu berörda brister kunde botas om förbundsmedlemmarna erhöll möjlighet att i förbundsordningen tillägga kommunalförbunden dylik underställningsfri låne- och borgensrätt, i fråga om lån och borgen enligt 58 § kommunallagen dock högst intill visst i förbundsordningen angivet belopp. Någon anledning att i motsvarande mån begränsa medlemskommunernas egen underställningsfria lånerätt enligt 58 § kommunallagen synes ej föreligga. Däremot bör kunna övervägas huruvida icke i lag kunde fastslås att den underställningsfria lånerätten högst fick uppgå till ett belopp motsvarande medlemskommunernas sammanlagda antal skattekronor enligt under nästföregående år fastställda taxeringar. Styrelsen anser varken nödvändigt eller lämpligt att tilldelande av underställningsfri låne- eller borgensrätt åt kommunalförbund skall göras beroende av Kungl. Maj:ts prövning eller fastställelse. Den prövning länsstyrelse underkastar förbundsordning torde här vara till fyllest.

I *utlåtande* nr 14 år 1960 fann konstitutionsutskottet att, ehuru spörsmålet om kommunalförbunds lånerätt varit föremål för övervägande vid tillkomsten av 1957 års lagstiftning, sådana skäl anförts för förnyad prövning att utskottet ansåg sig böra tillstyrka en utredning i ämnet. Utskottet fann det emellertid angeläget framhålla att en sådan utredning av skilda skäl borde bli förutsättningslös. — Tre reservanter inom utskottet yrkade att utskottet måtte avstyrka motionerna om en utredning.

Nuvarande lånebestämmelser

Lånebestämmelserna i lagen den 31 maj 1957 om kommunalförbund måste ses mot bakgrunden av kommunallagens lånebestämmelser. En sammanfattning av sistnämnda bestämmelser skall därför inleda detta avsnitt.

De borgerliga primärkommunernas lånerätt regleras i 58—60 §§ i 1953 års *kommunallag*. Den underställningsfria lånerätten, vilken lagtekniskt sett skjutits i förgrunden, behandlas därvid i 58 och 59 §§.

I *58 § första stycket* finns bestämmelse om den allmänna, underställningsfria lånerätten. Denna är till beloppet begränsad. Lån får upptagas intill ett sammanlagt belopp motsvarande för flertalet kommuner fem kronor för varje å kommunen belöpande skattekrona enligt den under nästföregående år fastställda taxeringen. Städer, som ej deltager i landsting, äger underställningsfritt låna sju kronor per skattekrona. Här avsedda lån skall vara ställda att återbetalas inom fem år och att, vid längre lånetid än ett år, årligen avbetalas. Den i bestämmelsen avsedda lånerätten har tillkommit närmast för att tillgodose kommunernas behov av kassaförlag

och av medel för finansiering lånevägen under kortare tid av vissa investeringar. — Undantag från de stadgade tidsgränserna göres i bestämmelsen för lån, som övertages vid förvärv av intecknad egendom. Därvid får övertagas betalningsansvar för intecknad gäld med längre återbetalningstid och annan återbetalningsordning. Beloppsgränsen omfattar däremot också sådana lån.

58 § andra stycket avhandlar lån, som upptages för gäldande av äldre lån. Sådana lån är underställningsfria om de enligt uttryckligt beslut skall användas för nu berört ändamål och återbetalas inom de betalningsterminer, som gäller för det äldre lånet. Några beloppsgränser uppställes ej 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 §. Enligt *59 § första stycket* äger kommun utan underställning upptaga lån av statsmedel, som beviljas kommunen av Konungen. Vidare må lån av statsmedel, som beviljas av statlig myndighet, upptagas i den omfattning och på de villkor Konungen bestämmer. Slutligen äger kommunen, enligt tillägg till bestämmelsen den 11 maj 1962 (SFS 154/1962), i den omfattning och på de villkor Konungen bestämmer upptaga lån hos bank eller annan kreditinrättning för bostadsbyggnadsföretag, som godkänts för statlig belåning.

I *59 § andra stycket* finns bestämmelse om vissa kommunala åtaganden för andras lån. Enligt bestämmelsen äger kommun åtaga sig ansvarighet gentemot staten för lån, som av statsmedel beviljas annan än kommun, så ock borgensansvar för lån åt bostadsföretag, som godkänts för statlig belåning. Här avsedda åtaganden får äga rum i den omfattning och på de villkor Konungen bestämmer.

Enligt *59 § tredje stycket* — vilket stycke tillagts genom lag den 26 maj 1961 (nr 139) — äger kommun att på de villkor Konungen bestämmer upptaga lån till vatten- och avloppsanläggningar.

Det i 59 § åt Konungen lämnade bemyndigandet att bestämma omfattning och villkor för i paragrafen avsedd underställningsfri lånerätt har föranlett utfärdande av *Kungl. Maj:ts kungörelse den 16 november 1962 (nr 585) med vissa bestämmelser angående kommuns upptagande av lån, m. m.* Kungörelsen ersätter kungörelsen i samma ämne den 28 november 1958 (nr 557) och träder i kraft den 1 januari 1963. Enligt kungörelsen den 16 november 1962 äger kommun utan att Kungl. Maj:ts medgivande erfordras upptaga lån samt ikläda sig ansvarighet eller under vissa förutsättningar åtaga sig borgensansvar för lån enligt kungörelsen den 5 oktober 1962 (nr 537) om bostadslån, kungörelsen samma dag (nr 538) om förbättringslån eller kungörelsen den 19 maj 1961 (nr 153) om tvätterilån. Kungörelsen den 16 november 1962 reglerar vidare villkoren för kommuns

rätt att utan underställning upptaga bottenlån hos bank eller annan kreditinrättning för byggnadsföretag, för vilka beviljats lån enligt ovan nämnda lånekungörelser, och att åtaga sig borgensansvar för byggnadskreditiv och för sekundärlån åt statligt belånade byggnadsföretag. I särskild bestämmelse i kungörelsen den 16 november 1962 (2 §) uppställes villkor för den underställningsfria lånerätten för vatten- och avloppsanläggningar. Härvid föreskrives bl. a. att ifrågavarande lån skall avse nyanläggning inom kommunen för vattenförsörjning och avlopp, vilken icke enbart eller i huvudsak är avsedd för enskilt näringsföretag.

Den underställningskrävande lånerätten behandlas i *60 § kommunallagen*. Med Konungens medgivande må enligt denna bestämmelse kommun upptaga lån eller ingå borgen även i andra fall än i 58 och 59 §§ sägs.

Kommunallagen för Stockholm har beträffande lånerätten enahanda bestämmelser som 1953 års kommunallag.

Beträffande lånerätten för kommunallagens specialkommuner — *municipalsamhällena* — gäller en begränsning av den allmänna underställningsfria lånerätten till högst en krona för varje å vederbörande samhälle belöpande skattekrona (80 §). Kungl. Maj:t kan vid synnerliga skäl för begränsad tid, högst fem år, fastställa annan grund för den underställningsfria lånerätten. Underställningsfria lån skall återbetalas inom två år, såvitt fråga ej är om gäld, som övertagits vid förvärv av intecknad egendom. — Municipalsamhälles underställningsfria lånerätt medför ej inskränkning i moderkommunens rätt att låna utan underställning.

För *landstingens* vidkommande gäller (64 § landstingslagen) att landstingskommun underställningsfritt äger upptaga lån, ställt på en återbetalningstid av högst fem år. Några beloppsbegränsningar uppställes sålunda ej för den underställningsfria lånerätten. Såsom upptagande av lån skall även anses ingående av borgen. Med Konungens medgivande må landstingskommun upptaga lån eller ingå borgen även i andra fall än nu sagts. Av Konungen beviljade lån av statsmedel kräver ej särskilt tillstånd.

Församlingarnas underställningsfria lånerätt är enligt lagen om församlingsstyrelse begränsad till en krona för varje å församlingen belöpande skattekrona. Konungen äger, där särskilda skäl är därtill, medgiva höjning av denna gräns. Bestämmelserna om den allmänna, underställningsfria lånerätten överensstämmer i övrigt med motsvarande bestämmelser för de borgerliga primärkommunerna. Församlingarna äger vidare utan underställning upptaga av Konungen beviljade lån av statsmedel ävensom, i den omfattning och på de villkor Konungen bestämmer, lån av statsmedel och kyrkofondsmedel, som beviljas av statlig myndighet. Därutöver finns bestämmelser om rätt att låna med Konungens medgivande. — Det kan anmärkas att en mot församlingarnas lånerätt svarande lånerätt finns för *de kyrkliga samfälligheterna*. Samfälligheternas underställningsfria lånerätt inkräktar ej på vederbörande församlingars lånerätt.

Det kan här erinras om att alltifrån tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar funnits såväl underställningsfri som underställningskrävande lånerätt. Såvitt gäller de borgerliga primärkommunerna utgjorde före 1913 lånevillkoret högst två år (Stockholm fem år) den enda begränsningen i den fria lånerätten. Några beloppsbegränsningar fanns ej och ej heller förelåg något lagstadgat hinder för kommunala borgensåtaganden. 1913 trädde nya bestämmelser i kraft, genom vilka beloppsbegränsningar — bestämda efter skatteunderlag och skatteuttag — infördes för den fria lånerätten medan tidsbegränsningen utgick. Dessa regler gällde intill 1938 och medgav att kommunerna kunde begagna den fria lånerätten för såväl korta som långa lån. I lånepraxis tillämpades dock den regeln att underställningsfria lån ej upptogs med längre löptid än fem år. Genom 1930 års kommunalstyrelselagar, som trädde i kraft den 1 januari 1931, tillkom bestämmelse att ingående av borgen skulle jämställas med upptagande av lån. Lånebestämmelserna underkastades 1937 en omfattande revision. De nya reglerna, som gällde från den 1 januari 1938, innebar såvitt gällde den allmänna, underställningsfria lånerätten en uppdelning av denna på dels en rätt att efter skatteunderlagets storlek upptaga lån med ett års återbetalningstid och dels en rätt att efter skatteunderlag och utdebiteringshöjd upptaga lån — vilka skulle årligen avbetalas — med högst fem års återbetalningstid. Den underställningsfria lånerätten skulle enligt uttalanden vid 1937 års reform tillgodose såväl kommunernas behov av kassaförlag som deras behov av medel för finansiering av företag av en viss varaktighet. 1937 års bestämmelser kom att gälla intill den 1 juli 1953. Då infördes genom ändringar i de då ännu gällande lagarna om kommunalstyrelse i huvudsak de bestämmelser, som ingår i 1953 års den 1 januari 1955 ikraftträdda kommunallag. De viktigaste sakliga ändringarna vid 1953 års reform utgjordes av borttagandet av beroendet av utdebiteringshöjden och av att kommunerna erhöll möjlighet att nyttja fondmedel utan att den underställningsfria lånerätten därför skulle anses tagen i anspråk. Den fria lånerätten skulle enligt uttalanden vid reformen alltjämt tillgodose behoven av kassaförlag och av medel för finansiering med lånemedel under kortare tid av vissa investeringar.

Viss underställningsfrihet beträffande kommunala åtaganden av ansvar för lån på bostadsförsörjningens område infördes 1939. Ändringar i hithörande regler har skett 1949, 1953 och 1962. Den 1961 införda underställningsfriheten för lån till vatten- och avloppsanläggningar kan sägas såtillvida innebära en nyhet i sättet för underställningsfrihetens bestämmande att från underställning undantagits en fast avgränsad, hel grupp av ärenden.

För landstingens vidkommande har alltsedan 1862 den enda begränsningen beträffande den fria lånerätten utgjorts av bestämmelse att lån med längre löptid än fem år krävt Konungens godkännande.

