

## Förord

Kommuner och landstings möjligheter att engagera sig internationellt styrs av dels vad som kan följa av den allmänna kompetensen i kommunallagen (1991:900), dels de speciallagar som finns för denna verksamhet. För närvarande är två sådana lagar av intresse; lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport och lagen (1994:693) om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd.

Bestämmelserna om tjänsteexport och internationellt bistånd speglar det synsätt som rådde för mer än femton år sedan och har visat sig vara svåra att tolka och tillämpa. Kommunernas internationella verksamhet bedrivs i dag under delvis andra förutsättningar än när lagstiftningen togs fram. Mot denna bakgrund har Justitiedepartementets kommunenhet gått i genom gällande lagstiftning om kommunal tjänsteexport och om katastrofhjälp m.m. Genomgången redovisas i promemorian som också innehåller en beskrivning av de nuvarande förhållandena och bakgrunden till gällande bestämmelser. Promemorian innehåller också ett förslag som visar hur en ny förenklad lagstiftning om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd skulle kunna vara utformad.

Vidare redovisas i promemorian bedömningen att det inte behövs någon ytterligare kompetensutvidgande lagstiftning för kommunernas och landstingens åtgärder inom ramen för ett normalt vänorts- eller vänregionssamarbete. Arbetet med att se över frågor om den kommunala kompetensen vid internationella engagemang bör dock fortsätta. Det finns ett behov av att få en samlad bild av de kompetensproblem som kan finnas när kommuner och landsting

deltar i det internationella samarbetet och när de medverkar i olika EU-projekt.

Stockholm i februari 2000

# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <i>Sammanfattning</i> .....   | <b>9</b>  |
| <i>Författningsförslag</i> .....  | <b>15</b> |
| <b>1 Kommunernas och landstingens internationella verksamhet</b> .....                              | <b>19</b> |
| 1.1 Inledning .....   | 19        |
| 1.2 Internationella strategier .....  | 20        |
| 1.3 Regionala samverkansprojekt.....  | 20        |
| 1.4 Nordiskt gränssamarbete .....   | 21        |
| 1.5 Svenska kommuner och EU:s strukturpolitik .....   | 22        |
| 1.6 Övrigt transnationellt EU-samarbete .....   | 23        |
| 1.7 Östersjösamarbetet, Central- och Östeuropa –<br>fokus för det decentraliserade samarbetet ..... | 23        |
| 1.8 Vänorts- och vänregionssamarbetet.....  | 25        |
| 1.9 Fördjupat vänortssamarbete.....   | 26        |
| 1.10 Intresseorganisationer i Östersjöregionen .....  | 27        |
| <b>2 Bakgrunden till den nuvarande lagstiftningen</b> .....   | <b>29</b> |
| 2.1 Inledning .....   | 29        |
| 2.2 Kommunal tjänsteexport.....   | 31        |
| 2.2.1 Statligt kunnande till salu (SOU 1980:27).....  | 32        |
| 2.2.2 Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export<br>(SOU 1983:72) .....                        | 32        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 2.2.3    | Exportfrämjande verksamhet (prop. 1983/84:168) .....  | 33        |
| 2.2.4    | Tjänsteexportfrågor (prop. 1984/85:140) .....   | 34        |
| 2.2.5    | Kommunal tjänsteexport (prop. 1985/86:154) .....  | 34        |
| 2.2.6    | Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd<br>(SOU 1993:77) .....                               | 36        |
| 2.2.7    | Kommunal biståndsverksamhet (prop.<br>1993/94:189) .....  | 37        |
| 2.3      | Kommunal biståndsverksamhet .....   | 38        |
| 2.3.1    | Kommunal biståndsverksamhet (SOU 1974:86) .....   | 38        |
| 2.3.2    | Kommunal biståndsverksamhet (prop. 1975:84) .....   | 39        |
| 2.3.3    | Ny kommunallag (SOU 1990:24) .....  | 40        |
| 2.3.4    | Ny kommunallag (prop. 1990/91:117) .....  | 40        |
| 2.3.5    | Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd<br>(SOU 1993:77) .....                               | 41        |
| 2.3.6    | Kommunal biståndsverksamhet (prop.<br>1993/94:189) .....  | 42        |
| <b>3</b> | <b>Behovet av en övergripande översyn av den<br/>internationellt inriktade verksamheten .....</b>       | <b>45</b> |
| <b>4</b> | <b>Lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport –<br/>huvudsakliga frågeställningar och förslag .....</b> | <b>49</b> |
| 4.1      | Vem skall få tillhandahålla de kommunala<br>tjänsterna? .....   | 49        |
| 4.2      | Kommunala tjänster och varor .....  | 53        |
| 4.3      | Åt vem får tjänsterna tillhandahållas? .....  | 55        |
| 4.4      | Affärsmässighet .....   | 56        |
| 4.5      | Regeringens medgivande .....  | 57        |
| 4.6      | Begränsning av det kommunala risktagandet .....   | 60        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>5</b> | <b>Lagen (1994:693) om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd – huvudsakliga frågeställningar och förslag.....</b> | <b>63</b> |
| 5.1      | Vem skall få ägna sig åt biståndsverksamhet? .....  | 63        |
| 5.2      | Bistånd till ett land som får statligt bistånd.....   | 65        |
| 5.3      | Regeringens tillstånd ersätts med en anmälnings-skyldighet.....   | 68        |
| 5.4      | Utrustning som inte längre behövs .....   | 70        |
| 5.5      | Tillstånd att lämna bistånd till ett land som inte får statligt bistånd.....  | 73        |
| 5.6      | Snabba biståndsinsatser i svåra situationer.....  | 74        |
| <b>6</b> | <b>Vänorts- och vänregionssamarbetet.....</b>   | <b>77</b> |
| <b>7</b> | <b>Övrigt internationellt engagemang och EG:s strukturfonder .....</b>  | <b>81</b> |
| 7.1      | Övrigt internationellt engagemang.....  | 81        |
| 7.2      | Strukturfonderna .....  | 82        |
| 7.3      | Det fortsatta arbetet.....  | 86        |
| <b>8</b> | <b>Lagteknisk lösning och kostnader .....</b>   | <b>89</b> |
|          | <b>Bilaga 1: Lagtext.....</b>   | <b>93</b> |
|          | <b>Bilaga 2: Regeringsbeslut .....</b>  | <b>97</b> |



# Sammanfattning

## Kommunal tjänsteexport

### Gällande regler

Regler om kommunal tjänsteexport finns i lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport. Kommuner och landsting får enligt lagen tillhandahålla tjänster (kunskaper och erfarenheter) som finns i deras verksamhet för export. Ett villkor är dock att verksamheten är affärsmässig. Vanligtvis tillhandahålls tjänsterna åt företag i Sverige eller åt staten (avtalsmodellen). Om särskilda skäl finns kan regeringen medge direktexport (huvudleverantörsmodellen). Regeringen skall då ange villkor för att begränsa det kommunala risktagandet.

### Förslag

#### *Nyheter*

1. Definitionen av begreppet ”kommunal tjänst” ändras varvid det tydliggörs att de tjänster som kan bli föremål för kommunal tjänsteexport är sådana som generellt sett är av kommunal karaktär och som sådana kompetensenliga. Tjänsten behöver inte finnas tillgänglig när kommunen planerar att börja exportera den. Gällande lagstiftning avser kunskap och erfarenhet ”som finns i” den kommunala verksamheten. Förslaget avser kunskap och erfarenhet ”som kan förekomma i kommunal verksamhet”.

2. Kravet på regeringens medgivande för direktexport tas bort. Enligt nuvarande lagstiftning får regeringen om det finns "särskilda skäl --- för visst fall" medge tillstånd till att en tjänst får tillhandahållas åt andra än företag i Sverige eller staten. Endast 15 ansökningar har kommit in. Samtliga har fått medgivanden.

#### *Redaktionella ändringar m.m.*

3. Det klargörs att kommunalförbund och kommunala företag kan bedriva tjänsteexport. I nuvarande lag anges endast "kommuner" och "landsting". Begreppen har dock ansetts omfatta kommunala bolag.

4. Det klargörs att visst inslag av varuexport är tillåtet när det utgör ett nödvändigt komplement till eller har ett naturligt samband med den tillhandahållna tjänsten. Detta framgår inte av nu gällande lag.

5. Det införs en bestämmelse om att det kommunala risktagandet måste begränsas. Enligt nuvarande regler skall regeringen i beslut om medgivande till tjänsteexport ange de villkor som behövs för att begränsa det kommunala risktagandet.

## Kommunalt internationellt bistånd

### Gällande regler

Regler om kommunalt internationellt bistånd finns i lagen (1994:693) om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd. Kommuner och landsting får enligt lagen lämna katastrofhjälp eller annat humanitärt bistånd i form av utrustning som de kan avvara till ett land där en katastrof eller annan nödsituation inträffat. Möjligheten att lämna bistånd har också ansetts omfatta återuppbyggnadsskedet efter en nödsituation.



Utrustningen lämnas direkt till det andra landet eller genom en internationell hjälporganisation eller till en sådan organisation för senare bruk.

Om landet där nödsituationen inträffat får svenskt statligt bistånd får bistånd ges också i form av annan utrustning (än som kan avvaras), rådgivning, utbildning eller på annat sätt om regeringen ger tillstånd till det. Utrustningen kan vara nyinköpt eller begagnad. Ekonomiskt stöd kan bara ges för att genomföra utbildning och rådgivning. Biståndet lämnas direkt till det andra landet eller till en hjälporganisation (dock ej för senare bruk). Kommuner och lands-ting måste förvissa sig om att biståndet kommer till avsedd användning.

Medel får i skälig omfattning anvisas för att transportera och ställa i ordning utrustning som ges i bistånd. Personal som behövs för att utrustningen skall kunna tas i bruk får också ersättas.

## Förslag

### *Nyheter*

6. En förutsättning för bistånd kommer inte längre att vara att det inträffat en katastrof eller annan nödsituation i det mottagande landet. Biståndet har i praktiken redan ändrat karaktär från att vara katastrofhjälp till att bli utvecklingshjälp.

7. Kravet på regeringens tillstånd för bistånd (i form av annat än utrustning som kan avvaras) till länder som får svenskt statligt bistånd avskaffas och ersätts med en anmälningsskyldighet. Kravet på tillstånd infördes för samordning med statliga biståndet. Endast sex ansökningar har kommit in. Fem av dessa har haft samma sökande och har i huvudsak gällt samma fråga. Samtliga har fått tillstånd.

8. Bistånd i form av utrustning som kommunerna ”inte längre behöver” (i gällande lag uttryckt ”som de kan avvara”) i verksamheten behöver inte längre definieras som humanitärt. Förslaget är en kon-

sekvens av förslaget att ta bort kravet på katastrof eller nödsituation.

