

## Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 28 augusti 1997 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet, statsrådet Åsbrink, att tillkalla en särskild utredare för att analysera behovet av lagstiftning för att reglera kommuners och landstings möjligheter att samverka inom det finansiella området. Därvid angavs att utredaren skulle utreda behovet av ändringar i gällande regelverk och — om det behövs — föreslå ändringar i detta. Med stöd av bemyndigandet förordnades den 25 september 1997 generaldirektören Bo Jonsson som särskild utredare.

Den 14 oktober 1997 förordnades departementsråden Håkan Klahr och Erna Zelmin-Åberg att som sakkunniga biträda utredaren. Samma dag förordnades som experter ekonomidirektören Lena Erixon, ekonomie doktorn Lars Hörngren, departementssekreteraren Catarina Molin, ekonomen Håkan Nilsson, förbundsjuristen Leif Petersén och kammarrättsassessorn Christina Westerling.

Den 14 oktober 1997 förordnades hovrättsassessorn Thomas Wetterlundh som sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om kommunal finansiell samverkan (Fi 1997:11).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Kommunala finansförbund (SOU1998:72).

Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i maj 1998

*Bo Jonsson*

*/Thomas Wetterlundh*

# INNEHÅLL

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Förkortningar .....</b>                                  | <b>9</b>  |
| <b>Sammanfattning.....</b>                                  | <b>11</b> |
| <b>Författningsförslag .....</b>                            | <b>19</b> |
| <b>1 Utredningens uppdrag och arbete.....</b>               | <b>31</b> |
| 1.1 Utredningsuppdraget.....                                | 31        |
| 1.2 Arbetets bedrivande.....                                | 31        |
| <b>2 Kommunalrätt .....</b>                                 | <b>33</b> |
| 2.1 Kommunal kompetens.....                                 | 33        |
| 2.2 Internationell verksamhet.....                          | 34        |
| 2.2.1 Inledning.....  | 34        |
| 2.2.2 Kommunal tjänsteexport.....                           | 34        |
| 2.2.3 Kommunal biståndsvärksamhet.....                      | 35        |
| 2.2.4 Andra former för samarbete över nationsgränserna..... | 35        |
| 2.3 Kommunal samverkan.....                                 | 36        |
| 2.3.1 Inledning.....  | 36        |
| 2.3.2 Privaträttsliga former för samverkan.....             | 37        |
| 2.3.3 Offentligrättsliga former för samverkan.....          | 37        |
| 2.4 Redovisning och revision.....                           | 41        |
| 2.4.1 Inledning.....  | 41        |
| 2.4.2 Redovisning.....                                      | 41        |
| 2.4.3 Balanskravet .....                                    | 42        |
| 2.4.4 Revision.....   | 42        |
| <b>3 Offentlighet och sekretess .....</b>                   | <b>45</b> |
| 3.1 Allmänt om offentlighetsprincipen.....                  | 45        |
| 3.2 Offentlighetsprincipen i kommunala bolag.....           | 47        |
| 3.3 Utformningen av bestämmelserna i sekretesslagen.....    | 49        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 3.4      | Sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse..... | 50        |
| 3.5      | Sekretess till skydd för enskilda ekonomiska förhållanden        | 51        |
| 3.6      | Sekretessregler i den finansiella lagstiftningen.....            | 52        |
| <b>4</b> | <b>Finansiering av kommuner och landsting .....</b>              | <b>55</b> |
| 4.1      | Inledning.....   | 55        |
| 4.2      | Rätten att ta upp lån .....                                      | 55        |
| 4.3      | Borgen.....  | 57        |
| 4.4      | Kommunernas verksamhet och ekonomi.....                          | 58        |
| 4.5      | Landstingens verksamhet och ekonomi.....                         | 65        |
| <b>5</b> | <b>Den finansiella lagstiftningen.....</b>                       | <b>73</b> |
| 5.1      | Inledning.....   | 73        |
| 5.2      | EG-rättsliga bestämmelser för kreditinstitut.....                | 73        |
| 5.2.1    | Inledning.....   | 73        |
| 5.2.2    | Några grundläggande principer.....                               | 74        |
| 5.2.3    | Närmare om auktorisation.....                                    | 75        |
| 5.2.4    | Närmare om reglerna för kapitalbas och kapitaltäckningsgrad..... | 76        |
| 5.2.5    | Stora exponeringar.....  | 77        |
| 5.3      | Finansiell lagstiftning i Sverige.....                           | 78        |
| 5.3.1    | Banklagstiftningen.....  | 78        |
| 5.3.2    | Lagen om finansieringsverksamhet.....                            | 79        |
| 5.3.3    | Lagen om värdepappersrörelse.....                                | 79        |
| 5.3.4    | Lagen om kapitaltäckning och stora exponeringar.....             | 80        |
| <b>6</b> | <b>Allmänt om förutsättningarna på finansmarknaden.....</b>      | <b>83</b> |
| 6.1      | Inledning.....   | 83        |
| 6.2      | Penning- och obligationsmarknaden.....                           | 84        |
| 6.2.1    | Allmänt.....   | 84        |
| 6.2.2    | Upplåning på utländska marknader.....                            | 85        |
| 6.2.3    | EMU-aspekter.....  | 85        |
| 6.3      | Upplåning via bank och kreditmarknadsföretag.....                | 86        |
| 6.3.1    | Allmänt om intermediärers roll.....                              | 86        |
| 6.3.2    | Kreditgivning till kommuner och landsting.....                   | 87        |
| 6.4      | Hantering av finansiella tillgångar.....                         | 89        |
| <b>7</b> | <b>Europeiska gemenskapen och Europarådet .....</b>              | <b>91</b> |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 7.1       | EG-rättens regler om konkurrens och statsstöd.....                       | 91         |
| 7.1.1     | Inledning.....   | 91         |
| 7.1.2     | Konkurrensreglerna.....  | 91         |
| 7.1.3     | Statsstödsreglerna.....  | 93         |
| 7.2       | Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.....                   | 96         |
| <b>8</b>  | <b>Finansiell samverkan i några nordiska länder .....</b>                | <b>99</b>  |
| 8.1       | Inledning.....   | 99         |
| 8.2       | Danmark.....   | 99         |
| 8.3       | Finland.....   | 100        |
| 8.4       | Norge.....   | 101        |
| <b>9</b>  | <b>Exempel på finansiell samverkan i Sverige.....</b>                    | <b>105</b> |
| 9.1       | Inledning.....   | 105        |
| 9.2       | Kommuninvest.....  | 105        |
| 9.3       | Kalmar läns Pensionskapitalförvaltning Aktiebolag.....                   | 107        |
| 9.4       | Kommunala internbanker.....  | 108        |
| <b>10</b> | <b>Utgångspunkter för kommunal finansiell samverkan .....</b>            | <b>113</b> |
| 10.1      | Inledning.....   | 113        |
| 10.2      | Allmänt om värdet av finansiell samverkan.....                           | 113        |
| 10.3      | Särskilt om kommunernas och landstingens intressen....                   | 115        |
| 10.4      | Särskilt om statens intressen.....                                       | 116        |
| <b>11</b> | <b>Finansiell samverkan i kommunalförbund eller gemensam nämnd .....</b> | <b>119</b> |
| 11.1      | Inledning.....   | 119        |
| 11.2      | Den finansiella lagstiftningen.....                                      | 120        |
| 11.3      | Kommunallagen.....   | 121        |
| 11.3.1    | Nya bestämmelser om kommunalförbund.....                                 | 122        |
| 11.3.2    | Kommunallagens regler om laglighetsprövning.....                         | 126        |
| 11.3.3    | Slutsatser .....   | 128        |
| <b>12</b> | <b>Samverkan i kommunala finansförbund.....</b>                          | <b>129</b> |
| 12.1      | Inledning.....   | 129        |
| 12.2      | Samverkan på frivillig grund.....  | 130        |
| 12.3      | Bildande av kommunala finansförbund.....                                 | 131        |
| 12.4      | Relationen mellan förbundet och dess medlemmar.....                      | 132        |
| 12.5      | Förbundsordning.....   | 134        |
| 12.6      | Organisation och ledning.....  | 134        |

---

|           |   |   |
|-----------|---|---|
| 12.7      | Val av ledamöter och ersättare.....   | 136                                       |
| 12.8      | Gränser för verksamheten.....   | 137                                       |
| 12.9      | Ansvar för förbundets skulder.....  | 140                                       |
| 12.10     | Redovisning och revision.....   | 142                                       |
| 12.11     | Insyn.....  | 144                                       |
| 12.12     | Frågan om laglighetsprövning.....   | 145                                       |
| 12.13     | Utträde.....  | 146                                       |
| 12.14     | Uteslutning.....  | 147                                       |
| 12.15     | Likvidation och upplösning.....   | 147                                       |
| 12.16     | Internationellt samarbete.....  | 147                                       |
| <b>13</b> | <b>Sekretess.....</b>   | <b>149</b>                                |
| 13.1      | Inledning.....  | 149                                       |
| 13.2      | Sekretess till skydd för enskilda ekonomiska förhållanden                   | 150                                       |
| 13.3      | Sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intressen.....            | 154                                       |
| <b>14</b> | <b>Finansförbunden och EG:s konkurrensrätt och regler om statsstöd.....</b> | <b>157</b>                                |
| <b>15</b> | <b>Genomförandet av förslagen .....</b>                                     | <b>161</b>                                |
| 15.1      | Ekonomiska konsekvenser.....  | 161                                       |
| 15.2      | Generella direktiv.....   | 161                                       |
| 15.3      | Ikraftträdande.....   | 162                                       |
| <b>16</b> | <b>Författningskommentar .....</b>  | <b>Fel! Bokmärket är inte definierat.</b> |
| 16.1      | Förslag till lag om kommunala finansförbund.....                            | 163                                       |
| 16.2      | Förslaget till ändring i sekretesslagen (1980:100).....                     | 191                                       |
|           | <b>Bilaga Kommittédirektiv 1997:93.....</b>                                 | <b>193</b>                                |

## Förkortningar

|       |  |
|-------|--|
| KL    | kommunallagen (1991:900)                       |
| KU    | Konstitutionsutskottet                         |
| prop. | proposition                                    |
| RH    | Rättsfall från hovrätterna                     |
| SFS   | Svensk författningssamling                     |
| SekrL | sekretesslagen (1980:100)                      |
| SOU   | Statens offentliga utredningar                 |
| SÖ    | Sveriges överenskommelser med främmande makter |



# Sammanfattning

## Uppdraget

Regeringen framhåller i utredningens direktiv att kommunernas och landstingens finansieringsverksamhet torde kunna effektiviseras ytterligare genom att samverkan underlättas. Enligt regeringen är befintliga associationsformer inte direkt anpassade för kommunal finansieringsverksamhet och den finansiella lagstiftningen är inte heller särskilt utformad för kommunernas och landstingens finansieringsbehov. Utredningen har därför fått i uppdrag att utreda behovet av ändringar i gällande regelverk och — om det behövs — föreslå ändringar i detta. Enligt regeringen finns det skäl att överväga en offentlighetsrättslig form för kommunal finansiell samverkan.

## Utgångspunkter

I kapitel 10 redovisas de utgångspunkter som ligger till grund för utredningens överväganden och förslag. När det allmänt gäller värdet av finansiell samverkan är det utredningens utgångspunkt att finansieringsverksamheten i kommuner och landsting kan effektiviseras genom samverkan. Detta följer av de stordriftsfördelar som uppstår när flera parter sluter sig samman för att samarbeta i finansiell verksamhet. Möjligheten att erhålla förmånliga villkor vid upplåning ökar om krediter tas upp i större volymer och med högre marknadsfrekvens. Därtill kommer bättre möjligheter att skaffa och bibehålla en hög kompetens samt att använda flera olika typer av kreditinstrument. Så har exempelvis endast de allra största kommunerna haft reella möjligheter att på egen hand anskaffa medel genom att ge ut obligationer.

Kommuner och landsting bör ha ett intresse av att finansiell samverkan bygger på frivillighet och principen om kommunal självstyrelse. De kommuner och landsting som deltar i samverkan måste



kunna behålla rätten till självbestämmande i sin ekonomiska förvaltning. Det innebär att den finansiella verksamheten i varje kommun och landsting skall styras av beslut som fattas av kommunens respektive landstingets egna organ. Principen om frivillighet innebär vidare att det skall vara möjligt att bilda flera olika samverkansorgan och att det så långt det är möjligt bör överlåtas åt de samverkande parterna att själva utforma sin samverkan på ett ändamålsenligt sätt.

När det gäller statens intressen finns det anledning uppmärksamma det förhållandet att merparten av kommunernas och landstingens verksamhet på ett eller annat sätt bärs upp av nationella och därmed statliga intressen. Kommuner och landsting utgör en väsentlig del av den offentliga sektorn och det ligger därmed i statens intresse att underlätta för dem att effektivisera sin verksamhet. Statens insats bör dock begränsas till att med en ändamålsenlig lagstiftning skapa förutsättningar för en effektiv kommunal finansiell samverkan. Det är utredningens utgångspunkt att staten inte har för avsikt att engagera sig i kommunernas finansiella samverkan på ett sätt som medför risk för ökade statsutgifter och att staten inte heller kommer att göra några ekonomiska åtaganden i sammanhanget. Ytterligare ett intresse för staten är att samverkan bedrivs under former som är förenliga med kravet på stabilitet i det finansiella systemet. Staten har slutligen ett intresse av att skapa förutsättningar för ökad konkurrens på de finansiella marknaderna.

## Alternativet kommunalförbund

Enligt direktiven skall utredningen överväga om kommunalförbund kan vara en lämplig form för finansiell samverkan mellan kommuner och landsting. Frågan behandlas i kapitel 11. Det kan konstateras att det med gällande lagstiftning är möjligt att i kommunalförbund bedriva sådan verksamhet som anges i lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet. Kommunalförbund kan således ägna sig åt bl.a. upplåning, kreditgivning, betalningsförmedling och förvaring av värdepapper. Verksamheten skulle inte vara tillståndspliktig och inte heller stå under Finansinspektionens tillsyn. Däremot är det med gällande lagstiftning inte möjligt att i kommunalförbund bedriva bankrörelse, dvs. verksamhet i vilken det ingår inlåning på konto där behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel.

När det gäller frågan huruvida reglerna om kommunalförbund är ändamålsenliga för finansiell samverkan finns det anledning att särskilt uppmärksamma de lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1998.

Förbundsordningen har fått en starkare roll och för flera av de frågor som tidigare reglerades i lag gäller numera att de i stället kan avgöras av parterna själva. Bland annat gäller att förbundsmedlemmarna har möjlighet att själva fastställa ändamålsenliga regler för hur nya medlemmar kan anslutas till förbundet. De får vidare bestämma förfarandet vid en medlems utträde samt förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning. Förbundsmedlemmarna har dessutom fått en betydande frihet att själva utforma förbundets organisation. Kommunallagens enda krav är att det skall finnas en beslutande församling, vilken skall tillsätta en förbundsstyrelse.

Frågan om kompetensfördelningen mellan kommunalförbunden och deras medlemmar är av särskilt intresse i förevarande sammanhang. Det finns anledning att erinra om intresset av att kommuner och landsting även vid samverkan skall kunna behålla rätten till självbestämmande i sin ekonomiska förvaltning. Kommunalförbundet anses ha exklusiv kompetens att sköta de uppgifter som förbundsmedlemmarna har överlämnat till förbundet. Denna uppfattning innebär att medlemmarna var för sig inte längre har befogenhet att sysselsätta sig med de uppgifter som har anförtrotts åt förbundet. Utredningen har analyserat hur denna uppfattning har växt fram och därvid funnit att det inte är helt klarlagt i vilken mån kommuner och landsting kan bedriva finansiell samverkan i kommunalförbund utan att de förlorar möjligheten att själva besluta om sin ekonomiska förvaltning. Som rättstillämpningen har utvecklats finns det emellertid tecken som tyder på att de tappar kompetens. De kommuner och landsting som ändå väljer att bedriva finansiell samverkan i kommunalförbund måste i förbundsordningen klart ange kompetensfördelningen mellan sig och förbundet.

Av det ovan sagda följer att förutsättningarna för att bedriva finansiell samverkan i kommunalförbund har förbättrats genom de lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1998. Frågan om kommunalförbund är en lämplig form för finansiell samverkan måste emellertid bedömas även mot bakgrund av kommunallagens regler om laglighetsprövning. Finansiell verksamhet ställer särskilda krav på en effektiv och ändamålsenlig ledning. Beslut måste kunna fattas och verkställas snabbt. Kreditgivare och andra motparter måste dessutom kunna utgå från att giltigheten i fattade beslut inte ifrågasätts. Kraven i dessa hänseenden är högre vid finansiell verksamhet än vid sådan verksamhet som traditionellt bedrivs i kommunalförbund. Kommunallagens regler om laglighetsprövning utgör därför ett avgörande hinder mot att effektivt bedriva finansiell samverkan i kommunalförbund.

## Kommunala finansförbund

Mot bakgrund av det ovan sagda föreslår utredningen en ny form för kommunal finansiell samverkan. Denna benämns kommunala finansförbund och behandlas i kapitel 12. Förslaget bygger i långa stycken på lagstiftningen för kommunalförbund. Finansförbundet är således en offentligrättslig form för samverkan mellan kommuner och landsting och förbundet är en självständig juridisk person med egen rättkapacitet.

Samverkan i kommunala finansförbund bygger på frivillighet och principen om kommunal självstyrelse. Lagstiftningen är generell i den meningen att möjligheten att bilda kommunala finansförbund inte är begränsad till ett visst antal förbund. Det är inte obligatoriskt för någon kommun eller något landsting att delta i samverkan och varje förbund kan ställa upp villkor för inträde och medverkan. Härav följer att det är möjligt att vägra vissa kommuner och landsting inträde samt att utesluta dem som inte längre uppfyller villkoren. Varje förbundsmedlem har en ovillkorlig rätt att efter viss uppsägningstid lämna finansförbundet genom utträde.

De kommuner och landsting som samverkar i kommunala finansförbund skall behålla rätten till självbestämmande i sin ekonomiska förvaltning. Denna skall styras av beslut som fattas självständigt och med full handlingsfrihet av kommunens respektive landstingets egna organ. Medlemskap i ett kommunal finansförbund innebär således inte att förbundsmedlemmarna överlåter åt förbundet att besluta över deras ekonomiska förvaltning.

Kommunallagen äger i vissa delar tillämpning på finansförbunden. Det gäller bl.a. flera bestämmelser i fjärde kapitlet om de förtroendevalda, femte kapitlet om fullmäktige och åttonde kapitlet om den ekonomiska förvaltningen.

I varje kommunalt finansförbund skall det finnas en förbundsordning, vilken fastställs av förbundsmedlemmarnas fullmäktigeförsamlingar genom samstämmiga beslut. Förbundsordningen är förbundets grundläggande stadga och i lag anges vilka frågor som den skall reglera. Det obligatoriska innehållet motsvarar i långa stycken vad som gäller enligt 3 kap. 28 § KL om förbundsordningen i kommunalförbund. Därjämte kan förbundsmedlemmarna självfallet reglera även andra frågor i förbundsordningen. Ändringar i förbundsordningen får inte ske på annat sätt än genom samstämmiga beslut i förbundsmedlemmarnas fullmäktigeförsamlingar.

I lagen om kommunala finansförbund anges endast vissa grundläggande drag i förbundens organisation. Det skall alltid finnas en beslutande församling — förbundsfullmäktige — samt ett organ som

svarar för verkställighet och förvaltning — förbundsstyrelsen. I övrigt överläts det åt förbundsmedlemmarna att bestämma vilka övriga nämnder och andra organ som skall finnas. När det gäller fördelningen av uppgifter mellan de olika organen anges i lag i vilka ärenden som förbundsfullmäktige skall fatta beslut. Gemensamt för de angivna ärendekategorierna är att de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för förbundsmedlemmarna. Hanteringen av den löpande verksamheten anförtros åt förbundsstyrelsen.

Bestämmelsen i 1 kap. 7 § regeringsformen har beaktats vid utformningen av regler för val av ledamöter och ersättare till förbundsfullmäktige. Enligt den nämnda grundlagsbestämmelsen utövas beslutanderätten i kommunerna av valda församlingar. Varje förbundsmedlem skall därför vara representerad i förbundsfullmäktige med minst en ledamot och en ersättare. Dessa utses av förbundsmedlemmarnas fullmäktigeförsamlingar och valbar är den som är ledamot eller ersättare i den egna fullmäktigeförsamlingen.

Förbundsfullmäktige utser ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen och i övriga nämnder och andra organ till det antal som anges i förbundsordningen. Kretsen av valbara är större än vid val till förbundsfullmäktige. Den som skall ingå i förbundsstyrelsen måste emellertid ha de insikter och den erfarenhet som verksamheten kräver och även i övrigt vara lämplig för uppdraget.

Det är viktigt att det tydligt anges vilken verksamhet som får bedrivas i kommunala finansförbund. Frågan har direkt betydelse för i vilken mån förbunden skall underkastas skyddsregler av det slag som finns i den finansiella lagstiftningen. Kommunala finansförbund får

- låna upp medel i eget namn
- lämna och förmedla krediter till medlemmarna och deras företag
- ta emot likvida medel på konto från medlemmarna och deras företag
- förvalta tillgångar åt medlemmarna och deras företag
- lämna rådgivning åt medlemmarna och deras företag.

Med den föreslagna avgränsningen av finansförbundens verksamhetsområde saknas det skäl att underkasta förbunden tillståndskrav, tillsyn eller krav på kapital av en viss storlek.

Kommunala finansförbund skall i första hand betala sina skulder med egna tillgångar. Förbundsmedlemmarna får själva avgöra vilka tillgångar som skall finnas i förbundet i form av exempelvis eget kapital. I likhet med vad som gäller för kommunalförbund bär emellertid medlemmarna ett yttersta ansvar för förbundets skulder. Saknar förbundet erforderliga tillgångar, skall förbundsmedlemmarna skjuta till de medel som behövs för att fylla bristen. Medlemmarnas inbördes ansvar anges i förbundsordningen. I förbundsordningen anges vidare i vilken mån och

efter vilka grunder medlemmarna är skyldiga att betala förbundets skulder direkt till borgenärerna. Det bör i princip vara möjligt att ange ett ansvar som är lika långtgående som vid exempelvis en proprieborgen. Möjligheten för förbundsmedlemmarna att ta på sig ett direkt ansvar för förbundets skulder begränsas dock av allmänna kommunalrättsliga principer.

Reglerna om redovisning och revision i kommunala finansförbund motsvarar vad som gäller för kommuner och landsting. Lagen (1997:614) om kommunal redovisning bildar utgångspunkt för redovisningen. Bestämmelserna i lagen kompletteras med vad som utgör god redovisningssed enligt Rådet för kommunal redovisning, som bör kunna studera vad som är god sed inom den privata finansiella sektorn. Kommunallagens regler om revision gäller även för kommunala finansförbund, men förtroendemannarevisionen förstärks genom krav på en auktoriserad revisor. Kommunala finansförbunden omfattas av balanskravet i kommunallagen.

Beslut som fattas av kommunala finansförbund kan inte överklagas. All finansiell verksamhet ställer stora krav på en effektiv och ändamålsenlig ledning av verksamheten. Detta följer inte minst av förhållandena på kapitalmarknaden, där villkoren och förutsättningarna ändras kontinuerligt och i snabb takt. Fattade beslut måste kunna verkställas snabbt och kreditgivare och andra motparter måste kunna utgå från att besluten står fast. Det är därför inte tillrådligt med en ordning som innebär att besluten kan bli föremål för laglighetsprövning i domstol. Behovet av regler för laglighetsprövning är dessutom mindre än vid samverkan i kommunalförbund. Detta följer av att varje enskild förbundsmedlems ekonomiska förvaltning skall styras av beslut som fattas i den egna kommunen eller landstinget. Dessa beslut kan överklagas i sedvanlig ordning.

## Offentlighet och sekretess

Enligt direktiven skall utredningen analysera offentlighetsprincipens tillämpning på kommunal finansiell samverkan och överväga behovet av ytterligare sekretessregler. Frågan om offentlighet och sekretess behandlas i kapitel 13. Den självklara utgångspunkten för utredningen är att offentlighetsprincipen skall gälla så långt det är möjligt. Inskränkningar i offentligheten får ske bara när det är nödvändigt för att skydda angelägna allmänna eller enskilda intressen.

Bestämmelsen i 8 kap. 8 § SekrL innehåller regler om sekretess till skydd för enskilds ekonomiska förhållanden. I paragrafen införs ett

särskilt stadgande för kommunal finansiell samverkan. I kommunala finansförbund gäller sekretess för uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den enskilde lider ekonomisk skada. Detsamma gäller i företag i vilka samverkande kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande och som bedriver sådan verksamhet som avses i bankrörelselagen (1987:617), lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet eller lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.

Sekretesslagen innehåller regler om sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intressen. Bestämmelserna kan redan i sin nuvarande utformning tillämpas vid kommunal finansiell samverkan och någon lagändring föreslås inte.

## EG:s konkurrensrätt och regler om statsstöd

I kapitel 14 behandlas hur den föreslagna samverkansformen förhåller sig till EG:s konkurrensrätt och regler om statsstöd.

EG-fördragets konkurrensregler riktar sig till företag och syftar till att reglera deras agerande på den gemensamma marknaden. Kommunala finansförbund kommer att omfattas av reglerna, vilka därför måste beaktas i förbundens verksamhet. Utredningens förslag medför i sig inte några konkurrensbegränsande effekter.

EG:s regler om statsstöd utgör inte något principiellt hinder mot att kommuner och landsting bildar kommunala finansförbund. Statsstödsreglerna måste dock beaktas vid bildandet av finansförbund och i deras verksamhet.

## Genomförandet av förslagen

Frågan om genomförandet av utredningens förslag behandlas i kapitel 15. Förslagen medför inte några nya eller ökade kostnader för det allmänna. Förslagen innebär tvärtom nya möjligheter för kommuner och landsting att genom samverkan effektivisera sin finansiella verksamhet med lägre kostnader som följd.

Förslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 1999.



# Författningsförslag

## 1. Förslag till lag om kommunala finansförbund

### **Inledande bestämmelser**

#### *Kommunala finansförbund*

**1 §** Kommuner och landsting får bilda och vara medlemmar i kommunala finansförbund för samverkan om kommunal finansiell verksamhet.

Varje förbundsmedlem har själv hand om sin ekonomiska förvaltning i enlighet med vad som föreskrivs i kommunallagen (1991:900).

**2 §** Ett finansförbund är bildat när förbundsordningen har antagits av förbundsmedlemmarna eller vid den senare tidpunkt som anges i förbundsordningen.

#### *Kommunal finansiell verksamhet*

**3 §** Ett finansförbund får driva följande finansiella verksamhet:

1. för egen räkning låna upp medel,
2. till förbundsmedlemmarna
  - a) lämna eller förmedla kredit,
  - b) lämna råd i administrativa och finansiella frågor,
3. för förbundsmedlemmarnas räkning
  - a) förvalta deras finansiella tillgångar, samt
  - b) ta emot deras medel på konto.

Med förbundsmedlem avses här även sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900) och i vilket en förbundsmedlem, ensam eller tillsammans med annan kommun eller annat landsting, utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.



*Ansvaret för förbundets skulder*

4 § Om finansförbundet saknar tillgångar för att betala en skuld, är förbundsmedlemmarna skyldiga att fylla bristen.

Varje förbundsmedlem skall skjuta till så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i skulden efter de grunder som anges i en förbundsordning.

I förbundsordningen skall anges i vilken mån och efter vilka grunder en förbundsmedlem är skyldig att betala förbundets skulder direkt till förbundets borgenärer.

*Förbundsfullmäktige, förbundsstyrelsen, nämnder och andra organ*

5 § I finansförbundet skall det som beslutande församling finnas förbundsfullmäktige.

6 § Förbundsfullmäktige skall tillsätta en förbundsstyrelse.

7 § Förbundsfullmäktige får tillsätta de nämnder och andra organ som utöver styrelsen behövs för att fullgöra finansförbundets uppgifter.

*Förbundsfullmäktiges uppgifter*

8 § Förbundsfullmäktige beslutar i ärenden som avser

1. mål och riktlinjer för verksamheten,
2. budget för verksamheten och andra viktiga ekonomiska frågor,
3. finansförbundets organisation och verksamhetsformer i enlighet med vad som anges i förbundsordningen,
4. val av ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, övriga nämnder och andra organ,
5. val av revisorer och revisorsersättare,
6. grunderna för ekonomiska förmåner till ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, övriga nämnder och andra organ,
7. årsredovisning och ansvarsfrihet,
8. inträde i finansförbundet, om inget annat sägs i förbundsordningen,
9. förbundsmedlems utträde eller uteslutning ur finansförbundet, om inget annat sägs i förbundsordningen, samt
10. andra ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för förbundsmedlemmarna.

Förbundsfullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i denna lag.

9 § Förbundsfullmäktige får uppdra åt förbundsstyrelsen eller övrig nämnd som fullmäktige tillsatt, att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden.

Ärenden som avses i 8 § får dock inte delegeras.

#### *Styrelsens uppgifter*

10 § Förbundsstyrelsen beslutar i frågor som rör förvaltning och verkställighet och som i övrigt inte ankommer på förbundsfullmäktige.

Förbundsstyrelsen skall föra en förteckning över förbundsmedlemmarna. Medlemsförteckningen i gällande lydelse skall finnas tillgänglig hos finansförbundet och dess medlemmar.

#### *Förbundsordning*

11 § För ett finansförbund skall det finnas en förbundsordning med närmare bestämmelser om förbundet.

Förbundsordningen skall fastställas av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

12 § Förbundsordningen i gällande lydelse skall finnas tillgänglig hos finansförbundet och dess medlemmar.

13 § Förbundsordningen skall ange

1. finansförbundets namn, den ort där förbundet skall ha sitt säte och förbundets ändamål,

2. förbundets organisation, organens befogenheter och inbördes förhållanden samt om interimorgan får inrättas och om förbundsstyrelsen skall få vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige,

3. det minsta antalet ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige och hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade samt mandattiden i de fall som anges i 17 §,

4. det minsta antalet ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen, övriga nämnder och andra organ och hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade,

5. antalet revisorer och revisorsersättare och deras mandattid,

6. om en förbundsmedlem skall ha rätt att väcka ärenden i förbundsfullmäktige,

7. om det för beslut skall krävas kvalificerad majoritet i förbundsfullmäktige och för vilka ärenden det skall gälla,
8. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot i förbundsfullmäktige skall ha sådan yttranderätt som anges i 5 kap. 21 § kommunallagen (1991:900),
9. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd skall ha sådan närvarorätt som anges i 4 kap. 23 § kommunallagen,
10. var förbundets kungörelser och tillkännagivanden skall anslås,
11. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder,
12. i vilken mån och efter vilka grunder förbundsmedlemmarna är skyldiga att betala förbundets skulder direkt till borgenärerna,
13. om och på vilket sätt finansförbundet skall ha eget kapital eller andra tillgångar och storleken på dessa,
14. förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet,
15. föreskrifter om finansförbundets budgetprocess,
16. förutsättningarna för och förfarandet vid en kommuns eller landstings inträde i förbundet,
17. förutsättningarna för och förfarandet vid en förbundsmedlems utträde eller uteslutning ur förbundet,
18. förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar när förbundet upplöses,
19. ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar, samt
20. ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i förbundsfullmäktige.

### **Ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige**

#### *Val av ledamöter och ersättare*

**14 §** Ledamöter i förbundsfullmäktige och ersättare för dessa skall väljas av förbundsmedlemmarnas fullmäktige enligt vad som anges i förbundsordningen.

Varje förbundsmedlem skall vara representerad i förbundsfullmäktige med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter.

**15 §** Föreskrifterna i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt skall tillämpas vid valet.

Om ersättarna inte väljs proportionellt, skall det vid valet också bestämmas i vilken ordning som de skall kallas in till tjänstgöring.

#### *Valbarhet*

**16 §** Valbar till ledamot eller ersättare i förbundsfullmäktige är den som är ledamot eller ersättare i förbundsmedlemmens fullmäktige.

#### *Mandattider*

**17 §** Förbundsfullmäktige väljs för fyra år, om inte en kortare mandattid anges i förbundsordningen.

Mandattiden räknas från och med den 1 januari året efter det år ordinarie val har hållits i landstings- och kommunfullmäktige, om inte annat anges i förbundsordningen.

### **Förbundsfullmäktiges arbetsformer**

#### *Kommunallagens tillämpning*

**18 §** Utöver vad som anges i denna lag skall följande bestämmelser i kommunallagen (1991:900) tillämpas på förbundsfullmäktige:

- 4 kap. 7—10 a §§ om uppdragets upphörande,
- 4 kap. 11 och 12, 14—16 §§ och 18 § första stycket om ledighet från anställning, ekonomiska förmåner och de förtroendevaldas initiativrätt,
- 4 kap. 19 och 20 §§ om omröstning och beslut,
- 4 kap. 22 § om reservation,
- 5 kap. 6—11 §§ om ordförande och vice ordförande, tidpunkt för sammanträdena och hur sammanträdena kungörs,
- 5 kap. 18—20 §§ om beslutförhet och jäv,
- 5 kap. 21 och 22 §§ om rätt och skyldighet för utomstående att medverka,
- 5 kap. 26—33 §§ om hur ärendena bereds,
- 5 kap. 36—45 §§ om bordläggning, om offentlighet och ordning vid sammanträdena samt hur ärendena avgörs, samt
- 5 kap. 57—61 §§ om protokollet.

*Ärenden i förbundsfullmäktige*

**19 §** Ärenden i förbundsfullmäktige får väckas av

1. förbundsstyrelsen och annan nämnd,
2. ledamot genom motion,
3. revisorerna, om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, eller
4. om så har bestämts i förbundsordningen, fullmäktige eller styrelsen hos en förbundsmedlem.

Förbundsfullmäktige skall besluta i ärenden som har väckts enligt första stycket.

*Tillkännagivande av justering av protokoll*

**20 §** Senast andra dagen efter det att protokollet har justerats skall justeringen tillkännages på minst en av förbundsmedlemmarnas anslagstavlor i enlighet med vad som har bestämts i förbundsordningen. Av tillkännagivandet skall det framgå var protokollet finns tillgängligt samt vilken dag det har anslagits.

Bevis om anslagsdagen skall tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt.

**Förbundsstyrelsen, övriga nämnder och andra organ***Val av ledamöter och ersättare, mandattid*

**21 §** Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen väljs av förbundsfullmäktige till det minsta antal som har bestämts i förbundsordningen och för den tid som fullmäktige bestämmer.

Den som ingår i förbundsstyrelsen skall ha de insikter och den erfarenhet som måste krävas av den som deltar i förvaltningen och verkställigheten av finansförbundets verksamhet och även i övrigt vara lämplig för en sådan uppgift.

**22 §** Ledamöter och ersättare i övriga nämnder och andra organ väljs av förbundsfullmäktige till det minsta antal som har bestämts i förbundsordningen och för den tid som fullmäktige bestämmer.

**23 §** Föreskrifterna i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt skall tillämpas vid valet.

Om ersättarna inte väljs proportionellt, skall det vid valet också bestämmas i vilken ordning som de skall kallas in till tjänstgöring.

#### *Valbarhet*

**24 §** Valbar till ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen, övriga nämnder och andra organ är den som har fyllt 18 år senast på dagen för valet och

1. är medborgare i Sverige eller i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare),
2. är medborgare i Island eller Norge, eller
3. är annan utlänning och har varit folkbokförd i Sverige tre år i följd före valdagen.

#### *Kommunallagens tillämpning*

**25 §** Utöver vad som gäller enligt denna lag tillämpas följande bestämmelser i kommunallagen (1991:900) på förbundsstyrelsen och övriga nämnder:

- 4 kap. 8—10 a §§ om uppdragets upphörande,
- 4 kap. 23 § om närvarorätt,
- 6 kap. 4 § om styrelsens särskilda uppgifter,
- 6 kap. 14 § om fyllnadsval,
- 6 kap. 15 och 16 §§ om ordförande och vice ordförande, samt
- 6 kap. 24—26 §§ om jäv.