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 Konungens medgivande upptaga lån i annat fall än i 59 § första stycket kommunallagen sägs. Det ovan antydda undantaget — de i 59 § första stycket kommunallagen angivna fallen — avser av Konungen beviljade lån av statsmedel samt i den omfattning och på de villkor Konungen bestämmer, lån av statsmedel, beviljade av statlig myndighet. Beträffande bestämmelsen i 59 § första stycket kommunallagen kan här hänvisas till den tidigare redogörelsen för ifrågavarande bestämmelse. Det i år gjorda tillägget till 59 § första stycket kommunallagen har ej föranlett någon ändring av 18 § kommunalförbundslagen. Enligt statsmakternas ställningstagande saknades skäl att inbegripa bl. a. kommunalförbunden i den grupp, som skulle äga att underställningsfritt upptaga bottenlån hos bank eller annan kreditinrättning för bostadsbyggnadsföretag. Detta undantagande har emellertid ej fått något författningsmässigt uttryck; 18 § kommunalförbundslagen upptager såsom underställningsfria utan inskränkning de i 59 § första stycket kommunallagen avsedda fallen. Kungl. kungörelsen den 16 november 1962 (nr 585) med vissa bestämmelser angående kommuns upptagande av lån, m. m. är avfattad med utgångspunkt från *kommuns* låneförhållanden och innehåller ej några särbestämmelser beträffande kommunalförbunden. — Kommunalförbunden kan ej tilläggas rätt att ikläda sig borgen och andra dylika åtaganden för annans skuld.

Enligt 4 § kommunalförbundslagen skall förbundsordningen, som enligt 21 § skall fastställas av länsstyrelsen, innehålla bestämmelser om bl. a. den rätt att upptaga 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.

Vissa uppgifter om kommunalförbunden och deras ekonomiska förhållanden skall redovisas i ett senare avsnitt.

I tidigare lagstiftning om kommunalförbund — lagen den 13 juni 1919 om kommunalförbund — fanns beträffande lån endast föreskrift att förbundsordningen skulle innehålla bestämmelse om den rätt att upptaga lån, som fanns böra medgivas förbundet. Bestämmelsen om underställningsskyldighet saknades sålunda. I praxis skedde emellertid regelmässigt underställning av förbundens lånebeslut.

Vid tillkomsten av 1957 års kommunalförbundslag berördes frågorna om förbundens lånerätt förhållandevis ingående. *Kommunalförbundskommittén* (SOU 1956: 19) anförde följande.

Enligt nuvarande bestämmelser skall alltid i förbundsordningen angivas den rätt att upptaga lån, som finnes böra medgivas förbundet. Ett förbund kan alltså för närvarande antingen vara utan lånerätt eller ha medgivits en till visst belopp begränsad lånerätt. Lånebehov för kommunalförbund kan föreligga antingen

beträffande större kapitalutgifter för nyanskaffningar och liknande eller beträffande rörelsekapital. Utgifter av det förra slaget äro regelmässigt i förväg planerade, så att åtgärder för anskaffande av medel till utgifternas täckande kunna i god tid övervägas. I fråga om rörelsekapital är det endast, då behov att hastigt uppbringa sådant kapital uppstår, som lånevägen kan behöva tillgripas. Dylikt behov torde främst göra sig gällande beträffande förbund, som driva en mera omfattande verksamhet. Framdeles lärer behov av lån för rörelsekapital kunna komma att uppstå oftare än vad hittills varit fallet, enär enligt kommitténs mening kommunalförbundsinstitutet bör utnyttjas framför allt för kommunala uppgifter av större räckvidd samt vidare, enligt vad kommittén nedan skall närmare utveckla, avsikten är att ett kommunalförbund skall kunna handha flera uppgifter. 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. De fall då kapitalutgifter av denna storlek kunna förutses, torde framför allt vara, när kommunalförbundets verksamhet är av större omfattning eller då vid förbundets bildande står klart, att nyanskaffning av dyrbarare fastighet kommer att bli ofrånkomlig. Utifrån dessa synpunkter synas vederbörande kommuner vid ingående av kommunalförbund böra överväga, huruvida förbundet bör tillerkännas egen lånerätt eller icke. Om förbundet medgives 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. Vad kommittén sålunda föreslagit beträffande kommunalförbunds lånerätt innebär endast ett bibehållande av den redan nu gällande regeln.

— —

En fråga, som möter i samband med kommunalförbunds lånerätt, är, huruvida kommunallagens regler om underställningsskyldighet äro tillämpliga å lånebeslut. I kommunalförbundslagen förekommer icke någon bestämmelse om underställningsskyldighet, men i praxis sker dock underställning. Denna praxis synes välgrundad. 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. Det torde vara lämpligt, att detta anges i lagtexten.

I proposition till 1957 års riksdag (nr 150) yttrade *departementschefen* beträffande lånerätten följande.

Beträffande frågan om *kommunalförbunds lånerätt* ansluter sig det stora flertalet remissinstanser till kommitténs uppfattning, att det är mest praktiskt att ge kommunalförbunden rätt att med Kungl. Maj:ts tillstånd upptaga lån i den utsträckning, som bestämmes i förbundsordningen. Från kommunalt håll har dock uttalats farhågor för att, om lånerätten icke tillkommer medlemskommunerna ensamma, dessa kan förlora överblicken över kommunernas ekonomi. Genom att kommunalförbund bildas undandrages medlemskommunerna bestämmanderätten beträffande den verksamhet, som kommunalförbundet skall ombesörja, till följd varav en viss splittring i medlemskommunernas ekonomiska planläggning alltid måste uppkomma. Jag anser emellertid att i praktiken denna uppdelning av beslutanderätten på olika organ icke behöver medföra några större olägenheter. Såsom kommittén framhållit kommer kommunalförbunden säkerligen att söka anpassa sina ekonomiska åtaganden efter medlemskommunernas resurser. Det finns vidare all anledning antaga att ett intimt samarbete mellan kommunalförbunden och dess medlemmar kommer att etableras i större ekonomiska frågor. Varje kommun i förbundet har ju representanter i förbundsfullmäktige och såväl kommunalförbunden som medlemskommunerna skall enligt förslaget ha en vidsträckt underrättelseplikt gentemot varandra. När det gäller lånebeslut kan medlemskommunerna därjämte, i samband med att beslutet underställes Kungl. Maj:ts prövning, framföra sina synpunkter i ärendet. Med hänsyn härtill och då det uppenbarligen är mest praktiskt att icke medlemmarna var för sig utan kommunalförbundet ensamt upptager erforderliga lån för förbundets verksamhet förordar jag kommitténs förslag. Jag vill tillägga att om kommunalförbund medgives lånerätt bör, såsom kommittén föreslagit, det högsta belopp förbundet äger upplåna alltid angivas i förbundsordningen. Däremot anser jag på de av kommittén anförda skälen, att kommunalförbund icke bör medgivas någon underställningsfri lånerätt.

Beträffande den av kommittén i detta sammanhang berörda frågan, huruvida kommunmedlemmarna bör äga teckna solidarisk proprieborgen för kommunalförbunds lån, hyser jag den uppfattningen att sådant borgensåtagande icke står i överensstämmelse med de principer och tankegångar som ligger till grund för kommunalförbundslagstiftningen. Denna lagstiftning reglerar nämligen hur brist hos förbundet skall täckas. Medlemskommunerna ålägges subsidiärt ansvar efter viss fördelningsgrund för förbundets skulder. Kommunerna bör då icke genom att teckna solidarisk proprieborgen införa en annan ordning.

I fråga om lånerätten väcktes vid 1957 års riksdag *motioner* (I: 504, herr Gunnar Andersson, och II: 645, herr Sköldin m. fl.) med yrkande att förbunden måtte tillerkännas viss underställningsfri lånerätt. Motiveringen för yrkandet innehöll i huvudsak *att* 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 skulle verka alltför osmidigt att behöva avvakta Kungl. Maj:ts tillstånd.

Konstitutionsutskottet (utlåtande nr 17/1957) uttalade.

Att förslaget tillerkänner kommunalförbund lånerätt innebär icke någon ändring i vad nu gäller. Den enda föreslagna ändringen härvidlag är, att lånebeslut skall underställas Kungl. Maj:ts prövning. Så sker redan nu i praxis; utskottet tillstyrker att denna ordning lagfästes.

I detta sammanhang vill utskottet uttala, att utskottet anser uppenbart, att kommunalförbund, liksom kommuner, skall kunna utan underställning upptaga lån av statsmedel, som beviljats av Kungl. Maj:t eller, efter bemyndigande av Kungl. Maj:t, av statlig myndighet. Stadgande därom bör emellertid enligt utskottets mening införas i lagen — — — — — — — — —

I motionerna I: 504 och II: 645 föreslås, att kommunalförbund även i övrigt skall få viss underställningsfri lånerätt i huvudsaklig överensstämmelse med vad som nu gäller för kommun. Bortsett från de statliga lån, om vilka nyss talats, må kommun, jämlikt 58 § kommunallagen, utan underställning upptaga lån intill ett sammanlagt belopp motsvarande för varje å kommunen belöpande skattekrona en utdebitering av sju kronor, såvitt angår i landstingskommun ej deltagande stad, och en utdebitering av fem kronor, såvitt angår annan kommun. Den underställningsfria lånerätten är alltså ställd i relation till skatteunderlaget inom kommunen. Beskattningsrätt skall enligt förslaget icke tillkomma kommunförbund — (kommun*al*förbund) —, följaktligen skulle lånerätten icke kunna ställas i relation till något skatteunderlag. Dessutom må framhållas, att underställningsfri lånerätt för kommunalförbund uppenbarligen skulle leda till motsvarande inskränkningar av medlemskommunernas underställningsfria lånerätt. Av nu anförda skäl anser sig utskottet icke kunna tillstyrka motionärernas hemställan om underställningsfri lånerätt för kommunalförbund.

Riksdagen (skrivelse nr 309/1957) följde propositionens och utskottets förslag.

Redogörelsen för nuvarande lånebestämmelser synes böra avslutas med några uppgifter om *den prövning, som efter underställning äger rum av kommunala lånebeslut.* Ärendena handlägges å finansdepartementets kommunala byrå. I låneärenden kan inhämtas yttrande från det kommunala finansrådet, i vilket ingår företrädare för de tre kommunförbunden. Lånebesluten underkastas såväl en formell kontroll, innefattande bl. a. frågor om beslutens tillkomst och om deras förenlighet med den kommunala kompetensen, som materiell prövning, inriktad på frågor om lånebeslutens skälighet och lämplighet. Kungl. Maj:t har vid prövningen upprätthållit krav att lånemedlen skall användas för anskaffning av varaktiga tillgångar. Med hänsyn härtill har endast undantagsvis meddelats lånetillstånd för anskaffande av inventarier o. d. Tillstånd har vidare ej lämnats för lån till täckande av normala årsbehov eller för lån av så ringa storlek att en finansiering utan upplåning eller finansiering genom anlitande av underställningsfri lånerätt bort ifrågakomma. Prövningen har också omfattat frågor om angelägenheten av den utgift, för vilken lånetillstånd begärts, och om den ändamålsenliga och ekonomiska planeringen av vederbörande projekt. Tidigare har förekommit att lånetillstånd vägrats med hänsyn till den belastning lånet skulle medfört för vederbörande kommuns ekonomi.

— Kontrollen torde främst ha inriktats på ett upprätthållande av skyddet för den kommunala förmögenheten och ett tillseende att kommunerna ej försämrar sin kredit eller för mycket inskränker sin framtida rörelsefrihet. Stundom har emellertid också statliga intressen, främst av konjunkturpolitisk art, beaktats vid prövningen. — Antalet avslagsbeslut har varit förhållandevis ringa, medan i ett något större antal fall företagits ändringar beträffande lånebelopp, lånetider o. d.

Under senare år har — innan lån för vatten- och avloppsanläggningar blivit underställningsfria — antalet låneärenden uppgått till omkring 1 500 per år. Beloppsmässigt har under senare år tillstånd lämnats för lån till ett sammanlagt belopp av något över 1 miljard kronor per år. De största posterna representeras av planerings- och anläggningsverksamhet, fastighetsförvaltning, industrier och affärsdrivande verk samt undervisnings- och bildningsverksamhet.

Uppgifter om den kommunala upplåningen kan erhållas dels från de av statistiska centralbyrån publicerade kreditmarknadsstatistiska uppgifterna och dels ur den kommunala finansstatistik, som sammanställes på grundval av kommunernas räkenskaper och publiceras i Sveriges officiella statistik, Kommunernas Finanser (senast har uppgifter för 1959 publicerats). Uppgifter, sammanställda ur båda dessa källor, kan med hänsyn till skiftande grundmaterial och uppställningssätt knappast bli helt vägledande. En sådan sammanställning bör emellertid kunna ge en överblick över den kommunala upplåningens huvuddrag. Nedan upptagna bild av upplåningen har hämtats från en av stadsförbundet till kommittén lämnad sammanställning.