9. Det införs en möjlighet för kommuner och landsting att lämna bistånd i form av annan utrustning (än sådan som de inte längre behöver), rådgivning, utbildning eller på annat sätt också till länder som inte får svenskt statligt bistånd. Det krävs dock att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ger tillstånd för sådan biståndsverksamhet.

10. Bistånd får lämnas genom en internationell hjälporganisation eller till en sådan organisation för senare bruk (skall också gälla annan utrustning än som kan avvaras) även för en "svår situation" till följd av en nödsituation. I dag gäller detta bara vid en nödsituation.

*Redaktionella ändringar m.m.*

11. Det klargörs att också kommunalförbund och kommunala företag skall få ägna sig åt biståndsverksamhet. Enligt nuvarande lag får endast kommuner och landsting det.

## Vänorts- och vänregionssamarbetet

### Nuvarande ordning

Det finns inte någon särskild lagreglering av den kommunala kompetensen vid vänorts- och vänregionssamarbete. Kompetens- enligheten får bedömas mot bakgrund av kommunallagens bestämmelser och den särskilda lagstiftning som finns om tjänsteexport och internationellt bistånd. Det finns inte heller någon omfattande praxis som klargör var gränserna går för den kommunala kompetensen vid kommuners och landstings internationella engagemang.

## Bedömning

Åtgärder inom ramen för ett normalt vänorts- och vänregions-samarbete torde i huvudsak fylla kraven på att utbytet tillgodoser ett allmänt till kommunen eller landstinget knutet intresse. På grund härav och då det inte framkommit något konkret behov av att utvidga befogenheterna i detta sammanhang bör någon kompetensutvidgande lagstiftning inte införas.

## Övrigt internationellt engagemang och EG:s strukturfonder

### Bedömning

Det finns ett behov av ytterligare kunskaper om kommunernas och landstingens roller och de insatser och åtgärder som de gör i det s.k. storregionala arbetet och i samband med olika EG-projekt. I vissa sammanhang är rollerna för närvarande oklara. Så är t.ex. fallet när det gäller strukturfondsarbetet och EU-arbetet med den s.k. nordliga dimensionen. Arbetet med att se över de kommunala kompetensfrågorna bör därför fortsätta i någon lämplig form.

## Lagtekniskt lösning

### Förslag

En ny lag om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd införs. Genom den nya lagen upphävs dels lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport, dels lagen (1994:693) om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.



# Författningsförslag

## Förslag till lag om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** Utöver vad som följer av kommunallagen (1991:900) får kommuner ägna sig åt sådan verksamhet som anges i denna lag.

**2 §** Vad som i denna lag föreskrivs för kommuner gäller också för landsting och sådana kommunala företag och kommunalförbund som anges i 3 kap. kommunallagen (1991:900).

### **Tjänsteexport**

#### *Tjänster*

**3 §** En kommun får tillhandahålla sådan kunskap och erfarenhet som kan förekomma i kommunal verksamhet (kommunal tjänst) för export (tjänsteexport).

#### *Varor*

**4 §** Som ett led i en tjänsteexport får en kommun i begränsad omfattning exportera en vara när varan utgör ett nödvändigt kom-

plement till eller har ett naturligt samband med den tillhandahållna kommunala tjänsten.

#### *Villkor*

**5 §** Kommunal tjänsteexport skall ske på affärsmässiga grunder.

De tekniska och ekonomiska risker som tjänsteexporten kan innebära skall begränsas genom sedvanliga avtal, säkerheter, försäkringar eller garantier. Om det inte finns särskilda skäl för annat skall kommunen kräva förskottsbetalning för sina tjänster.

#### **Bistånd**

##### *Formerna för biståndet*

**6 §** En kommun får lämna bistånd i form av utrustning, rådgivning, utbildning eller på annat sätt till ett land som får svenskt statligt bistånd. Bistånd i form av ekonomiskt stöd får lämnas endast för att genomföra utbildning och rådgivning.

**7 §** Bistånd till ett land som inte får svenskt statligt bistånd får lämnas av en kommun i form av utrustning som kommunen inte längre behöver för sin verksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får ge tillstånd till att bistånd även i form av annan utrustning än som avses i första stycket, rådgivning, utbildning eller på annat sätt lämnas till ett land som inte får svenskt statligt bistånd. Bistånd i form av ekonomiskt stöd får lämnas endast för att genomföra utbildning och rådgivning.

**8 §** En kommun som lämnar bistånd i form av utrustning får i skälig omfattning använda medel för att transportera, ställa i ordning och ta i bruk utrustningen.

**9 §** Bistånd får också lämnas till en internationell hjälporganisation för att utgöra hjälp till ett land i en rådande eller framtida nödsituation eller annan svår situation som är en följd av en nödsituation.

*Villkor*

**10 §** När en kommun lämnar bistånd med stöd av 6 § och 7 § andra stycket skall den förvissa sig om att biståndet kommer till avsedd användning.

**11 §** En kommun som lämnar bistånd med stöd av 6 § skall snarast anmäla åtgärden och omfattningen av biståndet till Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.
  2. Genom lagen upphävs lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport och lagen (1994:693) om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd.
  3. De upphävda lagarna skall fortfarande tillämpas på tjänsteexport och bistånd som tillstånd har lämnats för eller som annars inletts före ikraftträdandet.





# 1 Kommunernas och landstingens internationella verksamhet

## 1.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas i vilka former kommunernas och landstingens internationella verksamhet förekommer i dag och även en uppskattning av vilken omfattning den har.

Den kommunala internationella verksamheten bedrivs i dag under delvis andra förutsättningar och betingelser än dem som gällde fram till 1990-talets början då den nuvarande kommunallagen (1991:900) trädde i kraft. En påtaglig och åtminstone delvis ny trend i Europa under 1990-talet är att inte bara företag och nationalstater, utan också regioner och kommuner i olika länder systematiskt har börjat samarbeta med varandra. I dag pågår ett relativt omfattande internationellt inriktat arbete i de svenska kommunerna om man jämför med hur det tidigare har varit. Den lokala och regionala nivån upprättar och utvecklar numera egna internationella kontakter av olika slag. Inte minst har de senaste årens utveckling i länderna i Central- och Östeuropa samt Baltikum påverkat inte bara Sverige som nation utan även den kommunala nivån.

En annan viktig faktor är Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU). EU har liksom Europarådet kommit att inrikta sitt arbete mot att stödja bl.a. de nya demokratierna i Europa i deras strävan att bli en del av det europeiska samarbetet. Inom båda dessa organisationer har den kommunala nivåns betydelse i samarbetet markerats bland annat genom att kommunerna och landstingen har företrädare i Regionkommittén inom EU respektive Kommunalkon-

gressen (CLRAE) inom Europarådet. Den kommunala nivån företräds således i dessa sammanhang inte längre enbart av respektive stat och den har mandat att inom vissa ramar agera självständigt. Man skulle kunna säga att det s.k. decentraliserade samarbetet, se *avsnitt 1.7*, har tillfört den traditionella säkerhetspolitiken, EU-politiken och biståndspolitiken ett nytt moment.

## 1.2 Internationella strategier

Flertalet kommuner och landsting har under senare delen av 1990-talet antagit, eller håller på att utarbeta, strategier för sitt internationella arbete. Dessa strategier är i praktiken oftast fokuserade på EU-frågor, regionala utvecklingsfrågor eller uppbyggandet av en generell internationell kompetens. De enskilda kommunernas ambitioner, erfarenheter och kunskaper om internationellt arbete varierar dock påtagligt, något som i och för sig är naturligt bl.a. med hänsyn till skilda geografiska förhållanden.

## 1.3 Regionala samverkansprojekt

I Sverige pågår en utveckling där lokala och nya regionalt baserade aktörer samverkar för att etablera sig i internationella sammanhang, framför allt inom ramen för EU-medlemskapet. I dag är nästan alla svenska kommuner representerade i Bryssel genom något sådant organ för interregional samverkan t.ex. regionkontoren för West Sweden, SydSam, East Sweden, North Sweden, Mälardalsrådet och Stockholmsregionen. Syftet med verksamheten är att öka regionens aktiviteter inom EU och verka för medlemmarnas intressen t.ex. deras möjligheter att söka och få bidrag från EU:s många stödprogram. Dessa s.k. storregioner bedriver för det mesta också aktiviteter i Sverige.

## 1.4 Nordiskt gränssamarbete

Enligt svensk rätt kan svenska myndigheter samarbeta över riksgränser i all verksamhet som inte är att hänföra till myndighetsutövning i egentlig mening. En förutsättning är emellertid att verksamheten inte styrs av lagregler som kan anses innefatta hinder för att den utförs i ett gränsöverskridande samarbete.

Kommunernas gränssamarbete sker i dag framför allt inom Norden. Ett uttryck för detta är 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 land innefattas dock inte i överenskommelsen.

Samarbetet sker vanligen i fasta former, huvudsakligen i kommittéer. Samarbete kan också ske i stiftelser, ekonomiska föreningar eller aktiebolag. Det finns inte några rättsliga hinder för svenska myndigheter i en gränsregion att genomföra riksgränsöverskridande samarbete i exempelvis ett bolag där kommuner på ömse sidor om gränsen är aktieägare.

Ett exempel på ett omfattande samarbete över riksgränsen mellan två kommuner är samarbetet mellan Haparanda och Torneå. Samarbetet är bl.a. organiserat i det s.k. Provincia Bothniensis och sker inom många olika områden, bl.a. kultur, fritid, miljö, näringsliv, turism och utbildning. Vidare har kommunerna ett gemensamt samarbetsavtal i fråga om räddningstjänst och ett gemensamt reningsverk. Inom näringsliv och turism marknadsför sig kommunerna som en helhet och ger exempelvis ut gemensamma tvåspråkiga broschyrer.

Inom Justitiedepartementet undersöks för närvarande de rättsliga förutsättningarna för kommuner och landsting att bilda gemensam-

ma offentligrättsliga organ över riksgränsen mot Finland. Ett sådant samarbete kan komma att innefatta även myndighetsutövning.

## 1.5 Svenska kommuner och EU:s strukturpolitik

En direkt konsekvens av EU-medlemskapet utgör Sveriges möjligheter att få del av unionens ekonomiska medel för strukturpolitiskt utvecklingsarbete. Sverige är indelat i ett antal geografiska målområden som startat ett stort antal regionala utvecklingsprojekt. För kommande programperiod år 2000–2006 kommer totalt 195 miljarder euro att finnas tillgängliga från strukturfonderna. De aktuella målområdena för nästa programperiod är

- mål 1; som avser Norra och Mellersta Norrland (722 miljoner euro för Sverige),
- mål 2; som i första hand avser industriregioner med strukturomvandlingsproblem och landsbygdsregioner med en negativ utveckling (406 miljoner euro för Sverige),
- mål 3; som skall stödja enskilda individer i förhållande till arbetsmarknaden med åtgärder och kompetensutveckling (720 miljoner euro för Sverige).