**26 §** Förbundsfullmäktige skall i ett reglemente utfärda närmare föreskrifter om förbundsstyrelsens och övriga nämnders arbetsformer.

#### *Delegering av ärenden inom en nämnd*

**27 §** Bestämmelserna i 6 kap. 33, 35—37 §§ kommunallagen (1991:900) om delegering av ärenden gäller i tillämpliga delar för förbundsstyrelsen och övriga nämnder.

#### **Interpellationer och frågor**

**28 §** Interpellationer och frågor får ställas av förbundsfullmäktiges ledamöter samt av ledamöterna i medlemmarnas fullmäktige. De skall

riktas till förbundsfullmäktiges, förbundsstyrelsens, en övrig nämnds eller ett annat organs ordförande samt till de ledamöter i övrigt som förbundsfullmäktige bestämmer.

**29 §** Interpellationer och frågor skall avse ämnen som hör till förbundsfullmäktiges, förbundsstyrelsens, en övrig nämnds eller ett annat organs handläggning.

**30 §** Den ordförande till vilken en interpellation eller fråga har ställts får överlåta besvarandet av denna till en av förbundsfullmäktiges ledamöter eller till en ledamot i förbundsstyrelsen, en övrig nämnd eller ett annat organ.

Svaret skall lämnas vid sammanträde med det fullmäktige vars ledamot har ställt interpellationen eller frågan. I det fall en ledamot i förbundsfullmäktige har ställt en interpellation eller en fråga skall den besvaras vid ett sammanträde med förbundsfullmäktige.

**31 §** Utöver vad som föreskrivs i denna lag om interpellationer och frågor gäller bestämmelserna i 5 kap. 50 och 51 §§, 54 § första stycket samt 55 och 56 §§ kommunallagen (1991:900).

### **Ekonomisk förvaltning**

**32 §** Vad som föreskrivs i 8 kap. kommunallagen (1991:900) om mål för den ekonomiska förvaltningen, medelsförvaltningen, budgetens innehåll, budgetprocessen, utgiftsbeslut under året samt förbud mot pantsättning skall i tillämpliga delar gälla för ett finansförbund.

Föreskrifterna i 8 kap. 6, 8, 9 och 11 §§ kommunallagen om budgetprocessen gäller dock inte för ett finansförbund. I stället gäller vad som anges i förbundsordningen.

### **Redovisning**

**33 §** Vad som föreskrivs i 8 kap. kommunallagen (1991:900) om räkenskapsföring och redovisning skall gälla för ett finansförbund.

Förbundsmedlemmarna får meddela föreskrifter i förbundsordningen om de frågor som avses i 8 kap. 20 § kommunallagen.

**34 §** Bestämmelserna i lagen (1997:614) om kommunal redovisning skall gälla för finansförbund.

### **Revision**

**35 §** Vad som föreskrivs i 9 kap. kommunallagen (1991:900) om revision skall i tillämpliga delar gälla för ett finansförbund.

Föreskrifterna i 9 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen gäller dock inte för ett finansförbund.

**36 §** Förbundsfullmäktige väljer revisorer och revisorsersättare till det antal och för den tid som har bestämts i förbundsordningen.

Föreskrifterna i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt skall tillämpas vid valet.

Om revisorsersättarna inte väljs proportionellt, skall det vid valet även bestämmas i vilken ordning som de skall kallas in till tjänstgöring.

**37 §** Minst en av revisorerna skall vara auktoriserad revisor.

Den som är revisor eller revisorsersättare i ett finansförbund får inte stå i skuld till eller ha annan ekonomisk förpliktelse mot finansförbundet.

**38 §** Valbar till revisor eller revisorsersättare är den som är valbar enligt 24 §.

### **Utträde**

**39 §** En förbundsmedlem har rätt att utträda ur ett finansförbund.

Uppsägningstiden skall vid utträde vara tre år, om inte kortare tid anges i förbundsordningen.

### **Uteslutning**

**40 §** En förbundsmedlem får uteslutas ur ett finansförbund i enlighet med vad som sägs i förbundsordningen.

### **Likvidation och upplösning**

**41 §** Närmare bestämmelser om likvidation och upplösning meddelas i förbundsordningen.



### **Överklagande**

**42 §** Ett finansförbunds beslut enligt denna lag får inte överklagas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999.

## 2. Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 8 kap.

#### 8 §

Sekretess gäller i riksbankens kassarörelse, valutahandel, in- och utlåningsrörelse, betalningsutjämning samt handel med värdepapper eller rättigheter och skyldigheter som anknyter till sådana tillgångar. Sekretess gäller också i riksgäldskontorets upplåningsverksamhet för uppgift om enskilda ekonomiska förhållanden.

*Sekretess gäller vid kommunal finansiell samverkan i*

*1) sådant förbund som avses i lagen (1999:00) om kommunala finansförbund eller*

*2) bank, kreditmarknadsföretag eller värdepappersbolag över vilka de samverkande kommunerna och landstingen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande*

*för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den enskilde lider skada.*

Sekretess gäller i annan av myndighet bedriven upplåningsverksamhet eller affärsmässig utlåningsverksamhet för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt andra stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt andra eller tredje stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999 .

# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Utredningsuppdraget

I utredningens direktiv anför regeringen att kommunernas och landstingens finansieringsverksamhet torde ytterligare kunna effektiviseras genom att samverkan underlättas. Regeringen konstaterar därvid att befintliga associationsformer inte är direkt anpassade för kommunernas och landstingens finansieringsverksamhet samt att den finansiella lagstiftningen inte heller är särskilt utformad för deras finansieringsbehov. Regeringen har därför beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera behovet av lagstiftning för att reglera kommuners och landstings möjligheter att samverka inom det finansiella området. Utredaren skall därvid utreda behovet av ändringar i gällande regelverk och — om det behövs — föreslå ändringar i detta. Enligt regeringen finns det skäl att överväga en offentlighetsrättslig form för samverkan inom det finansiella området.

Det närmare innehållet i utredningens direktiv framgår av bilaga.

## 1.2 Arbetets bedrivande

Utredningen har sammanträtt med de sakkunniga och experterna vid tolv tillfällen. Företrädare för Konkurrensverket, Svenska Bankföreningen, Standard & Poor's Aktiebolag, Svensk Kommunrating Aktiebolag och Kommuninvest i Sverige Aktiebolag har besökt vissa av utredningens sammanträden.

Utredningen har samrått med Banklagskommittén (Fi 1995:09).

Bo Jonsson och Thomas Wetterlundh har haft överläggningar med företrädare för Kommuninvest i Sverige Aktiebolag, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Samråd har skett också med företrädare för enskilda kommuner samt med en referensgrupp med företrädare för enskilda landsting.

Bo Jonsson, Håkan Klahr, Catarina Molin, Christina Westerling och sekreteraren har besökt DG IV och DG XV i EU-kommissionen.

## 2 Kommunalrätt

### 2.1 Kommunal kompetens

Med uttrycket kommunal kompetens avses kommunernas och landstingens befogenhet att befatta sig med olika angelägenheter. Deras kompetens avgränsas av vissa rättsliga principer, vilka har vuxit fram i rättspraxis. Flertalet av principerna har genom 1991 års kommunallag kommit till direkt uttryck i lagtext. De grundläggande bestämmelserna om den kommunala kompetensen finns i kommunallagens andra kapitel.

En av de principer som avgränsar den kommunala kompetensen är den s.k. lokaliseringsprincipen. Enligt 2 kap. 1 § KL får kommuner och landsting själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller till deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller av någon annan. Lokaliseringsprincipen innebär således bl.a. att en kommunal åtgärd måste ha någon slags anknytning till kommunens eller landstingets område eller till dess invånare för att den skall vara laglig. Principen är emellertid försedd med vissa modifieringar. Det är exempelvis tillåtet för en kommun att engagera sig i markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns geografiska område, om anordningen behövs för den egna kommunen (prop. 1990/91:117 s. 148 f.) Modifieringarna hänger samman med befolkningens rörlighet och med att rikets indelning i kommuner ibland påkallar särskilda lösningar.

Kommunernas och landstingens befogenhet att bedriva näringsverksamhet begränsas av bestämmelsen i 2 kap. 7 § KL. Där stadgas att kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om det sker utan vinstsyfte och för att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt de egna invånarna. Det bör understrykas att bestämmelsen i 2 kap. 7 § KL innebär ett förbud mot att kommuner eller landsting inlåter sig på företag som har till syfte att ge kommunen eller landstinget en ekonomisk vinst (prop. 1990/91:117 s. 151).

Tyngdpunkten inom den sedvanliga kommunala affärsverksamheten ligger ofta i att erbjuda kollektivanläggningar eller kollektivanordningar av olika slag och verksamheten drivs ofta i bolagsform. Exempel på vanlig kommunal affärsverksamhet är bostadsföretag, el-, gas- och värmeverk, parkeringsanläggningar, hamnar och busstrafikföretag.

När det gäller kommunalförbund bestäms kompetensen av det ändamål för vilket förbundet har bildats. Från och med den 1 januari 1998 gäller delvis nya regler (SFS 1997:550), som bl.a. innebär ökad frihet för förbundsmedlemmarna att bestämma om ett kommunalförbunds ändamål. Det enda som krävs är att uppgiften faller inom ramen för de samverkande kommunernas och landstingens kompetens (prop. 1996/97:105 s 67). I avsnitt 2.3.3 lämnas en närmare redogörelse för kommunalförbund.

## 2.2 Internationell verksamhet

### 2.2.1 Inledning

Enligt direktiven skall utredningen bl.a. överväga om det finns behov av lagbestämmelser som underlättar för kommuner och landsting att bedriva finansiellt samarbete med utländska motsvarigheter. I detta avsnitt lämnas därför en redogörelse för kommunernas och landstingens nuvarande möjligheter att bedriva verksamhet utanför Sveriges gränser.

Av lokaliseringsprincipen följer som huvudregel att en kommun inte får bedriva verksamhet utanför kommungränsen och därmed inte heller utanför nationsgränsen. Lokaliseringsprincipen har emellertid med tiden modifierats i rättspraxis och genom några befogenhetsvidgande lagar, såsom lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport och lagen (1994:693) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd. Ifrågavarande lagar ger svenska kommuner och landsting vissa befogenheter att samverka med utländska kommuner.

Inom Inrikesdepartementet pågår för närvarande en översyn av lagarna om tjänsteexport och kommunalt bistånd. En av de frågor som är aktuell i detta arbete är i vilka juridiska former verksamheten skall kunna bedrivas.

### 2.2.2 Kommunal tjänsteexport

Enligt lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport har kommuner och landsting rätt att under vissa förutsättningar tillhandahålla kommunala tjänster för export. Begreppet kommunala tjänster definieras i lagen som sådana nyttigheter i form av kunskaper och erfarenheter som finns i kommunernas och landstingens verksamhet. Av uttrycket *finns* framgår att tanken inte är att det skall byggas upp kommunal verksamhet som enbart eller i huvudsak är inriktad på exportmarknaden.

Enligt lagen om kommunal tjänsteexport får kommuner och landsting på affärsmässiga grunder medverka vid export som underleverantörer åt företag i Sverige eller åt staten under förutsättning att de inte gör andra åtaganden än att lämna huvudleverantören sina tjänster. Reglerna ger således inte kommunerna någon primär rätt att själva exportera sina tjänster. Lagen bygger i stället på principen att kommunerna skall agera underleverantör till privata företag. Om det finns särskilda skäl får dock regeringen medge att tjänsterna tillhandahålls under andra förutsättningar. Regeringen skall därvid ange de villkor som behövs för att begränsa det kommunala risktagandet.

### 2.2.3 Kommunal biståndsverksamhet

I lagen (1994:693) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd finns regler om kommunal biståndsverksamhet. Kommuner och landsting får lämna katastrofhjälp eller annat humanitärt bistånd till ett annat land, om det där inträffar en katastrof eller på något annat sätt uppstår en nödsituation. Biståndet får ges i form av utrustning som givaren kan undvara. Kommuner och landsting får med regeringens tillstånd dessutom ge bistånd i form av utrustning, rådgivning, utbildning eller på annat sätt till länder som får svenskt statligt bistånd.

### 2.2.4 Andra former för samarbete över nationsgränserna

Svenska kommuner samarbetar över nationsgränserna i åtskilliga verksamheter som inte utgör myndighetsutövning i egentlig mening. Sådant gränsöverskridande samarbete sker framför allt inom Norden. Samarbetet bedrivs vanligen i fasta former, huvudsakligen i kommittéer, men också i stiftelser, ekonomiska föreningar och aktieföretag som ägs av kommuner eller landsting på olika sidor av nationsgränserna.



De svenska kommunerna har omfattande kontakter med s.k. vänorter. De flesta av dessa — 700 av totalt närmare 1 000 — finns i våra nordiska grannländer. Vänortsutbytet kan ses som ett av de mer påtagliga inslagen i kommunernas allmänna internationalisering och det fungerar inte sällan som ett avstamp för kommersiellt eller projektinriktat samarbete inom olika verksamhetsområden.

I sammanhanget kan nämnas överenskommelsen mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser (prop. 1977/78:44, SÖ 1978:1). Överenskommelsen innebär att länderna erkänner kommunernas rätt att samarbeta med kommuner i annat fördragsslutande land om vården av sina angelägenheter, i den mån hinder för sådant samarbete inte föreligger i det egna landets lagar eller övriga bestämmelser. Befogenhet att överföra myndighetsutövning till kommun i annat nordiskt land innefattas dock inte i överenskommelsen.

## 2.3 Kommunal samverkan

### 2.3.1 Inledning

Kommuner och landsting har sedan lång tid haft behov av att samverka med varandra. Kommunernas behov av samverkan var särskilt stort före kommunsammanslagningarna på 1950- och 1970-talen. Antalet kommunalförbund ökade ständigt fram till år 1951, då antalet förbund uppgick till mer än 900. För närvarande finns det omkring 40 kommunalförbund. De vanligaste verksamhetsområdena är räddningstjänst, vatten och avlopp, utbildning samt vård och behandling.

Införandet av 1991 års kommunallag innebar att kommuner och landsting fick ökade möjligheter att samverka med varandra. Viljan och behovet av att samverka har också ökat under senare år. En bidragande orsak är de ekonomiska påfrestningar som kommuner och landsting har erfärut under 1990-talet. Samverkan ger ofta möjligheter till ett effektivare utnyttjande av resurser och därmed lägre kostnader. Såväl regeringen som Konstitutionsutskottet har nyligen uttalat att samverkan mellan kommuner och landsting skall underlättas och uppmuntras samt att det är viktigt att det finns enkla och smidiga former för samverkan (prop. 1996/97:105 s. 33 respektive 1996/97:KU20 s. 4). Regeringen uttalade därvid att samlarbetsformerna samtidigt skall tillgodose rättmätiga krav på rättssäkerhet och grundläggande kommunalrättsliga principer samt i övrigt uppfylla de övriga krav som ställs ur offentlig-rättslig synvinkel.

Det finns inte några kommunalrättsliga regler som särskilt tar sikte på finansiell samverkan mellan kommuner och landsting. I kapitel 9 lämnas en redogörelse för några exempel på sådan samverkan.

### 2.3.2 Privaträttsliga former för samverkan

Den enklaste formen av samverkan föreligger när två eller flera kommuner eller landsting samordnar sitt beslutsfattande genom att fatta likalydande beslut. Detta är en privaträttslig form av samverkan som bygger på formella eller informella överenskommelser mellan parterna. Möjligheten till sådan samverkan är störst inom kommunernas frivilliga verksamhetsområden. Det kan exempelvis handla om utbildning av personal.

En mer utvecklad form för privaträttslig samverkan är bildandet av gemensamt ägda företag. Kommuner och landsting kan i företag gemensamt bedriva viss verksamhet eller komma överens om att en part skall sköta något för övriga parter räkning. Flera olika associationsrättsliga former kan användas, men de flesta av dagens cirka 1 600 kommunala företag är aktieföretag.

I 3 kap. 16—18 §§ KL finns bestämmelser för kommunala företag. I kommunallagen ges inte några begränsningar i fråga om vilka typer av verksamhet som får bedrivas i företagsform. Dock följer av 11 kap. 6 § regeringsformen att myndighetsutövning får ske i företagsform endast om det finns stöd för det i lag. Det bör också framhållas att de kommunala företagen inte har vidare kommunalrättslig kompetens än vad deras ägare har tillsammans.

### 2.3.3 Offentligrättsliga former för samverkan

Från den 1 januari 1998 finns två offentligrättsliga former för samverkan mellan kommuner och landsting — kommunalförbund och gemensam nämnd.

#### **Kommunalförbund**

I 3 kap. 20—28 §§ KL finns bestämmelser om kommunalförbund. Denna samverkansform infördes i lagstiftningen redan år 1919. Kommunalförbundet är en offentligrettslig juridisk person, som har egen rättskapacitet och som är fristående i förhållande till sina medlemskommuner.

Av 3 kap. 20 § KL framgår att kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Ett kommunalförbund är bildat när förbundsordningen har antagits av medlemmarna eller vid den senare tidpunkt som anges i förbundsordningen. Förbundsmedlemmarna får själva bestämma hur förbundets varaktighet skall regleras, men av 3 kap. 26 § KL följer att varje förbundsmedlem har en ovillkorlig rätt att lämna kommunalförbundet. Uppsägningstiden får vara högst tre år. Kortare tid får bestämmas i förbundsordningen, vilken också skall reglera förfarandet vid utträde.

Samverkan i kommunalförbund är möjlig för alla kommunala angelägenheter (prop. 1996/97:105 s. 67). Det enda krav som ställs är att den verksamhet som kommunalförbundet skall bedriva faller inom förbundsmedlemmarnas kompetens. De författningsbestämmelser som gäller för en kommuns eller ett landstings verksamhet gäller fullt ut också när verksamheten har förlagts till ett kommunalförbund.

Av 3 kap. 21 § KL följer att kommunallagens regler i tillämpliga delar gäller även för kommunalförbund, om inget annat sägs eller följer av bestämmelserna om kommuner och landsting i kommunallagen. Alla regler i kommunallagen går emellertid inte att tillämpa på kommunalförbund. Tillämpningsområdet får avgöras från fall till fall. I vissa hänseenden är det uppenbart att bestämmelserna i kommunallagen inte är tillämpliga. Så är exempelvis fallet med bestämmelserna om kommunindelning och bestämmelsen i 8 kap. 6 § KL om fastställande av skattesats, eftersom kommunalförbunden inte har någon egen beskattningsrätt. Andra bestämmelser i kommunallagen undantas dessutom uttryckligen från tillämpningen på kommunalförbund. Det gäller exempelvis 9 kap. 20 § KL om vem som skall besluta om ansvarsfrihet i kommunalförbund med direktion. Dessutom kan medlemmarna i ett kommunalförbund i viss utsträckning i förbundsordningen bestämma att något annat skall gälla än vad som följer av kommunallagen. Så är exempelvis fallet beträffande mandattider.

Den 1 januari 1998 infördes nya lagregler för kommunalförbund. Reglerna har förenklats och blivit mer flexibla för att passa de nya behov och förutsättningar som uppkommit sedan den tidigare kommunalförbundslagens tillkomst år 1985. Lagändringarna innebär bl.a. att förbundsmedlemmarna har fått stor frihet att själva bestämma

förbundets ändamål. Som en viktig nyhet gäller att en uppgift som lämnas över till ett kommunalförbund inte behöver vara gemensam för medlemmarna. Det innebär bl.a. att samverkan kan avse både obligatoriska och frivilliga kommunala uppgifter och att det är möjligt att bilda ett kommunalförbund för samverkan i flera olika frågor. Frågan om hur bildandet av kommunalförbund påverkar förbundsmedlemmarnas möjligheter att själva ägna sig åt de angelägenheter för vilka förbundet har bildats behandlas i avsnitt 11.3.1.

Enligt 3 kap. 27 § KL skall det för ett kommunalförbund finnas en förbundsordning med närmare bestämmelser om förbundet. En lång rad frågor angående kommunalförbundets organisation och arbetsformer får regleras av förbundsmedlemmarna i förbundsordningen. De enda krav som ställs i kommunallagen är att det skall finnas en beslutande församling och ett verkställande organ som sköter förvaltningen av förbundet. Vad som skall regleras i förbundsordningen framgår närmare av bestämmelsen i 3 kap. 28 § KL.

De förtroendevalda i kommunalförbund bär samma personliga ansvar för hur verksamheten bedrivs som förtroendevalda i kommuner och landsting. Allmänhetens insyn i kommunalförbundets angelägenheter är underkastad offentlighetsprincipen. Därtill kommer att kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning (10 kap.) gäller för beslut som har fattats av förbundets beslutande församling samt för beslut som har fattats av förbundsstyrelsen, såvida beslutet inte är av rent förberedande eller verkställande art. Besluten får överklagas såväl av varje kommun och landsting som är medlem i förbundet som av deras invånare.

Kommunallagens bestämmelser om mål för den ekonomiska förvaltningen, medelsförvaltningen, budgetens innehåll, utgiftsbeslut under budgetåret, förbud mot pantsättning samt räkenskapsföring och redovisning gäller även för kommunalförbund.

För ett kommunalförbunds skulder står i första hand förbundets egna tillgångar till förfogande. Av bestämmelsen i 8 kap. 26 § KL följer dock att medlemmarna bär det yttersta ekonomiska ansvaret för ett förbunds verksamhet. Medlemmarna är skyldiga att täcka brister när förbundet saknar tillgångar för att betala sina skulder. Varje medlem skall skjuta till så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i skulden efter de grunder som anges i förbundsordningen. Enligt 3 kap. 28 § 11 KL skall det i förbundsordningen finnas föreskrifter om förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder samt om fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna.

Bestämmelsen i 8 kap. 26 § KL reglerar förbundsmedlemmarnas inbördes förhållanden och deras förhållande till förbundet. När det gäller utomstående borgenärers möjligheter att med stöd av bestämmelsen

vända sig direkt mot förbundsmedlemmarna är rättsläget något mer svårtolkat. Den nuvarande bestämmelsen i 8 kap. 26 § KL föregicks av en motsvarande regel i 1985 års kommunalförbunds lag (1 kap. 5 §). Enligt förarbetena till kommunalförbunds lagen utgjorde 1 kap. 5 § en garantiregel för tredje man. Det framhölls därvid att borgenärernas trygghet i första hand låg i förbundsmedlemmarnas förmåga att fullgöra skyldigheten att fylla eventuella medelsbrister i förbundet. Det uttalades emellertid också att en borgenär hade möjlighet att med stöd av bestämmelsen vända sig direkt till förbundsmedlemmarna, i sista hand med exekutiva åtgärder. Denna möjlighet kunde utnyttjas om en medlem inte fullgjorde sin skyldighet att skjuta till medel till förbundet (prop. 1984/85:216 s. 30). Bestämmelsen i 1 kap. 5 § i 1985 års kommunalförbund infördes den 1 januari 1998 i det närmaste ordagrant i 8 kap. 26 § KL. I lagstiftningsärendet uttalades därvid att bestämmelsen inte innebär att en medlem är skyldig att betala direkt till kommunalförbundets borgenärer. Till uttalandet fogades inte någon motivering (prop. 1996/97:105 s. 87 och 117 f.).

### **Gemensam nämnd**

Den 1 januari 1998 infördes en möjlighet för kommuner och landsting att samverka i gemensam nämnd. Syftet var att åstadkomma en möjlighet att samverka i ett offentligrättsligt organ, i vilket alla samverkande parter behåller ett reellt politiskt inflytande över den verksamhet som nämnden ansvarar för. Samverkan i gemensam nämnd kan avse samtliga verksamheter som faller inom den kommunala kompetensen.

En av utgångspunkterna för regleringen av samverkan i gemensam nämnd är att kommuner och landsting skall ha möjlighet att under så stor frihet som möjligt välja enkla och ändamålsenliga lösningar utan att de krav som ställs i offentligrättsligt hänseende efterges. En gemensam nämnd skall därför ses som vilken annan kommunal nämnd som helst. Det innebär bl.a. att reglerna i kommunallagen om nämnder gäller och att den gemensamma nämnden är en egen myndighet. Inrättandet av en gemensam nämnd innebär inte att en ny juridisk person bildas. Nämnden skall i stället ses som företrädare för alla de samverkande huvudmännen. Den gemensamma nämnden kan därför inte ingå avtal eller anställa personal i eget namn. I 3 kap. 3 c § KL anges att behörigheten och befogenheten för en gemensam nämnd skall preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna och landstingen.

Ledamöterna i den gemensamma nämnden skall väljas av de samverkande kommunerna och landstingen. Bara den som är valbar i

den egna kommunen eller landstinget är valbar till ledamot av den gemensamma nämnden. Reglerna om offentlighet hos kommunala myndigheter och regleringen i sekretesslagen (1980:100) är tillämpliga på gemensamma nämnder.

## 2.4 Redovisning och revision

### 2.4.1 Inledning

Utredningens har i uppdrag att analysera hur en offentlighetsrättslig form för finansiellt samarbete mellan kommuner och landsting skulle kunna vara uppbyggd. Oavsett hur samverkansformen byggs upp, finns det anledning att behandla frågan om redovisning och revision. I detta avsnitt lämnas därför en redogörelse för vad som i dessa avseenden gäller för kommuner, landsting och kommunalförbund.

### 2.4.2 Redovisning

I 8 kap. KL finns bestämmelser om räkenskapsföring och redovisning. Bestämmelserna är generella till sin karaktär och hänvisar till att det finns närmare bestämmelser i lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Den kommunala redovisningslagen trädde i kraft den 1 januari 1998 och gäller för kommuner, landsting och kommunalförbund. Lagen gäller inte för de kommunala företagen. För dessa gäller i stället bokföringslagen (1976:125) och årsredovisningslagen (1995:1554).

Lagen (1997:614) om kommunal redovisning bygger dels på årsredovisningslagen, dels på det av de två kommunförbunden rekommenderade normalreglementet för kommuner och landsting. Normalreglementet sammanföll i stora drag med bokföringslagen, men i vissa avseenden har den kommunala särarten beaktats. Eftersom redovisningslagen bygger på normalreglementet har den kommunala särarten beaktats även i denna lag (prop. 1996/97:52).

Lagen (1997:614) om kommunal redovisning innehåller bestämmelser om bokföring, årsredovisning och delårsrapporter. Den innehåller också detaljerade bestämmelser om utformningen av resultaträkning och balansräkning samt värdering av anläggningstillgångar. Lagen innehåller inte en uttömmande reglering av alla de redovisningsprinciper som bör ligga till grund för kommunernas, landstingens och kommunalförbundens bokföring och redovisning. Redovisningen skall

utgå från god redovisningssed, vilken uttolkas genom normbildande auktoritativa organ.

I prop. 1996/97:52 uttalade regeringen att ett oberoende organ för kommunala redovisningsfrågor bör tillskapas med uppgift att främja och utveckla god redovisningssed. Ett råd för kommunal redovisning bildades i juni 1997 i form av en ideell förening mellan staten, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Rådets uppgift är att göra uttolkningar av vad som är god redovisningssed och att utarbeta rekommendationer i redovisningsfrågor som är av principiell betydelse eller av större vikt för kommuner och landsting. Utgångspunkten för rådets uttolkningar av god redovisningssed är lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

### 2.4.3 Balanskravet

Samtidigt med förslaget till lagen om kommunal redovisning lade regeringen fram ett förslag om ett lagreglerat balanskrav för kommuner, landsting och kommunalförbund (prop. 1996/97:52). Balanskravet innebär att budgeten varje år skall upprättas så att in-täkterna överstiger kostnaderna. I balanskravet ligger också att ett negativt årsresultat skall regleras. Dessa bestämmelser finns intagna i 8 kap. 4 och 5 §§ KL och de skall tillämpas första gången räkenskapsåret 2000 (prop. 1996/97:52 och 1996/97:150).

Kommunala företag omfattas inte av balanskravet. En särskild utredare har dock tillsatts för att utreda frågan om ett utvidgat balanskrav omfattande verksamhet i kommunala företag (In 1998:02). Utredaren skall enligt sina direktiv (dir. 1997:133) analysera behovet av, förutsättningarna för och konsekvenserna av ett krav på ekonomisk balans som även omfattar den kommunala verksamhet som bedrivs i företagsform. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 30 november 1998.

### 2.4.4 Revision

I 9 kap. KL finns bestämmelser om revision.

Enligt 9 kap. 7 § KL skall revisorerna i den omfattning som följer av god revisionsred granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområde. De skall pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig. Enligt 9 kap. 9 § KL skall revisorerna på motsvarande sätt även granska fullmäktigeberedningar.

Bestämmelserna i 9 kap. KL gäller således verksamheter som bedrivs inom nämnder och fullmäktigeberedningar i kommuner och landsting. Av 19 § framgår att bestämmelserna i 9 kap., förutom 1 och 2 §§ om val av revisorer, gäller även kommunalförbund. Bestämmelserna om revision gäller däremot inte kommunala företag. För dem gäller i stället de särskilda bestämmelserna om revision för de olika företagsformerna.

En kommitté har tillsatts för att göra en översyn av den kommunala revisionen (In 1997:07). Enligt direktiven (dir. 1997:56) skall kommittén föreslå de lagändringar och andra åtgärder som kan anses motiverade för att öka effektiviteten och kompetensen i revisionsarbetet samt för att stärka de förtroendevalda revisorernas självständiga ställning. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 2 juni 1998 .





## 3 Offentlighet och sekretess

Enligt direktiven skall utredningen analysera offentlighetsprincipens tillämpning på kommunal finansiell samverkan, även den nuvarande formen, och överväga behovet av ytterligare sekretessregler, med utgångspunkt från skyddet av det allmänna. I detta kapitel lämnas därför en redogörelse för offentlighetsprincipen och vissa delar av sekretesslagstiftningen.

### 3.1 Allmänt om offentlighetsprincipen

I ett demokratiskt samhälle är det av grundläggande betydelse att medborgarna kan kontrollera hur statliga och kommunala myndigheter bedriver sin verksamhet. För att möjliggöra en sådan kontroll är myndigheterna sedan lång tid underkastade en offentlighetsprincip, vilken innebär att verksamheten skall ske i öppna former och under allmänhetens insyn så långt det är möjligt. Principen infördes i vårt land redan år 1766 och syftar till att främja ett fritt meningsutbyte och till att ge medborgarna kännedom om myndigheternas verksamhet. På så sätt kan maktmissbruk motverkas samtidigt som medborgarna får kännedom om grundläggande samhällsförhållanden. Offentlighetsprincipen omfattar bl.a. den verksamhet som bedrivs av kommuner och landsting.

Behovet av offentlighet och insyn kan tillgodoses på olika sätt. För sammanträden hos beslutande politiska församlingar råder i regel s.k. förhandlingsoffentlighet. Av bestämmelsen i 5 kap. 38 § KL följer att fullmäktiges sammanträden är offentliga. Fullmäktige får dock besluta att överläggningen i ett visst ärende skall äga rum inom stängda dörrar. Själva beslutsfattandet skall dock alltid ske offentligt. För sammanträden i kommunala nämnder gäller det motsatta förhållandet. Enligt 6 kap. 19 a § KL är huvudregeln att nämndernas sammanträden skall hållas inom stängda dörrar. Enligt samma bestämmelse kan nämnden dock besluta att sammanträdena skall vara offentliga, om fullmäktige har medgivit det. Sammanträdena skall dock alltid hållas inom stängda dörrar vid

ärenden som avser myndighetsutövning eller om det förekommer uppgifter som omfattas av sekretess.

Offentlighetsprincipen har fått sin fastaste utformning när det gäller information som finns nedskrivnen eller på annat sätt dokumenterad hos myndigheterna. Rätten att ta del av myndigheternas handlingar — den s.k. handlingsoffentligheten — infördes genom vår första tryckfrihetsförordning år 1766. Sambandet mellan allmänna handlingars offentlighet och tryckfriheten kommer fortfarande till uttryck i det grundlagsstadgande som anger tryckfrihetens allmänna innebörd. Av 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen följer att rätten att offentliggöra allmänna handlingar är en del av tryckfriheten.

Begreppet allmän handling behandlas i 2 kap. Tryckfrihetsförordningen. Av 3 § framgår att med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med hjälp av ett tekniskt hjälpmedel. Det innebär att även t.ex. bandinspelningar och information som är lagrad med hjälp av dator utgör handlingar.

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda regler anses inkommen till eller upprättad hos myndighet. Med myndigheter avses de organ som ingår i den offentlighetsstatliga och kommunala organisationen. Myndighetsbegreppet omfattar således bl.a. kommunernas och landstingens förvaltningsmyndigheter. De beslutande kommunala församlingarna är likställda med myndigheter vid tillämpningen av 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Fristående rättssubjekt som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter anses i förevarande sammanhang inte vara myndigheter. Kommunala bolag, föreningar och stiftelser är således inte myndigheter.

Att en allmän handling är offentlig innebär att varje svensk medborgare har rätt att ta del av handlingen. Av 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen följer att även utlänningar i princip har tillgång till allmänna handlingar, men deras rätt kan inskränkas genom lag. Rätten att ta del av allmänna handlingar kan utnyttjas oberoende av det syfte för vilket den enskilde begär att få ta del av en handling.

I 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen regleras sättet för hur allmänna handlingar skall tillhandahållas. I princip får den som vill ta del av handlingen välja mellan att studera eller kopiera den i myndighetens lokaler och att beställa en avskrift eller kopia av handlingen mot en avgift. Däremot finns det ingen rätt att låna hem allmänna handlingar.

Principen om allmänna handlingars offentlighet kan inte alltid tillämpas fullt ut. I vissa situationer kan viktiga allmänna eller enskilda intressen skadas av offentligheten och rätten att ta del av allmänna handlingar kan då begränsas genom sekretess. Så får ske bara om det är

påkallat med hänsyn till vissa speciella omständigheter, vilka räknas upp i 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Omständigheter som kan utgöra skäl att begränsa rätten att ta del av allmänna handlingar — och som är av särskilt intresse i detta sammanhang — är bl.a. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, det allmännas ekonomiska intresse samt skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen skall begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar anges noga i en särskild lag eller i annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som avses är sekretesslagen (prop. 1979/80:2 s. 117).

### 3.2 Offentlighetsprincipen i kommunala bolag

Under senare år har det blivit allt vanligare att kommunal verksamhet bedrivs i privaträttsliga former. Enligt 3 kap. 16 § KL får kommuner och landsting lämna över vården av sina angelägenheter till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller till en enskild individ. Överlämnande får dock inte ske om det finns en föreskrift om att den kommunala angelägenheten skall handhas i särskild ordning. Denna begränsning har betydelse främst för specialreglerade verksamhetsområden som skall handhas av kommunala nämnder. Förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns särskilt lagstöd för det.

Intresset av insyn i offentlig verksamhet är lika starkt oavsett vilken form som kommuner och landsting har valt för verksamheten. De kommunala företagen har därför jämförts med myndigheter vid tillämpningen av 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar skall i tillämpliga delar gälla också för handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Detta framgår av 1 kap. 9 § SekrL. Kommuner och landsting anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans genom sitt ägande eller på annat sätt förfogar över mer än hälften av samtliga röster i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening. I fråga om handelsbolag gäller att ett sådant inflytande föreligger om kommuner och landsting — ensamma eller tillsammans — utgör

samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i bolaget. I stiftelser föreligger ett rättsligt bestämmande inflytande om kommuner och landsting på grund av stiftelseförordnandet har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för stiftelsen.

Handlingsoffentligheten gäller även i sådana företag som ägs av andra kommunala bolag, av kommunalförbund eller av andra juridiska personer som kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande i.

