Nr 50

Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av motion angående den kommunala lånerätten.

Motionen

I detta betänkande behandlas motionen 1972:793 av herrar Nilsson i Trobro och Komstedt (båda m).

Hemställan avser: "att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställer om förslag till sådan ändring av kommunallagens § 58 som i motionen föreslås".

I motionen anförs bl. a. att kommunernas möjligheter att underställningsfritt uppta kortfristiga lån är ett väsentligt inslag i den kommunala självstyrelsen. Motionärerna erinrar om att de nu gällande bestämmelserna som begränsar lånerätten till ett belopp motsvarande en utdebitering av fem kronor tillkommit vid en tidpunkt då den kommunala utdebiteringen var väsentligt lägre än nu. Motionärerna föreslår mot bakgrunden härav att den underställningsfria lånerätten i stället regleras med en procentsats – lämpligen 60 procent – av utdebiteringen.

Gällande rätt m. m.

De nuvarande reglerna för den kommunala lånerätten härstammar från år 1953 och återfinns i 58–60 §§ i kommunallagen (1953:753) samt i kungörelsen (1962:581) med vissa bestämmelser angående kommuns upptagande av lån m. m. Den i förevarande sammanhang ifrågasatta bestämmelsen återfinns i kommunallagens 58 §, vilken efter viss ändring år 1969 (SFS 1969:765) lyder:

Kommun äger upptaga lån intill ett sammanlagt belopp motsvarande för varje å kommunen belöpande skattekrona enligt den under nästföregående år fastställda taxeringen en utdebitering av sju kronor, såvitt angår kommun som ej tillhör landstingskommun, och en utdebitering av fem kronor, såvitt angår annan kommun. Lån, som här avses, skall vara ställt att återbetalas inom fem år och, därest lånetiden är mer än ett år, att årligen avbetalas; dock må kommun vid förvärv av intecknad egendom övertaga betalningsansvar även för sådan i egendomen intecknad gäld, som är ställd att betalas inom längre tid eller i annan ordning.

Kommun äger ock upptaga lån, vilket enligt uttryckligt beslut skall användas för att gälda äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer, som gälla för det äldre lånet.

Med lån avses i denna paragraf även borgen.

För nutida förhållanden torde syftet med den statliga lånekontrollen – som i olika former förekommit sedan tillkomsten av 1862 års

kommunalförordningar – kunna anges i huvudsak vara dels att åstadkomma ett skydd för den kommunala förmögenheten, dels att bereda statsmakterna möjligheter till överblick och samordning på det ekonomiska området. Enligt uttalanden vid tidigare gjorda lagändringar skall den underställningsfria lånerätten tillgodose både kommunernas behov av kassaförlag och av medel för finansiering av företag av viss varaktighet. Bland de viktigaste ändringarna vid 1953 års reform var att det tidigare beroendet av utdebiteringens höjd togs bort och att kommunerna fick möjlighet att använda fondmedel utan att den underställningsfria lånerätten skulle anses vara tagen i anspråk (prop. 1953:98).

I samband med att nya budgetsystem och ändrade redovisningsmetoder införts i kommunerna har under de senaste tio – femton åren kritik framförts från bl. a. kommunernas sida mot de nuvarande lånerättsbestämmelserna. Även kommunalrättskommittén har i sitt betänkande nr VII, Kommunala bolag (SOU 1965:40, särskilt s. 90–126) föreslagit att kravet på underställning skall tas bort och lånerättsbestämmelserna inpassas i det moderna budget- och räkenskapssystemet. Dessa förslag har emellertid ej föranlett ändrad lagstiftning.