Kommunerna har hittills i dessa projekt varit en av de största medfinansierarna – och i allmänhet mycket aktiva aktörer i projektarbetet. Företrädare för kommuner och landsting har normalt varit i majoritet i de beslutsgrupper som beviljat medel till enskilda projekt. Även om finansieringen till hälften härrört från EG-kommissionen, så har merparten av projekten haft en regional eller lokal prägel. Det har dock funnits betydelsefulla undantag.

Målen kompletteras under kommande programperiod av fyra (tidigare åtta) s.k. gemenskapsinitiativ som också finansieras av strukturfonderna. De fyra gemenskapsinitiativen är

- Interreg; ett gränsöverskridande, transnationellt och interregionalt samarbete,

- Equal; ett transnationellt samarbete för bekämpande av diskriminering och bristande jämställdhet på arbetsmarknaden,
- Leader; landsbygdsutveckling,
- Urban; stadsutveckling.

För tidigare programperiod har i vissa fall projektsamarbetet inom ramen för gemenskapsinitiativen utgjort basen i kommunernas internationella engagemang.

## 1.6 Övrigt transnationellt EU-samarbete

Kommunernas internationella samarbete är inte begränsat till Östersjöregionen. Sveriges medlemskap i EU har medfört möjligheter för svenska kommuner att engagera sig i en rad olika EU-program, som är såväl nationellt som internationellt inriktade. Det är dock hittills ett begränsat, men växande, antal kommuner som aktivt engagerat sig i sådana program. Samarbetet inom Interreg II C är ett exempel på sådant samarbete.

## 1.7 Östersjösamarbetet, Central- och Östeuropa – fokus för det decentraliserade samarbetet

För Sveriges del har samarbetet mellan länderna kring Östersjön ökat markant inom olika sektorer och på olika samhällsnivåer. I samarbetet ingår t.ex. att främja säkerhet och demokrati, stimulera marknadsekonomin, bekämpa kriminalitet och att värna om den gemensamma miljön. Den lokala och regionala nivån har en betydande roll i det transnationella samarbetet och utvecklingen av detta har varit intensiv i Östersjöregionen.

När en svensk kommun eller ett svenskt landsting samverkar med en motsvarande enhet i något av våra östliga eller sydöstliga grannländer används ofta begreppet decentraliserat samarbete. Decentraliserat samarbete kan också ske genom storregioner i vilka

flera landsting och kommuner i olika län samverkar. Även om det finns intressanta exempel på samverkan med Rumänien, Bulgarien och Ungern (utan Sida-stöd) och Ukraina (med Sida-stöd) är Polen, Estland, Lettland, Litauen och Ryssland (i praktiken nordvästra Ryssland) de normala samarbetsparterna. I en majoritet av kommuner och landsting pågår decentraliserat samarbete.

Ett studium av svenska kommuners och landstings decentraliserade samarbete visar att innehållet i de olika samarbetslänkarna normalt följer ett enhetligt mönster. Samarbetet kan ha formen av ett generellt vänortsavtal eller avse samarbete inom en eller flera speciella sektorer. Samarbetet är också förankrat i kommunens eller landstingets beslutande organ och avser sakområden som faller inom den kommunala kompetensen och ligger inom den normala verksamhetens ram (demokrati och administration, skola, hälso- och sjukvård, omvårdnad, lokal miljö, utveckling av lokalt och regionalt förankrat näringsliv, kultur och fritid etc.) samt står i en rimlig proportion till kommunens eller landstingets allmänna verksamhet. Samarbetets främsta syfte är att tillgodose den kommunala nyttan genom ett utbyte av erfarenheter och prestationer, ett utbyte där de ömsesidiga insatserna inte behöver sammanfalla i tiden. Vänorts- eller vänregionssamarbete som uppvisar dessa kriterier kan karaktäriseras som *normalt decentraliserat samarbete*. Utifrån ett omfattande utbyte av detta slag har också i många fall en fördjupad samverkan bl.a. i form av demokrati- och miljöprojekt vuxit fram.

Förutsättningarna för att genomföra samarbetsprojekt i Östersjöområdet och i Central- och Östeuropa är på väg att förändras. De medfinansieringskällor som finns tillgängliga för kommuner och landsting för internationellt samarbete ökar ständigt i antal och omfattning, liksom kommunernas och landstingens engagemang och vänorts-/vänregionssamarbete inom EU och övriga Europa.

Projekt som tidigare bl.a. finansierades med biståndsmedel, eller i en del fall ur de båda Östersjömiljarderna, kommer i framtiden, genom EU:s utvidgningsprocess, i ökande grad att kunna finansieras också genom strukturpolitiken och EU:s fonder och program för

Central- och Östeuropa samt Baltikum. Utöver olika bilaterala program inom ramen för programmen Phare och Tacis har ett flertal landsting i bl.a. Mälardalen och Sydsverige ansökt om medel för projekt som syftar till regional utvecklingsplanering i olika delar av Östersjöområdet inom ramen för programmet Interreg IIC.

## 1.8 Vänorts- och vänregionssamarbetet

Kontakter mellan svenska kommuner och utländska vänorter har en lång tradition. Vänortssamarbetet var ofta den enda formen för kommuner att ha kontakter med andra länder. De sporadiska träffarna med vänorten var ett uttryck för nordiskt samförstånd eller västeuropeisk förbrödring efter andra världskriget och hade normalt inte någon direkt koppling till kommunens vardagliga verksamhet. I dag ser det mycket annorlunda ut. Efter hand utvecklades också samarbete på regional nivå med Sveriges grannländer.

Efter förändringarna i Östeuropa för drygt tio år sedan har det lokala och regionala samarbetet ändrat karaktär. Utöver kulturutbyten förekommer även olika former av projektsamarbete i exempelvis miljö-, administrations-, utbildnings-, social- och turismfrågor. Försök att stimulera till samarbete mellan företag i vänorterna respektive vänregionerna förekommer också.

Svenska *kommuner* har för närvarande nästan 1 000 vänorter utomlands. De flesta vänorterna finns i Europa, i huvudsak i Norden. Över 200 kommuner har någon form av samarbete med partners i Sveriges östliga och sydöstliga grannländer. Även i EU-länder har nya vänorter tillkommit. Det är naturligt för många kommuner att utgå ifrån befintliga vänortsrelationer när det gäller att etablera nya kontakter i Europa, såväl inom som utom EU. Dels kan samarbetet med vänorten vidareutvecklas, dels kan man via vänorten närma sig andra kommuner och marknader i det aktuella landet. Vänorterna håller på att utvecklas till viktiga ingångar för svenska kommuner till andra kommuner i Europa.

I många *landsting* finns numera en insikt om den egna regionens omvärldsberoende och möjligheten att dra nytta av internationella kontakter. Nyttan kan bestå dels av erfarenheter och intryck från andra länder inom olika verksamhetsområden som kan bidra till förbättringar i den egna verksamheten, dels av kontakter och nätverk som kan bidra till att skapa och underlätta näringslivskontakter och affärsrelationer för näringslivet i regionen.

Alla svenska landsting är sedan några år tillbaka involverade i samarbete med Estland, Lettland, Litauen, Polen och nordvästra Ryssland. Det finns en klar tendens till att man sökt samarbete med geografiskt närliggande regioner och länder. Som en följd av detta har de båda nordligaste landstingen, i Norrbottens län och i Västerbottens län, samarbete inom Barentshavområdet och med ryska Karelen. Landstingen i Mälardalen samarbetar framför allt med Estland och St. Petersburgområdet. I Östergötland koncentrerar man sig på Lettland. Södra Sverige har sitt huvudsakliga samarbete med Litauen och Kaliningradområdet.

Samarbetet mellan svenska landsting och aktörer på andra sidan Östersjön spänner över i stort sett alla de områden där landstingen är verksamma. Det handlar om regional utveckling, planering, trafik- och demokratifrågor samt samarbete inom hälso- och sjukvårdsområdet. Bland samverkansprojekten ligger tonvikten på det senare området. Kontakterna och samarbetet har ändrat karaktär efter hand. Till en början avsåg insatserna olika former av bistånd; kunskapsöverföring och bistånd med uttrangerat material från hälso- och sjukvården. Genom Sida och hälso- och sjukvårdens Östeuropakommitté (ÖEK) har landstingen kunnat söka bidrag till dessa insatser.

## 1.9 Fördjupat vänortssamarbete

Det statliga stödet utgör en viktig del i de insatser som de svenska kommunerna gör för de utländska kommuner man samarbetar med. Sedan år 1990 disponerar Svenska Kommunförbundet enligt en



överenskommelse med Sida vissa medel för stöd till fördjupat vänortssamarbete med Central- och Östeuropa samt Baltikum.

Det fördjupade vänortssamarbete som Sida stöder förutsätter att det finns ett vänortsavtal. Svenska Kommunförbundet förvaltar systemet för Sida:s räkning och utgör den svenska vänortskommunens motpart för projektutformning, finansieringsbeslut och projektredovisning. Finansieringen får avse kunskapsöverföring. Utrustning får endast finansieras i mycket begränsad utsträckning. Här avses sådana fall där de överförda kunskaperna är direkt beroende av att sådan utrustning finns att tillgå.

Under år 1997 fick 105 projekt stöd till en sammanlagd summa av drygt 21 miljoner kronor. Demokratiprojekt samt projekt kring skolfrågor och social omsorg dominerade. Därefter följde miljöprojekt, infrastruktur- och näringslivssamarbete. År 1998 fick 152 projekt stöd för närmare 29 miljoner kronor. Ramen för år 1999 låg på cirka 40 miljoner kronor.

Sedan år 1999 har stödet kompletterats med möjligheter också för landsting att få bidrag till decentraliserat samarbete på regional nivå.

Utvärderingar visar att det kommunala vänortssamarbetet i flera fall banat väg för näringslivskontakter. För att skapa synergieffekter i de internationella kontakterna samarbetar också flera landsting med andra aktörer i den egna regionen. Ett exempel är Östergötland där man bildat det s.k. Baltic Network mellan olika aktörer i regionen.

## 1.10 Intresseorganisationer i Östersjöregionen

Det finns en stark politisk vilja att på lokal och regional nivå samverka i Östersjöregionen, både kring strategiska frågor för hela Östersjöregionen och i konkreta samverkansprojekt. Baltic Sea States Sub-regional Conference (BSSSC), som samlar de regionala aktörerna under Östersjörådet, har representanter för svenska kommuner

och landsting. Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR) och dess Baltic Sea Commission (BSC) är en liknande samarbetsorganisation där landstingen finns representerade. Union of the Baltic Cities (UBC) är en organisation där bl.a. svenska kommuner ingår och som tillvaratar städernas intressen i Östersjöregionen.

Sveriges EU-medlemskap och det faktum att de baltiska staterna och flera länder i Central- och Östeuropa ansökt om sådant medlemskap skapar nya förutsättningar för ett växande framtida samarbete på decentraliserad nivå över de nationella gränserna.