Som framhålls ovan får intresset av offentlighet och insyn ibland ge vika för intresset av att med sekretess skydda andra viktiga intressen. Det gäller även offentlighetsprincipens tillämpning i fråga om kommunala företag. I sekretesslagen finns bestämmelser till skydd för det allmännas ekonomiska intresse. I lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter finns bestämmelser till skydd för obehöriga angrepp på företagshemligheter. Bestämmelserna har ansetts ge ett tillräckligt skydd även för uppgifter om de kommunala företagens affärsförhållanden (prop. 1993/94:48 s. 29).

Den som har nekats att ta del av en allmän handling hos ett kommunalt företag kan överklaga beslutet på samma sätt som vid motsvarande beslut av myndighet. Överklagande sker till förvaltningsdomstol.

Det hittills sagda har gällt offentlighetsprincipens tillämpning i kommunala företag där kommuner eller landsting har ett dominerande inflytande i enlighet med vad som sägs ovan. Det finns emellertid behov av insyn och offentlighet även i andra kommunala företag. I 3 kap. 18 § tredje stycket KL stadgas därför att fullmäktige skall verka för att allmänheten — enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet — skall ha rätt att ta del av handlingar hos företag där kommunen är delägare utan att ha ett rättsligt bestämmande inflytande. Det har ansetts orimligt att kräva att fullmäktige skall se till att offentlighetsprincipen tillämpas även i dessa företag och fullmäktige åläggs således endast att verka för öppenhet.

### 3.3 Utformningen av bestämmelserna i sekretesslagen

Med sekretess menas förbud för myndigheter och deras funktionärer att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller på annat sätt t.ex. genom utlämnande av en handling. Sekretesslagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar.

Sekretesslagen bygger på tanken att offentlighetsprincipen inte skall hindras av sekretess i större utsträckning än nödvändigt. Sekretess skall gälla endast när det är påkallat för att skydda vissa viktiga intressen. Ytterligare en utgångspunkt har varit att största möjliga återhållsamhet skall iakttas när det gäller sekretess till förmån för det allmännas intressen. Sekretess får i dessa fall förekomma bara då offentlighet skulle hindra eller avsevärt försvåra den verksamhet som är i fråga.

De flesta bestämmelserna om sekretess är utformade så att de skall tillämpas bara när det skulle uppstå risk för skada om en uppgift lämnades ut. Detta uttrycks så att bestämmelserna innehåller ett skaderekvesit. Dessa är av två slag — "raka" eller "omvända".

Det raka skaderekvesitet innebär att offentlighet gäller som utgångspunkt, men att sekretess träder in om det föreligger risk för skada. Så stadgas exempelvis i 9 kap. 17 § SekrL om sekretess under förundersökning i brottmål för uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon av hans närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. I annat fall skall uppgiften vara offentlig. Avsikten är att riskbedömningen skall göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Det innebär att beslutet inte behöver grundas på en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande är istället om uppgiften är av det slag att ett utlämnande typiskt sett kan medföra skada.

Det omvända skaderekvesitet innebär att sekretess gäller i utgångsläget, men att uppgiften kan bli offentlig, om det står klart att det inte finns någon risk för skada. Ett exempel på omvänt skaderekvesit finns i 7 kap. 1 § SekrL, enligt vilken sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon av hans närstående lider men. Denna konstruktion innebär att den som skall avgöra om uppgiften kan bli offentlig har ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning. I

praktiken kan ett utlämnande av uppgiften inte ske utan vetskap om mottagarens identitet och om dennes avsikt med uppgiften.

Det bör anmärkas att det i sekretesslagen finns några bestämmelser som innebär absolut sekretess. Så gäller exempelvis sekretess för uppgifter i skatteärenden om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (9 kap. 1 §) och för uppgift som enskild har lämnat till allmän advokatbyrå i ärende om rättsligt biträde eller till Notarius publicus, om det kan antas att den enskilde har förutsatt att uppgiften skall behandlas förtroligt (9 kap. 9 §).

### 3.4 Sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse

Sekretesslagens sjätte kapitel innehåller bestämmelser om sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse. Enligt 1 § gäller sekretess i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas om uppgiften röjs. Sekretess enligt förevarande bestämmelse fordrar således att det finns behov av att skydda myndighetens förmåga att konkurrera. Under motsvarande förutsättning gäller sekretess hos myndighet för vissa uppgifter hos bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som bedriver affärsverksamhet och där det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision.

Med uttrycket affärsverksamhet förstås en verksamhet som antingen i sin helhet eller i en viss avgränsad del är affärsinriktad. Ett utmärkande drag för sådan verksamhet är i allmänhet att den bedrivs med krav på att den skall gå med vinst eller att den i vart fall skall gå ihop ekonomiskt. Begreppet skall inte fattas alltför snävt (prop. 1979/89:2 s. 144 f.). Det omfattar bl.a. myndigheter som åtar sig uppgifter i konkurrens med andra. Till affärsverksamhet räknas också utlåningsverksamhet som bedrivs under affärsmässiga former.

Bestämmelsen i 6 kap. 1 § SekrL tar sikte på uppgifter om myndighetens affärs- och driftförhållanden. Med sådana förhållanden avses för det första konkreta ärenden angående t.ex. köp, försäljning eller uthyrning av egendom, tjänster eller annat. Till myndighets affärs- och driftförhållande räknas också affärshemligheter av mer allmänt slag, som t.ex. marknadsundersökningar, utredningar av annat slag, prissättningskalkyler och andra liknande uppgifter av mer allmänt slag (prop. 1979/80:2 s. 145).

I 6 kap. 2 § SekrL regleras den s.k. upphandlingssekretessen. Sekretess råder för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nyttighet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. I bestämmelsen stadgas vidare att uppgift om anbud eller motsvarande erbjudande inom en kommun eller ett landsting inte i något fall får lämnas till annan än den som har lämnat anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts.

I 6 kap. 3 § SekrL finns bestämmelser om sekretess för uppgifter om det allmännas upplåningsverksamhet. Sekretess gäller för sådana uppgifter, om det kan antas att det allmännas ställning som låntagare skulle försämrats om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte enbart uppgifter som direkt rör ett visst lån utan också för uppgifter som har ett nära samband med upplåningsverksamheten, som t.ex. uppgifter om riktlinjer för en myndighets upplåning eller om storleken på dess beräknade lånebehov (prop. 1979/80:2 s. 149). Sekretessen gäller såväl hos den myndighet som bedriver den aktuella upplåningsverksamheten som hos den myndighet till vilken uppgifter har lämnats. Bestämmelsen har konstruerats med ett rakt skaderekvesit. Det innebär att uppgifter i en myndighets upplåningsverksamhet som huvudregel skall vara offentliga och att sekretess inträder först om så erfordras för att skydda det allmännas ställning som låntagare.

### 3.5 Sekretess till skydd för enskilda ekonomiska förhållanden

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda motparter i det allmännas finansiella verksamhet finns i 8 kap. 8 § SekrL. Enligt bestämmelsens första stycke gäller sekretess i bl.a. Riksbankens kassarörelse, valutahandel och in- och utlåningsrörelse samt i Riksgäldskontorets upplåningsverksamhet för uppgift om enskilda ekonomiska förhållanden. Det bör noteras att denna sekretess är absolut och att den således inte innefattar något skaderekvesit. Enligt bestämmelsens andra stycke gäller sekretess i annan av myndighet bedriven upplåningsverksamhet eller affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. När det gäller upplåning har bestämmelsen betydelse för bl.a. den kommunala verksamheten (prop. 1979/80:2 s. 238).



Bestämmelsen i 8 kap. 8 § SekrL kompletteras av 8 kap. 10 § SekrL om sekretess till skydd för enskildas affärsförbindelser med det allmänna. Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild, som i annat fall än vad som avses i bl.a. 8 § har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, gäller sekretess också hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och i vilka det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision.

### 3.6 Sekretessregler i den finansiella lagstiftningen.

I 1 kap. 5 § lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet<sup>1</sup> finns en bestämmelse om tystnadsplikt. Bestämmelsen slår fast att enskildas förhållanden till kreditmarknadsföretag inte obehörigen får röjas. I 1 kap. 10 § bankrörelselagen (1987:617) finns en motsvarande bestämmelse, enligt vilken enskildas förhållanden till bank inte obehörigen får röjas.

Ifrågavarande sekretessbestämmelser innefattar såväl handlingssekretess som tystnadsplikt för samtliga uppgifter som rör institutets relation till sina kunder. Bestämmelserna gäller styrelseledamöter, anställda och andra befattningshavare, t.ex. revisorer. Den som bryter mot tystnadsplikten kan inte dömas till ansvar enligt brottsbalkens bestämmelse om brott mot tystnadsplikten (20 kap. 3 § brottsbalken). Den som bryter mot tystnadsplikten riskerar däremot ansvar enligt den arbets- och skadeståndsrättsliga lagstiftningen.

Enligt 1 kap. 8 § lagen (1991:980) om värdepappersrörelse får en styrelseledamot eller befattningshavare hos ett värdepappersbolag, vilken i den egenskapen får kunskap om en uppdragsgivares affärsförhållanden eller personliga förhållanden, inte obehörigen röja vad han har fått veta. Tystnadsplikten omfattar inte enbart styrelseledamöter och anställda

---

<sup>1</sup> Den tidigare lagen (1992:1610) om kreditmarknadsbolag har ändrat namn (SFS 1997:453). Från och med den 1 juli 1997 benämns den lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet.

utan också andra befattningshavare som t.ex. revisorer. Till skillnad mot vad som gäller enligt exempelvis bankrörelselagen är tystnadsplikten straffsanktionerad. Den som bryter mot bestämmelsen i 1 kap. 8 § lagen om värdepappersrörelse kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.



## 4 Finansiering av kommuner och landsting

### 4.1 Inledning

I förarbetena till 1991 års kommunallag slås fast att huvudsyftet med den kommunala verksamheten — inbegripet den ekonomiska förvaltningen — är att med iakttagande av en ansvarsfull ekonomihantering fullgöra de uppgifter som ankommer på kommunerna eller landstingen till följd av lagar, andra författningar och egna beslut (prop.1990/91 s. 110 f.). Kravet på en ansvarsfull hantering av ekonomin har kommit till uttryck i den inledande bestämmelsen i kommunallagens kapitel om ekonomisk förvaltning. Enligt 8 kap. 1 § KL skall kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Det innebär bl.a. att löpande kostnader bör täckas av löpande intäkter. Att konsekvent underbalansera budgeten eller att regelmässigt ta upp lån för driftändamål anses inte förenligt med kravet på god ekonomisk hushållning. Från och med år 2000 ställs i kommunallagen krav på att budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

### 4.2 Rätten att ta upp lån

Kommunernas och landstingens rätt att ta upp lån var tidigare kringgärdad av ganska detaljerade bestämmelser. De fick utan regeringens medgivande bara ta lån med en återbetalningstid om högst fem år samt lån som skulle användas för betalning av äldre lån och återbetalas inom de betalningsterminer som gällde för det äldre lånet. Vid förvärv av intecknad egendom fick de överta betalningsansvar även för sådan intecknad skuld som var ställd att betalas inom längre tid än fem år. I övrigt fick kommuner och landsting ta upp lån endast om regeringen

hade lämnat sitt tillstånd. Enligt en särskild bestämmelse kunde dock regeringen i vissa fall befria dem från kravet på underställning. Samma regler skulle tillämpas i fråga om kommunaförbund.

I slutet av 1970-talet konstaterades att den statliga lånekontrollen saknade betydelse för att skydda kommunernas och landstingens förmögenheter och för att tillgodose statens intresse av stabiliseringspolitisk samordning (prop. 1978/79:53 s. 16 f.). Kravet på tillstånd från regeringen upphävdes därför år 1979 och i stället infördes i den dåvarande kommunallagen en allmänt hållen bestämmelse (4 kap. 7 §) om att kommuner och landsting hade rätt att ta upp lån. I förarbetena till den nuvarande kommunallagen framhölls att kommuner och landsting i egenskap av självständiga juridiska personer har en automatisk rätt att ta upp lån, om denna rätt inte har inskränkts genom särskild lagstiftning. Då några sådana begränsningar inte fanns utöver den begränsning som följer av att ändamålet måste vara kommunalrättsligt godtagbart, ansågs den särskilda bestämmelsen i 4 kap. 7 § som onödig och den fick därför inte någon motsvarighet i den nuvarande kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 120).

Kommunallagens bestämmelser om ekonomisk förvaltning förutsätter att de medel som kommuner och landsting disponerar för sin verksamhet inte används för angelägenheter som ligger utanför den kommunala kompetensen. Det har inte ansetts nödvändigt att uttrycka denna självklara princip i lag. Kommunernas möjligheter att ta upp lån begränsas dessutom av det principiella hindret mot att finansiera löpande driftkostnader med lånade medel, vilket följer av kravet på god ekonomisk hushållning i 8 kap. 1 § KL (prop. 1990/91:117 s. 111 och s. 211).

Det finns i detta sammanhang anledning att något uppmärksamma bestämmelsen i 8 kap. 13 § KL, enligt vilken kommuner och landsting inte får upplåta panträtt i sin egendom till säkerhet för en fordran. Bestämmelsens huvudsakliga innebörd är att kommuner och landsting inte kan ta upp lån mot säkerhet av panträtt i fast egendom. Pantsättningsförbudet omfattar visserligen också upplåtelse av panträtt i lös egendom, men detta saknar större praktisk betydelse utom möjligen beträffande panträtt i fartyg. Förbudet innebär att ett beslut i strid mot bestämmelsen kan upphävas efter kommunalbesvär. Om beslutet redan har verkställts, skall det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som är möjligt. Detta framgår av 10 kap. 15 § KL.

Under tiden för underställningsskyldigheten gällde att regeringen inte gav tillstånd till lån med säkerhet i form av panträtt i fast egendom. Denna praxis gick tillbaka till ett avgörande från 1920-talet. Förbudet

mot upplåtelse av panträtt i kommunal egendom lagfästes först år 1979. I lagstiftningsärendet uttalades att den verkliga säkerheten för kommunernas och landstingens lån utgörs dels av den samlade skattekraften, dels av all den fasta och lösa egendom som kommunen eller landstinget äger (prop. 1978/79:53 s. 18). Detta hänger samman med den självständiga kommunala beskattningsrätten. Därtill kommer att varken kommuner eller landsting kan försättas i konkurs enligt en etablerad uppfattning i svensk rätt (se RH 1996:6, RH 1996:75; Welamson, Konkursrätt, 1961, s 25 f., Riberdahl i SvJT 1992 s. 209 ff.). Regeringsformens bestämmelser om statskicketets grunder anses hindra att en konkursförvaltare tar över förvaltningen av en kommun eller ett landsting. I lagstiftningsärendet om förbud mot upplåtelse av panträtt uttalades vidare att det är väsentligt för tilltron till kommuner och landsting som låntagare att långivarna kan utgå från att krediten baseras på både den samlade skattekraften och på att kommuner och landsting svarar för sina åtaganden med hela sin egendom. Deras ställning som låntagare skulle kunna skadas, om de tillgodosåg vissa långgivare genom att anvisa särskild säkerhet i form av panträtt.

Pantsättningsförbudet bör ses mot bakgrund av bestämmelsen i 2 kap. 13 § bankrörelselagen (1987:617), vilken bl.a. stadgar att bank får avstå från säkerhet om den kan anses obehövlig eller om det annars föreligger särskilda skäl att avstå från säkerhet. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att säkerheter bör anses som obehövlige vid kreditgivning till bl.a. stat och kommuner (prop.1986/87:12 s. 241).

Vad som nu har sagts om rätten att ta upp lån och om förbud mot pantsättning gäller även kommunalförbund.

Kommunernas skuldsättning framgår av diagram 4 i avsnitt 4.4. Landstingens låneskulder framgår av diagram 11 i avsnitt 4.5

### 4.3 Borgen

Bakgrunden till kommunernas och landstingens nuvarande möjligheter att teckna borgen är densamma som för deras möjligheter att ta upp lån. Det tidigare kravet på regeringens tillstånd ersattes sålunda år 1979 av ett uttryckligt stadgande i kommunallagen om rätten för kommuner och landsting att teckna borgen (4 kap. 7 §). Stadgandet fördes inte vidare till den nuvarande kommunallagen. I förarbetena framhölls att kommuner och landsting i egenskap av självständiga juridiska personer har en automatisk rätt att gå i borgen (prop. 1990/91:117 s. 120). Denna rätt gäller dock med den begränsningen att ändamålet med borgensåtagandet måste vara kommunalrättsligt godtagbart.

Vad som ovan sägs om möjligheten för kommuner och landsting att teckna borgen gäller även kommunalförbund.

Kommunernas borgensförbindelser ökade kraftigt under 1990-talets första hälft. År 1996 uppgick borgensåtagandena till sammanlagt 230 miljarder kronor, eller till 23 477 kr per invånare. Av samtliga borgensåtaganden avsåg nästan 90 procent lån till kommunala bolag. Spridningen mellan kommunernas åtaganden är stor och beror bl.a. på skillnaden i ägande av kommunala företag. De kommungrupper som har de största borgensåtagandena per invånare är förortskommuner och större städer, vilket delvis förklaras med ett betydande bostadsbyggande under 1980-talet. Landsbygdskommunerna har i regel begränsade borgensåtaganden. I dessa kommuner bedrivs verksamhet i kommunala företag i mindre omfattning.

Landstingens borgensåtaganden är av betydligt mindre omfattning än kommunernas. År 1997 uppgick de till sammanlagt 2,4 miljarder kronor. De sammanlagda åtagandena är ungefär lika stora nu som i början av 1990-talet. För närvarande svarar Stockholms läns landsting för ungefär hälften av landstingens totala borgensåtaganden.

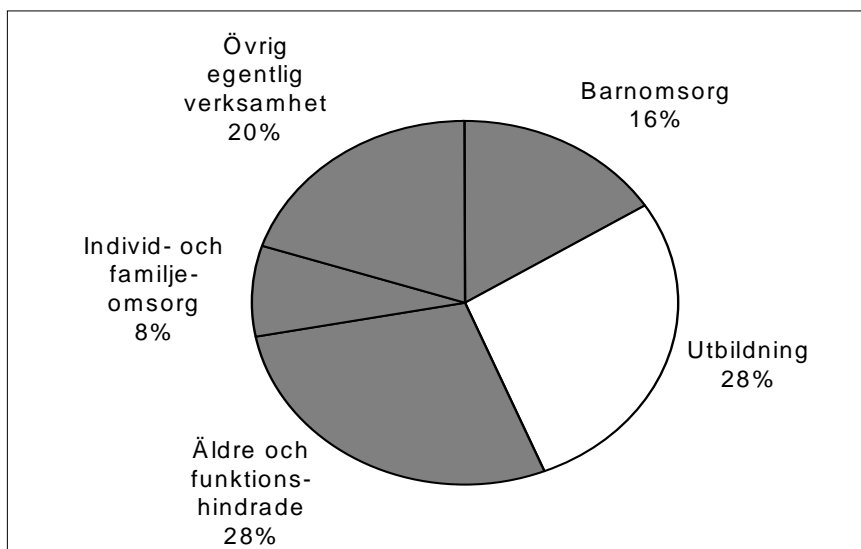
## 4.4 Kommunernas verksamhet och ekonomi

### *Verksamhet*

Av kommunernas kostnader avser knappt 30 procent vardera omsorgen om äldre och funktionshindrade respektive utbildning. Barnomsorgen svarar för 16 procent av kostnaderna, individ- och familjeomsorgen för 8 procent och övrig verksamhet för 20 procent.

Utgifterna i kommunerna har ökat under lång tid. Ökningen har, trots det ansträngda ekonomiska läget, fortsatt under senare år, bl.a. till följd av att omsorger om psykiskt utvecklingsstörda och viss psykiatrisk vård har övertagits från landstingen under åren 1994—1996. Nettokostnaderna för kommunerna uppgick år 1996 till 215,2 miljarder kronor och investeringsutgifterna till 17,4 miljarder kronor. Nettokostnadernas fördelningen på olika verksamheter framgår av diagram 1.

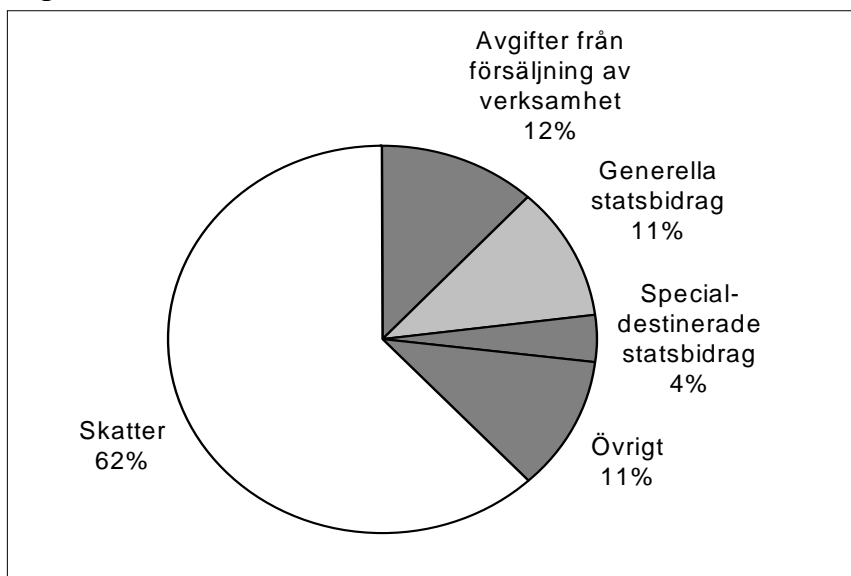
**Diagram 1 Fördelning av kommunernas kostnader på olika verksamheter**





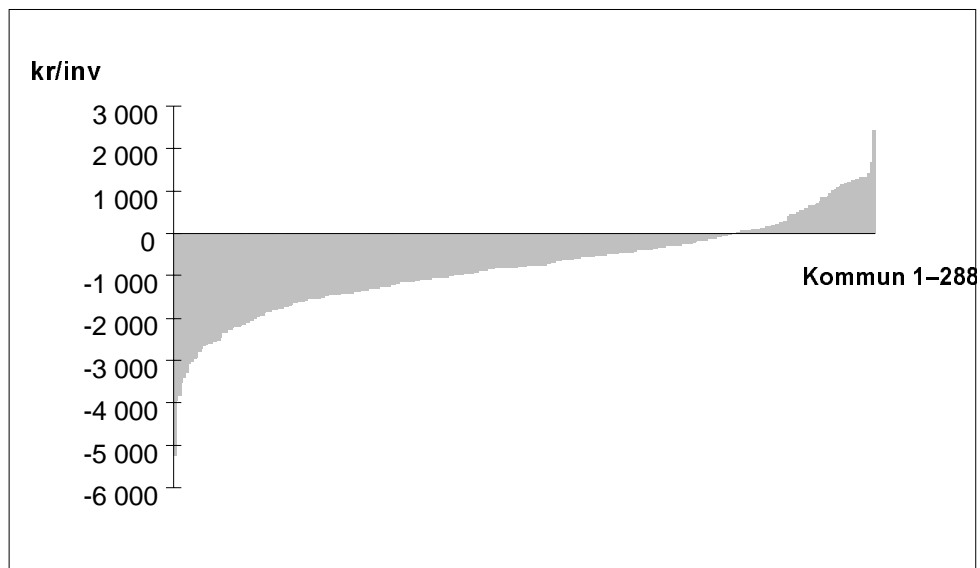
*Inkomster*

Kommunernas totala externa inkomster under år 1996 uppgick till 347 miljarder kronor. Med externa inkomster avses alla inkomster utom sådana som kommer från interna transaktioner, som exempelvis ersättningar mellan olika delar av kommunens förvaltning. Fördelningen på olika inkomstslag framgår av diagram 2.

**Diagram 2 Kommunernas inkomster år 1996**

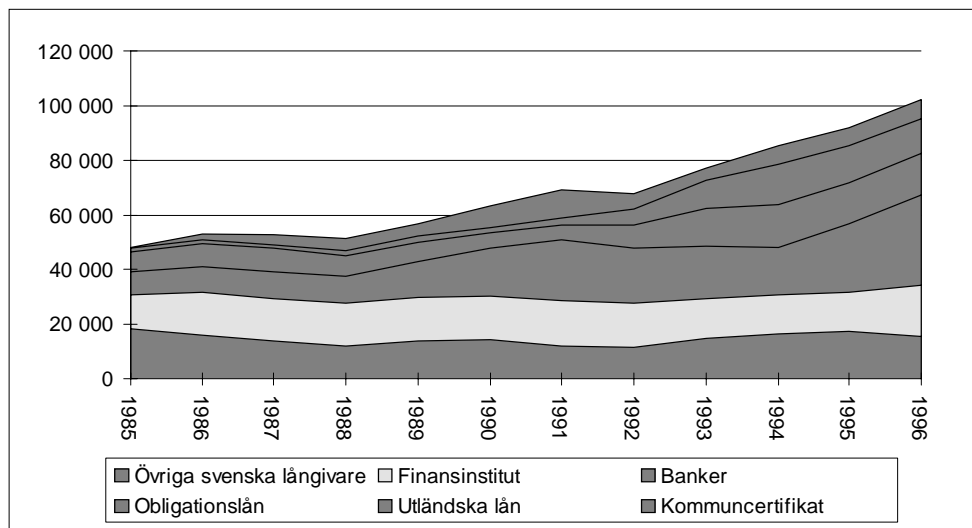
*Ekonomiskt resultat*

Kommunerna har under större delen av 1990-talet flera år sammantaget redovisat negativa ekonomiska resultat. År 1996 gav det sämsta resultatet hittills under 1990-talet. År 2000 ska kommunerna ha ett resultat som överstiger noll i enlighet med det balanskrav som då börjar gälla. Som framgår av diagram 3 finns det en stor spridning mellan kommunerna beträffande resultatet för år 1996.

**Diagram 3 Förändringar i eget kapital (resultat 3) år 1996, exklusive extraordinära intäkter**

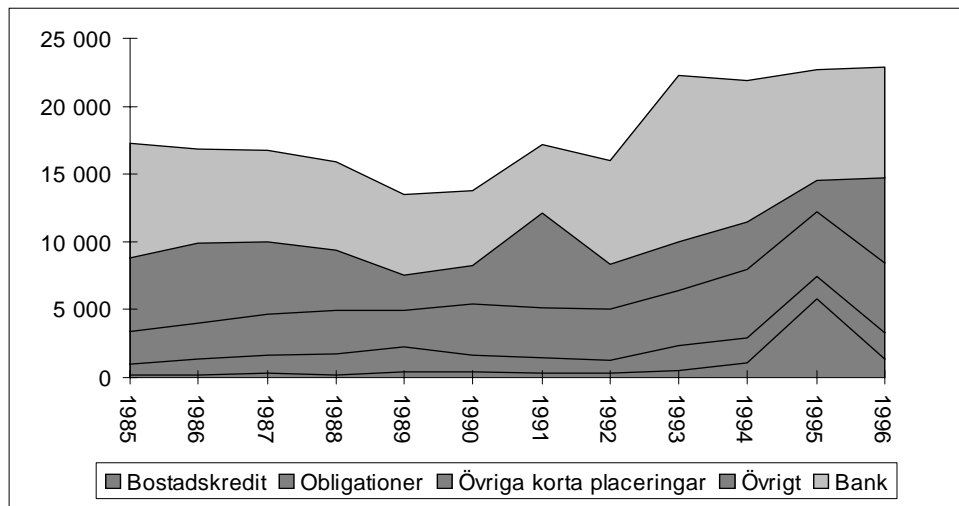
*Finansiella skulder och tillgångar*

Kommunernas skuldsättning har fördubblats under den senaste tolvårsperioden. Detta framgår av diagram 4.

**Diagram 4 Kommunernas låneskulder. Miljarder kronor**

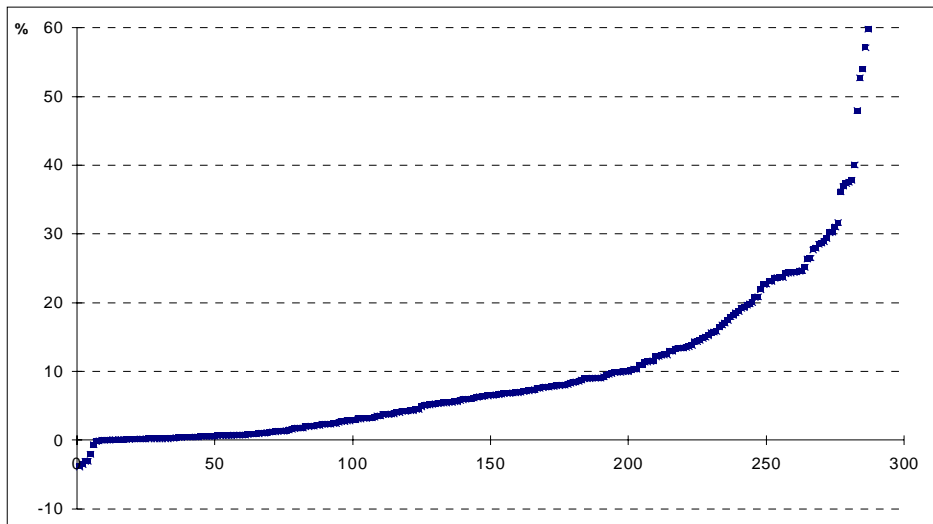
Utvecklingen av kommunernas finansiella tillgångar enligt diagram 5 visar på ned- och uppgångar under de senaste tolv åren. Från och med år 1993 har en markant ökning av tillgångarna skett i form av ökade banktillgodoshavanden. Under de senaste åren kan också relativt kraftiga förändringar mellan olika tillgångsslag noteras.

**Diagram 5 Finansiella tillgångar. Miljoner kronor.**



Även när det gäller finansiell ställning är variationerna mellan kommunerna betydande. Diagram 6 visar likvida medel i procent av nettokostnaderna för samtliga 288 kommuner i stigande ordning.

**Diagram 6 Likvida medel år 1996 i procent av nettokostnaderna**

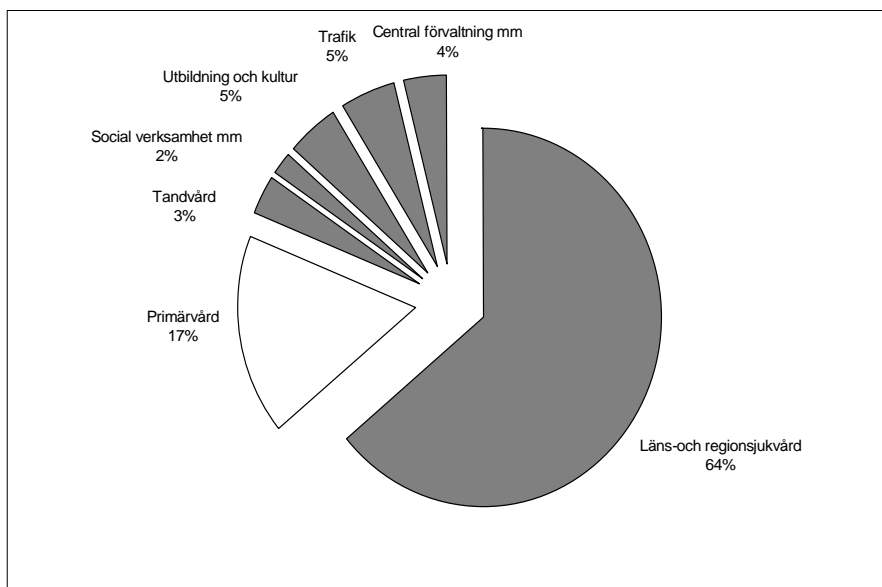


## 4.5 Landstingens verksamhet och ekonomi

### Verksamhet

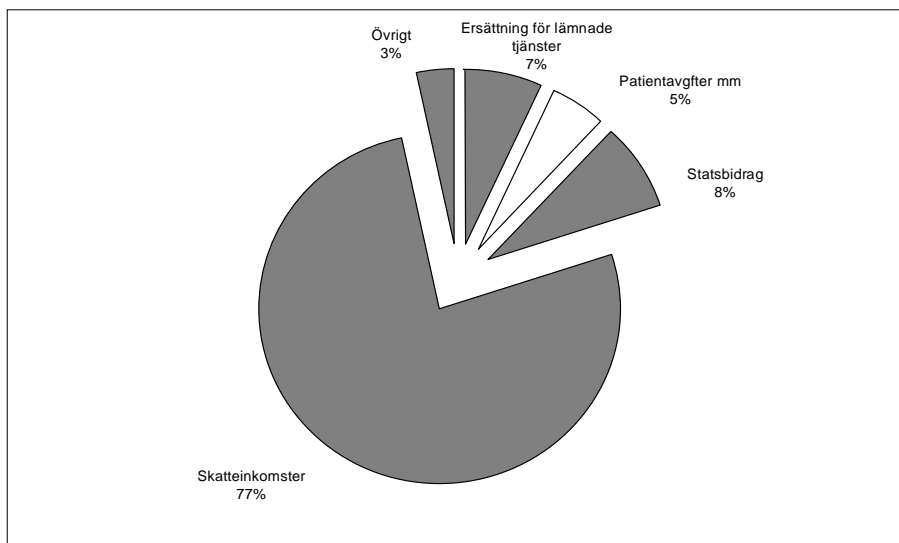
Drygt 80 procent av landstingens kostnader avser hälso- och sjukvård. Nettokostnaderna uppgick år 1996 till 95,5 miljarder kronor och investeringsutgifterna till 5,4 miljarder kronor. Nettokostnadernas fördelningen på olika verksamheter framgår av diagram 7.

**Diagram 7** Fördelning av landstingens kostnader på olika verksamheter



*Inkomster*

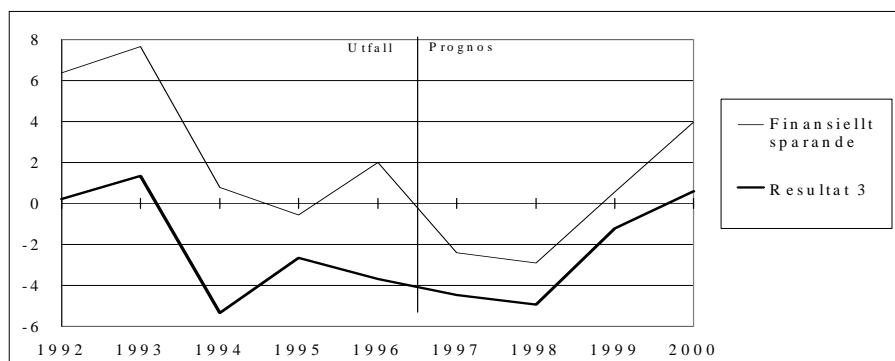
Landstingens externa inkomster minskade för varje år under perioden 1991—1996, bl.a. till följd av skatteväxlingar som genomfördes i samband med att olika verksamheter inom vård och omsorg fördes över till kommunerna. De externa inkomsterna uppgick till sammanlagt 116 miljarder kronor år 1996. Landstingen har en högre grad av skattefinansiering än kommunerna. Fördelningen på olika inkomstslag framgår av diagram 8.

**Diagram 8 Landstingens inkomster år 1996.**

*Ekonomiskt resultat*

Landstingen har under större delen av 1990-talet sammantaget redovisat negativa ekonomiska resultat (diagram 9). År 2000 väntas resultatet överstiga noll i enlighet med det balanskrav som då börjar gälla. Det kommer i sin tur att generera ett positivt finansiellt sparande eftersom resultatet även innefattar avsättningar för framtida pensionsutbetalningar.