Primärkommunernas sammanlagda tillfälliga lån utgjorde vid utgången av 1961 enligt de kreditmarknadsstatistiska uppgifterna 511 miljoner kronor (städerna 436 miljoner, övriga primärkommuner 75 miljoner). Belastningen per skattekrona enligt 1960 års taxering — i skatteunderlaget har därvid ej inräknats av staten tillskjutna skattekronor — utgjorde 1: 60 kronor (städerna 2,13 kronor, övriga 0,66 kronor). Sammantagna beloppet av anläggningslån, upptagna med Kungl. Maj:ts tillstånd, uppgick enligt finansstatistiken den 31 december 1960 till 5 492 miljoner kronor (städerna 4 442 miljoner, övriga 1 050 miljoner). Per skattekrona (inklusive av staten tillskjutna) innebär dessa anläggningslån en belastning av 15: 34 kronor (städerna 19: 92 kronor, övriga 7: 78 kronor). Kommunernas egna fonder uppgick enligt finansstatistiken i slutet av 1960 till tillhopa 2 687 miljoner kronor (städerna 1 881 miljoner, övriga 806 miljoner) eller till 7: 51 kronor per skattekrona (städerna 8: 43 kronor, övriga 5: 97 kronor).

Det skall i anslutning till ovan lämnade uppgifter anmärkas att den underställningsfria lånerätten även belastas med vissa borgensåtaganden. Å värdet av dessa saknas uppgifter. Samma lånerätt belastas vidare av lån, övertagna vid förvärv av intecknad egendom. Sådana lån redovisas

i finansstatistiken bland anläggningslån, upptagna utan Kungl. Maj:ts tillstånd (summan av sådana anläggningslån utgjorde enligt uppgifter för 1959 152 miljoner kronor).

Kreditmarknadsförhållandena under senare år har föranlett att kommunerna stundom utnyttjat erhållna lånemedgivanden till upptagande av kortfristiga lån när svårigheter förelegat att placera långfristiga sådana. Sådana kortfristiga lån belastar ej den underställningsfria lånerätten. Det förekommer också att tillfälliga lån med något längre löptid upptages för finansiering av vissa investeringar. Sådana lån kan då vara redovisade såsom långfristiga lån, upptagna utan Kungl. Maj:ts tillstånd, ehuru de belastar den underställningsfria lånerätten.

Allmänt kan sägas att under senare år rått en viss åtstramning på kreditmarknaden, vilken föranlett vissa svårigheter för kommunernas upplåning. En viss lättnad torde nu ha inträtt. Räntesänkningarna, återbetalande av statliga lån hos andra kreditgivare än affärsbankerna och ökade möjligheter för livförsäkringsbolagen att placera fondmedel i den fria sektorn har här medverkat. Vidare har för förmedling av långfristiga krediter till kommuner inrättats ett nytt hypoteksinstitut, AB Kommunkredit.

Kommunalförbunden och deras ekonomiska förhållanden

Av särskild betydelse för frågorna om kommunalförbundens lånerätt är de anvisningar, som lagen lämnar för förbundens utformning, och den ställning som tillkommer förbunden utåt och i förhållande till medlemskommunerna. I detta avsnitt skall därför lämnas en redogörelse för huvuddragen av kommunalförbundsinstitutet och dess ställning i ekonomiskt hänseende.

Ett kommunalförbund kommer — bortsett från senare berörda fall av tvångsbildning — till stånd genom överenskommelse mellan de kommuner, som skall deltaga i förbundet. Initiativet till bildandet utgår från någon av dessa kommuner eller från länsstyrelsen. Överenskommelsen om samverkan utmynnar i antagandet av en förbundsordning, i vilken förbundets förhållanden regleras. Förbundsordningen skall underställas länsstyrelsen. Strider förbundsordningens bestämmelser icke mot lag eller författning och finnes förbundets bildande medföra allmänt gagn, fastställer länsstyrelsen förbundsordningen och bestämmer den tid, då förbundet skall träda i verksamhet. Också ändringar av förbundsordning skall underställas länsstyrelsen. Kommunalförbund kan enligt nu gällande lag bildas för alla slag av kommunala angelägenheter. Ett och samma förbund kan anförtros flera angelägenheter. Städer, landskommuner, köpingar och muni-

cipalsamhällen kan vara förbundsmedlemmar. Därjämte kan landsting sinsemellan samverka i förbund eller bilda sådant tillsammans med stad, som ej tillhör landstingskommun.

Särskilda bestämmelser finns om kommunalförbunds upplösning och om utträde ur kommunalförbund. Samverkan i kommunalförbund är också såtillvida frivillig som medlemmarna — utom vid fall av tvångssamverkan — kan bestämma att förbundsverksamheten skall vara tidsbegränsad eller eljest beroende av särskilda villkor samt äger rätt att när som helst enas om förbundets upplösning. Förbundsmedlemmarna kan på motsvarande sätt i förbundsordningen bestämma att rätt skall föreligga till utträde ur förbundet samt — utan att särskilda bestämmelser ingår i förbundsordningen — vid enighet därom även eljest medgiva utträde. Därjämte finns bestämmelse att förbund må upplösas då sådana ändrade förhållanden inträtt att antingen förbundsverksamheten icke kan med fördel fortsättas eller ändamålet med förbundet lämpligare kan tillgodoses på annat sätt. Vid sådana förhållanden föreligger också rätt till utträde. Upplösning eller utträde sker efter ansökan hos länsstyrelsen, som prövar om lagliga skäl för upplösning eller utträde föreligger.

Förbundsordningen skall enligt 4 § kommunalförbundslagen innehålla åtskilliga bestämmelser om förbundets ekonomiska förhållanden. Förutom om rätten att upptaga lån (4 § första stycket, punkt 5) skall finnas bestämmelser om den rätt till fondbildning, som finnes böra medges förbundet (6), om medlems andel i förbundets tillgångar samt vad i övrigt finnes erforderligt för ordnande av de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar (7), om särskilt villkor för medlems utträde ur förbundet och uppgörelse, som i anledning därav må erfordras (8), om grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar (10), om särskilt villkor för upplösning av förbundet (9) samt om vad i övrigt må vara nödigt för ordnande av förbundets förhållanden i fråga om ekonomi och förvaltning (11). Förbundsordning skall vidare innehålla bestämmelser om grunder för medlems skyldighet att tillhandahålla medel för förbundsverksamhetens ordnande och fortsatta bedrivande samt den begränsning av denna skyldighet som skall förekomma (4 § andra stycket). För förbund, som skall handha obligatorisk, specialreglerad förvaltning, får beträffande förvaltningen i fråga ej stadgas några begränsningar i skyldigheten att tillhandahålla medel.

Om kommunalförbundens fondbildning (6) kan sägas att förbunden kan tillerkännas rätt att bilda pensionsfond, kassaförlagsfond, allmän investeringsfond och särskild investeringsfond samt — med Konungens tillstånd — också annan fond. Förbundsmedlemmarna, som har att bestämma om fondbildningsrätt över huvud skall förekomma, kan inskränka fondbildningsrätten till vissa fonder och också beloppsmässigt begränsa fonderingsrätten. Enligt kommunalförbundskommittén kan för vissa för-

bund med större uppgifter särskild fondbildningsrätt vara erforderlig, medan en sådan är alldeles obehövlig för andra förbund. Genom att kommunallagens bestämmelser om reservationsanslag är tillämpliga för kommunalförbunden har enligt kommunalförbundskommittén förbunden möjlighet att för visst angivet ändamål ackumulera anslag i sådan omfattning att särskild fondbildning icke behöver bli allmänt förekommande.

Grunderna för medlemmarnas andelar i förbundets tillgångar (7) kan bestämmas på skiftande sätt. Vanligt torde vara att andelsgrunderna överensstämmer med grunderna för skyldigheten att tillhandahålla medel för verksamheten (4 § andra stycket). I regel torde förbundsordningarna upptaga enhetliga andels- och skiftesgrunder (10). — Det kan anmärkas att bestämmelser om medlemmarnas andelar i förbundets skulder icke uttryckligen upptagits bland vad som bestämmes i förbundsordningen. Fördelningen härvidlag torde närmast få anses innefattas i bestämningen i punkt 7 »samt vad i övrigt finnes erforderligt för ordnande av de ekonomiska förhållandena mellan förbundet och dess medlemmar».

Bestämmelser om uppgörelse vid medlems utträde ur förbundet (8) kan innehålla att den utträdande efter särskilda grunder skall gottgöra förbundet för de särskilda förluster förbundet åsamkas genom utträdet.

Såsom särskilda bestämmelser om förbundets förhållanden i fråga om ekonomi (11) kan upptagas föreskrifter om tillskott av rörelsemedel vid förbundsverksamhetens inledande och om förbundets medelsförvaltning och bokföring.

Förbundsmedlemmarnas bidragsskyldighet (4 § andra stycket) torde oftast vara bestämd efter medlemskommunernas skatteunderlag eller efter deras folkmängd. Även andra grunder för bidragsskyldigheten kan stadgas för verksamheten i dess helhet eller viss del därav. För större anläggningar kan sålunda tillskotten beräknas efter mera oföränderliga grunder än skatteunderlag o. d. — Enhetliga grunder kan självfallet begagnas beträffande andelarna i förbundets tillgångar (7), skiftesandelarna (10) och tillskottsfördelningen (4 § andra stycket).

Kommunalförbunden är beträffande beslutanderätt och förvaltning skilda från förbundsmedlemmarna. Förbundsfullmäktige utser revisorer och beslutar om ansvarsfrihet samt fastställer utgifts- och inkomststat för förbundet. I samband med fastställande av utgifts- och inkomststat bestämmer fullmäktige efter i förbundsordningen fastställda grunder beloppet av det bidrag, som medlem har att utge till förbundet (17 §). Förbundet kan sägas vara utrustat med en »indirekt uttaxeringsrätt» i förhållandet till förbundsmedlemmarna. Förbundsmedlemmarna torde vara oförhindrade att utanför staten tillskjuta medel för förbundens verksamhet.

Befinnes kommunalförbund sakna tillgångar till gäldande av skuld, är medlemmarna pliktiga att fylla bristen (34 §). Om den utdebitering på medlemmarna, som av sådan anledning må erfordras, äger länsstyrelsen

att på anmälan av förbundsfullmäktige, likvidatorer eller fordringsägare förordna efter de grunder, som må vara angivna i förbundsordningen eller eljest prövas skäliga. Skuld, som förbundet ådragit sig efter förbundets upplösning, skall gäldas av de kommuner, som var medlemmar vid upplösningen. — För skulderna svarar givetvis i första hand förbundets tillgångar. Förbunden har i exekutionsrättsligt och konkursrättsligt hänseende samma ställning som kommun. Med hänsyn till förbundets karaktär av mera temporär sammanslutning har det emellertid synts nödvändigt att meddela här avsedda bestämmelse till skydd för fordringsägares rättsanspråk. Länsstyrelsen har sålunda erhållit rätt att fastställa de särskilda belopp, med vilka förbundsmedlemmarna har att bidraga till bristens täckande. Länsstyrelsens förordnande har samma rättsverkan som av förbundsfullmäktige fattat beslut vid statens fastställande om uttagande av bidrag från förbundsmedlemmarna.

Beträffande avvecklingen i samband med upplösningen av ett förbund gäller följande. Då länsstyrelsen efter ansökan finner lagliga förutsättningar för upplösning föreligga, förordnar länsstyrelsen att verksamheten skall *upphöra* å tid, som länsstyrelsen bestämmer, och att förbundet skall träda i *likvidation*. Under likvidationen, som verkställes av förbundets styrelse eller av särskilda likvidatorer, skall förbundets tillgångar realiseras, i den mån sådant finnes erforderligt, förbundets skulder gäldas samt med behållna tillgångar så förfaras, som föranledes av förbundsordningen. Då förbundet trätt i likvidation, må kallelse sökas å förbundets okända borgenärer. Då likvidationen avslutats, skall redovisning lämnas till medlemmarna och anmälan göras hos länsstyrelsen, som förklarar förbundet *upplöst*. I detta sammanhang kan erinras om den förut berörda bestämmelsen, vilken medger länsstyrelsen rätt att — även efter förbundets upplösning — förordna om utdebitering på medlemmarna för förbundets skulder.