## 2 Bakgrunden till den nuvarande lagstiftningen

### 2.1 Inledning

Det bör inledningsvis framhållas att enligt den svenska grundlagen så måste det i lag meddelas vilka befogenheter kommunerna har (8 kap. 5 § regeringsformen). Verksamhet som inte svarar mot en sådan reglering faller således utanför kommunernas kompetensområde.

Allt sedan 1860-talet när de första kommunalförfattningarna tillkom har utgångspunkten varit att kommunal verksamhet skall bedrivas för kommunmedlemmarna. Den kommunala lokaliseringsprincipen är ett uttryck för detta och finns inskriven i kommunallagen. I 2 kap. 1 § sägs att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Som huvudregel gäller således att en kommun inte får bedriva verksamhet utanför vare sig kommungränsen eller nationsgränsen. Utrikes- och biståndspolitik har traditionellt sett hört till det statliga ansvarsområdet.

Lokaliseringsprincipen har med tiden modifierats i rättspraxis och vissa undantag har också gjorts i speciallagstiftning. Kommuner och landsting kan i vissa fall vara berättigade att involvera sig i verksamheter som till och med sträcker sig utanför rikets gränser. Exempelvis har det under vissa omständigheter ansetts tillåtet

för en kustkommun att engagera sig i en utrikes färjeförbindelse (RÅ 1960 I 187 och 1979 Ab 12). Vidare har ett landsting – i avsikt bl.a. att få en jämnare fördelning av personalens semesterar – ansetts kunna hyra fritidsbostäder i Italien (RÅ 1968 K 659 och 662). Kommunfullmäktiges beslut om deltagande i en västsvensk EG-representation i Bryssel samt om anslag av medel härför har också ansetts kompetensligt (RÅ 1994 ref 23).

Under 1970-talet förekom det endast i ringa omfattning att kundandet inom kommuner och landsting utnyttjades för export till andra länder. Den tjänsteexport som hade sina rötter i den kommunala sektorn skedde nästan uteslutande genom att enskilda kommun- och landstingsanställda tog tjänstledigt från sina befattningar för att arbeta i privata företags exportprojekt. I början av 1980-talet uppstod ett ökat intresse från kommuner och landsting för ett aktivare engagemang i tjänsteexporten. Vid samma tidpunkt var de samhällsekonomiska problemen betydande. En rad åtgärder krävdes för att komma tillrätta med de ekonomiska balansproblemen. Regeringen konstaterade att utvecklingen av handels- och bytesbalansen därvid var av stor betydelse och att alla möjligheter skulle tas till vara för att öka den svenska exporten (dir. 1982:49). I detta sammanhang skulle såväl staten som kommuner och landsting kunna spela en aktiv roll.

Regeringen pekade också på flera omständigheter som motiverade ett aktivt deltagande från kommuners och landstings sida i en sådan verksamhet. I samband med en investering ville beställaren ofta köpa därmed sammanhängande utrustning, service etc. Kundandet om dessa frågor fanns hos kommuner och landsting. På samma sätt fanns hos kommuner och landsting erfarenheter av hur driften av vissa typer av anläggningar skall organiseras och administreras. Sålunda kunde kommuner och landsting bidra med att exportera tjänster som en del av ett fullständigt system. Kommuner och landsting kunde också spela en viktig roll i marknadsföringen av olika system.

I flera rättsfall från år 1973 konstaterade Regeringsrätten att olika landstings medverkan i internationell biståndsverksamhet led-

de till kompetensöverskridanden eftersom åtgärderna inte ansågs vara landstingskommunala angelägenheter. Emellertid ansågs kommunerna och landstingen ha speciella förutsättningar, särskilt i egenskap av sjukvårdshuvudmän, att på vissa områden främja svenska hjälpinsatser i andra länder. Kommunal och landstingskommunal personal, bl.a. läkare, sjuksköterskor, tekniker och servicepersonal, representerade ett kunnande som kunde komma till användning i internationell biståndsverksamhet. Från kommunalt håll visade det sig också finnas ett betydande intresse att medverka i biståndsverksamhet och därigenom få ge uttryck för solidaritet med lidande människor i andra länder. Detta intresse fick till följd att kommuner och landsting fattade beslut om att med pengar eller materiel bistå andra länder i nöd. Ibland vann besluten laga kraft och verkställdes, ibland överklagades besluten och upphävdes såsom ej kompetensenliga.

Utvecklingen medförde ett behov av nya lagar som utvidgade de kommunala befogenheterna när det gäller engagemanget i den internationella verksamheten. Riksdagen fattade därför beslut om att anta lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp och lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport. Lagen (1975:494) ersattes senare av lagen (1994:693) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd.

## 2.2 Kommunal tjänsteexport

Frågan om hur kommunerna och landstingen skulle kunna ägna sig åt tjänsteexport togs upp i olika sammanhang under början av 1980-talet. I det följande lämnas en redogörelse för detta och för bakgrunden till den nuvarande lagstiftningen.

### 2.2.1 Statligt kunnande till salu (SOU 1980:27)

I en proposition om export av tjänster från statliga myndigheter och bolag m.m. redovisade regeringen en rad åtgärder för att främja export av tjänster från statliga myndigheter och bolag (prop. 1980/81:171, bet. 1980/81:NU58, rskr. 1980/81:426). De områden som togs upp var inriktningen av den statliga tjänsteexporten, verksamhetens organisation och arbetsformer samt former för samverkan vid statlig tjänsteexport. Bl.a. föreslogs att vissa medel skulle ställas till förfogande för utveckling av tjänsteexport vid statliga myndigheter.

Kommunal tjänsteexport behandlades inte i propositionen. Frågan hade dock behandlats i betänkandet Statligt kunnande till salu (SOU 1980:27) som låg till grund för propositionen. I betänkandet anförde Konsultexportutredningen att på vissa områden, där statliga myndigheter och tjänsteexporterande bolag verkade, fanns en betydande del av kunnandet och resurserna i landstingen och kommunerna. Detta gällde främst utbildningsväsendet och sjukvården. Efterfrågan från utvecklingsländer av tjänster inom dessa områden hade dessutom ökat. En förutsättning för att Sverige i större omfattning skulle kunna möta denna efterfrågan ansågs vara att landstingen och kommunerna tog i anspråk sina resurser för ändamålet. Detta var dock förknippat med vissa problem. I syfte att skapa beredskap för att effektivare kunna möta utländska förfrågningar föreslog utredningen en närmare undersökning av förutsättningarna för tjänsteexport från den kommunala sektorn.

### 2.2.2 Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export (SOU 1983:72)

Mot bakgrund bl.a. av vad som anförts av Konsultexportutredningen i betänkandet Statligt kunnande till salu (SOU 1980:27), se ovan *avsnitt 2.2.1*, tillsatte regeringen i juni 1982 Utredningen om export av kommunalt kunnande. Utredningen lämnade i december 1983 sitt betänkande Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk

export (SOU 1983:72). I betänkandet föreslogs en lag om vissa kommunala åtgärder för att främja svensk export. Lagförslaget innebar att kommunernas och landstingens kompetens skulle utvidgas till att omfatta tillhandahållandet av tjänster i syfte att främja svensk export. Som förutsättning för detta skulle gälla att kommunen därvid utnyttjade de särskilda kunskaper eller erfarenheter som redan fanns inom kommunens förvaltning och att affärsmässiga villkor skulle tillämpas. Om särskilda skäl förelåg skulle kommunen inte bara få stötta den svenska exportindustrin utan även själv få tillhandahålla tjänsterna.

Utredningen beskrev tre olika modeller för hur kommunal tjänsteexport skulle kunna utföras.

*Tjänstledighetsmodellen* innebar att den utländske köparen normalt inte kom i kontakt med kommunen eller landstinget som leverantör. En kommunalanställd fick tjänstledigt för att vara tillfälligt anställd hos det exporterande företaget.

*Avtalsmodellen* innebar att kommunen uppträdde som underleverantör till det exporterande företaget. Kommunen sålde sitt kunnande till företaget och hade inget eget avtal med kunden.

*Huvudleverantörsmodellen* innebar att kommunen uppträdde som kontraktspart.

### 2.2.3 Exportfrämjande verksamhet (prop. 1983/84:168)

I propositionen om exportfrämjande verksamhet (prop. 1983/84:168) diskuterades förslagen i betänkandet Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export (SOU 1983:72). Bl.a. anfördes det att kommunala åtgärder för att främja svensk export i viss mån redan kunde vidtas inom ramen för den kommunala kompetensen (a. prop. s. 32). Utredningens förslag innebar en kompetensutvidgning och därmed en förändring av kommunernas roll som samhällsorgan. Regeringen ansåg att det krävdes ett noggrant övervägande av hur de kommunalrättsliga principerna skulle kunna

kombineras med eller utvidgas till att omfatta kommunala aktiviteter till stöd för den svenska exporten. Mot bakgrund av detta och att frågan om en lagstiftning på området bereddes inom dåvarande Civildepartementet föreslogs inte några lagstiftningsåtgärder i propositionen.

#### 2.2.4 Tjänsteexportfrågor (prop. 1984/85:140)

Till grund för propositionen om tjänsteexportfrågor (prop. 1984/85:140) låg bl.a. betänkandet *Handla med tjänster* (SOU 1984:33) som behandlade möjligheterna att stimulera och utveckla den svenska tjänsteexporten inom den privata sektorn. I propositionen redovisades en rad åtgärder för att främja den statliga tjänsteexporten. I sammanhanget togs även den kommunala tjänsteexporten upp.

Flera hinder av praktisk och formell natur hade försvårat en framgångsrik exportsamverkan mellan kommunerna och näringslivet. Dock ansågs det finnas flera skäl för en sådan exportsamverkan, exempelvis kommunernas erfarenhet av hur driften av olika typer av anläggningar skall organiseras och administreras. Vidare pekades på att kommunerna och landstingen i vissa fall initierat egna aktiviteter, exempelvis Swedehealth AB. Det ansågs nödvändigt att den kommunala kompetensen utvidgades genom lag för att möjliggöra ett ökat engagemang i svensk export. Även i denna proposition pekades på att frågan om lagstiftning bereddes inom dåvarande Civildepartementet.

#### 2.2.5 Kommunal tjänsteexport (prop. 1985/86:154)

Till grund för propositionen om kommunal tjänsteexport (prop. 1985/86:154) låg betänkandet *Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export* (SOU 1983:72). I likhet med utredningen ansåg regeringen att utgångspunkten skulle vara att kommuner och landsting



skulle tillhandahålla tjänsterna som underleverantörer till svenska företag eller staten. Till skillnad från utredningen föreslog regeringen att de kommunala tjänsterna skulle få tillhandahållas på annat sätt endast om regeringen medgav det.