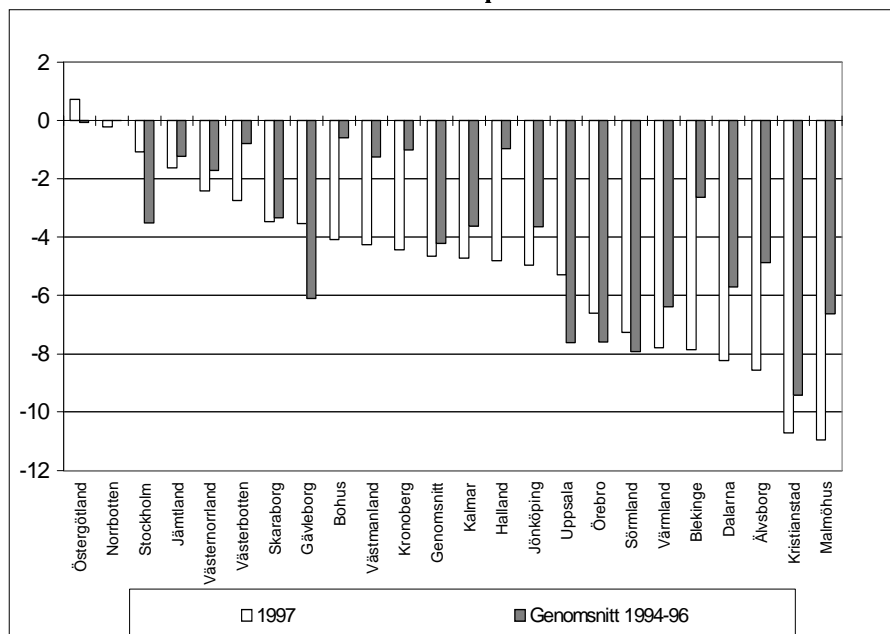
**Diagram 9 Landstingens finansiella sparande och resultat 9. Miljarder kronor.**





Det ekonomiska resultatet varierar mellan landstingen (diagram 10).

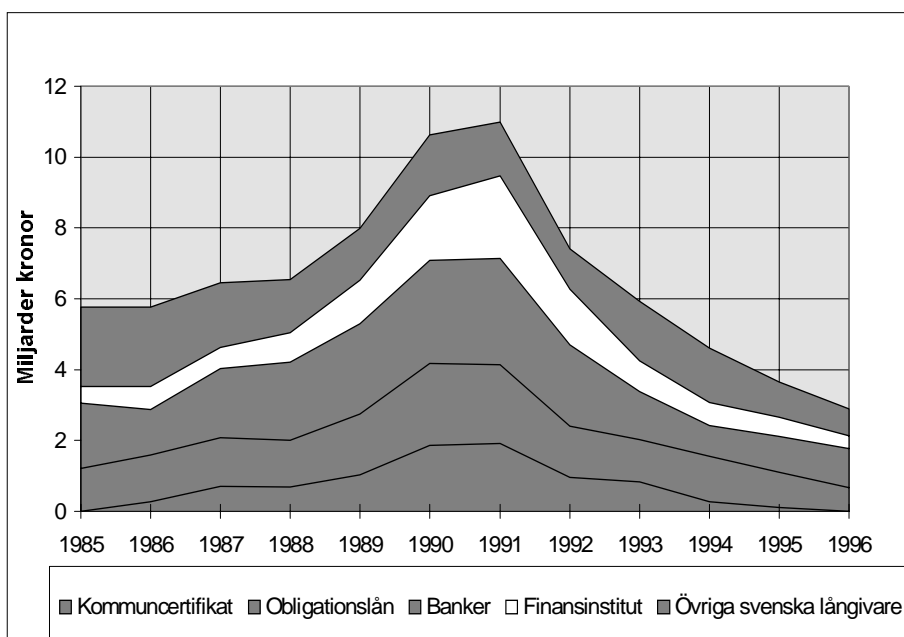
**Diagram 10 Förändring av eget kapital (resultat 3) i procent av nettokostnaderna år 1997. Genomsnitt per år.**



### Finansiella tillgångar och skulder

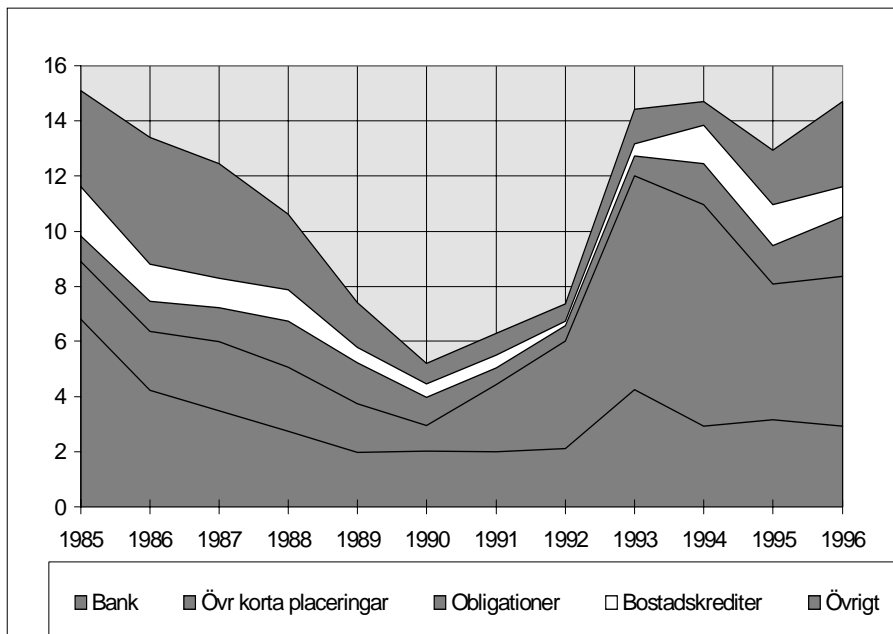
Landstingens skuldsättning nådde en topp år 1991. Därefter har den minskat (diagram 11). En bidragande orsak till minskningen är de nya redovisningsprinciper som landsting och kommuner har infört under 1990-talet och som innebär att pensionsskulden redovisas på balansräkningen och att dess förändring tas upp som en kostnad. Det medför en likviditetsuppbyggnad som under de gångna åren till viss del har använts för att amortera lån.

**Diagram 11 Landstingens låneskulder. Miljarder kronor**



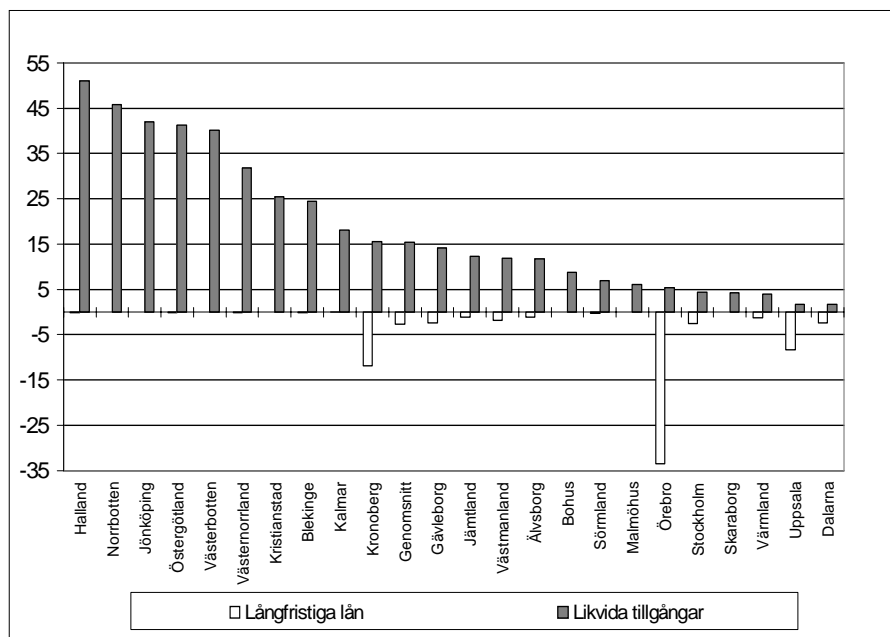
Samma förhållande återspeglas i utvecklingen av landstingens finansiella tillgångar, vilka minskade fram till år 1990 för att därefter öka under åren 1992 och 1993 (diagram 12). Under åren 1994—1996 var nivån relativt stabil.

**Diagram 12 Landstingens finansiella tillgångar. Miljarder kronor.**



När det gäller den finansiella ställningen är variationerna mellan landstingen betydande. Diagram 13 visar jämförelsetal för landstingens finansiella nettotillgångar, dvs. likvida medel med avdrag för långfristiga och tillfälliga räntebärande skulder.

**Diagram 13 Landstingens likvida tillgångar (inkl. finansiella nettotillgångar) och långfristiga lån i procent av nettokostnaderna år 1997**





## 5 Den finansiella lagstiftningen

### 5.1 Inledning

I detta kapitel skall lagstiftningen på det finansiella området behandlas. Den svenska lagstiftningen bygger på EG:s bestämmelser för kreditinstitut. I avsnitt 5.2 lämnas därför en förhållandevis grundlig redogörelse för EG-reglerna. I avsnitt 5.3 lämnas en översiktlig redogörelse för den svenska lagstiftningen.

Regleringen av den finansiella sektorn är omfattande. Det gäller i synnerhet den verksamhet som bedrivs av banker. Den omfattande regleringen motiveras av ett antal grundläggande skyddsintressen. De skyddsvärda intressena utgörs av det finansiella systemets stabilitet, sundhet och effektivitet. Intresset av stabilitet väger särskilt tungt i fråga om bank- och betalningssystemet, eftersom störningar eller fallissemang i dessa system kan få stora återverkningar på hela samhällsekonomin. Kravet på sundhet motiveras av bl.a. behovet att skydda kreditinstitutens kunder.

### 5.2 EG-rättsliga bestämmelser för kreditinstitut

#### 5.2.1 Inledning

Enligt artikel 3 i EG-fördraget skall medlemsstaterna avskaffa hindren för fri rörlighet för bl.a. tjänster. Den fria rörligheten gäller även för finansiella tjänster och inom EU bedrivs ett arbete för att få till stånd en enhetlig bank- och kreditmarknad.

Kreditinstitut definieras i EG-rätten som ett företag som från allmänheten tar emot insättningar eller andra återbetalbara medel och

som beviljar krediter för egen räkning. Mottagande av andra återbetalbara medel kan ske i olika former, t.ex. som traditionell upplåning eller genom fortlöpande utgivning av obligationer och andra jämförbara värdepapper. Definitionen av kreditinstitut omfattar bl.a. svenska banker och kreditmarknadsbolag som i sin finansieringsverksamhet antingen tar emot insättningar eller i annan form lånar upp medel på den öppna marknaden.

Hörnstenarna i regleringen av kreditinstitutens verksamhet är två s.k. banksamordningsdirektiv. De benämns direktivet 77/780/EEG av den 12 december 1977 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut — *första banksamordningsdirektivet* — respektive direktivet 89/646/EEG av den 15 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut — *andra banksamordningsdirektivet*. Den inre marknaden på bankområdet fullbordades i och med att det andra banksamordningsdirektivet trädde i kraft den 1 januari 1993.

De båda banksamordningsdirektiven har tillkommit för att ge skydd åt sparmedel och för att skapa lika konkurrensvillkor för kreditinstituten i de olika medlemsstaterna. Direktiven ställer krav på bl.a. obligatorisk auktorisation, minsta startkapital och kapitaltäckning. De är s.k. minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna får ställa strängare krav i sin inhemska lagstiftning.

## 5.2.2 Några grundläggande principer

Arbetet inom EG med att skapa en inre marknad för finansiella tjänster bygger på tre grundläggande principer; ömsesidigt erkännande av de nationella regelverken, tillsyn över verksamheten i kreditinstitutets hemland och ömsesidigt erkännande av auktorisation för verksamheten.

*Ömsesidigt erkännande av de nationella regelverken* är en metod för att nå fram till en gemensam standard för medlemsstaternas nationella regelverk. Den ursprungliga tanken inom EG var att skapa gemensamma regler för att åstadkomma en inre marknad för finansiella tjänster. Medlemsstaternas nationella lagar skulle harmoniseras så att de blev likalydande. Det visade sig emellertid svårt att uppnå harmonisering. I stället valdes en annan teknik för att nå fram till en gemensam standard för medlemsstaternas nationella regelverk. Tekniken innebär att EG fastställer miniminivåer för medlemsstaternas grundläggande regler på området. Enligt principen om ömsesidigt erkännande skall varje medlemsstat därefter godta övriga medlemsstaters regler som tillräckliga

för att tillgodose det egna landets grundläggande anspråk på sundhet i den finansiella verksamheten.

Principen om *hemlandstillsyn*, eller hemlandskontroll, innebär att det är den behöriga myndigheten i institutets hemland som har huvudansvaret för tillsynen över institutets hela verksamhet såväl i hemlandet som i övriga medlemsstater. Med hemland avses det land i vilket kreditinstitutet har blivit auktoriserat. Övriga medlemsstater får godta den bedömning som gjorts av myndigheten i institutets hemland.

Principen om *ömsesidigt godkännande av auktorisation för verksamheten* innebär att en auktorisation som ett finansiellt företag har fått i sitt hemland skall gälla i hela EU-området. Företaget får med stöd av denna enda auktorisation både bedriva verksamhet över gränserna mellan medlemsstaterna och etablera filialer inom hela EU-området. Ifrågavarande rättigheter omfattar vissa angivna verksamheter, vilka finns upptagna på en lista i en särskild bilaga till det andra banksamordningsdirektivet. Listan upptar ett brett utbud av olika finansiella tjänster, bl.a. mottagande av insättningar och andra återbetalningspliktiga medel från allmänheten samt utlåning i olika former.

### 5.2.3 Närmare om auktorisation

För att banker och andra kreditinstitut skall auktoriseras krävs som huvudregel att de har ett startkapital som uppgår till minst fem miljoner ecu (motsvarande cirka 42,5 miljoner kronor). Medlemsstaterna kan dock ställa lägre krav, men startkapitalet får aldrig vara mindre än en miljon ecu.

Ytterligare ett krav för auktorisation är att större ägare av aktier eller andelar kan anses lämpliga. Syftet med detta krav är att förhindra att ägarna missbrukar sin ställning eller sitt inflytande, så att kunder och andra intressenter kan skadas eller så att allmänhetens förtroende för kreditinstitutets stabilitet riskeras. Större ägares lämplighet skall prövas både i samband med auktorisationen av nya företag och när sådana ägare ökar sitt ägande i redan etablerade företag. För auktorisation ställs dessutom krav på företagets ledning. De som ingår i ledningen måste vara tillräckligt väl ansedda och ha tillräckliga yrkesmässiga kvalifikationer. I annat fall får auktorisation inte beviljas. Slutligen ställs vissa krav på företagets verksamhetsinriktning och organisation.



## 5.2.4 Närmare om reglerna för kapitalbas och kapitaltäckningsgrad

Den verksamhet som banker och andra kreditinstitut bedriver är förenad med risker av olika slag, t.ex. att kredittagarna inte fullgör sina skyldigheter när det gäller betalning av räntor och amorteringar (se även avsnitt 6.3.2). För att säkra stabiliteten i det finansiella systemet gäller särskilda regler om att finansiella företag skall ha en tillräcklig kapitalstyrka.

Bestämmelserna om kreditinstitutens kapitalstyrka finns i tre olika direktiv. Regler angående kapitalbas finns i rådets direktiv 89/299/EEG av den 17 april 1989 om kapitalbasen i kreditinstitut. Bestämmelser om institutens kapitaltäckningsgrad finns i direktivet 89/647/EEG av den 18 december 1989 om kapitaltäckningsgrad för kreditinstitut. I rådets direktiv 93/6/EEG av den 15 mars 1993 om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut finns bestämmelser om att kreditinstitut och värdepappersföretag skall göra reserveringar för s.k. marknadsrisker.

Bakgrunden till direktiven om kapitalbas och kapitaltäckningsgrad var att avregleringar och skuldkriser under 1960- och 1970-talen medförde att bankernas utlåning ökade samtidigt som konkurrensen mellan dem hårdnade. Bankerna tog allt större risker i sin utlåning utan att det egna kapitalet stärktes. Direktiven innebär att bl.a. kreditinstitut skall ha ett visst minsta eget kapital och vissa andra reserver. Storleken på dessa avgörs av institutets riskexponering.

Direktivet om kapitalbas innehåller bestämmelser om vilka tillgångar som får räknas in i ett kreditinstituts kapitalbas (artikel 2). Genom att ange gemensamma kriterier för kapitalbasens sammansättning uppnås likartade förutsättningar för kreditinstitut att konkurrera på den gemensamma marknaden. Kapitalbasen kan dessutom utgöra ett viktigt instrument för tillsynsverksamheten och för att bedöma institutens soliditet.

Direktivet om kapitalbas hänger intimt samman med direktivet om kapitaltäckningsgrad, vilket syftar till att förhindra att institutens stabilitet skadas till följd av att kredittagarna inte förmår betala tillbaka sina krediter. Kapitalbasen skall vara så stor att institutet klarar av att ta vissa förluster. Direktiven innebär sammantagna att varje kreditinstitut skall ha en kapitalbas som motsvarar minst åtta procent av institutets riskviktade tillgångar. Detta uttrycks vanligen som att kapitaltäckningsgraden skall vara minst åtta procent. Riskviktning av tillgångarna innebär att risken för förluster skall bedömas individuellt för varje fordran. Vissa fordringar anses innebära större risk än andra.

Bedömningen styrs framför allt av vad för slags motpart, eller gäldenär, det är fråga om och av i vilket land motparten hör hemma.

Direktiven om kapitalbas och kapitaltäckningsgrad syftar i första hand till att säkerställa kreditinstitutens förmåga att klara av förluster till följd av att låntagarna inte fullgör sina skyldigheter. Under arbetet med direktivet om kapitaltäckningsgrad förutsågs ett behov av att kreditinstitut gör särskilda reserveringar även för ränte- och valutarisker och andra liknande s.k. marknadsrisker. År 1993 antogs därför direktivet om kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag och kreditinstitut (93/6/EEG).

I avsnitt 6.3.2 lämnas en redogörelse för reglerna om kapitaltäckning av krediter till kommuner och landsting.

### 5.2.5 Stora exponeringar

Slutligen bör något sägas om direktivet 92/121/EEG av den 21 december 1992 om övervakning och kontroll av kreditinstituts stora exponeringar. Direktivet innebär vissa begränsningar av hur stora engagemang — exponeringar — ett kreditinstitut får ha mot enskilda kunder. Syftet är att begränsa den maximala förlust som kan drabba ett institut till följd av att en enskild kund eller en grupp av kunder med inbördes anknytning inte kan infria sina åtaganden.

Som stora exponeringar räknas engagemang som ett kreditinstitut har mot en kund och som motsvarar minst 10 procent av institutets kapitalbas. Detsamma gäller engagemang mot en grupp av kunder, vilka har en sådan inbördes anknytning till varandra att de ur risksynpunkt utgör en enda enhet. Enligt direktivet får ett kreditinstitut mot en och samma kund eller kundgrupp inte ha exponeringar som överstiger 25 procent av kapitalbasen. Dessutom gäller att det sammanlagda värdet av institutets stora exponeringar inte får överstiga 800 procent av kapitalbasen. Om en kund är moder- eller dotterbolag till kreditinstitutet gäller strängare regler. Då får en exponering som huvudregel uppgå till högst 20 procent av institutets kapitalbas.

Medlemsstaterna får helt undanta ett antal i direktivet angivna exponeringar från ifrågavarande begränsningsregler. Denna möjlighet gäller exponeringar som typiskt sett innebär begränsad risk för förlust, t.ex. fordringar mot centralregeringar och centralbanker. Beträffande exponeringar mot regionala och lokala myndigheter gäller att medlemsstaterna får besluta om särskilda regler för riskviktningen av sådana engagemang. Bestämmelsen innebär i huvudsak att exponeringar

mot regionala och lokala myndigheter får tas upp till 20 procent av fordringens nominella värde.

## 5.3 Finansiell lagstiftning i Sverige

I detta avsnitt lämnas en redogörelse för huvuddragen i den finansiella lagstiftningen i Sverige. Inledningsvis finns anledning att nämna det arbete som för närvarande sker i Banklagskommittén (Fi 1995:09), vilken regeringen beslöt att tillkalla i juni 1995. Kommittén skall utreda behovet av ändringar i det regelverk som styr framför allt bankers och andra kreditinstituts verksamhet, men även andra institut på det finansiella området, t.ex. värdepappersbolag och försäkringsbolag. Kommittén skall även utreda behovet av ändringar i tillsynens innehåll och inriktning på detta område.

Kommitténs uppdrag framgår av dir. 1995:86. Arbetet skall vara avslutat senast den 30 juni 1999

### 5.3.1 Banklagstiftningen

Inlåningsbegreppet är centralt i definitionen av bankrörelse. Enligt 1 kap. 2 § bankrörelselagen (1987:617) avses med bankrörelse verksamhet i vilken ingår inlåning på konto, om behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel. Bankrörelse får bedrivas endast efter tillstånd av regeringen (oktroj).

Bankrörelselagen innehåller bestämmelser om den verksamhet som banker får bedriva samt vissa andra för banker gemensamma bestämmelser. Det gäller bl.a. regler för redovisning, revision, tillsyn, och registrering. Bankrörelselagens regler är till större delen gemensamma för de tre tillåtna bankformerna — bankaktiebolag, sparbanker och medlemsbanker.

Regler om hur banker bildas och deras organisation finns för respektive bankform i de särskilda banklagarna — bankaktiebolagslagen (1987:618), sparbankslagen (1987:619) och lagen (1995:1570) om medlemsbanker.

Den svenska banklagstiftningen har anpassats till EG:s regler för kreditinstitut.

Bankerna står under tillsyn av Finansinspektionen.

### 5.3.2 Lagen om finansieringsverksamhet

Med finansieringsverksamhet avses verksamhet som har till ändamål att lämna kredit, ställa garanti för kredit, förmedla kredit till konsumenter eller medverka till finansiering genom att förvärva fordringar eller upplåta lös egendom för nyttjande. Regler för sådan verksamhet finns i lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet.

Lagen om finansieringsverksamhet bygger på EG:s bestämmelser om kreditinstitut. Således fordras tillstånd för att bedriva finansieringsverksamhet. Tillstånd meddelas av Finansinspektionen och kan ges till svenska aktiebolag och ekonomiska föreningar samt till utländska kreditinstitut. Det finns emellertid flera undantag från kravet på tillståndsplikt. Bl.a. gäller att tillstånd inte krävs för finansieringsverksamhet som bedrivs av statlig eller kommunal myndighet.

I lagen om finansieringsverksamhet finns vidare krav på att kreditmarknadsföretagen skall ha ett visst startkapital och en viss organisation och ledning. Ägarprövning skall äga rum av dem som förvärvar ett kvalificerat innehav i ett kreditmarknadsföretag.

Kreditmarknadsföretagen står under tillsyn av Finansinspektionen.

### 5.3.3 Lagen om värdepappersrörelse

Lagen (1991:981) om värdepappersrörelse reglerar den verksamhet som bedrivs av värdepappersinstitut, vilka huvudsakligen utgörs av banker och fondkommissionärsfirmor. Enligt lagen krävs Finansinspektionens tillstånd för att bedriva kommissionshandel, förmedling av finansiella instrument, handel med finansiella instrument för egen räkning, förvaltning av finansiella instrument och emissionsmedverkan. Tillstånd får ges till svenska bankinstitut, svenska aktiebolag och till utländska företag som inte är bankinstitut. Lagen anger vilka krav som måste vara uppfyllda för att få tillstånd att yrkesmässigt bedriva en eller flera av de angivna verksamheterna (värdepappersrörelse). Bland annat ställs krav på minsta startkapital, sundhet och lämpliga ägare.

Lagen om värdepappersrörelse innehåller även regler för hur rörelsen får bedrivas. Allmänt gäller att värdepappersrörelse skall bedrivs så att allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden upprätthålls och så att enskildas kapitalinsatser inte otillbörligen äventyras samt i övrigt så att rörelsen kan anses sund. Värdepappersinstitutet står under tillsyn av Finansinspektionen.

### 5.3.4 Lagen om kapitaltäckning och stora exponeringar

#### **Kapitaltäckning**

Regler om kapitaltäckning för kreditrisker infördes i banklagstiftningen redan år 1968. EG-direktivet om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut (93/6/EEG) införlivades i den svenska lagstiftningen genom lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar, vilken trädde i kraft den 1 januari 1995 utom såvitt avser bestämmelserna om marknadsrisker, vilka trädde i kraft den 1 januari 1996. Lagen omfattar förutom banker även kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag.

Det som skall kapitaltäckas är både kredit- och marknadsrisker. Reglerna innebär bl.a. att placeringar och fordringar för vilka svenska staten eller svensk kommun svarar skall kapitaltäckas till 0 procent, dvs. inte alls. Placeringar och fordringar hos — eller garanterade av — svenska kreditinstitut, utländska kommuner, utländska banker eller internationella utvecklingsbanker skall tas upp till 20 procent av sitt värde. Placeringar och fordringar med säkerhet i bostadsfastighet skall tas upp till 50 procent av sitt värde och övriga placeringar, fordringar, garantiförbindelser och andra åtaganden skall tas upp till sitt fulla värde, dvs. med 100 procent.

Kapitalbasen skall enligt 2 kap. 2 § vid varje tidpunkt uppgå till minst 8 procent av värdet av ett instituts riskviktade tillgångar och åtaganden.

#### **Stora exponeringar**

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5.2.5 antogs år 1992 EG-direktivet om övervakning och kontroll av kreditinstituts stora exponeringar (92/121/EEG). Redan tidigare hade i den svenska lagstiftningen funnits regler om s.k. enhandsengagemang. Reglerna innebär att ett företag inte fick ha fordringar på samma låntagare eller låntagare som var förbundna med varandra i sådan omfattning att det fanns risk att institutet inte skulle kunna fullgöra sina skyldigheter, om låntagaren inte kunde reglera sina fordringar.

Reglerna i EG-direktivet om stora exponeringar införlivades i den svenska lagstiftningen genom lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar. Reglerna omfattar förutom banker även kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag.

Vid bestämmande av ett instituts exponering skall vissa poster inte medräknas. Det gäller bl.a. placeringar för vilka svenska staten eller en svensk kommun svarar. Undantagen avser exponeringar där risken att engagemangen inte skall infrias är liten. Dessa poster skall viktas till noll vid beräkningen av kapitalkravet.



## 6 Allmänt om förutsättningarna på finansmarknaden

### 6.1 Inledning

Sverige har allmänt sett väl utvecklade finansiella marknader. Ekonomins öppenhet gör att även marknader i omvärlden står till förfogande, direkt för större aktörer och indirekt för dem som vänder sig till finansiella mellanhänder av olika slag, som till exempel banker.

Kreditmarknaden kan, något förenklat, delas upp i en grosshandelsdel, penning- och obligationsmarknaden, och en del för mindre och/eller med specialiserade krediter, marknaden för intermedierade krediter. Den senare domineras av banker och kreditmarknadsföretag. Det typiska för deras traditionella utlåning är att den sker i former som inte gör lånen lämpade för andrahandshandel. Samtidigt är bankernas och kreditmarknadsföretagens utlåning nära kopplad till penning- och obligationsmarknaden, eftersom de hämtar en betydande del av sin finansiering från denna genom emission av standardiserade värdepapper.

Det bör inledningsvis noteras att det i princip inte finns anledning att skilja på inhemska och internationella marknader, vare sig det är fråga om grosshandel eller detaljhandel. Upplåning i kronor kan i första hand arrangeras i Sverige, men det är möjligt att låna i utländsk valuta och att sedan med hjälp av terminer, optioner och andra instrument för skuldskötsel undvika oönskade valutarisker. Gränsdragningen mellan inhemskt och internationellt förändras drastiskt om Sverige inträder i valutaunionen. Euron blir då den inhemska valutan, vilket bl.a. innebär att lån i euro inte kommer att vara förknippade med valutarisk för kommuner och landsting, vilkas huvudsakliga intäkter består av skatter. De kan därmed betrakta hela euro-området som potentiell hemmamarknad för sin upplåning.

Kapitlet är disponerat som följer. I avsnitt 6.2 behandlas penning- och obligationsmarknaden. Tonvikten läggs på svenska förhållanden, men även vissa specifika aspekter på upplåning i utländsk valuta



redovisas. Därefter diskuteras i avsnitt 6.3 upplåning via bank och kreditmarknadsföretag. I avsnitt 6.4 berörs frågan om kapitalförvaltning och annan hantering av finansiella tillgångar.

## 6.2 Penning- och obligationsmarknaden

### 6.2.1 Allmänt

Den svenska penning- och obligationsmarknaden (i fortsättningen för enkelhets skull kallad obligationsmarknaden) domineras helt av statspapper och obligationer utgivna av fastighetsfinansierande kreditmarknadsföretag. Vid utgången av år 1996 fanns det penning- och obligationsmarknadsinstrument till ett värde av ca 2 000 miljarder kronor utestående. Närmare 400 miljarder av dessa var penningmarknadsinstrument, dvs. hade en löptid understigande ett år.

Strukturen på obligationsmarknaden är i viktiga avseenden styrd av finansieringsbehov respektive traditioner. Den stora statsskulden, varav drygt 70 procent är finansierad i kronor, har gjort att staten år 1996 svarade för 46 procent av den emitterade volymen på obligationsmarknaden i form av obligationer och statsskuldväxlar. Bostads- och fastighetssektorn har också stora och långsiktiga finansieringsbehov. Vid utgången av år 1996 svarade bostadsinstitut för 45 procent av de utestående instrumenten, dvs. i allt väsentligt samma andel som staten. Bostadsfinansieringen i Sverige kom tidigt att styras över till obligationsmarknaden, delvis för att detta är en ändamålsenlig upplåningsform, delvis till följd av det reglerade bostadsfinansieringssystemet, där bostadsobligationer länge gavs en särställning.

I gengäld har övrigt näringsliv i liten utsträckning finansierat sig via obligationsmarknaden. Industriobligationer spelar således en undanskymd roll i Sverige. Näringslivet har i stället finansierat sig via bank och, när det gäller de internationellt verksamma företagen, via obligationsmarknader i andra länder. Detsamma gäller för kommuner och landsting. Vid utgången av år 1996 uppgick den utestående volymen räntebärande värdepapper emitterade av icke-finansiella företag och kommuner till 81 miljarder kronor, motsvarande 4 procent av den totala stocken.

En förutsättning för att en låntagare skall kunna använda sig av obligationsupplåning är att finansieringsbehoven är så stora att besparingarna uppväger de extra, i stor utsträckning, fasta kostnader som uppstår vid utgivning av värdepapper. Dessa innefattar bl.a. ersättningar till emissionsinstitut och eventuella marknadsgaranter som

förbinder sig att söka upprätthålla handel i instrumenten, samt kostnaderna för att få ett kreditbetyg, s.k. rating, från ett etablerat kreditbetygsföretag. Till detta kommer kostnader för den interna kompetens som låntagaren behöver för att kunna köpa dessa tjänster och själv förvalta sin skuld.

Beträffande framtidsutsikterna kan noteras att staten enligt gällande prognoser och planer för statens finanser kommer att minska sin upplåning på den inhemska obligationsmarknaden, åtminstone i relativa termer. Allt annat lika ökar därmed utrymmet för andra emittenter. Det kan också tänkas leda till en något ändrad inriktning av aktiviteten på obligationsmarknaden; från betoning av hantering av stora volymer statspapper med enhetliga egenskaper, till mer fördjupad analys av prissättning, bl.a. av skillnader i kreditrisker.

## 6.2.2 Upplåning på utländska marknader

Kraven för obligationsupplåning på utländska marknader är i princip inte annorlunda än i Sverige. Om något är kraven på storlek högre och kreditbetyg torde vara oundgängligt.

Det som i första hand tillkommer är hanteringen av den valutaexponering som uppstår om upplåningen sker i utländsk valuta. Eftersom varken kommuner eller landsting har nämnvärda intäkter i utländsk valuta, är sådana lån förknippade med valutarisk vilket kommuner och landsting normalt torde vilja undvika. Det finns dock i allmänhet goda möjligheter att omvandla de framtida betalningsflödena till kronbetalningar med hjälp av termins- eller optionskontrakt. Noteras bör att sådana transaktioner kan ge upphov till motpartsrisker i den bemärkelsen att förluster kan uppstå om den andra parten i kontraktet inte kan fullgöra sina åtaganden och priset för att skaffa sig utländsk valuta till aktuell marknadskurs har stigit.

Valuta- och motpartsrisker gör att internationell upplåning ställer större krav på kompetens hos låntagaren än om upplåningen sker i kronor. Sammantaget gör detta att direkt upplåning på utländska marknader endast är tillgängligt för de allra största kommunerna och för landstingen.

## 6.2.3 EMU-aspekter

Sverige har beslutat att inte delta i valutaunionen från starten år 1999, men det kan ändå vara intressant att kortfattat beröra hur europeiska obligationsmarknader kan komma att påverkas av att det införs en gemensam valuta. Denna fråga är föremål för livlig diskussion. Synpunkterna är med nödvändighet spekulativa, men vissa gemensamma drag med betydelse för utredningens arbete kan ändå urskiljas. Resonemangen begränsas till ett läge där Sverige är med i valutaunionen.

En självklar effekt, giltig för all upplåning, är att euro är den inhemska valutan. För kommuner och landsting som därigenom uppbär skatt i euro är det således möjligt att utan valutarisk söka motparter inom hela EMU-området. Detsamma gäller för en rad andra aktörer, vilket förväntas leda till att obligationsplacerare lägger större vikt vid bedömningar av kreditrisker och mindre vid valutarisker. Även medlemsstaternas upplåning kommer att behöva värderas på basis av relativ kreditrisk. Denna förändring, i kombination med att statsfinanserna i euro-länderna förväntas vara i bättre balans än vad som har varit fallet under de senaste decennierna i en rad EU-länder, gör att många räknar med ett ökat intresse för industriobligationer och andra papper som kräver mer ingående analyser av kreditvärdighet. Till denna kategori måste också kommunobligationer räknas.

Sammantaget gör detta att kommuner och landsting, liksom andra låntagare, i valutaunionen kommer att möta avsevärt djupare och bredare finansiella marknader. Det gäller både för direkt upplåning och indirekt, eftersom även banker och andra intermediärer kommer att kunna ta de gemensamma euromarknaderna i anspråk.

## 6.3 Upplåning via bank och kreditmarknadsföretag

### 6.3.1 Allmänt om intermediärers roll

Som noterades inledningsvis är marknaden för intermedierade krediter – lån som tillhandahålls av banker och kreditmarknadsföretag – nära kopplad till obligationsmarknaden, eftersom intermediärer (fortsättningsvis för enkelhets skull kallade banker) har anledning att betrakta obligationer som alternativ placering. I så måtto finansierar de krediter, på marginalen, genom att ändra sitt obligationsinnehav. En traditionell bank har dessutom betydande finansiering i form av inlåning, men det är inte inlåningsräntor som styr utlåningsräntor. Snarare gäller att både in-

och utlåningsräntor påverkas av räntorna på penning- och obligationsmarknaden, samt av konkurrensen på de olika delmarknaderna och de specifika kostnader som in- respektive utlåningstjänster ger upphov till.

Bankernas roll på kreditmarknaden kan sägas vara att förmedla krediter till aktörer som inte på egen hand har möjlighet att vända sig till grosshandelsmarknaden. Sett från låntagarens synpunkt består således tjänsten i omvandling av upplåning i stor skala till detaljhandelsutlåning.

Banker erbjuder emellertid också tjänster till spararna. Genom att anförtro sitt sparande till en bank slipper de att söka upp och utvärdera potentiella låntagare på egen hand. På samma gång kan banker erbjuda en avsevärt säkrare placering än vad spararen kunde uppnå genom lån till en enda av bankens låntagare. Genom att samla upp medel från ett stort antal sparare och ge krediter till ett stort antal låntagare, kan banken erbjuda riskspridning. Risker för att en bank skall falla är således avsevärt mindre än att en enskild låntagare i en bank skall göra det.

Denna riskspridningstjänst är i första hand betydelsefull för småsparare, för vilka det är svårt och därmed kostsamt att på egen hand, t.ex. via värdepappersmarknaderna, sprida sparandet mellan så många låntagare att riskexponeringen begränsas i tillräcklig grad. Aktörer som förvaltar kapital på grosshandelsmarknaden kan däremot antas vara mindre benägna att betala för riskspridning, eftersom de i allmänhet har möjlighet och kompetens att sätta samman sina placeringar så att deras mål avseende risktagande uppfylls.