Då skäl till utträde föreligger, förordnar länsstyrelsen på ansökan därom och om tiden för utträdet samt om den uppgörelse, som må vara erforderlig. Utträdande medlems ansvarighet för förbundets förbindelser upphör ett år efter utträdet, där ej länsstyrelsen finner skäligt att beträffande viss förbindelse annorlunda förordna. Finns i förbundsordningen bestämmelse om uppgörelse vid utträde, skall länsstyrelsen vid sitt förordnande givetvis följa denna. Att förbundsmedlems ansvarighet för förbundets förbindelser kan upphöra torde ej kunna medföra några olägenheter för förbundets fordringsägare. Genom länsstyrelsens försorg kan utdebitering för skuld ske å kvarstående medlemmar.

Delade meningar har rått huruvida kommunalförbunden är att betrakta som »specialkommuner». Nybildningskommittén, vars förslag låg till grund för 1919 års kommunalförbundslag, uppfattade redan det då utformade förbundsinstitutet — vilket i vissa hänseenden icke hade samma grad av

självständighet gentemot medlemskommunerna som de nuvarande kommunalförbunden — som en specialkommun. Kommunalförbundskommittén ville icke hänföra förbunden till specialkommuner, eftersom förbunden saknar direkt beskattningsrätt. Ovedersägligt torde vara att förbunden måste betraktas som kommunala enheter med självständig ställning gentemot såväl medlemskommunerna som tredje man samt att ett förbundsbeslut om uttagande av medlemsbidrag — liksom länsstyrelsens beslut om utdebitering för skuld — grundar ett offentligrättsligt fordringsanspråk. Förbunden har en rättslig struktur, som försvårar jämförelser med andra offentligrättsliga och med privaträttsliga subjekt. De skilda bestämmelserna i kommunalförbundslagen kan knappast ses mot bakgrunden av något helt enhetligt mönster. I ekonomiskt hänseende vill det synas som om till förbunden överlämnade angelägenheter kommer att kvarstå som kommunala angelägenheter hos medlemskommunerna. I förvaltningshänseende synes däremot till följd av någon slags »delegation» angelägenheterna i fråga helt tillkomma förbunden och begränsningar får antagas råda när det gäller medlemskommunernas rätt att i samband med anslag — i anslutning till upprättad stat eller vid fristående anslag — fästa direktiv vid medelstillskotten (se Kaijser Kommunallagarna I, Stockholm 1959, sid. 252).

Tvångssamverkan i kommunalförbund kan nu åvägabringas på polisväsendets område efter förordnande av länsstyrelsen (16 § lagen den 6 juni 1925 om polisväsendet), beträffande regionplan efter Kungl. Maj:ts förordnande (128 § byggnadslagen den 30 juni 1947), på skolans område efter förordnande av länsskolnämnd (47 § skollagen den 6 juni 1962, nr 319) samt på kristidsförsörjningens område efter länsstyrelsens bestämmande (Kungl. Maj:ts kungörelse den 8 september 1939, nr 659, om kommunala kristidsförbund). Några särbestämmelser, som påkallar uppmärksamhet i nu förevarande sammanhang, finns ej i nu anförda författningar.

Förteckningen i Årsbok för Sveriges kommuner 1962 redovisar 253 kommunalförbund. Förbundens fördelning på olika verksamhetsgrenar framgår av nedanstående sammanställning. En del förbund har flera verksamhetsgrenar och har då i kommitténs sammanställning redovisats under flera rubriker. Bland verksamhetsgrenar, som upptagits under »övrigt»,

Verksamhetsgren	1962	1959	1956	1953
Polisväsende	182	170	151	107
Regionplan	9	9	4	3
Skolväsende, yrkesutbildning	18	15	5	4
Brandförsvar	10	11	12	11
Teknisk verksamhet o. d. (vatten, avlopp, renhållning)	11	9	10	7
Ålderdomshem och socialvård	17	21	26	23
Barnkoloni	4	4	5	3
Övrigt	12	13	20	11
Summa	263	252	233	169

märks fastighetsförvaltning, vård av kroniskt sjuka, allmän hygien samt arkitektverksamhet. — För att i någon mån belysa utvecklingen har kommittén av uppgifter i Årsbok för Sveriges kommuner 1953, 1956 och 1959 sammanställt motsvarande uppgifter för ifrågavarande år.

En hel del kommuner är medlemmar i flera förbund, några i 5 eller 6 stycken. Antalet medlemskommuner i förbunden varierar. 97 förbund har endast 2 medlemmar, 70 förbund 3 medlemmar, 47 förbund 4 medlemmar, 17 förbund 5 medlemmar samt 22 förbund 6 eller flera medlemmar. Högsta antalet medlemmar i ett förbund utgör 46 (Stockholmstraktens regionplaneförbund).

Några ytterligare uppgifter kan lämnas om den utveckling, som i viss mån belyses av siffrorna ovan för olika år. En kraftig ökning har ägt rum beträffande antalet förbund på skolväsendets och yrkesutbildningens område. De nytillkomna förbunden på området är till helt övervägande antal skolförbund mellan några mindre landskommuner. I några fall har förbund tillkommit för samarbete på yrkesutbildningens område. De 11 nuvarande förbunden för teknisk verksamhet utgöres av 8 stycken vattenverksförbund, varav några stora, 1 avloppsverksförbund (stort), 1 förbund för vatten och avlopp samt 1 förbund för renhållning (stort). Under perioden 1953—1962 har 1 förbund för reningsverk och 1 renhållningsförbund upphört. Nytillkomna är 6 förbund, därav 2 större förbund på vattenförsörjningens område och 1 stort förbund för reningsverk. Upphörandet utav ett antal förbund på socialvårdens område sammanhänger främst med upplösningar av ett antal mindre fattigvårdsförbund. Nedgången i antalet förbund under »övrigt» innebär i huvudsak bortfall av ett antal smärre förbund med begränsade uppgifter.

Omfattningen av verksamheten kan belysas med några uppgifter, sammanställda med ledning av redogörelsen för förbundens ekonomi i Kommunernas Finanser År 1959. Sammanställningen följer när det gäller verksamhetsgrenar delvis andra linjer än dem som begagnats i sammanställningen ovan över antalet förbund. Det bör anmärkas att i förbundens skulder sådana de upptagits i sammanställningen ingår också andra skul-

Verksamhetsgren	Inkomster	Därav tillskott från medlemmarna	Tillgångar	Skulder	Under 1959 upptagna lån
Polisväsende	31,13	19,90	10,28	2,73	0,14
Byggnads- och stadsplaneväsende	0,97	0,64	0,58	0,20	—
Vattenverk, avlopps- och reningsverk, renhållningsverk	6,65	2,13	67,00	61,20	13,40
Folkskola, annan undervisning	13,28	7,23	20,20	11,13	1,29
Barnavård, socialhjälp, annan socialvård	4,59	2,84	8,53	2,57	0,46
Brandförsvar	1,88	2,11	5,11	3,93	0,89
Övrigt	0,24	0,11	1,30	0,48	0,08
Summa	58,74	34,96	113,00	82,24	16,26

der än direkta låneskulder. Förbundens sammanlagda långfristiga lån uppgick 1959 enligt uppgifter i annat sammanhang i Kommunernas Finanser År 1959 till 70,8 miljoner kronor. — I sammanställningen upptagna belopp avser miljoner kronor.

En uppfattning om förbundens ekonomiska underlag kan erhållas av uppgifter om medlemskommunernas skatteunderlag. — För kommunerna utgör ju skatteunderlaget grundval för rätten att låna underställningsfritt enligt 58 § kommunallagen. — För de i sammanhanget viktigaste förbunden, förbunden för teknisk verksamhet och skolförbunden, kan anmärkas att förbundsmedlemmarna i de 11 tekniska förbunden enligt 1961 års taxeringar hade ett sammanlagt skatteunderlag på omkring 36 miljoner kronor och medlemmarna i de 18 skolförbunden tillhopa ett underlag av nära 9 miljoner. För förbunden på det tekniska området varierade underlaget mellan 0,24 och 11,71 miljoner och för skolförbunden mellan 0,12 och 1,72 miljoner. Av de senare förbunden hade endast 4 ett skatteunderlag, som översteg 0,50 miljoner.

Uppgifter, erhållna från finansdepartementets kommunala byrå, utvisar att lånetillstånd för kommunalförbund lämnats i sammanlagt omkring 50 fall under tiden 1 januari 1957—30 juni 1962. I 3 fall har ansökningar från kommunalförbund resulterat i avslag. Låneändamålen har i ungefär hälften av tillståndsfallen rört den kommunaltekniska verksamheten. Lånen för dessa ändamål synes genomsnittligt uppgå till betydligt högre belopp än lånen för andra ändamål. Jämväl på skolans område har emellertid förekommit förhållandevis många lån, varav några till betydande belopp. Lånetiderna är, särskilt när det gäller vatten- och avloppsanläggningar, merendels långa (25—35 år, i ett fall 40 år).

Kommunalrättskommittén har tillskrivit samtliga kommunalförbund med undantag för förbunden på polisväsendets och på regionplaneväsendets områden och anhållit om avskrift av gällande förbundsordningar. I samband därmed riktades till berörda förbundsstyrelser en anhållan om underrättelse därest enligt styrelsens mening under förbundsverksamheten framkommit olägenheter av att förbundet ej haft någon underställningsfri lånerätt.

Förbundsordningar har inkommit från tillhopa 55 förbund. Två tredjedelar av dessa förbund har tillagts rätt att upptaga lån intill vissa belopp utan förbundsmedlemmarnas särskilda medgivande. Flertalet förbundsordningar utsäger härvid att för lån till ytterligare belopp erfordras medgivande av förbundsmedlemmarna. För en del förbund — vilka här hänförts till förbunden utan lånerätt — innehåller förbundsordningen bestämmelser att lån endast får upptagas med samtliga förbundsmedlemmars medgivande; för andra förbund sägs mera kategoriskt att rätt att upptaga lån ej skall finnas.

Beträffande lånerättens fördelning på olika slag av förbund kan anmär-

kas att lånerätt finns för det stora flertalet förbund på skolans område, för de flesta brandförsvarsförbund och förbund för »övrig» verksamhet samt för alla tekniska förbund utom ett (en förbundsordning saknas dessutom). Förbunden för ålderdomshem, socialvård och barnkoloni saknar merendels lånerätt och där lånerätt finns avser denna ofta obetydliga belopp (lägst 10—20 000 kronor). Höga lånegränser gäller för förbunden för teknisk verksamhet (100, 45, 22, 10, 4 och 2,5 miljoner kronor). Jämväl på skolans och yrkesutbildningens område finns exempel på lånegränser över 1 miljon (högsta gränsen 6 miljoner).

Ett antal förbund har tillagts en lånerätt, som avser till storleken obetydliga belopp. I en del fall har direkt utsagts att lånerätten skall medge ett anskaffande av rörelsemedel intill dess medlemmarna tillhandahåller bidrag och även i andra fall kan behoven av kassaförlag antagas ligga bakom lånerätten.

Kommitténs förfrågan om olägenheter på grund av avsaknaden av underställningsfri lånerätt har föranlett svar från tillhopa 27 förbund. Från 20 förbund har angivits att några olägenheter ej förmärkts. I 5 fall — för 2 skolförbund, 2 förbund för teknisk verksamhet och 1 förbund för »övrig» verksamhet — har uttalats att olägenheter förelegat. Från 2 förbund — därav 1 skolförbund och 1 tekniskt förbund — har inkommit svar, som närmast antyder att svårigheter skulle kunna uppkomma ehuru sådana hittills ej förmärkts.