Skälen till att kommunerna och landstingen genom en särskild lag fick möjlighet att genom tjänsteexport främja den svenska exporten var sammanfattningsvis följande (a. prop. s. 4 ff.). Den svenska exportens stora betydelse för samhällsekonomin gjorde det nödvändigt att ta till vara olika möjligheter att öka exportintäkterna. En kommunal medverkan vid svenska exportansträngningar kunde ge svenska exportörer konkurrensfördelar. Kommunal medverkan i ett svenskt exportprojekt bedömdes kunna ge projektet större förutsättningar att nå framgång på den internationella marknaden. Man pekade också på att det inom den kommunala verksamheten fanns ett betydande kunnande som borde vara av intresse i internationella sammanhang. Kommuner och landsting kunde genom deltagande i ett exportprojekt skapa förtroende för den svenske exportören och kvalificera denne hos potentiella köpare. För att kunna delta mer aktivt i den svenska exporten krävdes dock att kommuner och landsting genom lagstiftning fick en vidgad kompetens på området. Vidare anfördes att *avtalsmodellen* var den form som på det mest naturliga sättet skulle ta till vara det kommunala kunnandet och att ett kommunalt engagemang i första hand borde ske i samverkan med ett exportföretag eller med staten. Kommunerna borde därvid uppträda som underleverantörer med begränsat ansvar och utan alltför stort risktagande (s. 8 ff.).

Skälen för att införa regeringsprövning i vissa fall var i huvudsak följande. Huvudleverantörsmodellen ansågs innebära ett betydande ekonomiskt risktagande och man borde därför vara mycket restriktiv när det gällde att medge kommunal tjänsteexport utan samverkan med ett exportföretag. Det kunde dock någon gång vara befogat att en kommun tog del i den svenska exporten på andra villkor än att enbart vara underleverantör. Det gällde då att verksamheten kunde bedrivas på ett sätt som medgav att förtroendet för kommunerna som samhällsorgan inte rubbades. Med en sådan ut-

gångspunkt bedömdes det inte tillräckligt att knyta kompetensen enbart till det vaga begreppet särskilda skäl. Å andra sidan ansågs det inte praktiskt möjligt att i lagstiftning fullständigt ange de fall där det kunde vara befogat att kommunerna skulle få bedriva tjänsteexport. Det borde i stället ankomma på regeringen att i varje särskilt fall göra en prövning av det kommunala exportprojektet.

Konstitutionsutskottet delade i sitt betänkande den bedömning som gjorts i propositionen att det inom kommunerna och landstingen finns en unik kommunal resurs i form av kunskaper och erfarenheter som på vissa områden borde kunna vara användbara i exportsammanhang (bet. 1986/87:KU1 s. 3). När det gällde den närmare utformningen av det sätt på vilket kommunerna och landstingen skulle kunna engagera sig i tjänsteexport ansågs det vara av vikt att deras befogenheter gentemot det privata näringslivet blev avgränsade på ett tillfredsställande sätt. Lagstiftningen behövde också utformas så att kommunernas och landstingens risktagande begränsades så långt som möjligt. Sammanfattningsvis tillstyrkte utskottet propositionens lagförslag.

Lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport trädde i kraft den 1 januari 1987.

## 2.2.6 Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd (SOU 1993:77)

Lokaldemokratikommittén fick år 1992 i uppdrag av regeringen att se över bestämmelserna om kommunal tjänsteexport och förenkla reglerna. I direktiven angavs bl.a. att det med ett framtida integrerat Europa i sikte fanns skäl att överväga lättnader i de restriktioner som finns för exporten av kommunala tjänster (dir. 1992:12, s. 9 f.).

Lokaldemokratikommittén avlämnade i augusti 1993 delbetänkandet Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd (SOU 1993:77). I betänkandet föreslogs bl.a. att kommuner och landsting skulle få bedriva tjänsteexport på egen hand. Tjänsteexporten skulle

endast få omfatta kompetenslig kommunal verksamhet. Särskilda investeringar för tjänsteexportverksamhet fick inte göras. Regeringen skulle dock kunna medge undantag från sistnämnda bestämmelse.

I betänkandet angavs att kommunal tjänsteexport förekommer i två varianter. Den första är *systemexport*, dvs. konsultinsatser. Den andra är *uppdragsverksamhet för exportmarknaden*, t.ex. sjukvård åt utländska patienter.

Enligt Lokaldemokratikommittén torde det inte medföra några risker att låta kommunerna själva avgöra om de ville engagera sig i tjänsteexport på egen hand. De kommuner som uppträtt på exportmarknaden hade varit försiktiga och inte tagit några onödiga risker. De hade i regel skaffat kompetent hjälp för avtalstecknande och försäkrat sig mot skadeståndskrav. Kommittén pekade också på att utökat vänortssamarbete och övrig tjänsteexport inom ramen för bistånd från Sida (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete) och BITS (Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete) antalsmässigt utgjorde den största delen av kommunal tjänsteexport. Eftersom dessa projekt granskas av Sida eller BITS, dvs. en statlig myndighet med erfarenhet av utlandsprojekt, borde, åtminstone i dessa fall, inte någon ytterligare prövning behövas.

### 2.2.7 Kommunal biståndsverksamhet (prop. 1993/94:189)

Lokaldemokratikommitténs betänkande Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd (SOU 1993:77) låg till grund för propositionen Kommunal biståndsverksamhet (prop. 1993/94:189). I propositionen föreslog regeringen ett antal nyheter vad avser kommunal biståndsverksamhet. Någon ändring av bestämmelserna om kommunernas och landstingens rätt att bedriva tjänsteexport föreslogs dock inte. Regeringen gjorde i den delen bedömningen att kravet på dispens från regeringen för export av kommunala tjänster annat än som underleverantör borde vara kvar. Som skäl anförde

regeringen att den enkät som kommittén gjort visade att endast 37 kommuner hade varit eller var engagerade i tjänsteexport eller planerade sådan verksamhet. Sedan tillkomsten av lagen hade endast tio dispensansökningar kommit in, vilka samtliga beviljats. Tjänsteexporten hade således inte fått någon större omfattning. Med hänsyn till det begränsade behov som verkade finnas samt till det risktagande som tjänsteexport på egen hand innebär borde kravet på regeringstillstånd vara kvar.

## 2.3 Kommunal biståndsverksamhet

Frågan om kommunernas och landstingens rätt att ägna sig åt kommunal biståndsverksamhet är något äldre än frågan om kommunal tjänsteexport. Liksom i avsnittet om kommunal tjänsteexport lämnas här en redogörelse för tidigare utredningar och lagstiftning på området och för bakgrunden till den nuvarande lagen.

### 2.3.1 Kommunal biståndsverksamhet (SOU 1974:86)

I juni 1973 tillsattes Kommittén för kommunal biståndsverksamhet. Kommittén hade i uppdrag att utreda på vilket sätt kommuner och landsting skulle kunna medverka med bistånd till u-länder. Utgångspunkten för utredningen var att ansvaret för den svenska biståndspolitik vilade på statsmakterna och att kommunala åtgärder för att lämna bistånd till u-länder skulle stå i överensstämmelse med inriktningen av denna politik. Bakgrunden till att kommittén tillkallades var att det rådde stor enighet i Sverige om angelägenheten av en aktiv svensk medverkan i den internationella biståndsverksamheten. Ett uttryck för den allmänna uppslutningen kring den svenska biståndsverksamheten var en rad kommunala beslut att ställa viss utrustning och medel till hjälpbehövande länders förfogande.

I betänkandet Kommunal biståndsverksamhet (SOU 1974:86) föreslogs att kommuner och landsting genom en särskild lag skulle ges befogenhet att lämna internationell katastrofhjälp. Kommittén fann, bl.a. mot bakgrund av att det fanns en mycket stark vilja hos många kommuner att medverka i den internationella hjälpverksamheten, att kommuner och landsting i en särskild lag borde tilläggas rätt att i viss utsträckning medverka i internationell hjälpverksamhet. Kommittén ansåg emellertid att det inte kunde bli fråga om att göra några mer ingripande avsteg från de grundsatser som gäller för den kommunala kompetensen.

### 2.3.2 Kommunal biståndsverksamhet (prop. 1975:84)

Enligt den rättspraxis som gällde vid 1970-talets början ansågs en kommun eller ett landsting ha befogenhet att exempelvis till en hjälporganisation skänka utrustning som saknade både bruksvärde och marknadsvärde för kommunen. I propositionen om kommunal biståndsverksamhet (prop. 1975:84) pekades dock på att sådan utrustning mycket sällan torde kunna användas i internationell biståndsverksamhet (s. 31 f.). En vidgning av kommunernas och landstingens befogenhet att delta i sådan verksamhet innebar ett avsteg från lokaliseringsprincipen. Det ansågs väsentligt att denna princip upprätthölls även i fortsättningen. Därför borde avsteg från lokaliseringsprincipen komma i fråga bara i den mån mycket starka skäl talade för det. En vidgning av den kommunala kompetensen måste därför ges en begränsad omfattning. En självklar utgångspunkt ansågs också vara att statsmakterna bär ansvaret för den officiella svenska bistånds- och utrikespolitiken. Det långsiktiga biståndet borde därför alltså vara en angelägenhet för staten och de frivilliga hjälporganisationerna. Vidare ansågs att det inte borde vara tillåtet för kommuner och landsting att köpa utrustning i syfte att den skall användas för biståndsinsatser.

Genom lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp fick kommuner och landstingskommuner en rätt att i samband med krig, farsot, översvämning, jordbävning, vulkanutbrott, torka eller liknande händelse i annat land eller återuppbyggnadsarbete efter sådan händelse bistå med utrustning som kommunen eller landstingskommunen kunde avvara. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1976. Den upphävdes den 1 januari 1992.

### 2.3.3 Ny kommunallag (SOU 1990:24)

I samband med att 1988 års kommunallagskommitté lade fram betänkandet Ny kommunallag (SOU 1990:4) med förslag till en ny kommunallag behandlades även frågan om kommunal medverkan i internationella frågor. Vad gällde 1975 års lag föreslog kommittén att den skulle utvidgas så att kommuner och landsting fick rätt att lämna humanitärt bistånd till andra länder även i fall då det inte inträffat någon katastrof där. Några hinder från utrikes- och biståndspolitisk synpunkt mot en sådan utvidgning ansågs inte föreligga. Kommittén menade att det skulle vara värdefullt för kommunerna och landstingen att ha den valmöjlighet som en utvidgning skulle innebära. Vidare skulle den föreslagna ändringen kunna bidra till att öka förståelsen för arbetet med att främja solidariteten över gränserna.

### 2.3.4 Ny kommunallag (prop. 1990/91:117)

I samband med tillkomsten av 1991 års kommunallag (1991:900) föreslog regeringen att 1975 års lag skulle ersättas med en ny lag, som innebar en utvidgning så att humanitärt bistånd i form av utrustning som kunde avvaras fick lämnas i en nödsituation även om inte något direkt katastrofläge förelåg (prop. 1990/91:117 s. 142 ff.). Till skillnad från vad Kommunallagskommittén föreslagit i sitt betänkande Ny kommunallag (SOU 1990:24) skulle lagen även om-

fatta kyrkliga kommuner. I övrigt överensstämde förslaget med kommitténs förslag.