Pågående utredning

Sakkunniga med uppdrag att utreda kommunernas ekonomi tillkallades den 30 december 1971 av chefen för finansdepartementet. I direktiven (statsrådsprotokoll den 17 december 1971) uttalar departementschefen bl. a. att takten i den kommunala utgiftsexpansionen måste nedbringas till en nivå som står i bättre överensstämmelse med tillväxten i landets totala inkomster och produktionskapacitet. En allsidig utredning om kommunernas ekonomiska situation anses motiverad och bör avse såväl den primärkommunala som den landstingskommunala verksamheten. En av kommitténs uppgifter anges vara att söka bedöma efterfrågeutvecklingen på de olika områden som har ett kommunalt huvudmannaskap och att genomföra en analys av vilka reala resurser som skulle behöva tas i anspråk för att tillgodose de kommunala tjänsterna. Statsbidragssystemets konsekvenser på kommunernas efterfrågan bör belysas. I uppdraget ingår vidare en bedömning av den framtida kommunala finansieringssituationen, varvid utvecklingen av de skilda finansieringskällorna skall bedömas var för sig. Beträffande skattefinansieringen uttalas att det i dag framstår som helt klart att utrymmet för fortsatt stegring av den kommunala utdebiteringen är ytterst begränsat. Kommittén bör mot denna bakgrund redovisa konsekvenserna för de kommunala utgiftsprogrammen av en i framtiden i huvudsak oförändrad genomsnittlig utdebiteringsnivå. I detta sammanhang framhålls, att kommittén alternativt bör pröva frågan om en begränsning av den kommunala beskattningsrätten, en begränsning av den kommunala expansionen genom fysiska regleringar eller en kvantitativ reglering av lånefinansieringen. I direktiven berörs också möjligheten att samordna den primär- och sekundärkommunala utdebiteringen.

Remissyttrande

Svenska kommunförbundet har beretts tillfälle att avge yttrande över förevarande motion. I sitt yttrande, vilket i sin helhet återges i *bilaga* till detta betänkande, vidhåller förbundet sammanfattningsvis sin vid tidigare tillfällen framförda uppfattning att underställningstvånget i låneärenden bör och kan avvecklas.

Utskottet

Enligt gällande bestämmelser äger kommun underställningsfritt uppta lån intill ett sammanlagt belopp, som motsvarar en utdebitering för varje skattekrona av fem kronor, respektive för kommun som ej ingår i landsting sju kronor. I motionen föreslås att den underställningsfria lånerätten i stället skall regleras med en procentsats, lämpligen 60 procent, av utdebiteringen. I motiveringen framhålls att den underställningsfria lånerätten härigenom skulle i viss mån anpassas till den under senare år höjda kommunala utdebiteringen i landet.

Utskottet anser i likhet med motionärerna att kommunernas möjligheter att underställningsfritt uppta kortfristiga lån är ett väsentligt inslag i den kommunala självstyrelsen. Utskottet har redan i tidigare sammanhang framhållit att det är väsentligt att den kommunala självstyrelsen inte i onödan binds av statlig styrning och kontroll. Senast vid vårriksdagen 1972 tillstyrkte utskottet sålunda (KU 1972: 11) vissa initiativ, som tagits av Kungl. Maj:t till avveckling av överflödig statskontroll över kommunerna. Utskottet vidhåller denna principiella uppfattning rörande den kommunala självstyrelsen. Med hänsyn till det utredningsarbete som för närvarande pågår i första hand i utredningen om kommunernas ekonomi kan utskottet emellertid inte tillstyrka att riksdagen nu tar ett särskilt initiativ i den av motionärerna aktualiserade frågan. Denna bör enligt utskottets mening inte ses isolerad, utan bedömas i ett större sammanhang.

Utskottet hemställer sålunda

att riksdagen avslår motionen 1972: 793.

Stockholm den 28 november 1972

På konstitutionsutskottets vägnar

HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Larsson i Luttra*(c), Nelander (fp), Hernelius (m), fru Thunvall (s), herrar Boo (c), Pettersson i Örebro (c), Andersson, Sten, i Stockholm (s), Svensson i Eskilstuna (s), Bergqvist (s), Karlsson i Malung (s), Norrby i Åkersberga (fp), Schött (m), Wictorsson (s) och Olsson i Edane (s).

* Ej närvarande vid justeringen.

Bilaga

Yttrande av Svenska kommunförbundet 21.4.1972

Riksdagens konstitutionsutskott

Den kommunala lånerätten

Sedan Svenska kommunförbundet beretts tillfälle att avge yttrande över motion 1972:793 angående den kommunala lånerätten får förbundets styrelse anföra följande.

Alltifrån tillkomsten av 1862 års kommunalförordningar har funnits såväl underställningsfri som underställningskrävande lånerätt. Ändringar i reglerna har skett bl. a. 1913, 1930, 1938 och 1953.