Förbundens uttalanden om yppade olägenheter kan i huvudsak ges följande sammanfattning. Vid verksamheten kan stundom uppkomma likviditetssvårigheter med hänsyn till ojämnheten i inkomster eller i utgifter (anmärkt i 4 av svaren). När investeringar skall verkställas kan viss lånefinansiering behöva ske innan lånetillstånd föreligger (1 svar). De långfristiga lånen kan, ehuru lånetillstånd lämnats, ej alltid placeras vid erforderlig tidpunkt varför behov kan finnas av vissa tillfälliga lån (2 svar). Från ett förbund har det framhållits såsom angeläget att förbunden kan medges samma rätt som kommunerna att underställningsfritt låna för vatten- och avloppsanläggningar.

Kommitténs överväganden och förslag

I direktiven har kommittén anbefallts att göra en förutsättningslös utredning av frågorna om kommunalförbundens lånerätt. Övervägandena skall först inriktas på *frågorna om tillräckliga skäl finns att nu ändra gällande bestämmelser.*

Det måste inledningsvis konstateras att frågorna om förbundens låne-

rätt är av förhållandevis ringa betydelse för den kommunala verksamheten. Kommunalförbundsformen har icke kommit till någon avsevärd användning. Om man räknar bort förbunden på polisverksamhetens område, har antalet förbund under senare år utgjort 70—80 stycken. — Det läge, i vilket frågorna om polisväsendets förstatligande befinner sig, medför att man nu kan bortse från polisförbunden. — Många av förbunden har föga omfattande arbetsuppgifter och förbundskostnaderna är små. Flertalet kommunalförbund torde i stort sett sakna behov av underställningsfri lånerätt. Även om förbundsformen skulle komma till ökad användning, kan man räkna med att en underställningsfri lånerätt skulle vara av större betydelse endast för ett mindre antal förbund.

De fördelar, som skulle vara att vinna genom en reform, är alltså förhållandevis begränsade. Detta kan ofta vara ett tillräckligt skäl mot en ändring av gällande ordning. Förhållandena kan emellertid här anses vara något annorlunda. Även när det gäller en fri lånerätt måste det bli förbundsmedlemmarnas sak att bestämma om ett förbund skall ha sådan lånerätt eller icke. Förbund, som ej har något behov av 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.

Synpunkterna för och emot en reform kan redovisas med utgångspunkt från de olika intressen, som kan beröras av en fri lånerätt. Frågorna kan då i huvudsak ses med hänsyn till förbundens egna intressen, långivarnas intressen och de intressen, som uppbär den centrala lånekontrollen, samt utifrån den betydelse lånerätten skulle kunna ha för relationerna mellan förbunden och förbundsmedlemmarna. Därjämte bör särskilt redovisas de tekniskt betonade problem, som kan påverka frågan om en fri lånerätt bör införas eller ej.

Från kommunalförbundens 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. Nuvarande ordning medför att särskilda åtgärder — särskilt vid förbundsverksamhetens igångsättande — ofta erfordras för anskaffande av medel för här berörda behov. En fri lånerätt skulle öka förbundens rörelsefrihet till förmån för förbundsverksamhetens effektivitet. Den skulle medge större möjligheter till en ur ekonomisk synpunkt lämplig planering och utformning av förbundsverksamheten.

Såsom inledningsvis konstaterats får man räkna med att endast ett begränsat antal förbund har något verkligt behov av en underställningsfri lånerätt. Det rör sig främst om förbund med omfattande uppgifter, vid vilkas handhavande de ekonomiska frågorna har en stor betydelse. Kommittén har här särskilt i åtanke förbunden för teknisk verksamhet — vat-

tenverk, avloppsverk, elverk, renhållningsverk o. d. — och förbunden på skolans och yrkesutbildningens områden. För dessa förbund är medelsbehoven ofta av den storleksordning och variationerna i medelsbehov under olika tider så stora att en fri lånerätt skulle medföra avsevärda fördelar. Därtill kommer att dessa förbund ofta har många medlemmar. Detta 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 särskilt upplånas för utredningar, projektering och andra åtgärder, som i vart fall icke omedelbart kan finansieras genom huvudlånen för investeringarna.

Även en annan synpunkt kan här anföras. Förbund med omfattande, ekonomiskt betonad verksamhet torde knappast kunna undgå en viss skuldsättning. Även om några lån ej upptages, måste i bokföringen redovisas skulder i form av exempelvis inkomstförskott eller av affärskrediter eller icke betalda utgifter. Det kan framstå såsom ur formell och saklig synpunkt opåkallat att här alltför strikt upprätthålla en gräns mellan sådana skulder och kortfristiga låneskulder.

Kommande kommunsammanläggningar torde sett på längre sikt komma att minska behoven av interkommunal samverkan. Ett intensifierat samarbete förutsättes emellertid komma att äga rum under ett övergångsskede. Med kommunsammanläggningar torde många av de mindre förbunden komma att efter hand försvinna. Utvecklingen på en del områden, såsom när det gäller vattenförsörjning och avloppsfrågor, kan emellertid väntas öka behoven av samarbete över större områden, områden, som ibland måste spränga också framtidens kommungränser. Kommittén vill bedöma som sannolikt att antalet förbund med omfattande uppgifter och många medlemmar — för vilka typer av förbund behoven av fri lånerätt är särskilt framträdande — kommer att undergå en relativ ökning.

Vad ovan sagts har närmast rört frågan om en sådan fri lånerätt, som för kommunernas vidkommande regleras av 58 § första stycket kommunallagen. Det måste här också övervägas vilket värde en rätt till borgensåtaganden (58 § tredje stycket och 59 § andra stycket kommunallagen) skulle kunna ha för kommunalförbunden. Avsaknaden av rätt till åtaganden för annans gäld försvårar nu ett anlitande av förbundsformen på socialvårdens område och när det gäller bostadsförsörjningen. Vid tillkomsten av kommunalförbundslagen har — utom såvitt gäller samverkan i vissa fall beträffande ålderdomshem — ett begränsat utrymme beräknats föreligga för förbundssamverkan i socialvårdshänseende. Beträffande bostadsförsörjningen torde ett liknande bedömande vara berättigat. På båda områdena synes emellertid ett samarbete kunna ifrågakomma inom ett kommunblock såsom ett led i strävandena mot en kommunsammanläggning. Det är också möjligt att förbundsformen kan visa sig mera ända-

målsenlig också för permanent samarbete än man hittills antagit. I vart fall kan sägas att det, om en samverkan skall kunna äga rum, ur förbundssynpunkt framstår som angeläget att förbunden kan utrustas med underställningsfri borgensrätt.

I samband med införandet i år (SFS 154/1962) av rätt för kommunerna att utan underställning upptaga bottenlån för kommunala bostadsbyggnadsföretag (59 § första stycket kommunallagen) uttalades att skäl saknades att inbegripa kommunalförbunden i reformen. Undantagandet har ej kommit till uttryck i lag och 18 § kommunalförbundslagen redovisar utan inskränkning alla i 59 § första stycket kommunallagen upptagna fall som underställningsfria. Införande av en underställningsfri lånerätt i kommunalförbundslagen medför att frågorna om här avsedda lån kommer i ett annat läge. Här kan sägas att vad ovan anförts om rätt till borgensåtaganden på bostadsförsörjningens område då äger tillämpning också när det gäller bottenlån för bostadsföretag.

Kommunerna äger efter reformen 1961 också underställningsfritt låna för vatten- och avloppsanläggningar (59 § tredje stycket kommunallagen). Frågan om kommunalförbundens rätt att underställningsfritt upptaga lån för dessa ändamål har lämnats öppen vid reformen. Förbunden för vatten- och avloppsverk har hittills i största utsträckning utrustats med rätt att självständigt — men med Kungl. Maj:ts medgivande — lånefinansiera sina anläggningar. Det kan utan vidare konstateras att en rätt till underställningsfria lån här skulle medföra fördelar för förbundens vidkommande. Vid tillämpning av 2 § kungörelsen den 16 november 1962 med vissa bestämmelser angående kommuns upptagande av lån, m. m. bör då med anläggning »inom kommunen» vid kommunalförbund förstås anläggning inom förbundets territoriella område.

För *långivarna* synes en fri lånerätt ej kunna medföra några olägenheter eller risker. Kommunalförbunden är klart avgränsade offentligrättsliga subjekt med samma kreditvärdighet som kommunerna. Bakom förbunden står kommunerna, vars betalningsförmåga kan tagas i anspråk genom utdebiteringsbeslut av förbundsfullmäktige eller genom särskild utdebitering från länsstyrelsens sida. Den nuvarande underställningskrävande lånerätten har icke ansetts innebära några vådor, trots att den medger en större och långfristigare upplåning än vad en fri lånerätt enligt 58 § kommunallagen skulle göra.

När det gäller *förhållandet till den centrala lånekontrollen* är i första hand av intresse om en fri lånerätt för förbunden skulle medföra någon betydelsefull vidgning av ramen för den sammanlagda fria upplåningen för kommunala ändamål eller någon avsevärd ökning av den faktiska upplåningen.

Flertalet kommuner torde nu långt ifrån göra bruk av hela utrymmet för den i 58 § kommunallagen reglerade fria lånerätten. Förbundens behov torde därför redan nu kunna i stor utsträckning tillgodoses genom fria lån

— tagna av förbundsmedlemmarna. Utan eftersättande av andra lånebehov har kommunerna sålunda kunnat i erforderlig utsträckning låna också för förbundsändamål. Det torde sålunda i stort sett finnas utrymme för överflyttande av viss del av kommunernas fria lånerätt till förbunden och för ett bibehållande av nuvarande ram för fri kommunal upplåning. Det måste dessutom antagas att en fri lånerätt för förbunden, lagd ovanpå medlemmarnas lånerätt, icke avsevärt skulle öka den faktiska upplåningen.

Det måste här sägas att en utvidgning av ramen för den fria lånerätten knappast skulle 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.

Synpunkterna ovan har gällt en sådan fri låne- och borgensrätt, som regleras av 58 § kommunallagen. En frihet för förbunden att låna enligt 59 § tredje stycket eller ikläda sig borgen enligt 59 § andra stycket kommunallagen skulle icke 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 ej 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 föredraga underställningskrävande förbundslån framför fria lån från medlemmarnas sida.

Det kan kanske här invändas att större behov finns av kontroll av förbundens upplåning än av kommunernas. Underställningskraven skulle då hålla tillbaka förbundsupplåningen. Även om förbundens lånebehov därigenom i stor utsträckning skulle komma att tillgodoses genom anlitande av medlemmarnas fria lånerätt, skulle en sådan ordning vara att föredraga framför en ökad upplåning från förbundens sida. Inga omständigheter talar emellertid avgjort för att en kontroll skulle vara mera berättigad när det gäller förbundens lån. Förbunden har en sådan organisation och sådana verksamhetsformer att de har lika goda möjligheter som kommunerna att iakttaga en sund lånepolitik. För tillvaratagande av förbundsmedlemmarnas intressen gentemot förbunden torde den centrala lånekontrollen väsentligen sakna betydelse.

Av avgörande betydelse för frågan om en fri lånerätt är hur en sådan skulle påverka *relationerna mellan förbundsmedlemmarna och förbunden.*

Då uppgifter anförtros åt ett kommunalförbund, förlorar kommunens egna organ redan nu i betydande grad inflytande över och ansvar för ifråga-

varande verksamhet. Sambandet med annan kommunal verksamhet uttunnas och samordningen försvåras. Nu berörda förhållanden torde ha medverkat till att man på kommunalt håll hittills får sägas ha visat en viss återhållsamhet med anlitande av förbundsformen för interkommunal samverkan. En ökad lånerätt skulle medföra en ytterligare försvagning av förbundsmedlemmarnas inflytande över förbundens verksamhet. Den skulle kunna föra med sig en upplåning, över vilken medlemmarna saknade fullständig överblick och kontroll. — Härtill kommer att vissa tekniskt betonade problem, sammanhängande med relationerna mellan förbundsmedlemmarna och förbunden, kan försvåra utformandet av lämpliga regler för en fri lånerätt. Till detta skall kommittén återkomma i ett senare sammanhang.

Ovan redovisade synpunkter kan till en början bemötas med att det självfallet måste bli förbundsmedlemmarnas sak att bestämma om vederbörande förbund skall ha någon fri lånerätt eller ej liksom att uppställa begränsningar för en sådan. Förbundsmedlemmar, som önskar bibehålla ett fastare inflytande över ett förbund, kan sålunda låta nuvarande förhållanden bestå.