I propositionen anförde regeringen i huvudsak följande. Kommunernas och landstingens internationella engagemang har ökat kraftigt under senare år. Samhällsordningen och demokratiseringsprocessen i Central- och Östeuropa har bidragit till detta. Antalet vänortsförbindelser i dessa områden har ökat markant. I anslutning till det ökade internationella engagemanget har också frågan om att kunna göra direkta hjälpinsatser aktualiserats. För detta finns emellertid lagliga hinder. Regeringen anser att kommunal biståndsverksamhet även i fortsättningen bör vara begränsad till utrustning som kan avvaras samt skäligena medel för iordningställande och transport av utrustningen m.m. Rent penningbistånd eller motsvarande bistånd i andra former är således inte förenligt med den uppgiftsfördelning som slagits fast mellan stat och kommun på detta område. Däremot anser vi att bistånd med utrustning bör kunna lämnas i en nödsituation även om inte denna har direkt katastrofkaraktär. Utvidgningen skulle bl.a. kunna innebära att möjligheterna ökar att bistå de nya kommuner som nu byggs upp i Central- och Östeuropa.

Lagen (1991:901) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat humanitärt bistånd trädde i kraft den 1 januari 1992. Samtidigt upphävdes 1975 års lag.

### 2.3.5 Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd (SOU 1993:77)

I Lokaldemokratikommitténs betänkande Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd (SOU 1993:77) – se även *avsnitt 2.2.6* – föreslogs att 1991 års lag skulle utökas med en möjlighet för kommuner och landsting att lämna bistånd i form av rådgivning, konsultverksamhet, utbildning, kontantstöd eller på annat sätt till länder där nödsituation råder och som är föremål för bistånd genom svensk

statlig myndighet. Förslaget hade sin bakgrund i att det exempelvis i Östeuropa fanns ett stort behov av kunskap på bl.a. det kommunala området. Svenska kommuner skulle kunna dela med sig av sina kunskaper och erfarenheter och därigenom bidra till uppbyggnaden av en demokratisk kommunal självstyrelse och en väl fungerande kommunal verksamhet i Östeuropa. Behoven på andra sidan Östersjön var mycket stora, både av material, pengar och kunskap. Kommittén ansåg därför att kommuner och landsting borde ges möjlighet att lämna bistånd i andra former till länder där en nödsituation råder.

### 2.3.6 Kommunal biståndsverksamhet (prop. 1993/94:189)

Lokaldemokratikommitténs betänkande Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd (SOU 1993:77) låg till grund för propositionen Kommunal biståndsverksamhet (prop. 1993/94:189). I propositionen föreslogs att kommuners m.fl. rätt att lämna internationellt bistånd skulle utvidgas till att även omfatta en rätt att lämna bistånd i form av annan utrustning, rådgivning, utbildning eller på annat sätt till länder där nödsituation råder. Kontant stöd skulle, utöver vad som tidigare gällde, få lämnas endast för att genomföra utbildning och rådgivning.

Den utvidgade rätten att lämna bistånd skulle endast gälla under förutsättning att regeringen lämnade tillstånd till det och att biståndet gavs till länder som får svenskt statligt bistånd. Rege- ringsprövningen skulle införas för att säkerställa en samordning av det statliga biståndet med de kommunala biståndsinsatserna. Lokaldemokratikommittén hade inte föreslagit någon motsvarande rege- ringsprövning. För att begränsa antalet ärenden hos regeringen föreslogs att tillstånden skulle ges en mer generell inriktning. Genom att avgränsa den utökade rätten att ge bistånd till länder som får svenskt bistånd skulle inga risker uppkomma för konflikter med Sveriges officiella utrikes- och biståndspolitik.



Den 1 juli 1994 trädde lagen (1994:693) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd (som fr.o.m. den 1 januari 2000 benämns lagen [1994:693] om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd) i kraft. Genom 1994 års lag upphävdes 1991 års lag.



### 3 Behovet av en övergripande översyn av den internationellt inriktade verksamheten

Efterfrågan på kommunernas tjänster och kunnande har som framgått inte bara ökat utan också ändrat karaktär. De regler vi har i dag om tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd har visat sig vara svåra att tolka och tillämpa. Reglerna speglar ett synsätt som var förhärskande på 1960- och 1970-talen och i viss mån i början av 1980-talet. I dag är det inte i första hand katastrofhjälp som efterfrågas – inte heller tjänsteexport på traditionell affärsmässig basis. I stället är det många gånger fråga om ett önskemål om kunskapsutbyte, inte minst som ett led i en internationaliseringsprocess på kommun- och landstingsnivå, där decentraliserat samarbete, inte minst i form av ett utvidgat vänorts- och vänregionssamarbete, spelar en viktig roll. Tendensen går från olika former av stödåtgärder mot ett samarbete till ömsesidig nytta. Kommunernas och landstingens internationella kontaktnät har också vidgats väsentligt.

I dag finns former av internationell verksamhet som kommunerna och landstingen ägnar sig åt som i sig är både behjärtansvärd och till gagn för den egna kommunen men som från kommunalrättsliga utgångspunkter kan ifrågasättas. Detsamma gäller delar av den verksamhet som har anknytning till eller samband med verksamhet som bedrivs inom ramen för EU.

De förändringar som denna promemoria inledningsvis pekar på har skett under senare år. I propositionen om Sveriges utvecklings-samarbete med Central- och Östeuropa samt Baltikum uttalade re-

geringen bl.a. att ett mycket viktigt komplement till utvecklings-samarbetet på central nivå är samarbetet på lokal och regional nivå (prop. 1997/98:70 s. 34 ff.). Detta samarbete har stor betydelse dels för att det betonar vikten av en fungerande lokal demokrati och förvaltning, dels för att betydande stödinsatser riktas till den lokala och regionala nivån. Regeringen anför vidare att det är betydelsefullt att Sverige fortsatt utnyttjar den kunskap som finns avseende kommunal och regional självstyrelse till att utveckla samarbetet på regional och lokal nivå med våra östliga grannar. Regeringen anser därför att vänorts- och vänregionsarbetet, inklusive samarbetet på länsstyrelsenivå, bör fördjupas och utökas.

EU-medlemskapet innebär att EU:s synsätt, bl.a. vad gäller finansiering av strukturfonder och program (partnerskap) inte fullt ut stämmer överens med kommunallagens kompetensregler. Detta har också uppmärksammats av bl.a. Riksrevisionsverket.

Det finns en stor ambition och vilja att utveckla kontakterna och samarbetet i Östersjöområdet. De viktigaste skälen för det är att man vill gynna säkerheten och stabiliteten i området men också få en gynnsam utveckling av handeln mellan Östersjöländerna. Det största hindret för en utveckling av handeln är för närvarande olika regelsystem, såsom tull- och beskattningssystem, samt kvarstående brister i fråga om rättsväsendet. Det finns också en ambition hos landstingen att utveckla kontakterna österut för att stärka den egna regionens utveckling. Bland de problem och hinder som finns för utvecklingen av landstingens och kommunernas Östersjösamarbete har nämnts oklarheter i lagstiftningen kring vad kommuner och landsting kan tillåtas göra och behovet av ökade ekonomiska resurser.

Den utveckling som pågår när det gäller kommunsektorns internationella engagemang torde fortsätta under överskådlig framtid och kan förväntas växa ytterligare i omfattning. Den lokala och regionala nivån kommer att ha en viktig roll i Europasamarbetet, inte minst i utvidgningsprocessen. Svenska företag är framgångsrika i branscher som har nära koppling till den offentliga sektorn, inte minst inom områden som rör miljö och ekologisk hållbarhet. Det är

också viktigt att i anslutning till export av företagens varor och tjänster ta tillvara det kommunala kunnandet och de kommunala erfarenheterna på dessa områden. Av det sagda följer att det finns skäl att fundera över möjligheten att skapa ett modernt regelverk som tar hänsyn till de förändringar som skett i omvärlden.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns ett behov av att se över den gällande lagstiftningen på området och fundera över hur gällande regler kan förenklas och hur långt ramarna kan vidgas. I nästföljande avsnitt görs en genomgång av de olika frågor som aktualiserats vid den gjorda översynen av lagarna om kommunal tjänsteexport och om kommunalt bistånd.



## 4 Lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport – huvudsakliga frågeställningar och förslag

### 4.1 Vem skall få tillhandahålla de kommunala tjänsterna?

**Förslag:** Kommuner och landsting ges en fortsatt rätt att bedriva tjänsteexport. Det klargörs att också kommunalförbund och kommunala företag får bedriva tjänsteexport.

#### *Nuvarande ordning*

I 1 § lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport anges att kommuner och landsting får tillhandahålla kommunala tjänster för export.

Av 3 kap. 20 § kommunallagen (1991:900) framgår att kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Enligt 3 kap. 22 § samma lag skall, när ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning, dessa bestämmelser om kommuner eller landsting gälla för förbundet. Kommuner och landsting kan också lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett företag. Detta framgår av 3

kap. 16 § kommunallagen. En förutsättning är dock att det inte föreskrivits en särskild ordning för handhavandet av angelägenheten.

#### *Skälen för förslaget*

Genom sina internationella kontakter bidrar kommuner och landsting på ett värdefullt sätt till arbetet med att integrera Europa. Exporten av det svenska förvaltningskunnandet liksom andra kontakter på lokal nivå förstärker de demokratiska strävandena i bl.a. Östersjöregionen och är av säkerhetspolitisk betydelse. Genom att bidra till att lägga grunden för den ekonomiska tillväxten i dessa länder kan också kommunernas och landstingens arbete komma att ge positiva effekter på svenska förhållanden. Tjänsteexporten innebär att arbetskraft efterfrågas i Sverige. Själva deltagandet i sig innebär kompetensutveckling för de inblandade. Det finns i dag ett starkt politiskt intresse av att stödja en fortsatt utveckling av kommunernas och landstingens internationella engagemang. Även om den kommunala tjänsteexporten på traditionell affärsmässig basis har minskat något i betydelse så bör kommuner och landsting ges en fortsatt rätt att få bedriva tjänsteexport.

På senare tid har fråga uppkommit om vem som enligt lagen om kommunal tjänsteexport får tillhandahålla de kommunala tjänsterna för export. I några fall har kommunala bolag på egen hand hos regeringen ansökt om och erhållit tillstånd att bedriva tjänsteexport. Begreppen kommuner och landsting har således ansetts omfatta även kommunala bolag utan att det framgår direkt av lagen. Likaså har det uppkommit fråga om vad som gäller när ett kommunalförbund är inblandat i ett tjänsteexportprojekt. Kan ett sådant förbund få regeringens tillstånd att bedriva tjänsteexport?

Kommunal samverkan genom att kommuner gemensamt äger företag eller bildar kommunalförbund förekommer i dag i förhållandevis stor omfattning. Båda formerna av samverkan sker genom självständiga juridiska personer.