### 6.3.2 Kreditgivning till kommuner och landsting

Kommunernas upplåning i banker uppgick vid utgången av år 1996 till 25 miljarder kronor. De svarade därmed för en bråkdel av bankernas samlade utlåning, som uppgick till drygt 700 miljarder kronor.

För bankers kreditgivning till kommuner och landsting gäller i princip samma regler som för andra låntagare. Som framgår nedan har dock kommunkrediter nollvikt vid beräkning av bankers kapitaltäckningskrav. Det innebär att värdepappersbaserad upplåning, varigenom krediterna lyfts bort från bankers balansräkningar och finansieras av aktörer som inte är underställda kapitaltäckningskrav, erbjuder mindre fördelar i samband med kommunkrediter än t.ex. fastighetskrediter.

I sammanhanget finns anledning att beröra frågan i vilken mån kreditgivning till kommuner och landsting är förknippad med risker. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 4.2 är det en etablerad uppfattning i

svensk rätt att varken kommuner eller landsting kan gå i konkurs. Kommuner och landsting kan i och för sig råka i betalningssvårigheter, men de anses ha rättsliga instrument för att åstadkomma betalning även om det inte kan ske omedelbart. Erfarenheter visar emellertid att kommunal betalningsoförmåga kräver insatser från statens sida (se SOU 1996:12 s. 25). Vilken betydelse har dessa förhållanden för kreditgivning till kommuner?

En helt säker utgångspunkt är att ingen kreditgivning är riskfri. All kreditgivning anses förknippad med någon form av risk för kreditgivaren. Här redovisas endast några av de mer centrala riskerna sett från bankens horisont.

*Kreditrisk* är risken att gäldenären inte kan betala tillbaka lånet. Kreditrisken på kommuner har ansetts vara näst intill obefintlig eftersom de har beskattningsrätt och därför förr eller senare kan betala tillbaka sina lån. *Likviditetsrisk* är bl.a. när en solvent gäldenär av någon anledning inte kan betala lånet på förfallodagen. *Managementrisk* hänger samman med bristande kunskap hos personal eller dålig organisation av administrationen vilket kan leda till kapitalförluster, som i sin tur kan påverka möjligheten att fullgöra andra förpliktelser. Exempel på denna risk är optionsaffären i Stockholms kommun och Orange County i USA. *Marknadsrisk* är risken att ränta eller kurser går åt "fel håll". Den kanske vanligaste situationen är krediter med rörlig ränta, där en förändring av marknadsräntan får direkt genomslag på räntekostnaden för krediten. Även för krediter med bunden ränta för viss tid finns en marknadsrisk när krediten skall omsättas. I extremfall kan denna risk vara betydande, t.ex. såsom vid försvaret av kronan hösten 1992.

I EG-lagstiftningen, vilken behandlas i avsnitt 5.2, är utgångspunkten att krediter till kommuner och lokala myndigheter innebär en kreditrisk. Enligt EG:s direktiv 89/647/EEG om kapitaltäckning för kreditinstitut skall kommuner enligt huvudregeln åsättas 20 procent vikt (art. 6). Samma vikt på kommuner skall gälla när man beräknar kapitalkravet för marknadsrisker utifrån direktiv 93/6/EEG om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut (art. 2.9).

Enligt en undantagsbestämmelse i 1989 års direktiv får medlemsstaterna åsätta sina kommuner nollvikt (art. 7). För detta krävs emellertid att det inte föreligger någon skillnad i risk mellan fordringar på kommuner och fordringar på medlemsstaten i fråga, vilket grundas på dels att kommunerna har beskattningsrätt, dels att det i medlemsstaten finns särskilda institutionella ordningar i syfte att minska risken för att någondera skall brista i fullgörande. En medlemsstat som utnyttjar denna undantagsmöjlighet skall notifiera kommissionen som i sin tur

informerar övriga medlemsstater. Övriga medlemsstater får medge att kreditinstitutet hos dem också får tillämpa nollvikt vid engagemang på ifrågavarande kommuner.

I enlighet med kommissionens meddelande i juni 1996 har sex medlemsstater (Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Irland, Italien, Grekland och Portugal) förklarat att de inte använder sig av möjligheten att nollvikta kommuner. Bland de medlemsstater som har utnyttjat möjligheten till nollvikt har Belgien anfört att nollvikt tillämpas endast för vissa regionala och lokala myndigheter. Spanien har uppgett att nollvikt tillämpas endast på marknads lån upptagna av regionala regeringar och godkända av spanska regeringen. Nederländerna tillämpar nollvikt endast för fordringar på de egna lokala myndigheterna och inte på kommuner i andra medlemsstater.

I den svenska lagstiftningen om kapitaltäckning har nollvikt av svenska kommuner och landsting inte ifrågasatts. Sverige har också notifierat kommissionen om denna nollviktning.

I sammanhanget är det av intresse att peka på 2 kap. 13 § bankrörelselagen. Där föreskrivs att kredit får beviljas endast om låntagaren på goda grunder kan förväntas betala tillbaka krediten. Detta betyder att banken skall bedöma kredittagarens framtida betalningsförmåga vad avser amorteringar och räntor. Utöver låntagarens kreditvärdighet krävs betryggande säkerhet, om inte den anses obehövlig eller det föreligger särskilda skäl att avstå från säkerheten. Enligt förarbetena till lagen bör till de fall där säkerheter är obehövligen räknas bl.a. kreditgivning till stat eller kommun (prop. 1986/87:12 s. 241).

## 6.4 Hantering av finansiella tillgångar

Avslutningsvis finns anledning att något uppmärksamma frågan om kommunernas och landstingens hantering av finansiella tillgångar. Intresset för och behovet av sådan hantering förväntas öka i framtiden till följd av det lagstadgade balanskravet (se avsnitt 2.4) och avsättningarna för framtida pensionsutbetalningar.

Större kommuner och landsting har möjlighet att direkt använda sig av värdepappersmarknader och förvalta sina tillgångar i egen regi. Mindre kommuner torde vara hänvisade till att anlita banker, värdepappersinstitut och fondförvaltare för hanteringen av sina finansiella tillgångar. Allmänt gäller att gränsen för när förvaltning av tillgångar vid sidan av bank är möjlig är lägre än motsvarande gränser för upplåning vid sidan av banker. Betydelsen av att etablera nya och

konkurrerande företag på detta område anses därför vara mindre än när det gäller upplåning.

## 7 Europeiska gemenskapen och Europarådet

Enligt direktiven skall utredningen beakta hur den föreslagna samverkansformen förhåller sig till EG:s konkurrensrätt och regler om statsstöd. I avsnitt 7.1 lämnas därför en redogörelse för dessa regelverk. I sammanhanget finns skäl att uppmärksamma de åtaganden som Sverige har gjort genom att ratificera Europarådets konvention om kommunal självstyrelse. Konventionen behandlas i avsnitt 7.2.

### 7.1 EG-rättens regler om konkurrens och statsstöd

#### 7.1.1 Inledning

Enligt artikel 2 i EG-fördraget är ett av de övergripande målen med gemenskapen att upprätta en gemensam marknad. För detta mål fyller konkurrensreglerna och bestämmelserna om statsstöd en viktig funktion. I artikel 3 (g) anges således att gemenskapen skall upprätta ett system som säkerställer att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. Konkurrenspolitiken skall vara gemensam för medlemsstaterna och deras nationella lagstiftning får inte stå i strid med gemenskapsrätten.

#### 7.1.2 Konkurrensreglerna

EG:s konkurrensrätt innehåller förbud mot konkurrensbegränsande avtal mellan företag och mot missbruk av dominerande ställning. Förbuden kommer till uttryck i artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget. Bestämmelsernas främsta uppgift är att reglera företagens agerande på marknaden och de skall därför behandlas tämligen kortfattat i det följande. Begreppet företag skall i detta sammanhang ges vidast möjliga tolkning. Det omfattar varje enhet som bedriver ekonomisk eller



kommersiell verksamhet oberoende av företagets juridiska status och om verksamheten bedrivs i vinstsyfte.

Artikel 85 behandlar konkurrensbegränsande avtal m.m. Bestämmelsen kan delas upp i tre olika delar. 85.1 förbjuder avtal och andra förfaranden som snedvrider konkurrensen och som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. 85.2 stadgar att sådana avtal är ogiltiga. 85.3 ger kommissionen möjlighet att under vissa förutsättningar bevilja undantag från förbudet.

Artikel 85 tar sikte på konkurrensbegränsande avtal och andra förfaranden. Vad som åsyftas är avtal mellan företag, beslut av företagsammanslutningar och överenskommelser om samordnade förfaranden. Det kan exempelvis gälla prissamarbete, uppdelning av marknader eller att olika villkor tillämpas vid likvärdiga transaktioner. Sådana avtal och förfaranden är förbjudna, om de påverkar handeln mellan medlemsstaterna och om deras syfte eller resultat är att konkurrensen inom den gemensamma marknaden hindras, inskränks eller snedvrids. Påverkan på handeln måste vara påtaglig. Kommissionen har slagit fast att avtal mellan företag under vissa förutsättningar är av mindre betydelse (s.k. bagatellavtal) och därför inte omfattas av förbudet i artikel 85.

Artikel 86 tar sikte på företags missbruk av sin dominerande ställning på den gemensamma marknaden eller inom en väsentlig del av den. Sådant missbruk är förbjudet i den mån det kan påverka handeln mellan medlemsstater. I bestämmelsen anges några exempel på missbruk av dominerande ställning. Det kan vara fråga om att ett företag påtvingar en motpart oskäligen priser eller andra villkor eller att företaget försöker begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna. Andra exempel på missbruk av dominerande ställning är att ett företag tillämpar olika villkor för likvärdiga prestationer, så att någon drabbas av en konkurrensnackdel. Det kan också vara fråga om att ett företag ställer som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet. Gemensamt för de förfaranden som är förbjudna är att den dominerande ställningen missbrukas på ett sätt som skadar andras intressen.

Artikel 86 reglerar således i första hand företagens agerande på marknaden. I förening med artikel 90.1 innebär den dock förpliktelser även för medlemsstaterna. Enligt artikel 90.1 skall medlemsstaterna inte vidta eller bibehålla någon åtgärd som strider mot fördraget beträffande företag som de har beviljat särskilda eller exklusiva rättigheter, som exempelvis ett legalt monopol. EG-domstolen har slagit fast att beviljandet av särskilda eller exklusiva rättigheter inte i sig är oförenligt

med artikel 86, men att kombinationen av denna och artikel 90.1 inte tillåter att medlemsstaterna sätter företag i en situation där de har möjlighet att missbruka sin dominerande ställning. Ett första syfte med artikeln är att säkerställa konkurrensen mellan privata och offentliga företag.

Artikel 90.1 skall läsas tillsammans med artikel 90.2, enligt vilken vissa företag skall undantas från tillämpningen av EG-fördraget. Företag som har anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse omfattas inte av fördraget, om en tillämpning av detta skulle hindra fullgörandet av de uppgifter som företagen har tilldelats. Bestämmelsen möjliggör undantag för endast en begränsad krets av företag som fullgör angelägna samhällsfunktioner, som exempelvis befordran av post eller tillhandahållande av nationella telefonnät. Även företag som ålagts att trafikera olönsamma flygrutter samt radio- och TV-företag har av EG-domstolen bedömts falla in under bestämmelsen i artikel 90.2.

I sammanhanget finns anledning nämna att Tyskland vid EU:s regeringskonferens i Amsterdam sommaren 1997 förde fram önskemål om att få sina s.k. Landesbank sanktionerade i fördraget. Landesbank är ett slags sparbanker som åtnjuter statliga garantier. Konferensen noterade kommissionens uppfattning att konkurrensreglerna gör det möjligt att ta hänsyn till de tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som tillhandahålls av de offentligrättsliga kreditinstituten i Tyskland samt till de förmåner som dessa beviljats som kompensation för kostnader i samband med dessa tjänster. Regeringskonferensen uttalade därvid att dessa förmåner inte får skada konkurrensförhållandena i en utsträckning som går utöver vad som krävs för att fullgöra de särskilda uppgifterna och som strider mot gemenskapens intresse.

Kommissionen fick i uppdrag av rådet att undersöka om det i övriga medlemsstater finns företeelser som liknar de tyska Landesbank. På fråga från kommissionen har Sverige uppgivit att det här i landet inte finns något kreditinstitut som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

### 7.1.3 Statsstödsreglerna

EG-fördraget innehåller regler som begränsar medlemsstaternas möjligheter att ge statsstöd. Reglerna, vilka i vid mening hör till EG:s konkurrensrätt, syftar till att säkerställa att konkurrensen inom EU:s inre marknad inte snedvrids genom att medlemsstaterna gynnar vissa företag eller viss produktion. Reglerna återfinns i artiklarna 92—94.

Artikel 92 innehåller de materiella bestämmelserna om statsstöd. Artikel 93 innehåller bestämmelser om kommissionens övervakning av medlemsstaternas stödprogram och enligt artikel 94 får rådet på visst sätt anta de förordningar som behövs för tillämpningen av artiklarna 92 och 93. Utöver bestämmelserna i EG-fördraget finns endast en relativt begränsad reglering av frågan om statsstöd. Denna återfinns i EG:s s.k. sekundärrätt och består i huvudsak av kommissionens direktiv 80/723/EEG av den 25 juni 1980 om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstaterna och offentliga företag, vanligen kallat transparensdirektivet.

Artikel 92 i EG-fördraget inleds enligt följande.

”Om inte annat föreskrivs i detta fördrag, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.”

Det finns anledning att något närmare beröra bestämmelsens centrala begrepp. Till en början kan konstateras att begreppet *stöd* innebär att det skall vara fråga om ett slags subvention eller förmån från det allmänna. I detta ligger att det inte utgår någon adekvat eller marknadsmässig motprestation från mottagaren. Begreppet stöd har en mycket vid innebörd och enligt EG-domstolens praxis kan en rad olika företeelser utgöra stöd i den mening som avses i artikel 92. Som exempel kan nämnas statliga garantier, förmånliga räntevillkor på krediter, investeringsstöd, skattenedsättning, reducering av socialförsäkringsavgifter, subventionerat tillhandahållande av t.ex. mark eller lokaler samt köp av varor eller tjänster mot betalning som överstiger marknadspriset. Även kapitaltillskott till företag genom förvärv av aktier i det berörda företaget utgör stöd, om bedömningen är att en privat investerare inte skulle ha gjort motsvarande förvärv. Utgångspunkten för bedömningen är den sunde investerarens agerande under normala marknadsförhållanden.

För att ett stöd skall anses utgöra statsstöd krävs att det utges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel. EG-domstolen har klargjort att även stöd från regionala och lokala myndigheter omfattas av begreppet statsstöd. Det innebär att reglerna om statsstöd är tillämpliga på stöd från svenska kommuner och landsting.

Endast statsstöd som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen är otillåtet enligt artikel 92. EG-domstolen har uttalat att stöd som utges av en stat och som stärker vissa företag i förhållande till andra företag som konkurrerar på den gemensamma marknaden måste anses

snedvrída konkurrensen. För att ett stöd skall anses otillåtet fordras således att det gynnar endast vissa företag eller viss produktion. I detta ligger ett krav på selektion. Stöd till samtliga verksamheter inom ett visst geografiskt område eller inom en viss bransch anses vara selektivt. Det är ibland svårt att dra gränsen mellan vad som är ett otillåtet stöd enligt artikel 92 och vad som är en allmän och därmed tillåten åtgärd. Avgörande är vilken effekt åtgärden får eller kan förväntas få i praktiken.

Ännu en förutsättning för att statsstöd skall vara otillåtet är att stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Så anses vara fallet om ett stöd stärker ett företags ställning i förhållande till andra företag som konkurrerar på den gemensamma marknaden. I detta sammanhang bör också bestämmelserna om s.k. försumbart stöd nämnas. Kommissionen har som riktlinje fastställt att stöd som inte överstiger 50 000 ecu (motsvarande cirka 425 000 kr) under en treårsperiod i allmänhet inte snedvrider konkurrensen.

Av det hittills sagda följer att EG-fördraget inte innebär något absolut förbud mot statsstöd. Redan av ordalydelsen framgår att artikel 92 gäller endast om inte annat föreskrivs i fördraget. I artikel 92.2 anges vissa godkända former av statsstöd. Som exempel kan nämnas att det är tillåtet med stöd för att avhjälpa skador som har orsakats av naturkatastrofer eller av andra exceptionella händelser. Vidare innehåller artikel 92 en uppräknig av vissa former av stöd som kan vara förenliga med den gemensamma marknaden och därför tillåtna efter ett formellt godkännande av kommissionen. Här skall endast nämnas att stöd för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi kan anses förenlig med den gemensamma marknaden. För att godkännas av kommissionen krävs att det är fråga om en allvarlig störning i medlemsstatens hela ekonomi och inte endast i en sektor eller region. Utöver nu angivna bestämmelser finns andra föreskrifter i EG-fördraget, vilka begränsar tillämpningsområdet för artikel 92. Det bör särskilt nämnas att fördragets regler för jordbruks- och transportpolitiken godkänner vissa former av statsstöd.

I EG-fördragets artikel 93 finns bestämmelser om hur statsstödsreglerna skall genomföras. Kommissionen har givits en central roll och skall i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska de stödformer som förekommer. Kommissionen skall dessutom underrättas om nya eller förändrade stödformer. Finner kommissionen att stödet är otillåtet enligt artikel 92, kan den besluta att den berörda medlemsstaten skall upphäva eller ändra stödet. Skulle staten inte rätta sig efter beslutet, kan frågan föras direkt till EG-domstolen av kommissionen eller andra berörda stater. Enligt artikel 93.3 får planerade stödåtgärder

inte genomföras förrän kommissionens prövning har lett fram till ett slutligt avgörande. Det bör också framhållas att en medlemsstat kan begära att rådet skall besluta att ett stöd som i och för sig strider mot artikel 92 skall anses förenligt med den gemensamma marknaden. Enligt artikel 94 kan rådet med kvalificerad majoritet utfärda förordningar för tillämpningen av fördragsreglerna om statsstöd.

## 7.2 Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse

Europarådet antog år 1985 en konvention om kommunal självstyrelse (The European Charter of Local Self-Government), vilken ratificerades av Sverige år 1989 (prop. 1988/89:119). Konventionen syftar till att stärka och trygga den kommunala självstyrelsen i Europa och den anger därför vissa grundläggande principer för förhållandet mellan stat och kommun. Konventionen innehåller några bestämmelser av intresse för utredningen.

Artikel 8 behandlar frågan om administrativ tillsyn över kommuner. Tillsynen skall ha lagstöd och den skall normalt syfta endast till att säkerställa efterlevnad av lag och konstitutionella principer. Tillsynen skall således huvudsakligen bestå i laglighetsprövning. Det framhålls också att kontrollmyndighetens ingripande skall stå i proportion till betydelsen av de intressen som skall skyddas.

I artikel 9 behandlas frågor om kommunernas ekonomiska resurser. Till en början slås fast att kommunerna inom ramen för den nationella ekonomiska politiken skall ha rätt till egna ekonomiska resurser, vilka skall motsvara de uppgifter som ålagts dem i författning. De finansiella system på vilka kommunernas resurser grundas skall vara tillräckligt varierade och flexibla för att göra det möjligt för kommunerna att följa med i utvecklingen av kostnaderna för uppgifternas fullgörande. I artikeln slås fast att kommunerna inom lagens gränser skall ha tillgång till den nationella kapitalmarknaden för att kunna ta upp lån för kapitalinvesteringar (punkt 8).

Artikel 10 behandlar kommunernas rätt att bilda sammanslutningar. Vid utövandet av sina befogenheter skall de ha rätt att samarbeta med andra kommuner. De skall också kunna bilda sammanslutningar med andra kommuner för att utföra uppgifter av gemensamt intresse. De skall dessutom ha rätt att samarbeta med sina motsvarigheter i andra stater på de villkor som föreskrivs i lag. Kommunernas rätt att tillhöra ett förbund

för att skydda och främja sina gemensamma intressen och att tillhöra ett internationellt kommunförbund skall erkännas i varje stat.



## 8 Finansiell samverkan i några nordiska länder

### 8.1 Inledning

Enligt direktiven kan det vara lämpligt att utredningen gör en jämförelse med det kommunala finansieringssamarbetet i övriga nordiska länder. I detta kapitel lämnas därför en redogörelse för förhållandena i Danmark, Finland och Norge.

### 8.2 Danmark

Danmarks kommuner och län (amt) samverkar på det finansiella området genom föreningen KommuneKredit. Samtliga 275 danska kommuner, 13 av de 14 länen och 24 kommuner på Färöarna var medlemmar i föreningen vid utgången av år 1996. Medlemskap erhålls genom upptagande av lån från föreningen eller genom utställande av säkerhet för någon annans lån hos föreningen. Medlemskapet kan upphöra först när skuldförhållandet har avvecklats och medlemmen har befriats från det solidariska ansvaret för föreningens skulder.

KommuneKredit har till syfte att erbjuda krediter åt kommunal verksamhet. Det innebär att KommuneKredit kan låna ut medel till kommuner och kommunala sammanslutningar. Lån kan erhållas även av andra som bedriver kommunal verksamhet, om en eller flera kommuner har ställt ut garantier för fullgörandet av låneförpliktelserna eller om låntagaren är ett bolag eller en förening, vars ägare eller medlemmar svarar solidariskt för skulderna och där en eller flera kommuner ingår i kretsen av ägare eller medlemmar.

KommuneKredit står för cirka 45 procent av kreditgivningen till kommunala ändamål i Danmark. Under år 1996 uppgick nettoutlåningen



till närmare 8,5 miljarder DKK. Den totala lånestocken uppgick till drygt 40 miljarder DKK.

KommuneKredit skaffar medel till sin utlåning genom att ge ut obligationer på den danska kapitalmarknaden och genom att ta upp krediter i utlandet. Under år 1996 gavs obligationer ut till ett värde om 5 miljarder DKK. Utlandsupplåningen, vilken huvudsakligen ägde rum på marknaderna i Europa och i Japan, uppgick under samma år till sammanlagt drygt 4 miljarder DKK. Föreningen har fonderat medel till säkerhet för föreningens åtaganden. Skulle reserverna ha förbrukats så att de understiger en viss angiven nivå, svarar föreningens medlemmar solidariskt för föreningens förpliktelser. Det kan i sammanhanget nämnas att KommuneKredits kreditvärdighet har prövats av Moody's och att föreningen därvid har erhållit samma betyg som Konungariket Danmark.

KommuneKredit omfattas inte av den allmänna finansiella lagstiftningen i Danmark. Verksamhet regleras i stället i särskild författning och i föreningens stadgar. Kommunekredit står under tillsyn av Inrikesministeriet och ändringar i stadgarna fordrar ministeriets godkännande. Skulle föreningen äventyra långgivarnas säkerhet och inte vidta rättelse härvidlag, äger Inrikesministeriet stoppa verksamheten och besluta att föreningens tillgångar skall skiftas ut.

KommuneKredit omfattas inte av reglerna för allmänna handlingars offentlighet.

### 8.3 Finland

År 1989 bildades aktiebolaget Kommunfinans, vars huvudsakliga syfte är att tillhandahålla kostnadseffektiva krediter åt finska kommuner. Bolaget ägs av institutet Kuntien eläkevakuutus. Samtliga finska kommuner är medlemmar i detta institut, vars huvudsakliga verksamhet består i att förvalta pensionsförsäkringar för kommunalt anställda.

Kommunfinans är marknadsledande i Finland när det gäller långfristig kommunal finansiering. Bolaget lånar ut medel till främst kommuner och kommunala samfälligheter. Utlåning kan ske även till kommunala bolag och stiftelser, om en kommun tecknar borgen till säkerhet för krediten. Kommunfinans gör inte någon mer ingående kreditvärdering av sina låntagare. Bolaget erhåller emellertid regelbundet information om varje kommuns ekonomiska ställning och kan med stöd av denna information neka en kommun att låna. Bolaget svarar för ca 25 procent av den finska kommunsektorns totala upplåning. Vid utgången av år 1996 uppgick bolagets totala lånestock till drygt 6 miljarder FIM,

eller motsvarande ca 8,5 miljarder kronor. Kommunfinans har aldrig drabbats av några kreditförluster.

Kommunfinans anskaffar medel för sin verksamhet genom upplåning både på den nationella och den internationella kapitalmarknaden. Drygt hälften av upplåningen sker i finska mark. Bolagets viktigaste finansieringskälla består i utgivning av kommunobligationer.

Kommunfinans lyder under samma rättsliga reglering som andra finansiella institut i Finland — lagen om kreditinstitut. Lån till Kommunfinans är nollviktade enligt finländsk lag.

För att underlätta kommunernas finansiella verksamhet bildades år 1996 den s.k. Garantcentralen, vars uppgift att ställa garantier för upplåning i kommunala kreditinstitut. Garantcentralen är ett offentligrättsligt institut under Inrikesdepartementets kontroll. Verksamheten regleras i särskild lag. Nästan samtliga finska kommuner är medlemmar i Garantcentralen. Kommunfinans tecknar ramavtal med Garantcentralen för sin upplåning. Innebörden är att kreditgivare vid utebliven betalning kan vända sig mot Garantcentralen med krav på betalning. Garantcentralen kräver i sin tur säkerheter för sina garantiåtaganden. I regel utgörs säkerheten av skuldebrev utställda av kommunerna. I den mån Garantcentralens egna kapital inte förslår, svarar samtliga medlemskommuner för centralens åtaganden. Ansvaret fördelas mellan kommunerna efter deras folkmängd.

Den finska lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet gäller inte för Kommunfinans, men däremot för Garantcentralen.

## 8.4 Norge

År 1927 bildades Norges Kommunalbank. Bakgrunden var 1920-talets ekonomiska kris, vilken ledde till att flertalet norska kommuner inte förmådde att på rätt sätt betala sina lån. Den norska staten bildade då Norges Kommunalbank för att hjälpa kommuner som hamnat i betalningssvårigheter. Banken tog över kreditgivarnas fordringar mot kommunerna och förbättrade därefter lånevillkoren för dem. Norges Kommunalbank ägs fortfarande av norska staten. Kommunaldepartementet fastställer riktlinjer för verksamheten och utövar tillsyn över banken. Bankens utlåningsramar bestäms årligen av stortinget i statsbudgeten. I 1998 års statsbudget bestämdes utlåningsramen till cirka 27 miljarder NOK, vilket innebar en ökning med cirka 700 miljoner NOK i förhållande till föregående år.

Verksamheten i Norges Kommunalbank regleras i 1949 års lag om Norges Kommunalbank. Verksamheten skall bestå i kreditgivning till

kommuner, mellankommunala sammanslutningar, föreningar för elektricitets- och vattenförsörjning samt till vissa föreningar och projekt för i lagen angivna sociala ändamål. Utlåning sker för alla typer av kommunala investeringar. De största låntagarna är fylkeskommuner, kommuner och mellankommunala organ. En viss utlåning sker till kommunala bolag, under förutsättning att det finns kommunal borgen till säkerhet för fordran. Banken kan dessutom ställa ut garantier för lån till kommuner för byggande av skolor.

Kommunalbankens styrelse har bestämt vissa överordnande mål för bankens utlåningsverksamhet. Banken skall säkerställa att norska kommuner alltid har tillgång till krediter för vissa prioriterade verksamhetsområden. Banken skall etablera en för kommunerna gynnsam räntenivå på kreditmarknaden samt erbjuda sina kredittagare så likartade villkor som möjligt. Banken skall därvid särskilt värna om de små och medelstora kommunerna. Slutligen skall banken ge sin ägare — staten — en rimlig avkastning. Norges Kommunalbank skall bära sina egna kostnader och erhåller inga statliga medel för att täcka kostnader för administration eller liknande.

Norges Kommunalbank är marknadsledande med närmare 30 procent av kreditgivningen till den kommunala sektorn, vilken under den senare hälften av 1990-talet haft ett årligt lånebehov på cirka 20 miljarder NOK. Lånebehovet har till ungefär lika stora delar avsett omläggningar av befintliga lån och investeringar. Norges Kommunalbank skall bedriva sin utlåningsverksamhet på bank- och affärsmässiga grunder. Efter avregleringen av kreditmarknaden under 1980-talet har bankens utlåningsräntor gradvis anpassats till marknadsräntorna.

Banken gör löpande kreditvärderingar av de norska kommunerna. Beslut om utlåning grundas på både en bedömning av kommunens ekonomi och ändamålet med lånet. Enligt den norska kommunallagen skall staten i flera avseenden utöva tillsyn över de norska kommunerna. Det innebär bl.a. att en kommun inte får uppta lån eller teckna borgen utan godkännande från fylkesmannen (landshövding). Det kan noteras att Norges Kommunalbank sedan starten år 1927 inte har drabbats av några kreditförluster.

Norges Kommunalbank anskaffar medel genom egen upplåning på kapitalmarknaden. Upplåningen fordrar Kommunaldepartementets godkännande. Sedan år 1981 sker ingen upplåning i utlandet. Upplåningen sker med garantier från norska staten som säkerhet. Detta följer direkt av 1949 års lag om Norges Kommunalbank och några ytterligare utfästelser riktade till enskilda kreditgivare brukar inte förekomma. Från och med år 1996 betalar banken en särskild avgift till staten för utställda garantier. Avgiften uppgår till 0,15 procent på

upptagna lån. Norges Kommunalbank har erhållit samma kreditbetyg som norska staten (AAA). Lån till Norges Kommunalbank är 0-viktade både när det gäller kapitaltäckningsgrad och reglerna för stora exponeringar.

Lagen om Norges Kommunalbank (10§) innehåller en särskild bestämmelse om inlåning. Sådan får ske från vissa angivna kommunala organ i den utsträckning som regeringen bestämmer. Enligt uppgift har någon inlåning ännu inte medgivits.

Norges Kommunalbank omfattas inte av den norska lagen om finansieringsverksamhet. Det innebär bl.a. att lagens särskilda regler om kapitaltäckningsgrad och stora exponeringar inte gäller för banken. EES-samarbetet innebär dock att banken är att anse som ett kreditinstitut i EG-rättslig mening. Det innebär bl.a. att EG:s kapitaltäckningsregler skall tillämpas på bankens verksamhet.

Reglerna för allmänna handlingars offentlighet är tillämpliga på Norges Kommunalbank. De är dock inte lika långtgående som motsvarande bestämmelser i Sverige.

Avslutningsvis kan nämnas att en offentlig utredning har föreslagit att det statliga ägandet i Norges Kommunalbank bör minska, för att på sikt gå över till de kommuner som är låntagare i banken. Det har från regeringshåll även övervägts att ombilda banken och göra den till ett dotterbolag till Postbanken. Enligt uppgift från det norska regeringskansliet har den nuvarande regeringen för avsikt att utvärdera bankens organisationsform. I statsbudgeten för 1997 angav Norges regering att man överväger att överföra tillsynen över Kommunalbanken till den norska Finansinspektionen och att banken formellt skall underkastas sedvanliga kapitaltäckningskrav



## 9 Exempel på finansiell samverkan i Sverige

### 9.1 Inledning

I detta kapitel lämnas några exempel på kommunal finansiell samverkan som redan förekommer i Sverige. I avsnitt 9.2 behandlas Kommuninvest och i avsnitt 9.3 redogörs för den samverkan som äger rum mellan landstinget och ett antal kommuner i Kalmar län när det gäller kapitalförvaltning. I avsnitt 9.4 lämnas dessutom en redogörelse för några s.k. "internbanker", som finns i vissa kommuner och landsting.

### 9.2 Kommuninvest

Beteckningen Kommuninvest används i detta sammanhang som en gemensam beteckning på Kommuninvest Ekonomisk Förening och Kommuninvest i Sverige Aktiebolag.

Kommuninvest bildades år 1986 som Kommuninvest i Örebro län Aktiebolag. Bakgrunden var bl.a. en diskussion om bristande konkurrens inom finansieringsmarknaden för kommuner. Avsikten var att genom samverkan mellan flera kommuner och landsting åstadkomma en större volym och högre frekvens i upplåningen med bättre villkor som följd. Samarbetet organiserades i form av ett aktiebolag med de samverkande kommunerna som ägare. Enligt företrädare för Kommuninvest övervägdes även att bedriva verksamheten i kommunalförbund. Anledningen till att så ej blev fallet var bl.a. att ledningsorganisationen i kommunalförbund och regelverket för in- och utträde inte bedömdes ändamålsenliga för en verksamhet där medlemmar förväntades ansluta sig i snabb takt. Dessutom menade man att lagstiftningen innebar att det inte var möjligt att lämna över en uppgift till ett kommunalförbund utan

att medlemskommunerna förlorade möjligheten att själva bedriva samma verksamhet.

Kommuninvest fick år 1993 sin nuvarande konstruktion. Denna består i huvudsak av Kommuninvest Ekonomisk Förening och Kommuninvest i Sverige Aktiebolag.

### **Kommuninvest Ekonomisk Förening**

Svenska kommuner och landsting kan efter granskning bli medlemmar i Kommuninvest Ekonomisk Förening. Medlemskap beviljas av föreningens styrelse. Den 1 april 1998 hade föreningen sammanlagt 98 medlemmar. Av dessa var 96 kommuner och 2 landsting. Utträde ur föreningen beviljas av styrelsen efter ansökan. Uppsägningstiden är sex månader och utträde kan ske först när medlemmens samtliga affärsförbindelser med Kommuninvest i Sverige AB har avvecklats. Styrelsen äger dessutom utesluta medlem, om det kan befaras att denne inte kan fullgöra sina åtaganden mot Kommuninvest.

Nya medlemmar skall vid inträde i föreningen kontant betala en medlemsinsats, vars storlek fastställs med ledning av invånarantalet i den aktuella kommunen. De sammanlagda insatserna uppgick vid utgången av år 1997 till 72 miljoner kronor. Medlemsinsatsen återbetalas till medlemmen vid utträde ur föreningen.

Enligt stadgarna är ändamålet med Kommuninvest Ekonomisk Förening att främja medlemmarnas finansiella intressen. Det sker genom den verksamhet som bedrivs i Kommuninvest i Sverige Aktiebolag, vilket är ett av föreningen helägt bolag. I den ekonomiska föreningen bedrivs inte någon operativ finansiell verksamhet. Enligt föreningens stadgar svarar dock samtliga föreningsmedlemmar solidariskt och såsom för egen skuld för aktiebolagets förpliktelser i enlighet med separat tecknade borgenshandlingar. Mellan medlemmarna finns ett särskilt avtal som reglerar deras möjligheter att regressvis utkräva ersättning av varandra, om någon av dem har infriat sitt borgensansvar.

### **Kommuninvest i Sverige Aktiebolag**

Enligt sin bolagsordning är Kommuninvest i Sverige Aktiebolag ett samarbetsorgan i finansfrågor som skall kostnadseffektivisera upplåningsverksamheten för kommuner, kommunala bolag och stiftelser. Föremålet för bolagets verksamhet är att lämna och förmedla krediter till kommuner och kommunala samfälligheter samt till juridiska personer

över vilka en eller flera kommuner utövar ett bestämmande inflytande. Enligt bolagsordningen skall kreditgivningen ske inom ramen för den kommunala kompetensen. Bolagsordningen stadgar vidare att aktiebolaget får anskaffa de medel som erfordras för denna verksamhet genom att ta upp bl.a. reverslån och genom att ge ut obligationer, certifikat och vissa förlagsbevis. Den huvudsakliga kapitalanskaffningen har hittills skett genom upplåning på kapitalmarknader utanför Sverige.

Kommuninvest i Sverige Aktiebolag är ett kreditmarknadsbolag och står därmed under tillsyn av Finansinspektionen. Bolagets aktiekapital uppgår till 52,5 miljoner kronor. Samtliga aktier ägs av Kommuninvest Ekonomisk Förening.