Det måste också i detta sammanhang ifrågasättas om en fri lånerätt från förbundsmedlemmarnas synpunkt kan inge allvarligare betänkligheter än en underställningskrävande sådan. 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 lämna ifrån sig en kortfristig lånerätt än en — låt vara underställningskrävande — långfristig.

Kommunalförbunden får uppfattas som fristående, offentligrättsliga rättssubjekt. De kan tilläggas långt gående friheter, låt vara att avskiljandet icke i alla avseenden är alldeles fullständigt. Här kan erinras om — förutom att underställningskrävande lånerätt kan finnas — att förbunden själva beslutar om sina utgifter och stater samt att de äger att bestämma de bidrag, som förbundsmedlemmarna skall tillhandahålla. Rörelsemedel kan stå till buds genom reservationsanslag eller genom i förbundsordningen tillerkänd fonderingsrätt. Det framstår, särskilt vid förbund, som tillagts en långt gående självständighet, såsom 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.

Vid tillkomsten av nuvarande bestämmelser synes viss betydelse ha tillmätts synpunkten att förbundsmedlemmarna kan önska själva bestämma om en förbundsutgift skall finansieras genom lån eller genom kontanta in-

satser av medlemmarna. Det kan ifrågasättas om en sådan valfrihet behöver finnas inför varje förbundsutgift, till vilken medel måste anskaffas på särskilt sätt. En frihet att — vid förbundets stiftande eller genom ändringar i förbundsordningen — generellt bestämma sig för lånefinansiering eller kontantfinansiering skulle ju alltid finnas. Även om man bestämt sig för lånefinansiering, finns ju dessutom alltid möjlighet att i uppkommande fall göra avsteg från principen. En förbundsmedlem, som i undantagsfall vill bestrida sin andel kontant, kan med full trygghet ge sin insats formen av ett lån till förbundet eller av en betalning av medlemmens andel av den genom lånet tillkomna skulden. Med hänsyn till förbundets ställning i exekutions- och konkursrättsligt hänseende och genom att något solidariskt ansvar för förbundsskulderna ej finns kan någon prioritetsordning ej sägas råda mellan förbundets olika skulder. Alla fordringar har lika rätt och måste betraktas såsom fullt säkra. — Det bör här anmärkas att förbundsmedlem, som önskar säkerställa sin rätt till kontantinsatser, i så fall bör göra särskilt förbehåll därom i förbundsordningen. Förbundet och övriga förbundsmedlemmar skulle, om förbehåll ej gjorts, i något uppkommande fall eljest kunna motsätta sig en sådan delfinansiering.

Särskilt intresse har frågan om det i några fall skulle vara en påtaglig fördel för relationerna mellan förbundsmedlemmarna och förbunden med en fri lånerätt. Så synes i vart fall vara förhållandet när det gäller större förbund med omfattande, ekonomiskt krävande verksamhet och många förbundsmedlemmar. Kommittén har tidigare uttalat att utvecklingen sannolikt medför att dessa typer av förbund kommer att bli ett mer framträdande inslag på kommunalförbundsområdet. En finansiering genom kontantinsatser och ett närmare deltagande i förbundsförvaltningen från medlemmarnas sida medför särskild omständlighet vid förbund med omfattande uppgifter och många medlemmar. Fortlöpande finansieringar genom kapitaltillskott vållar särskilda svårigheter beträffande tillskottens fördelning m. m. mellan medlemmarna och när det gäller bedömandet av tillskottens inverkan på och samstämmighet med vederbörande förbunds ekonomiska förhållanden i övrigt. Sådana svårigheter undvikes vid lånefinansiering. Räntor och amorteringar blir förbundets angelägenhet och utgör ett inslag i förbundets hela ekonomi. De kommer att belasta medlemmarna efter de normer och i den ordning, som överenskommits för förbundsverksamheten i dess helhet.

Ovan avsedda förbund driver ofta en verksamhet av den art och omfattning att särskilda behov finns av rörelsekapital och av kapital för vissa investeringar. Det kan vid en verksamhet av denna typ ofta framstå som ett önskemål från förbundsmedlemmarnas sida, att angelägenheterna kan anförtros förbund, som åtnjuter en långt gående självständighet. Det kan här erinras om att kommunerna ofta valt att ombesörja kommunalteknisk och

annan kommunal affärsverksamhet genom kommunala bolag och andra självständiga rättssubjekt. Detta förhållande kan sägas vara ett uttryck för ovan berörda önskemål om en fristående, självständig förvaltning.

Ovan redovisade synpunkter har i huvudsak haft avseende å en fri lånerätt enligt 58 § första stycket kommunallagen. Synpunkterna äger i stor utsträckning också giltighet beträffande annan fri låne- och borgensrätt. Särskilt kan här erinras om att förbundsformen skulle avsevärt öka i användbarhet om möjligheter fanns att tilldela förbunden på vatten- och avloppsområdet samma rätt till fria anläggningslån som nu tillkommer förbundsmedlemmarna. Dessa förbund har nu i regel tillagts en omfattande rätt att låna med Kungl. Maj:ts tillstånd. Om reglerna icke nu ändras, skulle det säkerligen ofta ställa sig fördelaktigare att lämna förbundens lånerätt outnyttjad och för anläggningsfinansieringen i stället utnyttja förbundsmedlemmarnas fria lånerätt. Det kan icke göras gällande att en sådan ordning skulle vara att föredraga framför en fri upplåning från förbundens sida.

Spörsmålen om en fri lånerätt rymmer också problem, som närmast kan sägas vara *av teknisk natur*. Problemen hör samman med önskemålen om uppställande av en författningsreglerad ram för den fria lånerätten. Sammankopplingen av intressenter med skiftande ekonomisk bärkraft kan här medföra vissa svårigheter.

Vid tillkomsten av 1957 års kommunalförbundslag uttalade konstitutionsutskottet att det förhållandet att förbunden saknade beskattningsrätt medförde svårigheter att för en fri lånerätt uppställa begränsningar efter skatteunderlag. Utskottet framhöll därjämte såsom skäl mot en fri lånerätt att en sådan skulle leda till motsvarande inskränkningar av förbundsmedlemmarnas lånerätt. Det kan ifrågasättas om dessa skäl nu äger någon avsevärd giltighet.

Vid tillkomsten av 1957 års kommunalförbundslag saknades möjligheter att helt förutse verkningarna av 1953 års nya låneregler för primärkommunerna och att överblicka den utveckling, som ägt rum och skulle komma att äga rum beträffande kommunal förvaltning och ekonomi. Den tidigare kommunalförbundslagen — 1919 års lag — medgav att förbunden tillerkändes lånerätt men löste ej frågan om underställning krävdes eller ej. Underställning ägde emellertid i praxis regelmässigt rum. Möjligen kan de oklara frågorna om lånens belastning å kommunernas egen fria lånerätt här ha spelat in. Härvid kan ha medverkat att kommunernas fria lånerätt före 1953 följde mera komplicerade regler och delvis var beroende av det aktuella skattetrycket samt att möjligheter då saknades för kommunerna att utan inverkan på den fria lånerätten nyttja medel i de kommunala fonderna. — Utvecklingen kan sägas ha medfört att läget nu är ett annat. För flertalet kommuner torde — om åtskillnad nu skall upprätthållas mellan fri lånerätt och underställningskrävande sådan — de i 58 § första stycket kommunallagen uppdragna gränserna i och för sig icke kunna sägas vara

för snäva. Det finns därför såväl möjligheter att inrymma en fri lånerätt för förbunden inom denna ram som att, utan att den sammanlagda fria upplåningen når en icke godtagbar höjd, tillägga förbunden en fri lånerätt, lagd »ovanpå» förbundsmedlemmarnas.

Kommunernas fria lånerätt har i 58 § kommunallagen satts i relation till deras skatteunderlag och beloppsramen bestämmes med utgångspunkt från visst antal kronor per skattekrona. Detta sistnämnda beräkningssätt kan knappast sägas vara uttryck för någon närmare sammankoppling av en lånefinansiering med en skattefinansiering. — 1953 års lånebestämmelser innebar ett brytande med tidigare upprätthållna regler, enligt vilka lånerätten till viss del var beroende av faktisk utdebitering. — Beräkningssättet ger på ett i sammanhanget ändamålsenligt sätt en norm för anpassning av lånerätten till kommunens allmänna ekonomiska resurser. Också för kommunalförbundens vidkommande skulle en liknande bestämning behöva uppfattas allenast såsom en allmän beräkningsnorm. Att förbunden saknar direkt beskattningsmakt kan utifrån detta betraktelsesätt knappast utgöra ett avgörande skäl mot en bestämning av lånerättens ram efter förbundsmedlemmarnas sammanlagda skatteunderlag. Beräkningssättet behöver ingalunda föra med sig några återverkningar när det gäller fördelningen förbundsmedlemmarna emellan av ansvaret för upptagna lån. Denna fördelning bör kunna ske efter i förbundsordningen fritt bestämda normer.

Vissa tekniskt betonade komplikationer skulle kunna uppkomma om förbundens lånerätt skulle belasta förbundsmedlemmarnas egen fria lånerätt. Det skulle kunna befaras att invecklade avstämningar stundom skulle behöva vidtagas mellan de olika förbundsmedlemmarnas aktuella lånebelastning och förbundens. Dylika svårigheter skulle emellertid kunna undvikas om belastningen på förbundsmedlemmarnas lånerätt beräknades icke efter förbundens aktuella upplåning utan med utgångspunkt från ett i förbundsordningen för varje förbundsmedlem fixerat belopp. Slutligen kan sägas att ovan berörda tekniska svårigheter helt skulle försvinna om förbundens lånerätt frikopplades från förbundsmedlemmarnas och lånerätten lades »ovanpå» förbundsmedlemmarnas lånerätt.

Några avsevärda tekniska svårigheter synes knappast föreligga för införande av annan fri låne- och borgensrätt än som svarar mot 58 § första stycket kommunallagen.

Problemen av teknisk art måste närmare övervägas i samband med frågorna om bestämmelser för lånerätten. För frågorna om en reform bör genomföras kan här räcka med ett uttalande att kommittén icke anser att de tekniska svårigheterna reser några avgörande hinder för en reform.

Sammanfattningsvis ger genomgången ovan *kommittén anledning att förorda att en reform nu genomföres.* En fri lånerätt skulle medföra påtagliga fördelar, särskilt för större förbund med omfattande och kostnadskrävande uppgifter. Jämväl från förbundsmedlemmarnas synpunkt skulle, särskilt i

sådana fall, fördelar stå att vinna av en reform. En reform synes ej heller medföra några betydande olägenheter för långivarna eller för den centrala lånekontrollen. Goda möjligheter föreligger att komma tillrätta med de tekniska problem, som kan vara förenade med en fri förbundslånerätt.

Lånebestämmelserna bör enligt kommitténs mening *utformas* i nära anslutning till för kommunerna gällande bestämmelser. Kommittén har vid sina överväganden sålunda ansett sig bunden av nu gällande kommunala lånebestämmelser. Det kan emellertid finnas anledning att här anmärka att det kan ifrågasättas om dessa bestämmelser är i alla avseenden ändamålsenliga för dagens kommunala förhållanden. Den sammankoppling mellan de särskilda lånen och de särskilda investeringarna, på vilken lånebestämmelserna och lånekontrollen bygger, kan väl vara berättigad när det gäller enstaka, mera sporadiska investeringar. Kommunernas ökade engagemang på allt fler områden kan emellertid ha medfört att sammankopplingen bara har en begränsad förankring i dagens kommunalekonomiska verklighet. Den kommunala upplåningen — liksom den kommunala ekonomien i övrigt — måste främst ses som en enhet. Kommuner, som står inför stora investeringar på flera olika områden, torde sålunda avgöra lånefrågorna under särskilt hänsynstagande till kommunens sammantagna ekonomiska förhållanden och till för vilka ändamål det i det aktuella läget ställer sig lättast att få fördelaktiga lån. Åtstramningar på kreditmarknaden kan vidare i vissa skeden ha medfört att lån icke alltid kunnat erhållas trots att lånetillstånd förelegat. Kreditmarknadsförhållandena har sålunda ofta haft en större betydelse i lånebegränsande hänseende än den centrala lånekontrollen. Hos kommunerna finns nu outnyttjade lånetillstånd till stora belopp. Det förekommer också att underställningsfria, kortfristiga lån — temporärt eller med upprepade omsättningar — utnyttjas för ändamål, som bort finansieras med långfristiga lån och att tillstånd till och med förelegat för långfristig upplåning.