Genom lagen om kommunal tjänsteexport görs tjänsteexporten till en kommunal angelägenhet. Även om denna angelägenhet, med



stöd av kommunallagen, skulle kunna överlämnas till ett kommunalförbund eller ett kommunalt företag har det legat i sakens natur att tjänsteexporten varit en biprodukt av en annan verksamhet, t.ex. ett kunnande inom sjukvården. Det har därför ibland uppkommit tveksamheter kring var gränserna går för den kommunala kompetensen i dessa avseenden. En utgångspunkt är att det från statsmaktens sida inte finns några önskemål att förhindra kommunalförbund och kommunala företag att bedriva tjänsteexport. Kommunalförbunden och företagen är alternativa sätt att organisera sådan verksamhet som kompetensmässigt lika gärna skulle kunna handhas av kommunerna eller landstingen själva. Det är därför angeläget att införa en bestämmelse som klargör att de får bedriva denna verksamhet.

Det kan nämnas att Lokaldemokratikommittén i sitt betänkande *Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd* (SOU 1993:77) föreslog att det i lagen om kommunal tjänsteexport skulle anges att bl.a. ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16–18 §§ kommunallagen skulle få tillhandahålla kommunala tjänster för export.

Mot förslaget skulle kunna hävdas att möjligheterna till insyn i kommunala företag där en kommun eller ett landsting inte utövar ett rättsligt bestämmande inflytande (jfr 1 kap. 9 § sekretesslagen) är starkt begränsade och att lagligheten av kommunala företags beslut inte kan prövas i domstol med stöd av bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen. Det bör i sammanhanget framhållas att dessa frågeställningar gäller allmänt för kommunala företags verksamhet och de aktualiseras inte särskilt vid kommunal tjänsteexport.

Regeringen beslutade den 25 november 1999 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att stärka den medborgerliga insynen och deltagandet i den kommunala demokratin (dir. 1999:98). Kommittén skall bl.a. föreslå åtgärder som kan stärka insynen i kommunalt delägda företag. I direktiven anges att utgångspunkten skall vara att medborgarnas möjligheter till insyn i den kommunala verksamheten inte skall vara beroende av på vilket sätt kommuner och landsting väljer att bedriva sitt arbete. Offentlighet och allmänhetens rätt till insyn skall vara huvudregel i verk-

samhet som kommunen ansvarar för och som helt eller delvis finansieras av offentliga medel.

Det bör också nämnas att gällande lagstiftning medger viss insyn och kontroll av kommunala företags verksamhet. Kommunstyrelsens s.k. uppsiktsplikt omfattar numera även de kommunala företagens verksamhet (6 kap. 1 § kommunallagen). Detta gäller oavsett om kommunen äger hela företaget eller är delägare i det. Uppsiktsplikten gäller också sådana kommunalförbund som kommunen eller landstinget är medlem i. Uppsiktsplikten har dock sina begränsningar i företag med privata intressenter.

De regler om stärkt kommunal revision som trädde i kraft den 1 januari 2000 har också förbättrat kontrollen över kommunala företag (prop. 1998/99:66, bet. 1998/99:KU30, rskr. 1998/99:210, SFS 1999:621). De nya reglerna innebär bl.a. ökade möjligheter till informationsutbyte mellan revisorer och lekmannarevisorer i kommunala företag och förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting i syfte att möjliggöra en samordnad kommunal revision i en kommun eller ett landsting.

Det här aktuella förslaget är i princip endast en kodifiering av vad som i praktiken redan gäller. De brister som fortfarande finns när det gäller möjligheterna till insyn i och kontroll av kommunala företag bör inte hindra att kommunala företag anförtros möjligheten att bedriva tjänsteexport. Att man inte bör inskränka den rätt som givits kommuner och landsting att organisera sin verksamhet är ett argument som i detta avgränsade sammanhang får anses väga tyngre. Frågan om brister i insyn och kontroll av kommunala företag är av generell karaktär och den bör därför lämpligen övervägas i ett annat bredare sammanhang.

## 4.2 Kommunala tjänster och varor

**Förslag:** Definitionen av begreppet kommunal tjänst ändras varvid det tydliggörs att de tjänster som kan bli föremål för kommunal tjänsteexport är sådana som generellt sett är av kommunal karaktär och som sådana kompetensliga. Tjänsten behöver inte, till skillnad mot gällande bestämmelser, finnas tillgänglig när kommunen eller landstinget planerar att börja exportera den.

Det tydliggörs också att ett visst inslag av varuexport är tillåtet när det utgör ett nödvändigt komplement till eller har ett naturligt samband med den tillhandahållna tjänsten.

### *Vad avses med begreppet tjänster?*

Kommunala tjänster definieras enligt bestämmelserna om kommunal tjänsteexport som sådana nyttigheter i form av kunskaper och erfarenheter som finns i kommunernas och landstingens verksamhet.

Det är inom en rad olika verksamhetsområden som kommuner och landsting kan exportera sina tjänster i form av erfarenheter och kunnande. Som exempel på sådana områden kan nämnas kollektivtrafik, utbildning, vatten- och avloppsförsörjning, hamnverksamhet, brand- och miljöskydd, samt energiförsörjning. För landstingens del är det främst export inom sjukvårdsområdet som kan komma i fråga.

### *Export av varor*

I förarbetena till lagen om kommunal tjänsteexport (prop. 1985/86:154 s. 12) anfördes att varuexport från en kommun eller ett landsting inte kan förekomma med stöd av bestämmelserna i lagen, men att detta inte hindrar att det till en export av kommunala

tjänster knyts någon vara eller annan materiell produkt som utgör ett nödvändigt komplement till tjänsteexporten. Som exempel angavs mediciner eller förbrukningsmaterial av något slag. Det betonas dock att tjänsteexporten i ett sådant fall måste framstå som det helt väsentliga i sammanhanget.

*Kunskaperna och erfarenheterna måste finnas i den egna verksamheten*

Lagen om kommunal tjänsteexport bygger på att kommunerna och landstingen endast får tillhandahålla sådana kunskaper och erfarenheter som redan finns i den egna verksamheten. Motiveringen till detta var att man ville undvika att det byggdes upp kommunal verksamhet som enbart eller till sin huvuddel var inriktad på exportmarknaden. Tanken var nämligen att ta till vara det specifika kunnandet och erfarenheterna i kommunerna och landstingen i syfte att främja den svenska exporten. Man ville således inte skapa en helt ny kommunal verksamhetsgren utan grunden för den kommunala verksamheten skulle även fortsättningsvis vara kommunmedlemmarnas behov (a. prop. s. 7).

*Skälen för förslaget*

Begreppet kommunal tjänst bör i lag definieras som kunskap eller erfarenhet som kan förekomma i kommunal verksamhet. Tjänsterna bör således fortfarande avse kunskaper och erfarenheter. Däremot bör kravet på att dessa skall finnas i den kommunala verksamheten formuleras om så att det inte ställs så strikta krav på att tjänsten måste finnas tillgänglig för export vid det tillfälle då en kommun planerar att börja exportera den. Sådana planer kan ju uppkomma i samband med att en kommunal verksamhet håller på att byggas upp. Det bör räcka med att tjänsten generellt sett är av kommunal karaktär och som sådan kompetensenlig.

Det finns också ett behov av att tydliggöra i vilken omfattning som varor kan ingå i kommunal tjänsteexport. Ett exempel är i vad mån som svensk sjukvård kan exportera proteser. Utgångspunkten är fortfarande att kommunerna och landstingen inte bör ägna sig åt export av varor som en självständig verksamhet. Det bör dock tydliggöras att ett visst inslag av varor är tillåtet i den mån varan utgör ett nödvändigt komplement till eller har ett naturligt samband med den tillhandahållna tjänsten. Sålunda bör svensk sjukvård kunna exportera proteser i den mån de hör ihop med export av t.ex. ortopediskt sjukvårdskunnande.

### 4.3 Åt vem får tjänsterna tillhandahållas?

**Bedömning:** Kommuner och landsting bör även i fortsättningen ges en rätt att tillhandahålla de kommunala tjänsterna som underleverantör åt företag i Sverige eller åt staten och som huvudleverantör direkt åt en offentlig eller privat köpare i utlandet.

#### *Nuvarande ordning*

I de fall då regeringens tillstånd inte krävs, får tjänster för tjänsteexport tillhandahållas åt företag i Sverige eller åt staten. Detta är ett uttryck för den s.k. avtalsmodellen som beskrivits i *avsnitt 2*, dvs. kommunen uppträder som underleverantör till det exporterande företaget. Fördelen med avtalsmodellen ansågs i förarbetena till lagen om kommunal tjänsteexport vara att kommunerna och landstingen hos exportören får tillgång till de kunskaper om de särskilda villkoren för export som de själva saknar (prop. 1985/86:154 s. 8). För exportören ansågs avtalsmodellen innebära främst den fördelen att han får tillgång till den kommunala organisationens totala resurser

och inte enbart till den kunskap som en enskild tjänsteman besitter. Om särskilda skäl finns kan regeringen medge att tjänsterna tillhandahålls ”under andra förutsättningar” än åt företag i Sverige eller åt staten. Sålunda kan en kommun få dispens för att bedriva tjänsteexport direkt mot en utländsk köpare.

#### *Skälen för bedömningen*

I skälen till *avsnitt 4.1* har kommunernas och landstingens roll i integrationen av Europa betonats och de har föreslagits få en fortsatt rätt att bedriva tjänsteexport. Det är inte aktuellt att göra några inskränkningar i den rätten vilket bl.a. innebär att kommuner och landsting även fortsättningsvis bör få tillhandahålla de kommunala tjänsterna som underleverantörer åt företag i Sverige eller åt staten och som huvudleverantörer direkt åt en offentlig eller privat köpare i utlandet.

Med gällande bestämmelser får direkt tjänsteexport endast bedrivas efter dispens från regeringen. Den frågan behandlas närmare nedan under *avsnitt 4.5*.

## 4.4 Affärsmässighet

|   |
|---|
| <p><b>Bedömning:</b> Kravet på affärsmässighet i den kommunala tjänsteexporten bör finnas kvar.</p> |
|---|

#### *Nuvarande ordning*

Kommunernas och landstingens engagemang i kommunal tjänsteexport skall ske på affärsmässiga grunder. Det innebär enligt förarbetena till lagen om kommunal tjänsteexport att det kommunala engagemanget skall vara affärsmässigt motiverat och att även pris-

sättningen bör ske på affärsmässiga grunder (prop. 1985/86:154 s. 11). Kommunerna och landstingen får följaktligen inte subventionera exportföretagen. Det är inte meningen att kommunerna och landstingen skall konkurrera med privata företag på sådana områden där det redan finns ett kunnande inom näringslivet. Avsikten är i stället att svenska exportörer skall kunna komplettera sina insatser med det särskilda kunnande som finns hos kommuner och landsting. Det är också väsentligt att dessa inte medverkar i export på andra villkor än dem som gäller för näringslivet. Kravet på affärsmässighet vid prissättningen av de kommunala tjänsterna anses vara motiverat med tanke på det risktagande som exportaffärer kan innebära.