Samarbetet i Kommuninvest bygger på frivillighet. Det innebär bl.a. att varje medlemskommun alltid är fri att själv avgöra om man för en viss upplåning skall använda sig av Kommuninvest i Sverige Aktiebolag eller av någon annan aktör på marknaden. Bolagets utlåning under år 1997 uppgick brutto till cirka 10 miljarder kronor. Den totala lånestocken uppgick per den 31 december 1997 till cirka 23 miljarder kronor. Det kan i sammanhanget nämnas att Kommuninvest i Sverige Aktiebolag i slutet av år 1995 introducerade en obligation för privata och mindre institutionella placerare. Vid årskiftet 1996/97 uppgick den totala försäljningsvolymen till 175 miljoner kronor. Den 1 mars 1998 emitterade Kommuninvest i Sverige Aktiebolag ett obligationslån om en miljard kronor. Lånet riktar sig i första hand till större placerare i Norden. Avsikten är att denna emission skall följas av fler.

Avslutningsvis kan nämnas att Kommuninvest i Sverige Aktiebolag enligt sin bolagsordning skall lämna administrativ service till kommuner samt till kommunala bolag och stiftelser.

### 9.3 Kalmar läns Pensionskapitalförvaltning Aktiebolag

I Kalmar län bedrivs ett samarbete mellan nio kommuner och landstinget i fråga om kapitalförvaltning. Verksamheten bedrivs i Kalmar läns Pensionskapitalförvaltning Aktiebolag och dess syfte är att de samverkande parterna skall kunna överlämna likvida medel till bolaget för långsiktig förvaltning. I första hand är det fråga om förvaltning av de medel som har avsatts för att i framtiden kunna utbetala tjänstepensioner. Bolaget bildades i februari 1996.

Enligt bolagsordningen skall Kalmar läns Pensionskapitalförvaltning AB utföra kapitalförvaltningstjänster åt de samverkande kommunerna



och landstinget samt bedriva därmed förenlig verksamhet. Bolagsordningen stadgar dock uttryckligen att bolaget inte skall bedriva sådan verksamhet som avses i lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.

Bolagets verksamhet vänder sig endast till ägarkretsen och har därför inte ansetts vara tillståndspliktig. Bolagets utgångspunkt är dock att verksamheten i så stor utsträckning som möjligt skall anpassas till de förutsättningar och krav som gäller för ett tillståndspliktigt värdepappersbolag.

De samverkande kommunerna och landstinget har förbundit sig att öppna var sin depå hos en av bolaget anvisad bank. Avsikten är att de årligen till förvaltning i depån skall avsätta ett belopp som motsvarar 2,5 procent av den totala lönesumman. Aktiebolaget skall inom ramen för en fastställd placeringspolicy självständigt förvalta de tillgångar som finns i respektive depå. Bolaget har i sitt inledningsskede valt att utnyttja en bank för förvaltning av fondmedlen. Den 31 december 1997 uppgick värdet av de förvaltade tillgångarna till sammanlagt drygt 417 miljoner kronor. Ungefär 50 procent var placerade i svenska aktier medan 46 procent var placerade i obligationer.

Bildandet av Kalmar läns Pensionskapitalförvaltning AB föregicks av en analys av olika privaträttsliga alternativ till associationsrättslig form för samarbetet. Analysen visade att aktiebolagsformen var den lämpligaste. Slutsatsen motiverades med att aktiebolaget utgör en känd associationsform med en i lag tillhandahållen organisation. Ytterligare skäl angavs vara att aktiebolaget utgör en s.k. sluten association i vilken ägarna själva bestämmer om nya aktieägare skall släppas in i ägarkretsen. Aktiebolaget är dessutom den enda tillåtna formen för det fall kapitalförvaltningsverksamheten skulle vara tillståndspliktig. Avslutningsvis kan noteras att alternativet att bedriva samverkan i kommunalförbund inte var föremål för någon närmare analys.

## 9.4 Kommunala internbanker

För att utnyttja de stordriftsfördelar som följer med ett samordnat agerande i finansiella frågor har flera kommuner och landsting bildat så kallade internbanker. I detta avsnitt lämnas en kortfattad redogörelse för några av de internbanker som utredningen har kännedom om. Avsikten är att ge exempel på hur internbanker i kommuner och landsting har konstruerats.

### **Internbanken i Umeå kommun**

Internbanken i Umeå kommun bedrivs i förvaltningsform och den bildades år 1988. Förutom Umeå kommun ingår också kommunens hel- och delägda företag i internbanken. Kommunens finanschef bär det operativa ansvaret. En finanskommitté under ledning av ekonomichefen utgör samarbetsorgan för de parter som ingår i internbanken. Kommittén består av representanter från kommunen samt de största kommunala företagen.

Uppgifterna för Internbanken i Umeå är

- gemensam likviditetshantering och maximalt utnyttjande av koncernens betalningsströmmar,
- upplåning åt koncernen,
- att se till att koncernen får bästa möjliga avkastning på sin placerade likviditet,
- att se över och minimera de finansiella riskerna samt
- att ge finansiell rådgivning.

Kommunens helägda företag är genom ett fullmäktigebeslut anslutna till ett koncernkonto. I övrigt är internbanken uppbyggd via avtal, där företagen förbinder sig att samråda med kommunen vid all upplåning och placering av medel. Företagen har möjlighet att utnyttja externa aktörer, om det ger bättre villkor. Internbanken arbetar på definierad självkostnadsbasis mot kommunens företag. I praktiken går all operativ verksamhet i koncernen mot penningmarknaden via kommunens internbank.

För den finansiella hanteringen finns ett regelsystem antaget av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Regelverket gäller för hela koncernen. Varje månad lämnas rapport till kommunstyrelsens arbetsutskott och kommunstyrelsen där man kan avläsa riskpositioner, fördelning av upplåning, m.m.

### **Internbanken i Uppsala kommun**

Internbanken i Uppsala drivs i det av kommunen helägda Aktiebolaget Uppsala Kommunfinans. Internbanken har en begränsad funktion i jämförelse med internbanken i Umeå. Uppgiften består i att driva ett koncernkontosystem.

Med koncernkontosystemets hjälp sköts de koncerninterna fordrings- och skuldförhållandena. Till internbanken är kopplat ett centralkonto i bank för kommunen och anslutna s.k. underkonton (transaktionskonton) för kommunens företag. Genom underkontona slussas pengar till och från centralkontot. Varje gång medel slussas in via ett underkonto bokförs en fordran på centralkontohavaren och varje gång medel tas ut

bokförs en skuld till centralkontohavaren. På underkontona står alltså aldrig några medel inne.

De till koncernkontosystemet anslutna företagens kortsiktiga likviditetsbehov tillgodoses genom en checkkredit som kommunen har i bank och som disponeras av AB Uppsala Kommunfinans.

Det är kommunstyrelsens finansutskott som fastställer villkoren för deltagande i kommunkoncernens koncernkontosystem. Krav på säkerheter inom ramen för centralkontosystemets verksamhet ställs inte.

### **Aktiebolaget Stockholms Läns Landstings Internfinans**

Aktiebolaget Stockholms Läns Landstings Internfinans (i fortsättningen kallat Internfinans) bildades år 1992. Bolaget har till uppgift att vara internbank för landstinget och dess företag. Det skall på affärsmässiga grunder hjälpa landstingets förvaltningar och företag med en rad finansiella tjänster, som t.ex. att övervaka deras likviditet, placera överskottslikviditet, låna till investeringar samt förvaltning av landstingets skuld- respektive placeringsportfölj. Internfinans skall också administrera landstingets koncernkontosystem.

Landstingsstyrelsen beslutar om ramar för Internfinans externa upplåning. När externa lån skall tas upp måste förvaltningens resultatenheter gå via Internfinans. Räntan motsvarar den ränta som Internfinans erhåller på placerade likvida medel plus ett påslag för administrationskostnader.

Även landstingets helägda företag skall göra sin upplåning via Internfinans. Efter särskild prövning kan de i vissa fall få landstingets borgen för att ta upp lån på annat sätt. Bolaget skall i så fall betala ett pris för borgen som motsvarar marknadspriset för bankgaranti av motsvarande omfattning.

I placeringsfrågor agerar Internfinans externt för hela landstingets räkning på penning- och kapitalmarknaden. De nämnder eller styrelser som vill placera överskottslikviditet skall göra det via Internfinans.

Landstingets koncernkontosystem administreras av Internfinans. Systemet fyller samma funktion för landstingets olika enheter som en checkräkning för andra företag. Kommunens styrelse, nämnder och företag skall utnyttja koncernkontosystemet för betalningar. Denna samordning av betalningsströmmarna antas ge räntevinster.

**Internbanken i Göteborgs kommun**

I Göteborgs kommun finns en internbank, som skall svara för medelsförvaltningen och finansieringsbehovet i kommunens nämnder och företag. Enligt beslut av kommunfullmäktige skall internbanken erbjuda finansiella tjänster, som exempelvis in- och utlåning, checkkrediter, borgen, derivatinstrument och utländska betalningar, samt ha det övergripande ansvaret för kommunens koncernkontosystem.

De kommunala företagen i Göteborg har ett eget finansieringsansvar. Det innebär bl.a. att de har rätt att utnyttja konkurrerande anbud om dessa är fördelaktigare än koncernbankens. Utgångspunkten är dock att företagen i första hand skall anlita internbanken.

Samtliga nämnder och helägda kommunala företag i Göteborg skall delta i kommunens koncernkontosystem. Syftet är att ta tillvara kvittningsmöjligheter och därigenom sänka räntekostnaderna.



## 10 Utgångspunkter för kommunal finansiell samverkan

### 10.1 Inledning

I detta kapitel redovisar utredningen de utgångspunkter som skall beaktas under våra fortsatta överväganden. I avsnitt 10.2 behandlas de fördelar som kommuner och landsting kan vinna genom att samverka med varandra i sin finansiella verksamhet. I avsnitt 10.3 och 10.4 behandlas de särskilda intressen som kommuner och landsting respektive staten bör ha vid utformningen av kommunal finansiell samverkan.

### 10.2 Allmänt om värdet av finansiell samverkan

Finansieringsverksamheten i kommuner och landsting kan effektiviseras genom samverkan. Detta följer av de stordriftsfördelar som uppstår när flera parter sluter sig samman för att samarbeta i sin finansiella verksamhet. Genom att samverka kan upplåning ske i större volymer och med högre marknadsfrekvens, vilket ger möjligheter till förmånliga villkor.

Samverkan ger dessutom bättre möjligheter att skapa och bibehålla en hög kompetens i finansiella frågor samt att använda flera olika typer av kreditinstrument.

I utredningens direktiv framhåller regeringen att kommunernas och landstingens finansieringsverksamhet torde kunna effektiviseras ytterligare genom att samverkan underlättas. Enligt regeringen talar erfarenheterna från verksamheten i Kommuninvest i Sverige AB för att

kommuner och landsting genom att samverka exempelvis kan erhålla billigare krediter.

Utredningen delar regeringens utgångspunkt att finansieringsverksamheten i kommuner och landsting kan effektiviseras genom samverkan. Den förbättrade effektiviteten kan förväntas uppkomma till följd av de stordriftsfördelar som uppstår när flera parter sluter sig samman för att samarbeta i sin finansiella verksamhet. Värdet av dessa stordriftsfördelar varierar mellan kommunerna. Generellt bör gälla att fördelarna är störst för små och medelstora kommuner. Detta antagande vinner stöd av det förhållandet att främst små och medelstora kommuner har valt att delta i den samverkan som bedrivs i Kommuninvest i Sverige AB.

Ifrågavarande stordriftsfördelar gäller bl.a. möjligheten att erhålla förmånliga villkor vid upplåning. Genom att samverka kan kommuner och landsting gemensamt gå ut på marknaden och ta upp krediter i större volymer än om var och en agerar på egen hand. Med upplåning i större volymer följer bättre möjligheter att erhålla förmånliga villkor, i synnerhet om de samverkande parterna har en hög kreditvärdighet som kommuner och landsting normalt har. Samverkan skapar dessutom förutsättningar för en hög frekvens i upplåningen. En låntagare som ofta är aktiv på marknaden har bättre möjligheter att bli etablerad och välkänd bland kreditgivare och andra motparter än den som relativt sällan tar upp lån. Härav följer att en etablerad aktör har större möjligheter att vinna marknadens förtroende, vilket bör kunna leda till förmånligare villkor.

Finansiell samverkan mellan kommuner och landsting bör också ge bättre förutsättningar att skaffa och bibehålla en hög kompetens i finansiella frågor. Mindre och medelstora kommuner torde ha svårt att själva hålla sig med de specialkunskaper som fordras för att effektivt kunna verka på exempelvis den internationella kapitalmarknaden. Samverkan kan dessutom ge bättre möjligheter att använda flera olika typer av kreditinstrument. Så har exempelvis endast de allra största kommunerna haft reella möjligheter att på egen hand anskaffa medel genom att ge ut obligationer.

Kommuner och landsting kan skaffa erforderlig kompetens på andra sätt än genom att bygga upp en egen verksamhet i samverkan. Det enklaste sättet är naturligtvis att varje kommun och landsting var för sig köper de finansiella tjänsterna av banker och andra finansiella institut och därmed den kompetens och erfarenhet som redan finns hos dessa.

Alternativet att flera kommuner och landsting i samverkan bygger upp en egen verksamhet är naturligtvis förknippad med en alternativkostnad som skall jämföras med vad det kostar att köpa samma

tjänster från de finansiella instituten. Om kommunal samverkan kan leda till motsvarande eller lägre kostnader, så borde det vara till fördel inte bara för den kommunala sektorn. Även övriga kunder till banker och andra finansiella institut gagnas på sikt av ökad konkurrens. Det är emellertid nödvändigt att sådan samverkan bygger på konkurrensneutralitet. Ytterligare en effekt kan vara att eventuell vinst i fallet med egen verksamhet kan komma de samverkande kommunerna och landstingen tillgodo exempelvis i form av förmånligare villkor.

### 10.3 Särskilt om kommunernas och landstingens intressen

Det ligger i kommunernas och landstingens intresse att finansiell samverkan bygger på frivillighet och principen om kommunal självstyrelse. Det skall vara möjligt att bilda flera olika samverkansorgan med ett brett utbud av tjänster. Kommuner och landsting skall även vid samverkan kunna behålla rätten till självbestämmande i sin ekonomiska förvaltning.

Det ligger också i kommunernas och landstingens intresse att samverkan sker under så betryggande former som möjligt. Den verksamhet som får bedrivas i samverkan skall därför avgränsas med beaktande av både allmänna kommunalrättsliga principer och de risker som är förknippade med finansiell verksamhet. Verksamheten skall vidare bedrivas med ändamålsenliga regler för offentlighet och sekretess.

När det gäller kommunernas och landstingens intressen är det utredningens utgångspunkt att finansiell samverkan skall bygga på frivillighet och principen om kommunal självstyrelse. Det innebär bl.a. att det skall vara möjligt att bilda flera olika samverkansorgan samt att det inte skall vara obligatoriskt för någon kommun eller något landsting att delta. De bör dessutom så långt det är möjligt anförtrös att själva utforma sin samverkan på ett ändamålsenligt sätt.

En annan utgångspunkt är att kommuner och landsting även vid samverkan skall kunna behålla rätten till självbestämmande i sin ekonomiska förvaltning. Den finansiella verksamheten i varje kommun och landsting skall styras av beslut som fattas av kommunens respektive landstingets egna organ.

Det ligger också i kommunernas och landstingens intresse att deras finansiella samverkan skall ske under så betryggande former som



möjligt. Det bör därför tydligt anges inom vilka ramar som verksamheten får bedrivas. Inom dessa ramar bör möjligheterna till samverkan avse ett så brett utbud av finansiella tjänster som möjligt. Gränserna bör sättas med ledning av allmänna kommunalrättsliga principer samt med beaktande av de risker som är förknippade med finansiell verksamhet. Verksamheten måste dessutom underkastas ändamålsenliga regler i fråga om redovisning och revision. Därvid skall beaktas vad som utgör god sed för redovisningen i finansiella institut.

Ytterligare en utgångspunkt för utredningen som ligger i kommunernas och landstingens intresse är att den finansiella samverkan skall kunna bedrivas under ändamålsenliga regler om offentlighet och sekretess.

## 10.4 Särskilt om statens intressen

Kommuner och landsting utgör en väsentlig del av den offentliga sektorn och det ligger därmed i statens intresse att med en ändamålsenlig lagstiftning skapa förutsättningar för kommuner och landsting att effektivisera sin finansiella verksamhet genom samverkan. En utgångspunkt för utredningen är dock att staten inte har för avsikt att engagera sig ekonomiskt i samverkan eller på något annat sätt som medför risk för ökade statsutgifter.

Ytterligare intressen för staten är att samverkan bedrivs under stabila former och så att den bidrar till att främja sunda kommunala finanser. Staten har dessutom intresse av att öka konkurrensen på de finansiella marknaderna.

Det förtjänar att framhållas att merparten av kommunernas och landstingens verksamhet på ett eller annat sätt bärs upp av nationella och därmed statliga intressen. Så har staten genom lagstiftning ålagt kommuner och landsting att utföra angelägna samhällsfunktioner som exempelvis socialtjänst, sjukvård, skola och räddningstjänst. Kommuner och landsting utgör sålunda en väsentlig del av den offentliga sektorn och det ligger därmed i statens intresse att vidta åtgärder som underlättar för dem att effektivisera sin verksamhet.

I sammanhanget kan ett exempel ges för att belysa det ansvarsförhållande som anses föreligga mellan staten och landets kommuner och landsting. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 4.2 är det en allmän uppfattning i svensk rätt att kommuner och landsting inte kan gå i

konkurs. Om en krissituation uppkommer i en kommun är det därför troligt att den vänder sig till staten för att få hjälp. Det kan noteras att regeringen i budgetpropositionen för innevarande år avsatt 737 miljoner kronor för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter kan hamna i en särskilt svår ekonomisk situation. För åren 1999 och 2000 beräknar regeringen att sammanlagt en miljard kronor behöver avsättas för sådana bidrag (prop. 1997/98:1, Utgiftsområde 25, s. 17).

Av det ovan sagda följer att staten har intresse av att underlätta kommunernas och landstingens samverkan på det finansiella området. En utgångspunkt för utredningen är dock att staten inte har för avsikt att engagera sig i kommunernas finansiella samverkan på ett sådant sätt att det medför risk för ökade statsutgifter och att staten inte heller kommer att göra några ekonomiska åtaganden till förmån för kommunal finansiell samverkan. Denna utgångspunkt utesluter förslag som innebär att staten engagerar sig direkt i verksamheten genom att exempelvis stå för upplåning i ett organ liknande Riksgäldskontoret. Utredningen kommer inte heller att lämna förslag som innebär att staten på annat sätt engagerar sig som ägare av kommunala samverkansorgan eller att staten ställer ut garantier till förmån för sådana organ. Staten insats består i att med en ändamålsenlig lagstiftning skapa förutsättningar för en effektiv kommunal finansiell samverkan och en mångsidig finansiell marknad.

Ytterligare ett intresse för staten är att kommunal finansiell samverkan bedrivs under former som är förenliga med kravet på stabilitet i det finansiella systemet. Vidare gäller att finansiell samverkan bör utformas så att den bidrar till att främja sunda kommunala finanser. Det innebär bl.a. att det skall vara möjligt för de samverkande parterna att besluta om att en kommun eller ett landsting inte skall få delta i samverkan på grund av exempelvis för svag ekonomisk ställning. Det bör också vara möjligt för samverkansorganet att tillämpa olika villkor mellan dem som deltar i samverkan och att neka fortsatta krediter. Samverkan får inte underlätta för kommuner med svag ekonomi att underlåta att ta sig an sina problem. Enligt utredningens mening ligger det i statens intresse att så långt det är möjligt överlåta åt kommuner och landsting att bestämma hur samverkan skall utformas i ifrågavarande avseenden.

Staten har också ett intresse att skapa förutsättningar för en ökad konkurrens på de finansiella marknaderna. Härav följer att utredningens förslag inte bör begränsa kommunernas och landstingens frihet att samverka på det finansiella området genom exempelvis tvingande bestämmelser som gör det obligatoriskt att delta i samverkan eller som innebär att samverkan får utövas endast i ett begränsat antal samver-

kansorgan. Förslagen bör inte heller begränsa handlingsfriheten för dem som deltar i kommunal finansiell samverkan på så sätt att de i varje given situation är hänvisade enbart till samverkansorganet. Utgångspunkten bör i stället vara att de alltid skall kunna vända sig till andra aktörer på marknaden.

Avslutningsvis finns anledning att nämna den givna utgångspunkten att kommunal finansiell samverkan måste vara förenlig med EG:s bestämmelser om kreditinstitut, statsstöd samt konkurrensrätt.

## 11 Finansiell samverkan i kommunalförbund eller gemensam nämnd

### 11.1 Inledning

Enligt direktiven skall utredningen analysera om kommunalförbund kan vara en lämplig form för finansiell samverkan mellan kommuner och landsting. I detta kapitel skall frågan behandlas mot bakgrund av såväl den finansiella lagstiftningen som kommunallagens bestämmelser om kommunalförbund.

Inledningsvis finns anledning att kort beröra möjligheten att bedriva kommunal finansiell samverkan i den offentlighetsliga samverkansformen gemensam nämnd. Kommunallagens regler för denna samverkansform behandlas i avsnitt 2.3.3. Den gemensamma nämnden är inte en självständig juridisk person och den kan därför inte fatta beslut, anställa personal eller ingå avtal i eget namn. Nämnden skall i stället ses som en företrädare för de samverkande huvudmännen och den får ingå avtal för deras räkning. Härav följer bl.a. att den gemensamma nämnden inte har något eget ansvar gentemot externa avtalsparter för fullgörandet av avtal.

Enligt utredningens mening innebär det nu sagda att samverkansformen gemensam nämnd lämpar sig mindre väl för finansiell samverkan mellan kommuner och landsting.

## 11.2 Den finansiella lagstiftningen

Med gällande lagstiftning är det möjligt för kommuner och landsting att i kommunalförbund bedriva sådan verksamhet som avses i lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet. Verksamheten kan innefatta bl.a. upplåning, kreditgivning, betalningsförmedling och förvaring av värdepapper. Verksamheten skulle inte vara tillståndspliktig och inte heller stå under Finansinspektionens tillsyn. Däremot är det med gällande lagstiftning inte möjligt att i kommunalförbund bedriva bankrörelse, dvs. verksamhet i vilken det ingår inlåning på konto där behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel.

Med finansieringsverksamhet förstås bl.a. näringsverksamhet som har till ändamål att lämna kredit eller att ställa garanti för kredit. Finansieringsverksamhet får som regel bedrivas bara efter tillstånd av Finansinspektionen. Dock gäller enligt 3 § första punkten lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet att tillstånd inte krävs om verksamheten drivs av statlig eller kommunal myndighet. Enligt regeringsformens terminologi omfattar begreppet myndighet bl.a. samtliga kommunala organ med undantag för de beslutande församlingarna. Härav följer att kommuner och landsting utan krav på tillstånd kan samverka i kommunalförbund för att bedriva sådan verksamhet som anges i lagen om finansieringsverksamhet. Kommunalförbundet skulle därmed kunna exempelvis låna upp medel, bland annat genom att ge ut obligationer och andra jämförbara fordringsrätter, lämna och förmedla krediter, medverka vid finansiering, förmedla betalningar, lämna ekonomisk rådgivning och förvara värdepapper. Verksamheten skulle inte stå under Finansinspektionens tillsyn och ingenting i den finansiella lagstiftningen skulle hindra att förbundets tjänster erbjöds både åt medlemskommunerna och till andra. Däremot finns det kommunalrättsliga begränsningar för vilken verksamhet som kan bedrivas i kommunalförbund.

Som framgår av redogörelsen i kapitel 5 förstås med bankrörelse sådan verksamhet i vilken ingår att ta emot inlåning på konto, om behållningen är nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel. Av bankrörelselagen följer att det krävs tillstånd (oktroj) för att bedriva sådan rörelse och att endast banker kan få sådant tillstånd. Med bank förstås bankaktiebolag, sparbank och medlemsbank. Härav följer

att det med gällande lagstiftning inte är möjligt att ge kommunalförbund tillstånd att bedriva bankrörelse.

### 11.3 Kommunallagen

Sedan den 1 januari 1998 gäller nya bestämmelser om kommunalförbund. Lagändringarna innebär att kommunalförbund idag är en lämpligare form för finansiell samverkan mellan kommuner och landsting än tidigare.

Frågan om kommunalförbund är en lämplig form för kommunal finansiell samverkan måste emellertid bedömas även mot bakgrund av kommunallagens regler om laglighetsprövning. Enligt utredningens uppfattning utgör reglerna ett avgörande hinder mot att effektivt bedriva finansiell samverkan i kommunalförbund.

Utredningen föreslår därför en särskild offentlighetsrättslig form för finansiell samverkan mellan kommuner och landsting.

I detta avsnitt skall utredningen behandla frågan om kommunallagens bestämmelser om kommunalförbund är lämpliga för kommunal finansiell samverkan. Inledningsvis finns skäl att erinra om de överväganden som gjordes vid bildandet av Kommuninvest. Som framgår i avsnitt 9.2 bedömdes den dåvarande lagregleringen av kommunalförbund vara mindre ändamålsenlig. Det gällde bl.a. reglerna för in- och utträde och för ledningsorganisationen. Dessutom ansågs lagstiftningen innebära att det inte var möjligt att lämna över en uppgift till ett kommunalförbund utan att medlemskommunerna förlorade möjligheten att själva bedriva samma verksamhet.

Den 1 januari 1998 trädde en rad ändringar i lagstiftningen om kommunalförbund i kraft. Reglerna förenklades och fördes in i kommunallagen. Samtidigt fick förbundsordningen en starkare roll och för flera av de frågor som tidigare reglerades i lag gäller numera att de i stället kan regleras av parterna själva. Enligt utredningens mening finns det skäl att närmare överväga i vilken mån de nyligen genomförda lagändringarna har bidragit till att göra kommunalförbundet till en mer ändamålsenlig form för finansiell samverkan. Dessa överväganden görs i avsnitt 11.3.1. I avsnitt 11.3.2 behandlas kommunallagens regler om laglighetsprövning. I avsnitt 11.3.3 presenteras utredningens slutsatser i frågan om kommunalförbund är en lämplig form för finansiell samverkan.

### 11.3.1 Nya bestämmelser om kommunalförbund

I avsnitt 2.3.3 lämnas en närmare redogörelse för de nuvarande reglerna om kommunalförbund.

#### **Inträde**

Det är angeläget att reglerna för kommunal finansiell samverkan är sådana att de lämpar sig för samverkan mellan ett relativt stort antal deltagare och där medlemskader förändras sig över tiden. Det innebär bl.a. att det bör finnas tillgång till ett enkelt förfarande för att ansluta nya medlemmar. Tidigare gällde föga ändamålsenliga regler i detta avseende för kommunalförbunden. I 1957 års lag om kommunalförbund stadgades uttryckligen att vad som gällde för bildande av kommunalförbund skulle äga motsvarande tillämpning i fråga om ny medlems inträde (22 §). 1985 års kommunalförbunds lag stadgade i 1 kap. 7 § att förbundsordningen skulle antas av medlemmarna. I förarbetena uttalades därvid att det var självklart att även ändringar i förbundsordningen skulle antas av medlemmarna (prop. 1984/85:216 s. 31).

Sedan den 1 januari 1998 gäller följande för inträde. Kommunallagen innehåller inte några regler för hur ytterligare medlemskommuner kan anslutas till ett redan existerande kommunalförbund. I 3 kap. 28 § KL stadgas dock att förbundets medlemmar skall anges i förbundsordningen. Enligt 3 kap. 27 § KL fastställs förbundsordningen av förbundsmedlemmarnas fullmäktige. Däremot innehåller kommunallagen inte någon bestämmelse om hur förbundsordningen skall ändras, t.ex. för att ange nytillkomna medlemmar. I förarbetena uttalas dock att ändringar bör få göras på det sätt och vid den tidpunkt som medlemmarna kommer överens om. Det anges vidare att frågan inte behöver lösas i förbundsordningen samt att ändringar skall ske på samma sätt som då ett förbund bildas, om man inte har kommit överens om annat (prop. 1996/97:105 s. 65).

Av det nu sagda framgår att kommunallagen numera ger förbundsmedlemmarna frihet att själva reglera hur förbundsordningen skall ändras. De kan därmed själva bestämma ändamålsenliga regler för hur nya medlemskommuner kan anslutas till ett kommunalförbund för exempelvis finansiell samverkan.

### Utträde m.m.

Det är nödvändigt att finansiell samverkan mellan kommuner och landsting bedrivs under stabila former. Kreditgivare och andra intressenter måste kunna förlita sig på att samverkansorganet är beständigt över tiden även om förändringar sker i medlemskretsen. Fråga är om kommunallagens nuvarande reglering av utträde, likvidation och upplösning beträffande kommunalförbund är lämplig för samverkan på det finansiella området.

Tidigare gällde relativt komplicerade regler för en medlems utträde ur ett kommunalförbund. För förbund som var bildade för obestämd tid gällde dessutom att de skulle träda i likvidation viss tid efter uppsägningen, om inte medlemmarna avtalade om annat. I 1985 års kommunalförbunds lag fanns särskilda regler om förfarandet vid likvidation och upplösning.

Sedan den 1 januari 1998 gäller nya regler också för utträde. I 3 kap. 26 § KL stadgas att varje medlem har en ovillkorlig rätt att lämna förbundet samt att uppsägningstiden skall vara tre år, om inte kortare tid anges i förbundsordningen. Därjämte följer av 3 kap. 28 § KL att medlemmarna i förbundsordningen skall ange förfarandet vid en medlems utträde samt förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning. Det har således överlåtits åt förbundsmedlemmarna att själva bestämma vad som skall gälla i dessa avseenden. Det är därmed möjligt att utforma regelverket så att det i denna del lämpar sig för finansiell samverkan.

### Organisation

Sedan den 1 januari 1998 gäller nya regler även för kommunalförbundets organisation. I förarbetena uttalade regeringen att den tidigare ordningen ibland uppfattades som onödigt komplicerad och inte särskilt väl anpassad till dagens behov (prop. 1996/97:105 s. 70). Avsikten med de nyligen genomförda ändringarna var att ge förbundsmedlemmarna en så stor frihet som möjligt att välja hur förbundet skall organiseras. Lagregleringen innebär härvidlag endast att det måste finnas en beslutande församling, vilken skall tillsätta en styrelse och de övriga organ som behövs för att fullgöra kommunalförbundets uppgifter (3 kap. 25 § KL).

Kommunallagen ger således förbundsmedlemmarna en betydande frihet att själva utforma organisationen i ett kommunalförbund. Därmed bör organisationen kunna ges en sådan struktur att den lämpar sig för



samverkan även på det finansiella området. Ingenting hindrar att organisationen utformas så att den i allt väsentligt överensstämmer med vad som gäller i exempelvis ett aktiebolag. Av 3 kap. 28 § KL följer att organens befogenheter och inbördes förhållanden skall bestämmas av förbundsmedlemmarna i förbundsordningen.

### **Kompetensfördelningen mellan kommunalförbundet och dess medlemmar**

Som framhålls i avsnitt 10.3 bör det vara ett intresse för kommuner och landsting att samverkan på det finansiella området konstrueras så att de får möjlighet att behålla sin rätt till självbestämmande i sin ekonomiska förvaltning. De enskilda förbundsmedlemmarnas finansiella verksamhet måste även vid samverkan kunna styras av beslut som fattas av kommunens respektive landstingets egna organ. Fråga är om denna utgångspunkt kan tillgodoses om samverkan bedrivs i kommunalförbund.

Kommunalförbundet är en självständig offentlighetsjuridisk person som anses ha exklusiv kompetens att sköta de uppgifter som förbundsmedlemmarna har överlämnat till förbundet. Denna uppfattning innebär att förbundsmedlemmarna var för sig inte längre har befogenhet att sysselsätta sig med de uppgifter som har anförtrotts åt förbundet. Att så är fallet framgår inte direkt i lag och det finns därför skäl att redovisa hur denna uppfattning har växt fram.

Enligt 1919 års lag om kommunalförbund var det möjligt att anförtro både frivilliga och obligatoriska uppgifter åt ett kommunalförbund, såvida inte den obligatoriska uppgiften enligt lag skulle handhas av ett visst kommunalt organ. Därvid gällde att bildandet av ett kommunalförbund inte medförde att kommunala förpliktelser eller befogenheter fördes över från den enskilda medlemskommunen till förbundet. Bildandet av ett kommunalförbund var endast ett sätt för kommunerna att fullgöra sina uppgifter (prop. 1919 nr 310 s. 119 f.).

I och med införandet av 1957 års lag om kommunalförbund ändrades principen att medlemskap i ett kommunalförbund inte rubbade medlemmarnas författningensliga förpliktelser mot det allmänna och mot enskilda. Denna princip hade tidigare inneburit t.ex. att de kommuner som bildade kommunalförbund för att ombesörja brandförsvaret fortfarande enligt brandlagstiftningen ansågs skyldiga att hålla sig med egen brandstyrka. För att stärka förbundens ställning infördes den ordningen att medlemskommunernas rättigheter och skyldigheter fördes över till kommunalförbundet när det var fråga om obligatoriska

kommunala förvaltningsuppgifter (prop. 1957 nr 150 s. 99 f.). Detta åstadkoms genom en särskild bestämmelse (2 §), vilken stadgade att den specialreglering som fanns för en uppgift automatiskt blev gällande för förbundet i stället för de samverkande kommunerna eller landstingen. Därmed blev det möjligt för kommuner och landsting att fullgöra samtliga obligatoriska uppgifter genom att överlåta uppgiften till ett kommunalförbund. Bestämmelsen i 2 § i 1957 års kommunalförbunds lag motsvaras i dag av 3 kap. 22 § KL.

I förarbetena till 1985 års kommunalförbunds lag lämnades en redogörelse för tidigare gällande rätt. Därvid uttalades bl.a. att kommunalförbundet har karakteriserats som ett slags specialkommun, vilket har sin grund i bl.a. det förhållande att den specialreglering som kan finnas för en uppgift automatiskt blir gällande beträffande förbundet i stället för vederbörande kommuner eller landsting. Ur detta förhållande drogs slutsatsen att förbundsmedlemmarna var för sig inte längre har befogenhet att sysselsätta sig med en uppgift som har anförtrotts åt kommunalförbundet (prop. 1984/85:216 s. 60).

Frågan om kompetensfördelningen mellan kommunalförbundet och dess medlemmar behandlades inte i förarbetena till de ändringar i kommunallagen som trädde i kraft den 1 januari 1998. Det är i sammanhanget ändå värt att notera att ändringarna bl.a. innebar att förbundsmedlemmarna fick ökad frihet att bestämma kommunalförbundets ändamål. Regeringen framhöll därvid den frihet som kommunerna har att organisera sin verksamhet. Enligt regeringen bör kommunerna därför få lämna över till kommunalförbund att sköta hela verksamheter eller verksamhetsgrenar. Ändringarna innebar vidare att det blev möjligt med samverkan för uppgifter som inte i alla delar är gemensamma för förbundsmedlemmarna. Regeringen framhöll att det enda krav som bör ställas på den verksamhet man vill samverka om i kommunalförbund är att uppgiften faller inom den överlämnande kommunens eller det överlämnande landstingets kompetens (prop. 1996/97:105 s. 67 f.).

I sammanhanget bör noteras att ordalydelsen i 3 kap. 20 § KL, enligt vilken kommuner och landsting får *lämna över* vården av sina angelägenheter till kommunalförbund, infördes som en nyhet den 1 januari 1998 utan några kommentarer av intresse i förevarande sammanhang. Lydelserna i de tidigare kommunalförbunds lagarna var att kommuner och landsting fick sluta sig samman till kommunalförbund för att *ha hand om* kommunala angelägenheter eller liktydiga formuleringar. Det kan dessutom noteras att samma uttryck används i 20 § som i 3 kap. 16 § KL, enligt vilken kommuner och landsting får lämna över vården av vissa kommunala angelägenhet till bl.a. företag och enskilda.