När det gäller den allmänna, fria lånerätten (58 § första stycket kommunallagen) står i utformningshänseende i huvudsak två vägar till buds. Antingen kan lånerätten inrymmas under samma ram som förbundsmedlemmarnas lånerätt eller också kan den helt frikopplas från denna.

Åtskilliga skäl kan anföras för en lånerätt, som inrymmes i och inkräktar på förbundsmedlemmarnas lånerätt. En sådan utformning skulle innebära att man behöll nuvarande ram för fri kommunal upplåning. Lånerätten skulle bli »elastisk» i förhållande till förbundsmedlemmarnas lånerätt. Medlemmarna får i varje särskilt fall avgöra hur stor del av deras lånerätt som skall avstås för förbundsverksamhet. Förbund med omfattande verksamhet kan ges en förhållandevis vidsträckt lånerätt, mindre förbund kan lämnas utan sådan rätt eller ges en mera begränsad rätt att låna. Utformningen tvingar kommunerna att noggrant avväga omfattningen av varje förbunds lånerätt. Kommunerna blir fullt jämställda i lånehänseende.

Kommuner, som ombesörjer viss verksamhet genom kommunalförbund, skulle vid en annan utformning komma i bättre ställning i lånehänseende — deras totala lånerätt skulle vidgas — än andra kommuner.

Invändningarna mot nu ifrågavarande utformning sammanhänger främst med att systemet kan medföra tillämpningssvårigheter. Dessa kan bäst åskådliggöras med utgångspunkt från ett konkret exempel. Antag att kommunerna A, B och C samverkar i ett kommunalförbund. Förbundet finnes böra tilläggas en underställningsfri lånerätt intill ett högsta belopp av 100 000 kronor. Först måste bestämmas hur denna förbundets lånerätt skall belasta förbundsmedlemmarnas lånerätt. Enklast ställer sig saken om fördelningen göres efter fasta belopp, exempelvis så att A:s lånerätt belastas med 50 000 kronor samt vardera B:s och C:s med 25 000 kronor. Dessa belastningar bör då få gälla utan hänsyn till om förbundet verkligen fullt ut utnyttjar lånerätten. Stundom skulle väl även en sådan fördelningsprincip kunna medföra svårigheter, främst hänförliga till frågorna om låneramens bestämmande. Varje förbunds lånerätt måste ges ett sådan omfång att lånerätten täcker förbundets behov men samtidigt icke till någon väsentlig del kommer att stå outnyttjad. Ändringar i ramen skulle visserligen kunna företagas när utvecklingen påkallar detta. Sådana ändringar kan emellertid knappast vidtagas utan ändringar i vederbörande förbundsordning.

Mera invecklade skulle förhållandena bli om belastningarna skulle beräknas icke efter fixerade belopp utan med utgångspunkt från förbundens faktiska upplåning. Medlemmarna skulle då kunna själva utnyttja lånerätt, som ej togs i anspråk av förbunden. Om i vårt exempel förbundet inom ramen för sin lånerätt å 100 000 kronor upptagit lån intill endast 50 000 kronor, står 50 000 outnyttjade för längre eller kortare tid. Det synes nödvändigt att i ett sådant läge ha en regel att förbundens lånerätt skall ha förtur i den meningen att outnyttjade belopp ej får tagas i anspråk av medlemmarna utan att förbundet uttryckligen för viss tid avstår sin rätt. Ett beslut om avstående kräver undersökningar av och hänsynstagande till många förhållanden beträffande såväl förbundsmedlemmarna som förbundet. Även om utnyttjandet endast skulle ha aktualitet för en förbundsmedlem, torde avståendet få ske gentemot alla och med en fast fördelning dem emellan. Eljest skulle avståendet kunna sägas innebära ett överflyttande av lånerätt mellan förbundsmedlemmarna. En ordning, som medger att förbundsmedlemmarna kan begagna förbundens outnyttjade lånerätt, kan lätt leda till sådana tillämpningssvårigheter att det skulle te sig enklare om lånerätten i dess helhet kvarlåg hos förbundsmedlemmarna och dessa i eget namn upptog vederbörliga lån också för förbundens behov.

Ett ställningstagande till utformningsfrågan bör ske först sedan också utformningen efter linjen med en frikopplad lånerätt genomgåtts. En sådan utformning skulle kunna föra med sig avsevärda fördelar i tillämpningshänseende. Dessa fördelar torde framgå av redogörelsen ovan för till-

lämpningssvårigheterna vid en sammankopplad lånerätt. Belastningsfrågorna vållar vid en fristående lånerätt ej några svårigheter.

Olika utformningar kan tänkas för en fristående lånerätt. Enklast skulle vara att lagbestämmelsen icke alls innehöll några beloppsgränser. Lagen skulle då för den allmänna, fria lånerätten endast uppställa begränsningar med avseende å lånetiderna. — Det skulle då stå förbundsmedlemmarna fritt att för varje förbund obundet välja en lämplig beloppsgräns. — En regel med endast tidsbegränsning har alltsedan tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar oförändrad gällt för landstingskommunernas vidkommande. Stora variationer råder beträffande omfattningen av de olika förbundens verksamhet och det torde vara svårt att utfinna en riktigt avvägd, enhetlig beloppsgräns. Enstaka förbund skulle kanske ha behov av en lånerätt, som når det i lagen fixerade taket. För många förbund skulle gränsen alldeles sakna betydelse eftersom en upplåning intill detta tak aldrig skulle ifrågakomma.

Alternativet till den i föregående stycke skisserade utformningen utgöres av en utformning, där det högsta lånetaket i lagen beloppsbestämmes efter förbundsmedlemmarnas sammantagna ekonomiska resurser. Även en sådan utformning ställer sig enkel i tillämpningshänseende. Sammankopplingen skatteunderlag—lånerätt behöver icke ha några återverkningar för ansvarsfördelningen förbundsmedlemmarna emellan. Utformningen skulle anknyta till den utformning, som i 58 § första stycket kommunallagen valts för kommunernas egen fria lånerätt.

Skäl kan anföras mot en fristående lånerätt, utformad efter endera av de ovan berörda linjerna. Skälen sammanfaller i huvudsak med de skäl, som tidigare anförts till förmån för en med förbundsmedlemmarnas lånerätt sammankopplad förbundslånerätt. Man får en vidgad ram för den sammantagna kommunala upplåningen utan underställning. Utformningen skulle kunna föra med sig att kommunerna icke iakttager tillbörlig återhållsamhet vid tilldelandet av lånerätt.

Invändningarna mot en fristående lånerätt har enligt kommitténs bedömande i dagens läge icke någon avgörande tyngd. En sammankoppling med förbundsmedlemmarnas lånerätt fyller nu knappast någon uppgift. Kommunerna utnyttjar merendels icke 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 icke väntas få någon sammantagen omfattning av betydelse. Om förhållandet mellan långfristiga och kortfristiga lån antages bli detsamma för förbunden som för kommunerna — de kortfristiga lånen understiger nu 10 procent av de långfristiga (sid. 17) — skulle de nuvarande kommunalförbunden tillhopa kunna beräknas låna högst ett sammanlagt belopp, som icke uppgår till 10 miljoner kronor. Skäl synes därför saknas att välja den ur tillämpningssynpunkt mindre fördelaktiga utformningen med en sam-

mankopplad lånerätt. *Kommittén förordar sålunda att lagbestämmelsen avfattas efter linjen med en fristående, ovanför förbundsmedlemmarnas lånerätt liggande förbundslånerätt.*

Fråga uppkommer därefter vilken av de båda tidigare nämnda modellerna för en frikopplad lånerätt som skall väljas. Mycket synes härvid tala för en lånerätt, som endast begränsas med avseende å lånetiderna. Också en lånerätt, begränsad med avseende å såväl belopp som lånetider, skulle emellertid kunna vara en god lösning. Starka skäl talar såsom kommittén förut uttalat för att kommunalförbundslagens lånebestämmelser så långt möjligt anslutes till kommunallagens. Kommittén vill därför förorda att lånerätten i lagen begränsas till både belopp och lånetider.

Det måste ankomma på förbundsmedlemmarna att för varje förbund bestämma det belopp, intill vilket lån skall få upptagas utan Kungl. Maj:ts medgivande. Medlemmarna måste därvid hålla beloppet inom i lagen bestämd beloppsgräns. Det synes lämpligt att högsta lånebeloppet i lagen anges i förhållande till förbundsmedlemmarnas sammantagna ekonomiska resurser, det sammanlagda antalet skattekronor. Några mera exakta grunder för beräkning av lämpligt lånebelopp per skattekrona torde icke stå att finna. Kommittén har stannat för att föreslå att *gränsen sättes till 2 kronor per sammanlagd skattekrona.*

Kommittén är medveten om att den föreslagna beloppsgränsen kan te sig hög. Enligt uppgift i Kommunernas Finanser År 1959 utgjorde antalet skattekronor i rikets landskommuner i medeltal omkring 137 000 kronor. En samverkan mellan två sådana medelkommuner skulle sålunda kunna ge en lånerätt på över 0,5 miljoner kronor. Mycket höga lånegränser skulle kunna ifrågakomma för de nu verksamma större förbunden — uppgifter om deras skatteunderlag finns redovisade i tidigare sammanhang (sid. 24). Det är icke troligt att förbunden annat än i rena undantagsfall kan behöva utrustas med en lånerätt, som i beloppshänseende närmar sig den här föreslagna gränsen. Lagens beloppsgräns måste emellertid göras så vid att den täcker också vissa ytterlighetsfall av ingående samverkan på flera kostnadskrävande verksamhetsområden. En dylik samverkan kan nu tänkas ifrågakomma övergångsvis i avvaktan på kommunsammanläggningar. Att beloppsgränsen satts högre än den som i allmänhet gäller för municipalsamhällena torde i sammanhanget sakna avgörande betydelse. Municipalsamhällesinstitutionen är ställd på avskrivning och för kommunalförbund kan ifrågakomma verksamhet av större omfattning än municipalsamhällenas.

Stora varitioner råder när det gäller förbundens lånebehov. Den ovan föreslagna beloppsgränsen skulle uppenbarligen i många fall vara av föga värde i spärrhänseende. Om en beloppsbegränsning skall upprätthållas, synes det därför nödvändigt med en kompletterande spärr beträffande beloppen. Det synes 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 sammanlagd 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. Det skulle kunna övervägas att ur likformighetssynpunkt föreslå en liknande skälighetsgräns också för den underställningskrävande lånerätten. Några sakliga skäl härför synes emellertid ej föreligga.

Begränsningar bör, såsom förut framgått, uppställas också när det gäller lånetiderna. Valet synes här närmast stå mellan den för primärkommunerna gällande tiden 5 år och municipalsamhällenas 2 år. Det förekommer visserligen att municipalsamhälle deltager i kommunalförbund, men antalet primärkommuner i förbunden dominerar givetvis starkt. Sambandet mellan primärkommunerna och förbunden får vidare anses vara starkare än motsvarande samband mellan primärkommunerna och municipalsamhällena. Kommittén förordar därför att en *längsta återbetalningstid å 5 år* får gälla för förbunden.

Förbunden bör kunna ges rätt att såsom kommunerna utan tidsbegränsningar överta betalningsansvar vid förvärv av fast egendom.