De nuvarande reglerna härstammar från 1953 och återfinns i 58–60 §§ KL, samt i kungörelsen den 16 november 1962 (SFS 581) med vissa bestämmelser angående kommuns upptagande av lån m. m.

Syftet med den statliga lånekontrollen kan i huvudsak sägas vara dels att åstadkomma ett skydd för den kommunala förmögenheten, dels att bereda statsmakterna möjligheter till överblick och samordning på det ekonomiska området. Den underställningsfria lånerätten skulle – enligt uttalanden vid 1937 års lagändringar – tillgodose både kommunernas behov av kassaförlag som av medel för finansiering av företag av en viss varaktighet.

I samband med 1953 års kommunallagsreform synes de bärande principerna bakom lånereglerna ej ha diskuterats närmare. De viktigaste sakliga ändringarna bestod i att man borttog beroendet av utdebiteringens höjd samt att kommunerna fick möjlighet att nyttja fondmedel utan att den underställningsfria lånerätten därför skulle anses vara tagen i anspråk (prop 1953 nr 98). Ej heller synes vid denna tid någon mer allmän kritik från kommunalt håll mot begränsningen av lånerätten såsom sådan ha förelegat. Läget förändrades emellertid under senare delen av 50-talet, då ett annat budgetsystem och nya redovisningsmetoder började införas i kommunerna.

Mot bakgrund av bl. a. detta nya budgetsystem och de tillämpade nya redovisningsmetoderna ingav – på förslag av kommunala finansrådet – de dåvarande tre kommunförbunden, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Svenska landstingsförbundet, den 17 april 1963 en gemensam skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om översyn av kommunallagarnas lånerättsbestämmelser. I skrivelsen framhölls följande.

"Under senare år har gällande lagregler om kommunernas lånerätt i skilda sammanhang ställts under debatt. Sålunda har hithörande spörsmål upptagits till särskild behandling inom Kommunala finansrådet, som bl. a. har att beakta de kommunala finansförhållandenas utveckling och göra de framställningar rådet finner nödiga. Spörsmålen har även varit föremål för överväganden inom kommunalrättskommittén vid behand-

lingen av frågan om kommunalförbundens lånerätt. Vad som vid dessa diskussioner främst tilldragit sig intresse har varit frågan om ändamålsenligheten i den form av statsuppsikt, som underställningsinstitutet innebär. En naturlig utgångspunkt har därvid varit, att den allmänna ekonomiska utvecklingen i kommunerna och icke minst den omfattande investeringsverksamheten medfört, att man numera ej sällan på kommunalt håll anser den centrala lånekontrollen mindre tidsenlig, vilket dock icke betyder, att man skulle förneka, att den lånepraxis, som byggts upp under gångna år och som präglats av strävanden att åstadkomma en sund finanshushållning i kommunerna och en konsekvent och försiktig lånepolitik, varit värdefull.

Kommunförbunden ansluter sig till de synpunkter, som anförts till förmån för en översyn av nuvarande lagbestämmelser om kommunernas lånerätt. Enligt förbundens mening kan man ifrågasätta, om det i dagens läge överhuvudtaget föreligger något behov av underställningsplikt i låneärenden och liknande ärenden av finansiell natur. Underställningstvånget kan sägas representera ett system, som tidigare haft fog för sig men numera och framförallt under de senaste åren kommit att framstå som föråldrat.

Som särskilda skäl för ett upphävande av den centrala lånekontrollen får förbunden i huvudsak åberopa följande förhållanden. Lånekontrollens betydelse med avseende på den kommunala kompetensen torde i dagens läge vara tämligen begränsad och främst gälla åtaganden, som innebär stöd åt enskilt näringsliv, där emellertid en kompetensprövning kan åstadkommas genom kommunalbesvär. Det allmännas intresse av att den kommunala förmögenheten skyddas bör kunna anses tillgodosett genom gällande lagbestämmelser och genom de nya regler för kommunernas kapitalredovisning, som utarbetats av kommunförbunden och som numera vunnit allmän tillämpning i kommunerna. Såsom ett instrument för Kungl. Maj:t att påverka kreditmarknadsförhållandena torde underställningstvånget i vart fall i den situation, som rått under senare år, knappast ha någon verklig uppgift att fylla, vilket bestyrkes redan därav, att kommunerna efter vederbörlig prövning medgivits lånetillstånd till högst avsevärda belopp utan möjlighet att genomföra en däremot svarande upplåning. Av utgången i det s. k. Njurundamålet (NJA 1960 ref 16) synes man kunna sluta, att kommunerna i realiteten kan ordna långtidsupplåning i andra former än de hittills med stöd av lagregler och praxis utbildade.