Enligt utredningens uppfattning följer av det ovan sagda att det inte är helt klarlagt om det är möjligt för kommuner och landsting att bedriva finansiell samverkan i kommunalförbund — utan att de var och en förlorar möjligheten att själva besluta om sin ekonomiska förvaltning. Som rättstillämpningen har utvecklats finns det tecken som tyder på att de tappar kompetens. De kommuner och landsting som ändå väljer att bedriva finansiell samverkan i kommunalförbund måste i förbundsordningen klart ange kompetensfördelningen mellan sig och förbundet.

### 11.3.2 Kommunallagens regler om laglighetsprövning

Av det hittills sagda följer att flera av de invändningar som tidigare fanns mot att bedriva finansiell samverkan i kommunalförbund har undanröjts genom de lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1998. Fråga är om kommunallagen innehåller några andra bestämmelser som hindrar att finansiell samverkan sker i kommunalförbund. Av särskilt intresse är därvid reglerna om laglighetsprövning.

Med laglighetsprövning avses den prövning av kommunala beslut som görs av domstol efter överklagande. Prövningen avser endast lagligheten i det överklagade beslutet, inte dess lämplighet. Reglerna finns i 10 kap. KL och omfattar bl.a. beslut som fattas i kommunalförbund. De beslut som kan överklagas är samtliga beslut som har fattats av den beslutande församlingen samt beslut som har fattats av förbundsstyrelsen eller av en annan nämnd eller partsammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art. Dessutom får överklagande ske av sådana beslut som revisorerna fattar om sin förvaltning. Prövningen får påkallas av varje medlem av de kommuner eller landsting som ingår i förbundet samt av förbundsmedlemmarna.

I 10 kap. 8 § KL anges under vilka förutsättningar som ett överklagat beslut skall upphävas. Så skall ske om beslutet inte har tillkommit i laga ordning. Med detta uttryck avses procedurfel i samband med beslutets tillkomst, som exempelvis att ärendet inte varit föremål för erforderlig beredning. Vidare skall det överklagade beslutet upphävas om det hänförs till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget. Ytterligare grunder för att upphäva ett överklagat beslut är att det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller att beslutet strider mot lag eller annan författning.

Enligt utredningens mening utgör kommunallagens regler om laglighetsprövning ett avgörande hinder mot att bedriva en effektiv

finansiell samverkan i kommunalförbund. För att samverkan skall kunna bedrivas effektivt fordras bl.a. att verksamheten har en ändamålsenlig ledning. Beslut måste kunna fattas och verkställas snabbt och kreditgivare och andra motparter måste kunna utgå från att fattade beslut inte upphävs. Kraven i dessa hänseenden är högre vid finansiell verksamhet än vid sådan verksamhet som traditionellt bedrivs av kommunalförbund. Det är vid finansiell verksamhet knappast tillrådligt med en ordning som innebär att exempelvis styrelsens placerings- eller upplåningsbeslut kan överklagas till domstol. En förutsättning för att samverkan skall kunna bedrivas effektivt i kommunalförbund är därför att reglerna om laglighetsprövning kan modifieras. Fråga är emellertid om det i kommunallagen lämpligen bör införas särskilda regler som gäller endast kommunalförbund för finansiell samverkan.

Kommuner och landsting är offentligrättsliga subjekt, vilka har anförtrots viktiga offentliga förvaltningsuppgifter. Härav följer att deras verksamhet måste underkastas en viss kontroll från såväl statens som medborgarnas sida. Denna kontroll sker bl.a. genom den laglighetsprövning som äger rum i domstol efter överklagande av beslut som har fattats i kommuner och landsting. Kommunallagens regler om laglighetsprövning innebär att även beslut som har fattats i kommunalförbund kan bli föremål för sådan prövning. Samverkan i kommunalförbund ger möjlighet för kommuner och landsting att lämna över vården av en eller flera av sina angelägenheter till förbundet och det vore därför inte rimligt om möjligheterna att få till stånd en laglighetsprövning minskade till följd av ett sådant överlämnande.

Den verksamhet som skulle bedrivas av kommunalförbund för finansiell samverkan är av en annan karaktär än de uppgifter som hittills utförts av kommunalförbund. Ett gemensamt drag hos i stort sett alla befintliga kommunalförbund är att de bedriver olika slags serviceverksamhet med direkt inriktning mot kommunmedlemmarna. Verksamheten i ett kommunalförbund för finansiell samverkan skulle däremot utgöra ett slags interkommunal ekonomisk stödfunktion för övrig verksamhet i de samverkande kommunerna och landstingen. Till detta kommer, som tidigare har framhållits, det förhållandet att finansiell samverkan inte bör innebära att de samverkande kommunerna eller landstingen förlorar någon rätt till självbestämmande över sin ekonomiska förvaltning. Denna skall även vid samverkan styras av beslut som fattas av kommunens egna organ.

Vad som nu har sagts innebär att behovet av laglighetsprövning vid finansiell samverkan inte vilar på samma principiella grund som när det är fråga om traditionell kommunal verksamhet i ett kommunalförbund. Denna omständighet utgör skäl mot att i kommunallagen införa särskilda

regler för laglighetsprövning av beslut som har fattats i kommunalförbund för finansiell samverkan. Därtill skall läggas att den samverkan det nu är fråga om kommer att utgöra en begränsad del av all den verksamhet som omfattas av kommunallagens bestämmelser. Det är därför knappast motiverat att tynga kommunallagens kapitel om laglighetsprövning med särregler för enbart denna verksamhet.

### 11.3.3 Slutsatser

Enligt utredningens mening finns det ingenting i kommunallagen som utgör ett absolut hinder mot att kommuner och landsting bedriver finansiell samverkan i kommunalförbund. Därvid finns anledning att särskilt framhålla förbundsmedlemmarnas ökade möjligheter att efter lagändringarna den 1 januari 1998 själva fastställa formerna för samverkan och dess ändamål. Även med beaktande av dessa lagändringar är det emellertid förenat med svårigheter att effektivt bedriva finansiell samverkan enligt kommunallagens nuvarande regler om kommunalförbund. Svårigheterna uppkommer främst till följd av bestämmelserna om laglighetsprövning.

Det ovan sagda utgör, mot bakgrund av vad som anförs i direktiven, skäl för att föreslå en särskild offentlighetsrättslig form för finansiell samverkan mellan kommuner och landsting.

## 12 Samverkan i kommunala finansförbund

### 12.1 Inledning

Kommunala finansförbund föreslås bli en offentligrättslig form för finansiell samverkan mellan kommuner och landsting. Förbundet blir en självständig juridisk person med egen rättshandlingsförmåga.

I föregående kapitel analyserar utredningen möjligheterna att bedriva finansiell samverkan i kommunalförbund enligt kommunallagens nuvarande regler. Slutsatsen blev bl.a. att reglerna om laglighetsprövning utgör ett avgörande hinder mot att effektivt bedriva sådan samverkan. Även möjligheten att bedriva finansiell samverkan i gemensam nämnd berörs i föregående kapitel. Mot bakgrund av direktiven konstateras att utredningen bör föreslå en särskild offentligrättslig form för finansiell samverkan mellan kommuner och landsting. Denna skall i det följande benämnas *kommunala finansförbund*.

I detta kapitel skall utredningen överväga hur lagstiftningen för kommunala finansförbund bör utformas. Det finns redan nu skäl att framhålla att denna i långa stycken kan bygga på samma grund som lagstiftningen för kommunalförbund. Finansförbundet skall således vara en offentligrättslig form för samverkan. Medlemskap skall vara förbehållet kommuner och landsting och finansförbundet skall vara en självständig juridisk person med egen rättshandlingsförmåga. Samverkan skall bygga på frivillighet och lagstiftningen bör ha som utgångspunkt att så långt det är möjligt överlåta åt de samverkande parterna att själva reglera sin samverkan.

Kommunala finansförbund är således en offentligrättslig form för samverkan mellan kommuner och landsting. Det innebär att åtskilliga av

kommunallagens bestämmelser skall äga tillämpning på förbunden. När det gäller förbundens interna ekonomiska förvaltning skall bestämmelserna i kommunallagens åttonde kapitel gälla i tillämpliga delar för den ekonomiska förvaltningen, medelsförvaltningen, budgetens innehåll, budgetprocessen, utgiftsbeslut under året samt förbud mot pantsättning.

## 12.2 Samverkan på frivillig grund

|  |
|--|
| Samverkan i kommunala finansförbund skall bygga på frivillighet. |
|--|

Samverkan i kommunala finansförbund skall bygga på frivillighet. Det innebär bl.a. att kommuner och landsting skall ha möjlighet att fritt bilda sådana förbund. Lagstiftningen skall därför vara generell i den meningen att möjligheten att bilda finansförbund inte är begränsad till ett visst antal förbund.

Principen om frivillighet innebär vidare att det aldrig skall vara obligatoriskt för någon kommun eller något landsting att vara medlem i ett kommunalt finansförbund. Varje fullmäktigeförsamling skall självständigt besluta om huruvida kommunen eller landstinget skall ansöka om inträde. Lagstiftningen bör å andra sidan inte innebära att kommuner och landsting har en ovillkorlig rätt att ansluta sig till de förbund som har bildats. Varje finansförbund skall kunna ställa upp villkor för inträde och medverkan i förbundet. Härav följer att det måste vara möjligt att förvägra vissa kommuner eller landsting inträde samt att utesluta dem som inte längre uppfyller villkoren.

Principen om frivillighet innebär slutligen att varje förbundsmedlem skall ha en absolut rätt att efter viss uppsägningstid lämna finansförbundet genom utträde. Frågan om utträde behandlas vidare i avsnitt 12.13.

## 12.3 Bildande av kommunala finansförbund

Ett kommunalt finansförbund är bildat när förbundsordningen har antagits av medlemmarnas fullmäktigeförsamlingar eller vid den senare tidpunkt som anges i förbundsordningen. Förbundet förvärvar rättskapacitet i samma ögonblick som det är bildat.

Frågan när ett kommunalt finansförbund skall anses bildat hänger nära samman med frågan när förbundet får rättskapacitet, det vill säga förmåga att som självständig juridisk person förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. I detta avsnitt skall utredningen överväga huruvida det bör framgå direkt av lag när förbundet skall anses bildat samt om förbundet skall erhålla rättskapacitet redan i och med bildandet.

Det finns skäl som talar för att det direkt av lag bör framgå såväl när ett finansförbund är bildat som när det får rättskapacitet. Det finns bland exempelvis kreditgivare ett behov av tydlighet på denna punkt. I sammanhanget finns anledning att kortfattat redogöra för vad som gäller för de associationsformer i vilka verksamhet får bedrivas enligt lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet. Ett aktiebolag bildas genom beslut som fattas på konstituerande stämma, men bolaget får rättskapacitet först när det har registrerats hos Patent- och registreringsverket. Av lagen om ekonomiska föreningar följer att en ekonomisk förening skall registreras och att den först därefter får rättskapacitet.

Behovet av att tydligt ange när ett kommunalt finansförbund är bildat och får rättskapacitet måste vägas mot intresset av att inte komplicera förfarandet vid bildandet av kommunala finansförbund. Intresset av ett enkelt förfarande är särskilt stort vid bildandet av förbund med många medlemmar. Enligt utredningens uppfattning är intresset av ett enkelt förfarande så starkt att det bör överlåtas åt finansförbundets medlemmar att själva bestämma när förbundet skall vara bildat. I enlighet med vad som uttalades av Konstitutionsutskottet i betänkandet 1996/97:KU20 Kommunal samverkan bör dock av lag framgå vad som skall gälla om inte förbundsmedlemmarna har tagit ställning i frågan. I lag bör därför anges att finansförbundet är bildat när förbundsordningen har antagits av förbundsmedlemmarna eller vid den senare tidpunkt som medlemmarna anger i förbundsordningen. Förslaget överensstämmer med vad som gäller för bildandet av kommunalförbund.

Enligt utredningens uppfattning bör kommunala finansförbund erhålla rättskapacitet i samma ögonblick som de bildas. Något krav på registrering bör inte ställas, bl.a. mot bakgrund av finansförbundets



offentlighetsrättsliga ställning och den kommunala självstyrelsen. Ytterligare ett skäl mot krav på registrering är att en sådan ordning skulle göra det nödvändigt med särskilda bestämmelser om förbundets rättskapacitet under tiden mellan bildandet och registreringen. Enligt utredningens mening saknas det bärande skäl för att på så sätt komplicera lagstiftningen.

Inför bildandet av ett kommunalt finansförbund kan det finnas behov av att vidta olika förberedande åtgärder, som t.ex. att rekrytera personal och ingå avtal av olika slag. Sådana åtgärder kan behöva vidtas under tiden från beslutet att bilda förbundet till dess att förbundet formellt är bildat. Det bör därför vara möjligt att inrätta ett interimorgan för att företräda förbundet under denna mellantid. Uppgifterna för ett sådant organ kan variera, men det bör särskilt framhållas att det inte får bedriva den finansiella verksamhet för vilket förbundet bildas.

## 12.4 Relationen mellan förbundet och dess medlemmar

De kommuner och landsting som samverkar i kommunala finansförbund skall behålla rätten till självbestämmande i sin ekonomiska förvaltning. Denna skall styras av beslut som fattas självständigt och med full handlingsfrihet av kommunernas och landstingens egna organ.

Som utredningen redan har framhållit i avsnitt 10.3 bör det vara en utgångspunkt för kommuner och landsting att de även vid samverkan skall kunna behålla rätten till självbestämmande i sin ekonomiska förvaltning. Den finansiella verksamheten i varje kommun och landsting skall styras av beslut som fattas självständigt och med full handlingsfrihet av kommunens respektive landstingets egna organ. Medlemskap i ett kommunalt finansförbud skall således inte innebära att förbundsmedlemmarna överlåter åt förbundet att besluta över deras ekonomiska förvaltning. Denna utgångspunkt är så väsentlig för utredningens fortsatta överväganden, att det bör slås fast i lag att varje förbundsmedlem själv skall ha hand om sin egen ekonomiska förvaltning i enlighet med vad som föreskrivs i kommunallagen. Det innebär att de inte får överlåta åt ett finansförbund att besluta över deras finansiella verksamhet.

Med nu angiven utgångspunkt skall finansförbundens uppgift vara att erbjuda sina tjänster åt medlemmarna i konkurrens med andra aktörer på

marknaden. Detta kan illustreras med följande exempel, som visar förfarandet när en medlemskommun tar upp lån. — Beslutet om att låna skall fattas självständigt av kommunen. Den avgör dessutom när det skall ske och vilka villkor som är godtagbara för kommunen. Sedan erforderliga beslut har fattats, får kommunen i vanlig affärsmässig ordning upphandla den efterfrågade krediten. Det innebär att kommunen riktar förfrågningar till flera aktörer på marknaden, varav finansförbundet kan vara en. Efter sedvanliga förhandlingar skall kommunen fritt kunna välja om man skall låna av förbundet eller av någon av de andra som har erbjudit sig att lämna den efterfrågade krediten. Medlemskapet i förbundet utgör därvid inte någon begränsning av kommunens handlingsfrihet. Det är snarare så att medlemskapet ökar kommunens handlingsfrihet genom att erbjuda ytterligare ett alternativ vid upphandlingen. Upptagandet av krediten sker på samma sätt oavsett om valet av kreditgivare har fallit på förbundet eller exempelvis en bank.

Förbundsmedlemmarna skall således även vid samverkan självständigt besluta över sin ekonomiska förvaltning. Det hindrar emellertid inte att de genom särskilda överenskommelser ger förbundet i uppdrag att utföra vissa tjänster åt dem. Genom avtal kan förbundet få i uppdrag att exempelvis utföra kapitalförvaltningstjänster. Ett sådant avtal mellan en förbundsmedlem och finansförbundet har inte någon annan innebörd än motsvarande avtal mellan exempelvis en kommun och en bank.

Avslutningsvis finns anledning att i detta sammanhang beröra lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och frågan om det krävs att förbundsmedlemmarna följer det i lagen angivna förfarandet vid upphandling när de önskar ta finansförbundets tjänster i anspråk. Det kan därvid anmärkas att en kommun och dess företag är att betrakta som olika upphandlande enheter. Det innebär att köp som kommunen önskar göra från företaget måste föregås av upphandling i enlighet med bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling.

Nämnden för offentlig upphandling har på uppdrag av regeringen nyligen utrett frågan om vilka möjligheter det finns för kommuner och landsting att genomföra köp av tjänster från sina företag utan att upphandlingsreglerna i lagen om offentlig upphandling blir tillämpliga. Nämnden menar att dessa möjligheter är begränsade. Nämnden pekar vidare på att vissa definitioner i lagen dock avviker från den EG-rättsliga regleringen. Det finns ett visst stöd för en tolkning av EG-direktiven som innebär att det är möjligt för kommuner och landsting att utan upphandlingsförfarande ingå avtal med sina helägda företag under förutsättning att företaget i fråga uteslutande levererar till ägaren. I EG-domstolen ligger för avgörande inom kort ett för frågeställningen

intressant mål. Frågan bereds i avvaktan på domen vidare inom Regeringskansliet.

Det förhållandet att det kommunala finansförbundet är en självständig juridisk person i förhållande till sina medlemmar skulle kunna tala för att de också är olika upphandlande enheter och att reglerna i lagen om offentlig upphandling således skall tillämpas. Utredningen väljer dock att inte ta slutlig ställning i denna fråga utan hänvisar till det arbete som pågår inom Inrikesdepartementet.

## 12.5 Förbundsordning

I varje kommunalt finansförbund skall det finnas en förbundsordning, vilken antas och ändras genom samstämmiga beslut i förbundsmedlemmarnas fullmäktigeförsamlingar.

Det skall i varje kommunalt finansförbund finnas en förbundsordning, vilken fastställs av förbundsmedlemmarnas fullmäktigeförsamlingar. Förbundsordningen skall vara förbundets grundläggande stadga på samma sätt som för ett kommunalförbund. I lag får anges vilka frågor som måste regleras i förbundsordningen. Därvid bör bestämmelsen i allt väsentligt kunna utformas i enlighet med vad som gäller för förbundsordningen i kommunalförbund enligt 3 kap. 28 § KL. Vad som skall regleras i förbundsordningen framgår delvis av utredningens fortsatta överväganden i detta kapitel. I författningskommentaren lämnas en närmare redogörelse i frågan. Det bör dock framhållas att förbundsmedlemmarna självfallet skall ha möjlighet att i förbundsordningen reglera även andra frågor än de som är obligatoriska enligt lag.

Förbundsordningen skall vid bildandet av kommunala finansförbund fastställas genom samstämmiga beslut i förbundsmedlemmarnas fullmäktigeförsamlingar. Förbundsordningen utgör den grundläggande stadgan i varje finansförbund och ändringar i den får därför inte ske på annat sätt än genom samstämmiga beslut i förbundsmedlemmarnas fullmäktigeförsamlingar.

## 12.6 Organisation och ledning

I kommunala finansförbund skall finnas förbundsfullmäktige och förbundsstyrelse. Förbundsmedlemmarna får bestämma vilka andra nämnder och övriga organ som skall ingå i förbundets organisation.

Förbundsfullmäktige skall fatta beslut i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för förbundsmedlemmarna. Hanteringen av den löpande verksamheten anförtros åt förbundsstyrelsen. I övrigt överläts åt förbundsmedlemmarna att själva bestämma de olika organens befogenheter och inbördes förhållanden.

Kommunallagen innehåller regler som syftar till att säkerställa medborgarnas inflytande och kontroll över den verksamhet som bedrivs i kommuner och landsting. En särskild fråga är hur medborgarnas representation kan säkerställas på ett demokratiskt godtagbart sätt vid samverkan mellan kommuner och landsting. För kommunalförbund gäller att samtliga förbundsmedlemmar skall vara representerade i den beslutande församlingen (3 kap. 23 § tredje stycket KL). Dessutom finns regler om vilka som kan väljas till kommunalförbundets olika organ (4 kap. 23 a § KL). Reglerna har bedömts nödvändiga för att åstadkomma ett godtagbart samband mellan förbundsmedlemmarna och förbundets ledning och de skall ses mot bakgrund av 1 kap. 7 § regeringsformen, som stadgar att beslutanderätten i kommuner och landsting utövas av valda församlingar.

Enligt utredningens mening bör lagstiftaren ange endast vissa grundläggande drag i finansförbundets organisation. I förbunden skall alltid finnas en beslutande församling — förbundsfullmäktige — samt ett organ som svarar för verkställighet och förvaltning — förbundsstyrelsen. I övrigt bör lagstiftaren överlåta att medlemmarna själva bestämma vilka nämnder och andra organ som skall ingå i förbundets organisation.

När det gäller fördelningen av olika uppgifter mellan förbundsfullmäktige, förbundsstyrelse, nämnder och övriga organ samt deras inbördes förhållanden bör lagstiftaren endast ange vissa huvuddrag. I lag bör slås fast att förbundsfullmäktige skall fatta beslut i ärenden av mer grundläggande betydelse för finansförbundet. Inom detta område faller ärenden som avser bl.a. fastställandet av mål och riktlinjer för förbundets verksamhet, budget och andra ekonomiska frågor av stor betydelse, val av förtroendevalda, fastställandet av årsredovisning och ansvarsfrihet och liknande frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för förbundet. Däremot får hanteringen av den löpande verksamheten i kommunala finansförbund anförtros åt förbundsstyrelsen. I lag bör därför anges att styrelsen skall fatta beslut i frågor som rör verkställighet och förvaltning. I övrigt bör lagstiftaren

överlåta att medlemmarna att själva bestämma de olika organens befogenheter och inbördes förhållanden. Det innebär bl.a. att förbundsfullmäktige får delegera ärenden eller grupper av ärenden som inte är av principiell betydelse eller annars av större vikt till styrelsen, någon övrig nämnd eller annat organ.

## 12.7 Val av ledamöter och ersättare

Varje förbundsmedlem skall vara representerad i förbundsfullmäktige med minst en ledamot och en ersättare. Dessa utses av förbundsmedlemmarnas fullmäktigeförsamlingar och valbar är den som är ledamot eller ersättare i den egna fullmäktigeförsamlingen.

Förbundsfullmäktige skall utse ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen och i övriga nämnder och andra organ till det antal som anges i förbundsordningen. Kretsen av valbara än större än vid val till förbundsfullmäktige. Den som skall ingå i förbundsstyrelsen måste ha de insikter och den erfarenhet som uppdraget kräver.

När det gäller val av ledamöter och ersättare till förbundsfullmäktige måste den ovan nämnda bestämmelsen i 1 kap. 7 § regeringsformen beaktas så att sambandet mellan förbundsmedlemmarnas direktvalda fullmäktigeförsamlingar och finansförbundets ledning säkerställs. Ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige skall utses av de samverkande kommunernas och landstingens fullmäktigeförsamlingar. Varje förbundsmedlem skall vara representerad i förbundsfullmäktige med minst en ledamot och en ersättare. Förbundsmedlemmen får till ledamot och ersättare i förbundsfullmäktige välja någon av dem som är ledamot eller ersättare i den egna fullmäktigeförsamlingen. Vidare bör lagen (1992:339) om proportionellt valsätt göras tillämplig på ifrågasvarande val. I övrigt bör lagstiftaren överlåta åt förbundsmedlemmarna att i förbundsordningen närmare ange vad som skall gälla i fråga om antal ledamöter och ersättare i förbundsfullmäktige och hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade.

En av de frågor som kan regleras i förbundsordningen är mandatidens längd för dem som har valts till ledamöter eller ersättare i förbundsfullmäktige. I lag bör anges att mandatperioden skall vara fyra år, om inte förbundsmedlemmarna har bestämt kortare tid i förbundsordningen. Mandatperioden skall räknas från och med den 1 januari året efter det år då ordinarie val till förbundsfullmäktige har hållits i

förbundsmedlemmarnas fullmäktigeförsamlingar, om inte annat har bestämts i förbundsordningen.

Ledamöter och ersättare i förbundsstyrelsen och i finansförbundets övriga nämnder och andra organ väljs av förbundsfullmäktige. Antalet ledamöter och ersättare skall anges i förbundsordningen. Mandattiden skall bestämmas av förbundsfullmäktige. Lagen (1992:339) om proportionellt valsätt skall tillämpas även vid ifrågavarande val.

Det finns i förevarande sammanhang anledning att erinra om den finansiella lagstiftningens krav på dem som skall ingå i ledningen av finansiella institut. Enligt lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet gäller att tillstånd att driva finansieringsverksamhet får meddelas endast om de som skall ingå i företagets styrelse och vara verkställande direktör eller dennes ställföreträdare har de insikter och den erfarenheter som måste krävas av dem som deltar i ledningen av ett kreditmarknadsföretag. De skall dessutom även i övrigt vara lämpliga för uppgiften. Enligt utredningens mening bör motsvarande krav ställas på dem som skall leda verksamheten i ett finansförbund. I lag bör därför anges att de som ingår i finansförbundets styrelse skall ha de insikter och den erfarenhet som förbundets verksamhet kräver och även i övrigt vara lämpliga för uppdraget. Det är angeläget att det i styrelsen finns insikter i och erfarenheter av såväl finansiell verksamhet som kommunal förvaltning.

För att underlätta rekryteringen av lämpliga personer till finansförbundets styrelse, övriga nämnder och andra organ bör kretsen av valbara personer vara vidare än när det gäller val till förbundsfullmäktige. Enligt utredningens mening bör den som har fyllt 18 år senast på valdagen och som är medborgare i Sverige eller som har varit folkbokförd här i landet under en tid av minst tre år i följd före valdagen vara valbar. Även den som har fyllt 18 år och som är medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater, Norge eller Island bör vara valbar till ledamot eller ersättare i finansförbundets styrelse, andra nämnder eller övriga organ.

## 12.8 Gränser för verksamheten

I lag skall anges vilken verksamhet som får bedrivas i kommunala finansförbund. De får

- låna upp medel i eget namn
- lämna och förmedla krediter till medlemmarna och deras företag
- ta emot likvida medel på konto från medlemmarna och deras företag
- förvalta tillgångar åt medlemmarna och deras företag
- lämna rådgivning åt medlemmarna och deras företag.

En central fråga för utredningen är vilken verksamhet som kommunala finansförbund skall få bedriva. Frågan har direkt betydelse för i vilken mån kommunala finansförbund skall underkastas bestämmelser om bl.a. tillståndskrav, tillsyn och kapitalisering motsvarande vad som gäller för banker och andra finansiella institut. Det bör därför i lag tydligt anges vilken verksamhet som kommunala finansförbund får bedriva. Varje finansförbund skall naturligtvis fritt kunna besluta om vilken eller vilka av de tillåtna verksamheterna som förbundet skall ägna sig åt. Däremot får de inte besluta om att gå utanför det tillåtna verksamhetsområdet.

När det i det följande talas om medlemmarnas företag avses sådana företag som behandlas i 3 kap. 16 § KL och i vilka en eller flera förbundsmedlemmar utövar ett rättsligt bestämmande inflytande av det slag som anges i 1 kap. 9 § SekrL.

Kommunala finansförbund skall lämna och förmedla krediter till sina medlemmar och deras företag. Enligt utredningens mening bör, på skäl som anförs nedan, kreditgivningen begränsas till medlemskretsen.

Kommunala finansförbund måste naturligtvis ha möjligheter att kostnadseffektivt skaffa kapital till sin utlåningsverksamhet. Det bör kunna ske genom upplåning i eget namn från medlemmar och andra. Upplåningen bör kunna ske bl.a. genom att förbunden ger ut obligationer eller jämförbara fordringsrätter. Enligt utredningens mening bör inte lagstiftaren begränsa förbundens upplåning till endast vissa marknader eller vissa låneinstrument. Behovet av sådana begränsningar får bedömas av förbundsmedlemmarna själva.

Med tanke på den finansiella verksamhet som kommunala finansförbund kommer att bedriva bör det finnas enkla och effektiva rutiner för hantering av kassaflöden. I stället för att kontanta medel alltid skall slussas till/från förbundsmedlemmarnas kassor, kan effektivitetsskäl tala för att de kontanta medlen handhas av finansförbundet. På så sätt kan medlemmarna låta sina kontanta medel stå inne hos finansförbundet för att användas för kommande betalningar. Det bör därför vara möjligt för förbunden att ta emot likvida medel på konto från medlemmarna och deras företag.

Kommunala finansförbund bör kunna förvalta medlemmarnas och deras företags tillgångar. Behovet hos kommuner och landsting av bl.a. kapitalförvaltningstjänster kan förväntas öka i framtiden till följd av det lagstadgade kravet på ekonomisk balans, vilket allmänt antas leda till ett förbättrat finansiellt sparande i den kommunala sektorn. Härtill kommer de redovisningsmässiga avsättningar som kommuner och landsting behöver göra för att fullgöra sina pensionsåtaganden. Kommuner och landsting bör kunna samverka i förvaltningen av sina likvida reserver och andra tillgångar. Kommunala finansförbund bör ha möjlighet att för medlemmarnas och deras företags räkning, men i förbundets namn, handla med finansiella instrument utan att förbundet anses bedriva tillståndspliktig värdepappersrörelse. Förbundet kan således i eget namn vända sig till olika värdepappersinstitut för att köpa och sälja finansiella instrument som det handhar i sin förvaltning åt en förbundsmedlem eller dess företag. Det betyder emellertid inte att kommunala finansförbund kan erbjuda sina tjänster på värdepappersmarknaden. För sådana tjänster krävs tillstånd enligt lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.

Kommunala finansförbund bör slutligen kunna lämna rådgivning i administrativa och ekonomiska frågor åt medlemmarna och deras företag.

Som framgår av det hittills sagda bör finansförbundens verksamhet begränsas så att tjänsterna får erbjudas enbart till medlemmarna och deras företag. Denna begränsning motiveras av såväl kommunalrättsliga principer som av intresset att inte försvåra samverkan i finansförbund genom att underkasta förbunden krav på visst kapital eller andra skyddsregler av det slag som finns i den finansiella lagstiftningen.

Kommunallagens andra kapitel innehåller bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter. Dessa begränsas av ett antal kommunalrättsliga principer, vilka behandlas i avsnitt 2.1. Enligt utredningens mening bör dessa principer gälla även för den verksamhet som bedrivs i kommunala finansförbund. Det innebär att finansförbund får bedriva endast sådan verksamhet som faller inom medlemskommunernas kompetens och som därmed är en kommunal angelägenhet i kommunallagens mening. Verksamheten bör därför riktas enbart till medlemskretsen.

Som framgår av kapitel 5 innehåller den finansiella lagstiftningen regler om bl.a. tillståndskrav, tillsyn och krav på kapital. Reglerna motiveras av intresset av att skydda det finansiella systemets stabilitet, sundhet och effektivitet. Inlåning från allmänheten har ansetts särskilt skyddsvärd, då bankernas inlåningskonton utgör basen för det allmänna betalningssystemet. Bankernas ensamrätt till inlåning motiveras dessutom av ett intresse att skydda insättarna, vilka är beroende av att de



företag som förvaltar deras transaktions- och sparmedel drivs under stabila former.

Med den föreslagna avgränsningen av finansförbundens verksamhetsområde saknas det, enligt utredningens uppfattning, skäl att underkasta förbunden tillståndskrav, tillsyn eller krav på kapital av en viss storlek. En sådan ordning bör underlätta för kommuner och landsting att samverka i finansförbund. I sammanhanget finns skäl att framhålla att de kommuner och landsting som eventuellt önskar bedriva även annan finansiell verksamhet, som exempelvis inlåning från allmänheten eller kreditgivning till andra än medlemmarna, bör underkastas samma krav som andra på kreditmarknaden.

Fråga är om en ordning som den nu föreslagna är förenlig med EG-rätten. Sverige har genom medlemskapet i EU förbundit sig att beakta bl.a. banksamordningsdirektivets regler för kreditinstitut, vilka ställer krav på auktorisation, tillsyn och startkapital. Det finns därför skäl att något beröra vad som avses med begreppet kreditinstitut.

I första banksamordningsdirektivet definieras kreditinstitut som ett företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och att bevilja krediter för egen räkning. Definitionen talar endast om företag. Medlemsstaterna själva eller deras lokala myndigheter omfattas inte av definitionen, vilket har gjort det möjligt för lagstiftaren att undanta sådana myndigheter från exempelvis tillståndskravet i lagen om finansieringsverksamhet (1 kap. 3 §).

Statliga och lokala myndigheter omfattas således inte av begreppet företag i definitionen av kreditinstitut. De kommunala finansförbundens offentligrättsliga ställning innebär att de är myndigheter. De är därför inte kreditinstitut i EG-rättslig mening och det är därmed möjligt att låta dem bedriva verksamhet utan EG-rättens krav på auktorisation, tillsyn och startkapital.

## 12.9 Ansvar för förbundets skulder

Kommunala finansförbund skall i första hand betala sina skulder med sina egna tillgångar. Saknar förbundet erforderliga tillgångar, skall förbundsmedlemmarna skjuta till de medel som behövs för att fylla bristen. Medlemmarnas inbördes ansvar skall anges i förbundsordningen.

I förbundsordningen skall vidare anges i vilken mån och efter vilka grunder medlemmarna är skyldiga att betala förbundets skulder direkt till borgenärerna.

För ett kommunalt finansförbunds skulder svarar i första hand förbundets egna tillgångar. Att så är fallet behöver inte särskilt uttalas i lag. Enligt utredningens mening bör det överlåtas åt förbundsmedlemmarna att avgöra vilka tillgångar som skall finnas i förbundet. Medlemmarna kan stärka förbundets ställning genom att förse det med eget kapital eller andra tillgångar i den utsträckning och på det sätt som de finner lämpligt. Det kan exempelvis ske genom att medlemmarna betalar in kapital eller genom att medel fonderas löpande under förbundets verksamhet. Förbundsmedlemmarna skall i förbundsordningen ange i vilken mån förbundet skall ha eget kapital eller andra tillgångar samt hur och efter vilka grunder de skall tillföras förbundet.

I likhet med vad som gäller för kommunalförbund bör i lag slås fast att förbundsmedlemmarna bär ett yttersta ansvar för förbundets skulder. I den mån förbundet saknar egna tillgångar för att betala sina skulder, skall medlemmarna skjuta till de medel som krävs. Varje förbundsmedlem skall skjuta till så stor del av bristen som motsvarar medlemmens andel i skulden efter de grunder som anges i förbundsordningen.

Skyldigheten att skjuta till medel enligt vad som nu har sagts innebär en reglering av förbundsmedlemmarnas förhållanden inbördes och till förbundet. Denna skyldighet innebär inte någon rätt för förbundets borgenärer att få betalt direkt av enskilda förbundsmedlemmar. Medlemmarna bör i och för sig kunna ha ett ansvar direkt mot borgenärerna, men enligt utredningens mening bör detta ansvar inte regleras i lag. Skälet för denna bedömning är att det bör vara möjligt för förbundsmedlemmarna att själva välja ett ansvar som passar den verksamhet som bedrivs i deras förbund. Ansvaret kan behöva utformas på olika sätt beroende på om verksamheten exempelvis består i att förvalta medlemmarnas kapital eller om den består i utlåning av medel som anskaffas på den internationella kapitalmarknaden. Förbundsmedlemmarna bör dessutom ha möjlighet att själva avgöra vilket ansvar de skall ha i förhållande till förbundets borgenärer. Det kan inte uteslutas att det i vissa förbund kan finnas intresse av att begränsa medlemmarnas ansvar, även om det sker till priset av exempelvis en

dyrare upplåning för förbundet. Andra förbund kan föredra att skapa förutsättningar för en billigare upplåning genom att förbundsmedlemmarna tar på sig ett långtgående och direkt ansvar för förbundets skulder.