Några specialfall av samverkan kräver särskild uppmärksamhet. Det gäller här först de fall, då en kommun deltager i flera förbund, och fallen av samverkan mellan primärkommuner och municipalsamhällen. För jämställdhetens skull kunde för sådan samverkan tänkas ifrågakomma särbestämmelse att för varje kommun ej skulle beräknas högre sammanlagt underlag än 2 kronor per skattekrona och att municipalsamhälles skatteunderlag ej skulle medräknas, där moderkommunen ingår i samma eller till och med annat förbund. — Det skall här erinras om att municipalsamhällena vid förbundssamverkan kan få en såväl till belopp som lånetider förmånligare lånerätt än vid verksamhet i egen regi. — Dylika regler skulle emellertid lätt kunna bli alltför invecklade. En lånerätt efter fullt skatteunderlag skulle icke betyda mycket för den sammanlagda kommunala lånebelastningen. Införandet av en förbundslånerätt innebär i stor utsträckning ett överflyttande av lånebehov och lånebestyr från förbundsmedlemmarna till förbunden. Synpunkter om en långtgående jämställdhet har vid sådana förhållanden en rätt underordnad betydelse. Den av kommittén föreslagna regeln om begränsningar efter skälighet kan vidare i dessa fall vara av särskilt värde. Kommittén har därför stannat för att några särbestämmelser ej erfordras för ovan behandlade fall. Beräkningarna av skatteunderlag skall sålunda för varje förbund här ske efter fulla underlaget och municipalsamhällenas skatteunderlag alltid särskilt medräknas.

För ett specialfall — samverkan mellan landsting inbördes och mellan landsting och landstingsfri stad — bör oaktat några sådana förbund nu

icke finns uppställas en särregel. I beloppshänseende synes böra gälla endast en begränsning efter skälighet. Därjämte bör tidsgränsen 5 år gälla.

I det föregående har behandlats frågor om utformningen av de mot 58 § första stycket kommunallagen svarande bestämmelserna. I anslutning härtill återstår att också något beröra den *borgens- och lånerätt, som* för kommunernas del *regleras av 58 § andra och tredje styckena.* Ovan (sid. 27, 29, 32) har anförts skäl för att förbunden skall kunna medges rätt till borgensåtaganden. Förbunden bör uppenbarligen också kunna ges samma rätt som kommunerna att utan underställning upptaga lån för gäldande av äldre lån. Den allmänna, fria borgensrätten bör vara underkastad med lånerätten gemensamma gränser. Om ett förbund tilldelas underställningsfri lånerätt bör — om ej annat uttryckligen säges — rätten anses innefatta borgensrätt och rätt att upptaga lån för gäldande av äldre lån. Intet bör emellertid hindra att medlemmarna bestämmer att borgensrätt eller rätt att uppaga avlösningslån ej skall finnas eller att särskilda beloppsgränser skall gälla för borgensrätten. För avlösningslånen bör några särskilda beloppsbegränsningar ej finnas. Dessa lån bör emellertid då icke få spränga de gränser, som förbundsmedlemmarna satt för den underställningskrävande lånerätten.

När det gäller specialfallen av underställningsfrihet — *de i 59 § kommunallagen reglerade fallen* — har förut (sid. 27, 28, 29, 32, 33) angetts skäl för att förbunden skall kunna tilldelas rätt att låna underställningsfritt eller ikläda sig ansvar för annans skuld i fullt ut samma utsträckning som gäller för primärkommunerna. Fråga uppkommer i detta sammanhang endast huruvida medlemmarna här skall kunna beloppsbegränsa rätten. Frågorna om låne- och borgensrätt över huvud skall finnas för ett förbund avgöres av förbundsmedlemmarna. Det ter sig 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 ej beslutas för sådan låne- och borgensrätt, som behandlas i 59 § kommunallagen, bör rätten anses underkastad samma gränser, som den allmänna, fria lånerätten.

Kommittén vill här slutligen anmärka att det i viss mån kan framstå som en brist att föreskrift ej finns att förbundsordning skall innehålla bestämmelser om grunder för fördelningen av ansvaret för förbundets skulder. Viss oklarhet synes kunna uppstå då medlemmarna ej träffat överenskommelse härom — ett läge då länsstyrelsen enligt 34 § kommunalförbundslagen kan göra en fördelning efter skälighet. Kommunalförbundslagen medger att förbunden kan ges en förhållandevis invecklad utformning i ekonomiskt hänseende. Olika normer kan sålunda tillämpas när det gäller deltagande genom löpande tillskott, delaktighet i förbundets tillgångar och andelar vid skifte. Detta kan vålla svårigheter och brist på klarhet. Skulderna

kan sålunda belasta medlemmarna efter olika normer beroende på när och hur de gäldas, räntorna kan komma att bäras efter andra normer än låneskuldernas kapitalbelopp. Det skall dock anmärkas att flertalet förbund sannolikt begagnar sig av i huvudsak enhetliga normer för alla andelsförhållanden.

Det torde mot bakgrunden av vad ovan sagts framstå som opåkallat att i detta sammanhang föreslå en bestämmelse om skyldighet att i förbundsordning medtaga bestämmelser om fördelning av skuldansvarigheten. En sådan bestämmelse och ett borttagande av bestämmelsen om fördelning efter skälighet skulle dessutom föra med sig en översyn av förbundsordningarna för alla förbund, för vilka nu saknas särskild bestämmelse om ansvaret för skulderna. De kommuner, som med anledning av nya lånebestämmelser vill ändra en förbundsordning, kan emellertid ha anledning överväga om skäl finns att upptaga bestämmelse om ansvaret för skulder.

Redigeringsmässigt synes ovan förordade ändringar i kommunalförbundslagen böra ske så att — närmast för att markera bestämmelsens vidsträcktare innehåll — viss omskrivning sker av 4 § punkt 5 samt att de närmare bestämmelserna kommer till uttryck genom ny lydelse av 18 §. Ytterligare ändringar i kommunalförbundslagen eller ändringar i annan lagstiftning erfordras ej.

Förslagets 4 §, punkt 5, utsäger att vid tilldelande av lånerätt i förbundsordningen skall ingå bestämmelse »i vad mån för lån eller borgen *ej* skall erfordras Konungens medgivande». Den negativa formuleringen avser att utmärka att en lånerätt, beträffande vilken ingenting säges om sådant medgivande, skall anses omfatta allenast underställningskrävande upplåning. Härigenom utmärkes att de nya lagbestämmelserna icke medför någon ändring när det gäller tolkningen av låneföreskrifterna i förbundsordningar, som tillkommit före lagändringen. För att redan verksamma förbund skall få underställningsfri lånerätt krävs alltså ändring i vederbörande förbundsordningar. Det är självfallet svårt att bedöma i vilken utsträckning förbundsmedlemmarna finner anledning till sådana ändringar. En del förbund har, såsom tidigare framgått (sid. 25), en till beloppet ringa lånerätt, som närmast synes tillkommen med hänsyn till behoven av kassaförlag. Det får antagas att deras lånerätt — om de nu föreslagna bestämmelserna gällt — skulle avsett en rätt att låna underställningsfritt. Då vederbörande förbund emellertid nu varit i verksamhet några år, torde rörelsemedel ha erhållits eller kunna erhållas på annat sätt än genom förbundslån. Skäl för ändring av förbundsordningen torde därför ofta saknas.

Författningsförslag

Förslag till

Lag

om ändring i 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 belopp, intill vilket lån må upptagas eller borgen ingås, samt av i vad mån för lån eller borgen ej skall erfordras Konungens medgivande;*
6) den rätt — — — — — — skall ske.	
18 §.	
Kommunalförbund må ej utan Konungens medgivande upptaga lån i annat fall än i 59 § första stycket kommunallagen sägs.	*Vad i 58—60 §§ kommunallagen sägs skall, med nedan angivna begränsningar, äga motsvarande tillämpning beträffande kommunalförbunds rätt att upptaga lån eller ingå borgen.* *Låne- eller borgensrätt enligt 58 § första och tredje styckena kommunallagen må medgivas ettvart kommunalförbund intill det samman-*

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

lagda belopp, som är skäligt med hänsyn till arten och omfattningen av förbundets verksamhet och till förbundsmedlemmarnas ekonomiska förhållanden. Därvid skall, där landstingskommun ej ingår i förbundet, iakttagas att låne- eller borgensrätt ej må medgivas till högre belopp än som motsvarar en utdebitering av två kronor för varje å förbundsmedlemmarna belöpande skattekrona enligt de under nästföregående år fastställda taxeringarna.

Denna lag träder i kraft den

Sammanfattning

Särskilda överväganden ägnas först frågorna om tillräckliga skäl finns för en reform av nuvarande lånebestämmelser. En reform skulle visserligen enligt kommitténs bedömande kunna få endast en begränsad betydelse, eftersom endast ett mindre antal förbund torde ha något behov av en fri lånerätt. En reform kan emellertid med dessa utgångspunkter ändå vara motiverad, då reformen för övriga förbund knappast kan medföra några olägenheter; förbundsmedlemmarna behöver icke tillägga dem någon ökad eller förändrad lånerätt. En underställningsfri lånerätt bedömes vara av särskilt värde för förbund med omfattande, ekonomiskt krävande uppgifter och många förbundsmedlemmar. En sådan lånerätt skulle förenkla medelsanskaffningen och även i övrigt kunna medföra fördelar för förbundsverksamheten. Förbunden av här avsedd typ — såsom förbund för vatten- och avloppsanläggningar och förbund på skolans och utbildningens områden — kan antagas komma att få en förhållandevis ökad betydelse i det interkommunala samarbetet. För långivarna skulle en underställningsfri lånerätt ej föra med sig några olägenheter eller några risker. En uppmjukning av bestämmelserna torde sakna betydelse ur lånekontrollsynpunkt. Även när det gäller förhållandet mellan förbundsmedlemmarna och förbunden synes några avgörande invändningar mot en fri lånerätt icke kunna göras. De med en fri lånerätt förenade tekniska problemen reser icke några oöverkomliga hinder för en reform. — Kommittén stannar därför för att förorda att nuvarande lånebestämmelser ändras.

Kommittén föreslår att förbunden skall kunna tilläggas i huvudsak samma låne- och borgensrätt som kommunerna. De av kommittén föreslagna bestämmelserna bygger såsom nuvarande bestämmelser på att det skall ankomma på förbundsmedlemmarna att i förbundsordningen bestämma om lånerätt skall finnas och vilka begränsningar som skall gälla för vederbörande förbunds lånerätt. Bestämmelserna har nära anslutits till kommunallagens lånebestämmelser.

När det gäller den allmänna, fria lånerätten (motsvarande 58 § första stycket kommunallagen) föreslås att ettvart förbund skall kunna tilläggas rätt att låna intill högst 2 kronor för varje å förbundsmedlemmarna sammanlagt belöpande skattekrona. I beloppshänseende föreslås därjämte en kompletterande spärregel, innebärande att lånerätten ej får sättas högre

än till vad som är skäligt med hänsyn till arten och omfattningen av förbundets verksamhet och till förbundsmedlemmarnas ekonomiska förhållanden. Den föreslagna regeln skall gälla också då kommun medverkar i flera förbund och då municipalsamhälle är förbundsmedlem — varje förbund skall kunna ges full lånerätt och även municipalsamhälles skatteunderlag skall särskilt medräknas. För förbund, vari ingår landstingskommun, skall i beloppshänseende endast gälla ovan berörda skälighetsregel. — För den allmänna, fria lånerätten skall den längsta lånetiden utgöra 5 år. Liksom för kommunerna skall andra lånetider och annan återbetalningsordning kunna tillämpas då betalningsansvar övertages vid förvärv av inteckknad egendom.

Utöver allmän, fri lånerätt skall förbunden — utan underställning — kunna tilläggas rätt att ikläda sig borgen och andra åtaganden för annans gäld (58 § tredje stycket och 59 § andra stycket kommunallagen), att upptaga lån för gäldande av äldre lån (58 § andra stycket kommunallagen), att upptaga vissa »bottenlån» vid bostadsbyggande i egen regi (59 § första stycket, sista punkten, kommunallagen) samt att låna för vatten- och avloppsanläggningar (59 § tredje stycket kommunallagen).

Författningsmässigt föreslås viss ändring av 4 §, punkt 5, kommunalförbundslagen och ny lydelse av 18 § samma lag. Bestämmelserna har formulerats så att förbundsordningarna för redan verksamma förbund ej behöver ändras därest förbundsmedlemmarna ej önskar ändra vederbörande förbunds nuvarande lånerätt.

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Systematisk förteckning

(Siffroma inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Ecklesiastikdepartementet

En teknisk institution inom Stockholms universitet. [1]

Inrikesdepartementet

Kommunalförbundens lånerätt. [2]

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG, ESSELTE AB, STOCKHOLM 1963