Vidare har en viss tendens till minskning i nu ifrågavarande statskontroll över kommunerna framkommit i lagändringar, vilka vidtagits under det senaste decenniet, icke minst genom införandet av den generella befrielsen från underställningsplikt dels beträffande lån och borgen avseende bostadsförsörjningen, dels beträffande lån för vatten- och avloppsanläggningar, vilka reformer medfört, att väsentliga delar av kommunernas låne- och borgensengagemang undantagits från den individuella tillståndsprövningen. Ett uttryck för en allmän tendens att försöka minska statsuppsikten finner man också däri, att frågan om begränsning

av underställningsskyldigheten beträffande kommunala beslut ligger under utredning inom kommunalrättskommittén, vars uppdrag dock icke omfattar underställningsplikten i låne-, borgens- och fondärenden. Det lär dessutom ej kunna bestridas, att i många kommuner utbildats den ordningen, att inhämtande av nådigt medgivande endast beslutas i fall, då kommunen – med ledning av sin kännedom om Kungl. Maj:ts praxis i underställningsärenden – bedömer förutsättningarna för bifall vara goda; när en sådan ordning tillämpas kan man med visst fog hävda, att kommunerna uppfattar kravet på underställning som en formalitet. Slutligen är det uppenbart, att ett slopande av den centrala lånekontrollen skulle betyda en administrativ förenkling med besparingar i tid och arbete och alltså för kommunerna medföra påtagliga praktiska fördelar."

Skrivelsen föranledde emellertid ingen åtgärd från Kungl. Maj:ts sida.

Sedermera har Kommunalrättskommittén i sitt betänkande nr VII, Kommunala bolag, SOU 1965:40 ingående belyst frågorna kring kommunernas lånerätt. Kommittén redovisade ett förslag till reform, som innebar att kravet på underställning borttogs och att lånerättsbestämmelserna inpassades i det moderna budget- och räkenskapssystemet. Beträffande skälen för kommitténs förslag får styrelsen hänvisa till betänkandet, främst sid. 90–126.

Kommunalrättskommitténs förslag föranledde heller ingen ändring i lagstiftningen. I avgivna remissyttranden tillstyrkte dåvarande Svenska stadsförbundet kommitténs förslag i här berörda delar och dåvarande Svenska kommunförbundet ansåg inskränkningarna i lånerätten överflödiga.

Förbundsstyrelsen är av den bestämda uppfattningen, att utvecklingen på senare tid givit ytterligare belägg för att lånetillståndsprövningen knappast kan tillmätas någon betydelse som ekonomiskt styrmedel från statens sida. Sålunda har kommunerna sedan lång tid tillbaka beviljats lånetillstånd i betydligt större omfattning än vad kommunerna på grund av kreditmarknadsläget kunnat upplåna. Kommunerna har därför f. n. outnyttjade lånetillstånd till sammanlagt mycket betydande belopp.

Utvecklingen efter 1965 har enligt styrelsens mening på intet sätt i övrigt ändrat grunden för den kritik som från kommunalrättskommitténs sida riktades mot lånerättsbestämmelserna. Snarare har de faktorer som talade för ett slopande av underställningsreglerna växt i styrka. Bl. a. är eller blir de genom sammanläggningar bildade större kommunerna bättre rustade att möta sina finansieringsproblem såväl administrativt som resursmässigt. Vidare har kommunerna i allt större omfattning gått in för en mera långsiktig planering av sin ekonomi, vilket planeringssystem kommer att successivt utbyggas och förbättras.

Förbundsstyrelsen vidhåller därför den från förbundshåll tidigare hävdade uppfattningen att underställningstvånget i låneärenden bör och kan avvecklas.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

Inge Hörlén Helge Dahlberg