Det bör således överlåtas till förbundsmedlemmarna att själva reglera sin skyldighet att betala förbundets skulder direkt till förbundets borgenärer. Skyldighetens omfattning och närmare innebörd skall anges i förbundsordningen. Enligt utredningens uppfattning bör det i princip vara möjligt att ange ett ansvar som är lika långtgående som det ansvar som följer av en proprieborgen, dvs. såsom för egen skuld. Möjligheten för förbundsmedlemmarna att ta på sig ett direkt ansvar för förbundets skulder begränsas dock av allmänna kommunalrättsliga principer. Enligt utredningens mening saknas det anledning att härvidlag vidga deras befogenheter utöver vad som gäller enligt kommunallagen. Det innebär att det kompetensliga i varje kommuns eller landstings åtagande måste prövas mot bakgrund av förhållandena i det enskilda fallet. Därvid bör de risker som är förknippade med åtagandet vägas mot den förväntade nyttan av medlemskapet i finansförbundet.

## 12.10 Redovisning och revision

Lagen (1997:614) om kommunal redovisning skall bilda utgångspunkt för redovisning i kommunala finansförbund. Lagens bestämmelser kompletteras med vad som utgör god redovisningssed enligt Rådet för kommunal redovisning, som bör kunna studera vad som är god sed inom den privata finansiella sektorn.

Finansförbunden skall omfattas av kommunallagens balanskrav.

Kommunallagens regler om revision skall gälla även för kommunala finansförbund, men förtroendemannarevisionen skall förstärkas med en auktoriserad revisor.

I avsnitt 2.4 lämnas en redogörelse för redovisning och revision i kommuner och landsting.

### **Redovisning**

Riksdagen har nyligen tagit ställning till att kommunallagens regler om bokföring och redovisning samt bestämmelserna i lagen (1997:614) om kommunal redovisning skall gälla för kommunal verksamhet som bedrivs

i offentligrättslig form, dvs. kommunal förvaltningsform eller kommunalförbund. Kommunala finansförbund är en offentligrättslig form för samverkan, vilket talar för att nu nämnda bestämmelser skall gälla även för dem. Enligt utredningens mening motsvarar lagen om kommunal redovisning väl de krav på redovisning som kan ställas på den verksamhet som kan bedrivas i kommunala finansförbund. Det skulle kunna hävdas att verksamheten i kommunala finansförbund motiverar att förbunden skall redovisa sin verksamhet i enlighet med lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag. Utredningen har emellertid inte funnit avgörande skäl för att frånga huvudregeln att kommunala organ skall redovisa enligt den kommunala redovisningslagen.

Bestämmelserna i lagen om kommunal redovisning skall således bilda utgångspunkt för redovisning i kommunala finansförbund. Lagens krav får kompletteras med vad som kan anses utgöra god redovisningssed i kommunala finansförbund. Det bör bli en fråga för Rådet för kommunal redovisning att bedöma vad som skall utgöra god redovisningssed i dessa förbund. Rådet har till uppgift att i sitt utvecklingsarbete studera och jämföra med de krav som ställs inom den privata sektorn. Beträffande finansförbund bör Rådet kunna studera vad som är god redovisningssed inom den privata finansiella sektorn.

### **Balanskrav**

Bestämmelserna i kommunallagen om balanskrav gäller lika för kommuner, landsting och kommunalförbund. Den verksamhet som ett kommunalt finansförbund kommer att bedriva bör liksom annan i myndighetsform bedriven kommunal verksamhet omfattas av balanskravet.

### **Revision**

Revision syftar enligt kommunallagens bestämmelser till en granskning av om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som görs är tillräcklig. Revisionsreglerna gäller för verksamhet som bedrivs i förvaltningsform eller i kommunalförbund. Enligt utredningens uppfattning bör kommunallagens revisionsregler gälla även för kommunala finansförbund. Det finns dock med hänsyn till den verksamhet som kommer att bedrivas skäl att ställa krav på att

förtroendemannarevisionen förstärks med en auktoriserad revisor. Härigenom betonas revisionens betydelse som kontrollorgan. Detta ligger väl i linje med de krav på särskild insikt som utredningen föreslår för personer som skall väljas till styrelsen.

## 12.11 Insyn

I lagstiftningen om kommunala finansförbund införs särskilda regler för att säkerställa insynen i förbundens verksamhet. Regleringen motsvarar vad som gäller enligt kommunallagen.

I lagstiftningen för kommunala finansförbund bör ingå särskilda regler som syftar till att säkerställa insynen i finansförbundens verksamhet för medborgare och förtroendevalda i de samverkande kommunerna och landstingen. Utgångspunkten måste vara att möjligheterna till insyn skall vara desamma som om verksamheten hade bedrivits i de enskilda kommunerna eller landstingen. Åtskilliga av kommunallagens bestämmelser om förtroendevalda (4 kap.), fullmäktige (5 kap.) och för styrelsen och övriga nämnder (6 kap.) bör därför tillämpas på kommunala finansförbund.

För att tillgodose behovet av insyn är det nödvändigt att förbundsordningen hålls tillgänglig för allmänheten hos förbundet och hos förbundsmedlemmarna. Genom handlingsoffentligheten får därmed såväl medborgare som förtroendevalda insyn i finansförbundens grundläggande dokument. Även förbundsfullmäktiges protokoll skall finnas tillgängliga för allmänheten.

Det bör vidare finnas särskilda regler om möjligheterna att ställa interpellationer och frågor till i första hand dem som besitter ordförandeposterna i förbundsfullmäktige, förbundsstyrelsen, övriga nämnder eller i andra organ. Denna möjlighet bör finnas för ledamöterna i såväl förbundsfullmäktige som i medlemmarnas fullmäktigeförsamlingar. Frågor och interpellationer skall besvaras vid sammanträde med den fullmäktigeförsamling vars ledamot har ställt frågan eller interpellationen. För att ytterligare tillgodose behovet av insyn bör förbundsmedlemmarna dessutom ha möjlighet att i förbundsordningen bestämma att förbundsmedlemmarnas förtroendevalda skall ha viss närvaro- och yttranderätt i förbundets olika organ.

## 12.12 Frågan om laglighetsprövning

Beslut som fattas av kommunala finansförbund skall inte kunna överklagas.

I avsnitt 11.3.2 har utredningen konstaterat att kommunallagens regler om laglighetsprövning utgör ett hinder mot att bedriva en effektiv finansiell samverkan i kommunalförbund. Det har därvid framhållits att det vid finansiell verksamhet av förevarande slag knappast är tillrådligt med en ordning som innebär att exempelvis förbundsstyrelsens placerings- eller upplåningsbeslut kan bli föremål för laglighetsprövning i domstol.

Av det inledningsvis sagda följer att möjligheterna att överklaga beslut som har fattats av kommunala finansförbund bör vara mer begränsade än vad som gäller enligt kommunallagens regler om laglighetsprövning. Frågan om i vilken mån finansförbundets beslut överhuvudtaget skall gå att överklaga måste bedömas mot bakgrund av såväl verksamhetens karaktär som behovet av att kunna överklaga.

När det gäller verksamhetens karaktär bör följande omständigheter beaktas. Det är angeläget att lagstiftningen för kommunala finansförbund utformas med hänsyn till de krav som följer av den verksamhet som förbunden skall bedriva. All finansiell verksamhet ställer stora krav på en effektiv och ändamålsenlig ledning. Detta följer inte minst av förhållandena på kapitalmarknaden, där villkoren och förutsättningarna ändras kontinuerligt och inte sällan i snabb takt. Förhållandena kräver att beslut skall kunna fattas och verkställas skyndsamt av dem som agerar på marknaden. Det gäller även för kommunala finansförbund. Enligt utredningens mening skulle ett överklagandeinstitut avsevärt begränsa förbundens möjligheter att bedriva en effektiv verksamhet. Detta talar för att det inte bör vara möjligt att få till stånd en laglighetsprövning av förbundens beslut. Intresset av effektivitet måste emellertid vägas mot behovet av att kunna få en sådan prövning.

När det gäller behovet av att kunna överklaga beslut som har fattats i kommunala finansförbund bör särskilt relationen mellan förbunden och deras medlemmar beaktas. Som framgår av utredningens överväganden i avsnitt 12.4 skall varje enskild förbundsmedlems ekonomiska förvaltning styras av beslut som fattas självständigt och med full handlingsfrihet av kommunens eller landstingets egna organ. I lag skall uttryckligen slås fast att varje förbundsmedlem själv skall ha hand om sin ekonomiska förvaltning i enlighet med vad som föreskrivs i kommunallagen. De

beslut som därvid fattas kan på sedvanligt sätt bli föremål för laglighetsprövning enligt kommunallagens regler. Behovet att kunna överklaga finansförbundens beslut är därför mindre än när det gäller beslut som fattas vid samverkan i kommunalförbund. Denna samverkansform ger möjlighet för kommuner och landsting att lämna över vården av sina angelägenheter till förbundet och det vore därför inte rimligt om möjligheterna att få till stånd en laglighetsprövning minskade till följd av ett sådant överlämnande. Enligt kommunallagen kan också beslut som har fattats av kommunalförbund bli föremål för laglighetsprövning.

Det förhållandet att varje förbundsmedlems ekonomiska förvaltning skall styras av beslut som fattas av kommunens eller landstingets egna organ innebär att det får anses tillräckligt att laglighetsprövning kan ske av dessa beslut. Situationen kan jämföras med vad som gäller vid exempelvis upplåning via bank. Kommunens beslut som rör relationen till banken kan enligt sedvanliga regler bli föremål för laglighetsprövning. Däremot kan självfallet inte de beslut som fattas i banken om exempelvis hur lånet till kommunen skall finansieras bli föremål för sådan prövning.

Vad som nu har sagts om behovet av att få till stånd laglighetsprövning i förening med behovet av en effektiv och ändamålsenlig ledning av verksamheten innebär att lagstiftaren bör kunna avstå från att föreslå en ordning för att överklaga beslut som har fattats av kommunala finansförbund.

## 12.13 Utträde

Varje förbundsmedlem skall ha rätt att efter viss uppsägningstid lämna förbundet genom utträde.

Som påpekas i avsnitt 12.2 skall samverkan i kommunala finansförbund bygga på frivillighet och varje förbundsmedlem skall därför ha en ovillkorlig rätt att efter viss uppsägningstid lämna förbundet genom utträde. Lagstiftaren bör överlåta åt förbundsmedlemmarna att i förbundsordningen ange förfarandet vid utträde. Därvid skall uppsägningstidens längd anges. Enligt utredningens mening bör den inte få vara längre än tre år. Det är angeläget att förbundsmedlemmarna klart anger vad som skall gälla i fråga om den utträdande medlemmens ansvar för

förbundets skulder. Enligt utredningens uppfattning saknas det skäl för lagstiftaren att reglera denna fråga.

## 12.14 Uteslutning

Förutsättningarna för och förfarandet vid uteslutning av medlem ur finansförbundet skall anges i förbundsordningen.

Som framgår av avsnitt 12.2 följer av principen om frivillighet att varje kommunalt finansförbund skall kunna ställa upp villkor för medverkan i förbundet. De medlemmar som inte längre uppfyller villkoren måste kunna uteslutas från vidare medverkan i förbundet. I förbundsordningen skall anges på vilka grunder medlemmar kan uteslutas samt hur det skall ske. Beslut i ärenden om uteslutning bör kunna fattas antingen av förbundsfullmäktige eller av styrelsen.

## 12.15 Likvidation och upplösning

Förbundsmedlemmarna får själva bestämma förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning.

Regleringen av likvidation och upplösning av kommunala finansförbund kan utformas i enlighet med vad som gäller för kommunalförbund. Det bör således överlåtas åt förbundsmedlemmarna att i förbundsordningen ange förutsättningarna för och förfarandet vid ett finansförbunds likvidation och upplösning. Även frågan om fördelning av förbundets tillgångar vid upplösning skall regleras i förbundsordningen.

I sammanhanget kan nämnas att det kommunala finansförbundets offentligrättsliga ställning innebär att det saknas såväl förutsättningar för som behov av regler om tvångslikvidation.

## 12.16 Internationellt samarbete



Frågan om finansförbundens möjligheter att bedriva finansiellt samarbete med utländska motsvarigheter bör behandlas i det arbete som för närvarande pågår inom Inrikesdepartementet.

Enligt direktiven skall utredningen överväga om det finns behov av och i så fall utforma förslag till lagbestämmelser som underlättar för kommuner och landsting att i den föreslagna samverkansformen bedriva finansiellt samarbete med utländska motsvarigheter.

I avsnitt 2.2 lämnas en redogörelse för kommunernas och landstingens nuvarande möjligheter att bedriva internationell verksamhet. Därvid nämns att det inom Inrikesdepartementet pågår en översyn av lagarna om tjänsteexport och kommunalt bistånd och att arbetet bl.a. avser frågan i vilka juridiska former verksamheten skall kunna bedrivas.

Enligt utredningen mening bör frågan om de kommunala finansförbundens möjligheter att bedriva finansiellt samarbete med utländska motsvarigheter behandlas inom ramen för det arbete som pågår inom Inrikesdepartementet.

## 13 Sekretess

### 13.1 Inledning

Offentlighetsprincipen skall gälla så långt det är möjligt även vid finansiell samverkan mellan kommuner och landsting. Inskränkningar i offentligheten får ske bara när det är nödvändigt för att skydda angelägna allmänna eller enskilda intressen.

I kapitel 3 lämnas en redogörelse för offentlighetsprincipen och nu gällande sekretessregler av intresse i förevarande sammanhang.

I detta kapitel skall utredningen analysera offentlighetsprincipens tillämpning på kommunal finansiell samverkan och överväga behovet av ytterligare sekretessregler. Det bör redan nu slås fast att den självklara utgångspunkten för utredningens överväganden är att offentlighetsprincipen skall gälla så långt det är möjligt vid finansiell samverkan mellan kommuner och landsting. Inskränkningar i offentligheten får ske bara när det är nödvändigt för att skydda angelägna allmänna eller enskilda intressen.

Utredningens analys och överväganden omfattar, i enlighet med direktiven, såväl samverkan i kommunala finansförbund som i andra redan befintliga former. Det kan gälla samverkan i kommunalförbund eller i privaträttslig form.

Finansiell verksamhet i privaträttslig form lyder under den finansiella lagstiftningen och med uttrycket *kommunala finansföretag* avses i det följande företag i vilka samverkande kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande och som bedriver sådan verksamhet som avses i bankrörelselagen (1987:617), lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet eller lagen (1991:981) om värdepappersrörelse. Uttrycket rättsligt bestämmande inflytande har i förevarande sammanhang samma innebörd som i 1 kap. 9 § SekrL. Kommuner och landsting anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans genom sitt ägande eller på annat sätt förfogar

över mer än hälften av samtliga röster i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening.

Kommunala finansförbund, kommunalförbund och kommunala finansföretag benämns i det följande med samlingsbegreppet *finansiella samverkansorgan*.

Vid kommunal finansiell samverkan kan känsliga uppgifter förekomma. Det kan gälla såväl uppgifter om ekonomiska eller affärsmässiga förhållanden hos kreditgivare och andra motparter som uppgifter om de kommuner och landsting som deltar i eller som avser att ansluta sig till samverkan. Vissa av uppgifterna kommer att vara av sådan karaktär att ett offentliggörande riskerar att medföra ekonomisk skada för det allmänna eller för enskilda.

## 13.2 Sekretess till skydd för enskilds ekonomiska förhållanden

8 kap. 8 § SekrL innehåller regler om sekretess till skydd för enskilds ekonomiska förhållanden. I paragrafen införs ett särskilt stadgande för kommunal finansiell samverkan. I kommunala finansförbund och finansföretag skall sekretess gälla för uppgifter om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den enskilde lider ekonomisk skada.

I detta avsnitt behandlas frågan om sekretess till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden. Det kan gälla exempelvis uppgifter om ett finansiellt samverkansorgans affärsmässiga relationer till kreditgivare eller kapitalförvaltare.

Inledningsvis finns anledning att erinra om vad som i detta avseende gäller enligt den finansiella lagstiftningen. Såväl bankrörelselagen som lagen om finansieringsverksamhet föreskriver absolut sekretess för uppgifter om enskildas förhållanden till banker respektive kreditmarknadsföretag (1 kap. 10 § bankrörelselagen (1987:617) respektive 1 kap. 5 § lagen (1992:1610) om finansieringsverksamhet). En motsvarande sekretessregel finns i 1 kap. 8 § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse. Bestämmelserna är inte tillämpliga på verksamhet som bedrivs av det allmänna. Sådan verksamhet lyder under offentlighetsprincipen och inskränkningar i denna princip kan endast ske genom bestämmelser i sekretesslagen eller i annan lag till vilken sekretesslagen hänvisar. Detta

följer av bestämmelsen i 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

I 8 kap. 8 § SekrL finns bestämmelser om sekretess för vissa uppgifter i den finansiella verksamhet som myndigheter bedriver. Enligt bestämmelsens första stycke gäller absolut sekretess i Riksbankens kassarörelse, valutahandel, in- och utlåningsrörelse, betalningsutjämning samt handel med värdepapper eller rättigheter och skyldigheter som anknyter till sådana tillgångar. Vidare gäller absolut sekretess i Riksgäldskontorets upplåningsverksamhet för uppgift om enskilda ekonomiska förhållanden.

Enligt 8 kap. 8 § andra stycket SekrL gäller sekretess i upplåningsverksamhet eller affärsmässig utlåningsverksamhet som bedrivs av annan myndighet än Riksbanken och Riksgäldskontoret för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Det kan därvid erinras om att kommunala företag har jämförts med myndigheter vid tillämpningen av sekretesslagen (1 kap. 9 § SekrL). Bestämmelsen är således redan i sin nuvarande utformning tillämplig på vissa av de uppgifter som kan förekomma hos finansiella samverkansorgan. Det gäller i första hand uppgifter om samverkansorganets relationer till enskilda kreditgivare. Fråga är dock om bestämmelsen erbjuder ett tillräckligt skydd. Frågan gäller såväl bestämmelsens omfattning som dess skyddsnivå.

När det gäller omfattningen av tillämpningsområdet för bestämmelsen i 8 kap. 8 § andra stycket SekrL kan konstateras att bestämmelsen i sin nuvarande utformning omfattar enbart myndigheternas upplåningsverksamhet och deras affärsmässiga utlåningsverksamhet. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 12.8 föreslår utredningen att kommunala finansförbund skall kunna bedriva även annan verksamhet än upp- och utlåning. Förbunden skall exempelvis kunna förvalta medlemmarnas tillgångar. Sådan verksamhet kan bedrivas även av kommunala finansföretag. Enligt utredningens mening är behovet av sekretess till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden detsamma vid all slags finansiell verksamhet som kan bedrivas av ett finansiellt samverkansorgan. Tillämpningsområdet för ifrågavarande sekretess bör därför vidgas så att det omfattar all den finansiella verksamhet som samverkansorganen bedriver.

När det gäller skyddsnivån kan konstateras att bestämmelsen i 8 kap. 8 § andra stycket SekrL är konstruerad med ett rakt skaderekvisit. Det innebär en presumtion för att uppgiften skall vara offentlig och att sekretess bara gäller om uppgiften är av sådant slag att ett utlämnande typiskt sett kan medföra skada. Skyddsnivån är således betydligt lägre

än i den finansiella lagstiftningens sekretessregler, vilka föreskriver absolut sekretess.

Den absoluta sekretess som gäller enligt den finansiella lagstiftningen motiveras av behovet av att skydda uppgifter om enskildas ekonomiska och personliga förhållanden. För att banker och andra finansiella institut skall kunna fungera effektivt är det nödvändigt att de åtnjuter förtroende. Därvid krävs att kunder, kreditgivare och andra kan utgå från att lämnade uppgifter inte sprids vidare. Det kan i sammanhanget erinras om att absolut sekretess gäller också i ovan nämnda delar av Riksbankens verksamhet samt i Riksgäldskontorets upplåningsverksamhet för uppgift om enskilds ekonomiska förhållanden.

Precis som banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag måste finansiella samverkansorgan kunna vinna förtroende på marknaden. En effektiv verksamhet förutsätter ett fullgott sekretessskydd för de uppgifter som förekommer i samverkansorganens affärsrelationer till enskilda. Det raka skaderekvisitet i 8 kap. 8 § andra stycket SekrL innebär att det i varje enskilt fall är en bedömningsfråga huruvida sekretess skall gälla eller ej. Presumtionen är att uppgifterna skall vara offentliga. En sådan ordning riskerar att skapa osäkerhet. Varje sådan osäkerhet är ägnad att försvåra samverkansorganens verksamhet med ökade kostnader som följd. Den särskilda känslighet som härvidlag kännetecknar de finansiella marknaderna ställer särskilda krav på förtroende. Det bör särskilt uppmärksammas att finansiella samverkansorgan i många fall kommer att ha affärsmässiga relationer med utländska aktörer som är främmande inför den svenska offentlighetsprincipen.

Vad som nu har anförts beträffande skyddsnivån talar för att denna bör höjas när det gäller sekretess till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden. En sekretessregel som presumerar offentlighet erbjuder, enligt utredningens uppfattning, inte ett tillräckligt skydd.

Behovet av en vidgad och förstärkt sekretess måste emellertid vägas mot intresset av offentlighet och insyn i den verksamhet som bedrivs i finansiella samverkansorgan. Intresset av offentlighet och insyn bör bedömas mot bakgrund av innebörden och konstruktionen av samverkan. Enligt utredningens mening finns det härvidlag anledning att skilja mellan, å ena sidan, samverkan i kommunala finansförbund och kommunala finansföretag och, å andra sidan, samverkan i kommunalförbund.

Som framgår av redogörelsen i kapitel 11 innebär samverkan i kommunalförbund att kommuner och landsting har möjlighet att helt lämna över vården av en eller flera av sina angelägenheter till kommunalförbundet på ett sådant sätt att förbundet får exklusiv

kompetens att sköta de uppgifter som har överlämnats. Enligt utredningens mening innebär denna möjlighet att behovet av offentlighet och insyn är lika stort när den finansiella verksamhet bedrivs i kommunalförbund som när motsvarande verksamhet bedrivs av en kommun eller ett landstings egen förvaltning.

Vid samverkan i kommunala finansförbund och i kommunala finansföretag är situationen en annan. När det gäller finansförbund bör den i avsnitt 12.4 behandlade relationen mellan förbunden och deras medlemmar beaktas. Varje enskild förbundsmedlems ekonomiska förvaltning skall styras av beslut som fattas av kommunens eller landstingets egna organ. Besluten skall fattas självständigt och med full handlingsfrihet. Samverkan i ett finansförbund innebär således inte att förbundsmedlemmarna överlåter åt förbundet att besluta över deras ekonomiska förvaltning. Detsamma gäller vid samverkan i kommunala finansföretag. Denna grundläggande utgångspunkt innebär att behovet av offentlighet och insyn i finansförbundens och de kommunala finansföretagens relationer till enskilda allmänt sett är mindre än vad som gäller vid finansiell samverkan i kommunalförbund.

Vid bedömningen av behovet av offentlighet och insyn bör även de samverkande kommunernas och landstingens ansvar för samverkansorganets skulder vägas in. Det finns ett betydande intresse av offentlighet och insyn i all verksamhet som innebär att allmänna medel kan komma att tas i anspråk. Det gäller även vid samverkan i kommunala finansförbund och i kommunala finansföretag, då invånarna i de samverkande kommunerna och landstingen kan få svara inte bara för de egna skulderna utan även för samverkansorganets åtaganden mot kreditgivare och andra.

Vad som nu har anförts om behovet av ändamålsenliga sekretessregler respektive behovet av offentlighet och insyn innebär, enligt utredningens mening, att sekretessen bör vidgas och förstärkas för uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden i den verksamhet som kommuner och landsting bedriver i samverkan i kommunala finansförbund eller i kommunala finansföretag. Sekretess skall gälla för ifrågavarande uppgifter i samverkansorganens finansiella verksamhet, om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den enskilde lider ekonomisk skada. Sekretessen bör således konstrueras med ett omvänt skaderekvisit.

### 13.3 Sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intressen

Sekretesslagen innehåller regler om sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intressen. Bestämmelserna kan redan i sin nuvarande utformning tillämpas vid kommunal finansiell samverkan och någon lagändring föreslås inte.

Vid kommunal finansiell samverkan kan det finnas behov av sekretess också med hänsyn till skyddet av det allmännas ekonomiska intressen. Med detta uttryck avses i förevarande sammanhang både sådana intressen som är hänförliga omedelbart till de kommuner eller landsting som deltar i samverkan och sådana intressen som hänför sig till samverkansorganet. Så kan exempelvis en kommuns ställning som låntagare skadas av uppgifter som framkommer vid prövningen av en ansökan om att få ansluta sig till samverkan eller om att få ta upp nya krediter. Samverkansorganets möjligheter att konkurrera på kreditmarknaden kan skadas om exempelvis marknadsanalyser eller liknande material blir offentligt.

Bestämmelserna i 6 kap. 1 och 3 §§ SekrL är av intresse i förevarande sammanhang och det finns därför anledning att kortfattat erinra om deras innebörd. Av redogörelsen ovan i avsnitt 3.4 framgår att sekretess gäller enligt 6 kap. 1 § SekrL i myndighets affärsverksamhet för uppgifter om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. De uppgifter som kan sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen är i första hand uppgifter i konkreta ärenden om köp, försäljning, uthyrning eller användning av egendom och tjänster. Bestämmelsen är emellertid tillämplig även på uppgifter av mer allmänt slag, som exempelvis marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, prissättningskalkyler och liknande.

I 6 kap. 3 § SekrL finns bestämmelser om sekretess i det allmännas upplåningsverksamhet. Sekretess gäller för uppgifter som hänför sig till sådan verksamhet, om det kan antas att det allmännas ställning som låntagare skulle försämrats om uppgiften röjs. I uttrycket "uppgifter som hänför sig till sådan verksamhet" ligger att sekretessen följer med uppgiften om den lämnas vidare från en myndighet till en annan. Bestämmelsen ger inte bara möjlighet att skydda uppgifter som rör ett visst lån utan även uppgifter som har ett nära samband med upplåningsverksamheten.

Bestämmelserna i 6 kap. 1 och 3 §§ SekrL kan redan i sin nuvarande utformning tillämpas vid kommunal finansiell samverkan. Bestämmelserna ger möjlighet att vid behov skydda uppgifter vars röjande kan skada de samverkande kommunernas ställning som låntagare eller samverkansorganets förmåga att konkurrera. Enligt utredningens mening får den nuvarande regleringen anses tillräcklig såvitt gäller sekretesskyddets omfattning.

När det gäller skyddsnivån i 6 kap. 1 och 3 §§ SekrL kan konstateras att båda bestämmelserna är konstruerade med ett rakt skaderekvisit. Sekretessen gäller således bara om det kan antas att det skyddsvärda intresset skulle skadas av offentlighet. Vid bedömningen av om detta är en tillräcklig nivå måste intresset av ett förstärkt sekretesskydd vägas mot behovet av offentlighet och insyn. Som framhålls ovan finns det alltid ett betydande intresse av offentlighet och insyn i verksamhet som innebär att allmänna medel kan komma att tas i anspråk. Enligt utredningens mening saknas det mot denna bakgrund tillräckliga skäl att föreslå en ändring i utformningen av ifrågavarande bestämmelser.

Avslutningsvis finns anledning att särskilt kommentera den situationen att en kommun eller ett landsting har fått avslag på sin ansökan om inträde i ett finansiellt samverkansorgan eller uteslutits från vidare deltagande på grund av t.ex. bristande kreditvärdighet. De uppgifter som ligger till grund för ett beslut om att utestänga en kommun eller ett landsting kan medföra allvarlig skada för kommunens eller landstingets ställning som låntagare. Enligt utredningens mening är det emellertid i detta avseende av mindre intresse hur sekretesslagstiftningen är utformad. Redan det förhållandet att en kommun utestängs från deltagande i samverkan ger tillräckliga signaler om bakgrunden till utgången av ärendet. Enda möjligheten att i en sådan situation förhindra att kommunens ställning som låntagare skadas vore att förordna om absolut sekretess för samtliga uppgifter om kommunens ansökan om inträde eller fortsatta krediter och samtliga uppgifter om samverkansorganets handläggning och beslut i ärendet. En sådan ordning är dock knappast möjlig med hänsyn till de intressen som bär upp offentlighetsprincipen.





## 14      Finansförbunden och EG:s konkurrensrätt och regler om statsstöd

EG-fördragets konkurrensregler riktar sig till företag och syftar till att reglera deras agerande på den gemensamma marknaden. Kommunala finansförbund kommer att omfattas av reglerna, vilka därför måste beaktas i förbundens verksamhet. Utredningens förslag medför i sig inte några konkurrensbegränsande effekter.

EG:s regler om statsstöd utgör inte något principiellt hinder mot att kommuner och landsting bildar kommunala finansförbund. Statsstödsreglerna måste dock beaktas vid bildandet av finansförbund och i deras verksamhet.

I detta kapitel skall utredningen, i enlighet med direktiven, belysa hur den i kapitel 12 föreslagna samverkansformen förhåller sig till EG:s konkurrensrätt och regler om statsstöd.

I kapitel 7 lämnas en redogörelse för EG:s konkurrensrätt och regler om statsstöd.

### **Konkurrensreglerna**

Artikel 85 i EG-fördraget förbjuder avtal och vissa andra förfaranden som snedvrider konkurrensen och som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Enligt artikel 86 är missbruk av dominerande ställning oförenligt med den gemensamma marknaden och därför förbjudet, om det kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. Båda artiklarna riktar sig till företag eller grupper av företag och de syftar till att reglera företagens agerande på den gemensamma marknaden.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 7.1.2 skall begreppet företag i detta sammanhang ges vidast möjliga tolkning. Med företag avses varje enhet som bedriver ekonomisk eller kommersiell verksamhet oberoende av dess juridiska status och om verksamheten bedrivs i vinstsyfte. Av

artikel 90 framgår att artiklarna 85 och 86 är tillämpliga på offentliga företag. Av det hittills sagda följer att kommunala finansförbund kommer att omfattas av EG:s konkurrensregler. Förbunden måste således i sin verksamhet beakta ifrågavarande bestämmelser.

Enligt utredningens uppfattning medför inte våra förslag några konkurrensbegränsande effekter. Tvärtom bör redan möjligheten att bilda kommunala finansförbund medverka till att öka konkurrensen på den gemensamma marknaden för finansiella tjänster. I förevarande sammanhang saknas därför anledning att, utöver vad som har sagts i det föregående, ytterligare behandla den föreslagna samverkansformens förhållande till EG:s konkurrensregler.

### **Statsstöd**

EG:s regler om statsstöd syftar till att förhindra att konkurrensen inom den gemensamma marknaden snedvrids genom stöd från det allmänna till vissa företag eller viss produktion. Med det allmänna avses bl.a. kommuner och landsting. Dessutom kommer, i enlighet med vad som sägs i det föregående, kommunala finansförbund att omfattas av begreppet företag. Det innebär att EG:s statsstödsregler är tillämpliga på relationen mellan finansförbunden och de kommuner och landsting som är medlemmar i dessa.

EG:s statsstödsregler innebär inte att kommuner och landsting är förhindrade att samverka med varandra i sin finansiella verksamhet genom att bilda särskilda sammanslutningar. Sådan samverkan förekommer i flera medlemsstater. Därvid kan Dansk Kommunekredit och det finländska Kommunfinans AB nämnas som exempel. I sammanhanget finns anledning att erinra om artikel 10 i Europarådets konvention om kommunal självstyrelse, enligt vilken kommuner har rätt att bilda sammanslutningar med andra kommuner för att utföra uppgifter av gemensamt intresse.

EG:s statsstödsregler utgör således inte något principiellt hinder mot att föreslå en särskild samverkansform för finansiell samverkan. Reglerna måste dock beaktas vid den närmare konstruktionen av samverkan. Av särskilt intresse är därvid vad som skall gälla i fråga om bl.a. tillskott av kapital från förbundsmedlemmarna och deras ansvar för förbundets skulder.

En genomgående utgångspunkt för utredningens förslag är att lagstiftaren så långt det är möjligt skall överlåta åt de samverkande kommunerna och landstingen att själva bestämma hur samverkan skall utformas. Förslaget innebär bl.a. att det överläts åt förbundsmedlemmar-

na att själva besluta vad som gäller i fråga om bl.a. tillskott av kapital och skyldigheten att betala förbundets skulder direkt till borgenärerna. De måste självfallet beakta EG:s statsstödsregler när de beslutar i frågor som dessa.

Det enda i utredningens förslag som skulle kunna utgöra en form av statsstöd är den lagfästa skyldigheten för förbundsmedlemmar att skjuta till de medel som krävs för att förbundet skall kunna betala sina skulder. Frågan huruvida denna skyldighet utgör statsstöd i EG-rättslig mening måste, enligt utredningens uppfattning, bedömas mot bakgrund av förhållandena i det enskilda fallet. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 7.1.3 ligger i begreppet stöd att det inte utgår någon adekvat eller marknadsmässig motprestation. Utgångspunkten för bedömningen skall vara den sunde investerarens agerande under normala marknadsförhållanden. Det är därför angeläget att förbundsmedlemmarna utformar sin samverkan så att ifrågavarande skyldighet och de ekonomiska risker som den innebär står i proportion till de fördelar som följer av medlemskap i finansförbundet i form av exempelvis fördelaktiga kreditvillkor. Riskerna får värderas mot bakgrund av bl.a. förbundsmedlemmarnas skyldighet och övriga åtaganden, antalet förbundsmedlemmar, deras kreditvärdighet, samt möjligheterna till regressvisa återkrav.

Skulle bedömningen i det enskilda fallet bli att skyldigheten att skjuta till medel inte motsvaras av en marknadsmässig motprestation så att det är fråga om statsstöd, måste procedurreglerna i EG-fördragets artikel 93 beaktas. Kommissionen skall underrättas om nya eller förändrade stödformer och åtgärderna får inte genomföras förrän kommissionens prövning har lett fram till ett slutligt avgörande.



## 15 Genomförandet av förslagen

Utredningens förslag medför inte några nya eller ökade kostnader för det allmänna.

Förslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 1999.

### 15.1 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag medför inte några nya eller ökade kostnader för det allmänna. Förslagen innebär tvärtom nya möjligheter för kommuner och landsting att genom samverkan effektivisera sin finansiella verksamhet med lägre kostnader som följd. En sådan utveckling vore positiv även för staten. Enligt utredningens uppfattning går det inte att beräkna storleken på de vinster som förslagen kan medföra.

Möjligheten för kommuner och landsting att effektivisera sin finansiella verksamhet uppkommer huvudsakligen genom de stordriftsfördelar som behandlas i avsnitt 10.2.

### 15.2 Generella direktiv

Utredningen skall i sitt uppdrag beakta regeringens generella direktiv om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23). Det kan därvid framhållas att utredningen haft som utgångspunkt att staten inte har för avsikt att engagera sig i kommunernas finansiella samverkan på ett sådant sätt att det medför risk för ökade statsutgifter (se avsnitt 10.4). Utredningens förslag innebär därför inte några åtaganden för staten.

Förslagen syftar till att ge kommuner och landsting bättre möjligheter att bedriva finansiell samverkan i offentligrättslig form. Som framhålls i avsnitt 12.2 skall samverkan i kommunala finansförbund bygga på frivillig grund och förslagen är därför inte tvingande i den meningen att kommuner och landsting måste vidta några åtgärder.

För utredningens uppdrag gäller dessutom de generella direktiven om regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49). Utredningens förslag kan ha en viss positiv regionalpolitisk effekt beroende på att fördelarna med finansiell samverkan är störst för små och medelstora kommuner (se avsnitt 10.2). Förslagen bedöms i övrigt inte ha några direkta konsekvenser av ifrågavarande slag.

### 15.3 Ikraftträdande

Utredningens förslag kräver inte några förberedande åtgärder innan de kan träda i kraft. Tidpunkten för ikraftträdandet bestäms därför av tidsåtgången för den fortsatta beredningen av förslagen i Regeringskansliet och riksdagen. Förslagen bör kunna träda i kraft den 1 juli 1999.