#### *Skälen för bedömningen*

Kravet på affärsmässighet bör finnas kvar. Konkurrensen på marknaden får inte hämmas eller snedvridas. Det är inte heller meningen att kommunala medel skall subventionera kommunernas engagemang i andra länder.

Kommunal tjänsteexport måste, oavsett hur den bedrivs, vara affärsmässig. Vad som är affärsmässig prissättning får bedömas i enlighet med vad som allmänt gäller i affärsdrivande verksamhet. Det innebär som huvudregel bl.a. att full ersättning måste tas ut för sålda tjänster.

## 4.5 Regeringens medgivande

|  |
|--|
| <p><b>Förslag:</b> Det nuvarande kravet på regeringens medgivande för tjänsteexport enligt den s.k. huvudleverantörsmodellen tas bort.</p> |
|--|

### *Nuvarande ordning*

Om det finns särskilda skäl till det får regeringen för visst fall medge att kommunerna och landstingen tillhandahåller tjänster åt andra än företag i Sverige eller åt staten.

Skälen för regeringsprövning var bl.a. att verksamheten måste bedrivas på ett sådant sätt att förtroendet för kommunerna och landstingen som samhällsorgan inte rubbas. Därför ansågs det dels inte vara tillräckligt med ett krav på särskilda skäl och dels inte möjligt att fullständigt ange de fall när tjänsteexport fick ske (prop. 1985/86:154 s. 10).

Enligt lagen kan tillstånd medges för visst fall, vilket innebär att ett tillstånd som gäller utan begränsning i tid eller till visst projekt inte borde kunna ges. I flera fall har dock sådana ”generella” tillstånd beviljats, t.ex. när det gällt att ”exportera tjänster inom hälso- och sjukvårdsområdet”.

### *Antalet tillståndsärenden speglar sannolikt inte omfattningen av verksamheten*

I *bilaga 2* finns en sammanställning över de tillståndsärenden som regeringen handlagt. Som framgått av den tidigare redogörelsen i *avsnitt 1* utövar många kommuner och landsting i dag någon form av internationell verksamhet. Det kan mot denna bakgrund inte anses troligt att det fåtal ärenden (15 st) om kommunal tjänsteexport som handlagts av regeringen speglar den verkliga omfattningen av den tillståndspliktiga verksamheten.

### *Skälen för förslaget*

I direktiven till Lokaldemokratikommittén angavs att det med ett framtida integrerat Europa i sikte fanns skäl att överväga lättnader i de restriktioner som fanns för exporten av kommunala tjänster. Lokaldemokratikommitténs förslag innebar att kommunerna skulle få



tillhandahålla tjänster dels som underleverantörer åt företag i Sverige eller åt staten och dels genom direkt export till offentlig eller privat köpare i utlandet (SOU 1993:77). Kommittén ansåg att det inte torde medföra några risker att låta kommunerna själva avgöra om de vill engagera sig i tjänsteexport på egen hand.

Arbetet med den europeiska integrationen går allt snabbare. Europeiska unionen kan inom en inte alltför avlägsen framtid förväntas få ett tiotal nya medlemmar. Det decentraliserade samarbetet med Östeuropa utvecklas allt mer. De lokala kontakterna med de framväxande demokratierna kring Östersjön är också, som tidigare nämnts, viktiga inslag i det säkerhetspolitiska arbetet och bidrar på olika sätt till att lägga grunden för den ekonomiska tillväxten i dessa länder. Detta kan komma att ge positiva effekter även på svenska förhållanden. Det finns i dag från statens sida inga önskemål att förhindra en fortsatt utveckling av det decentraliserade samarbetet, tvärtom har det från regeringens sida uttalats att det är subnationella aktörer som på vissa områden har de bästa förutsättningarna att utföra insatser i samarbetsländerna som gagnar den svenska bistånds-, EU-utvidgnings- och Östersjöpolitiken. Därför finns det i dag i än större utsträckning skäl att överväga lättnader i restriktionerna för exporten av kommunala tjänster.

Regeringen bedömde i mars 1994 att kravet på medgivande för export av kommunala tjänster annat än som underleverantör borde vara kvar. Som skäl anförde regeringen att behovet verkade vara begränsat och att tjänsteexport på egen hand innebar ett risktagande (prop. 1993/94:189, s. 6). I dag, sex år senare, kan man konstatera att antalet dispenser inte är en rättvisande mätare på omfattningen av verksamheten. Regeringens medgivande framstår inte längre som ett effektivt kontrollinstrument.

Trots att verksamheten sannolikt är mer omfattande är det inte känt att den förorsakat några problem för de inblandade kommunerna eller landstingen som är av den art att det motiverar en dylik restriktion. Många kommuner och landsting har i dag en större erfarenhet och en bättre kunskap om vad den internationella verksamheten innebär. I och med detta har de bättre förutsättningar nu

än tidigare att göra korrekta riskbedömningar. Det bör också framhållas att några liknande regeringsmedgivanden inte behövs för utövandet av den övriga kommunalekonomiska verksamheten.

Av allt att döma synes tiden nu vara mogen för att ge kommuner och landsting förtroendet att själva avgöra på vilket sätt tjänsteexport lämpligast skall bedrivas och hur riskerna skall minimeras. Förslaget innebär därför att det nuvarande kravet på regeringens medgivande för tjänsteexport enligt den s.k. huvudleverantörsmodellen tas bort. I sammanhanget förtjänar det att påpekas att kravet på affärsmässighet garanterar att en sådan tjänsteexport inte på ett otillbörligt sätt konkurrerar med det privata näringslivet samt att lagligheten av kommunala beslut kan överklagas enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen. När det gäller de särskilda frågeställningarna om insyn i och kontroll av kommunala företag hänvisas till vad som anförts under *avsnitt 4.1*.

## 4.6 Begränsning av det kommunala risktagandet

|  |
|--|
| <p><b>Förslag:</b> Det införs en bestämmelse som klargör att det kommunala risktagandet måste begränsas.</p> |
|--|

### *Nuvarande ordning*

Tjänsteexport innebär liksom annan exportverksamhet ett visst risktagande. I de ärenden om medgivande till kommunal tjänsteexport som regeringen prövar görs så långt det är möjligt en riskbedömning av projektet. I ett ärende om medgivande skall regeringen ange de villkor som behövs för att begränsa det kommunala risktagandet.

Vad gäller riskbedömningen i ett enskilt tillståndsärende brukar regeringen låta Exportrådet och Exportkreditnämnden yttra sig i ärendet. Det har vid kontakt med tjänstemän hos Exportkreditnämnden framkommit att underlaget i ärenden om kommunal tjänsteexport ofta inte räcker till för att kunna riskbedöma ett aktuellt projekt. Det har också påpekats att det är svårt för nämnden att bedöma om en kommun som exportör av en tjänst kan förväntas fullfölja affären. Nämndens yttranden omfattar därför endast en generell riskbedömning av det mottagande landet.

Av befintliga regeringsbeslut om medgivande till kommunal tjänsteexport framgår att de villkor som angetts för verksamheten vanligen är allmängiltiga och kortfattade.

### *Skälen för förslaget*

Genom att regeringens medgivande inte längre kommer att behövas för direkt tjänsteexport görs ingen utomstående prövning av det tekniska och ekonomiska risktagandet. Det innebär självfallet inte att det är acceptabelt att en kommun eller ett landsting tar vilka risker som helst. Utgångspunkten måste alltid vara ett lågt kommunalt risktagande i samband med tjänsteexport. Det stämmer också väl överens med att kommunal verksamhet skall utövas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, vilket följer av kommunallagens bestämmelse om att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet (8 kap. 1 § KL).

För att minska riskerna vid kommunal tjänsteexport bör man i lag fastställa vilka krav som minst bör ställas på ett kommunalt deltagande i denna verksamhet. Ett annat viktigt skäl för en sådan bestämmelse är att den ger kommunmedlemmarna en möjlighet att ingripa. En kommunmedlem som anser att kommunen inte begränsat det tekniska och ekonomiska risktagandet på det sätt som lagen anger kan nämligen vända sig till domstol och få lagligheten av det kommunala beslutet prövat. Frågan om insyn i och kontroll av kommunala företag har behandlats ovan under *avsnitt 4.1*.



## 5 Lagen (1994:693) om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd – huvudsakliga frågeställningar och förslag

### 5.1 Vem skall få ägna sig åt biståndsverksamhet?

**Förslag:** Kommuner och landsting ges en fortsatt rätt att ägna sig åt biståndsverksamhet. Det klargörs att också kommunalförbund och kommunala företag skall få ägna sig åt sådan verksamhet.

#### *Nuvarande ordning*

Kommuner och landsting har rätt att lämna humanitärt bistånd till ett annat land. Det framgår av 1 § lagen (1994:693) om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd.

*Skälen för förslaget*

Det har inom många kommuner under lång tid funnits en stark vilja, särskilt i samband med inträffade katastrofer, att genom medverkan i biståndsverksamhet ge uttryck för solidaritet med befolkningen i drabbade länder och områden. I mitten av 1970-talet fick därför kommuner och landsting en lagstadgad rätt att ge visst katastrofbistånd. I anslutning till kommuners och landstings ökade internationella engagemang i början av 1990-talet aktualiserades frågan om direkta hjälpinsatser till länder i Central- och Östeuropa. De efterfrågade stödåtgärderna har efter hand förändrat karaktär mot ett samarbete till ömsesidig nytta.

Det förekommer i dag ett omfattande vänortssamarbete på den lokala och regionala nivån mellan Sverige och Baltikum/Polen. Det finns fortfarande ett behov av olika stödinsatser i området från svenska kommuner och landsting. Dessutom kan förändringar i omvärlden ske snabbt och nödsituationer uppstå, vilket inte minst visat sig på Balkan under senare år. Kommuner och landsting bör därför ges en fortsatt rätt att ägna sig åt biståndsverksamhet. I särskilda situationer, där samarbete med centrala myndigheter av t.ex. politiska skäl är begränsat, kan insatser på lokal och ibland även regional nivå vara motiverade inte minst för att förhindra att det berörda samhället i sin helhet blir isolerat. Sådana former av decentraliserat samarbete får naturligtvis ett starkt biståndsinslag.

Även om kommunala företag normalt inte ägnar sig åt biståndsverksamhet finns det inte heller när det gäller sådan verksamhet skäl att förhindra kommunala företag att bedriva den. Samma bedömning gäller för kommunalförbund. Verksamhetsformen bör i de aktuella avseendena inte styra den kommunala kompetensen. Det kan dock med gällande lagstiftning, på samma sätt som gäller för tjänsteexporten, uppkomma tveksamheter om var gränserna går kring den kommunala kompetensen. Det är därför, även när det gäller biståndsverksamheten, angeläget att klargöra att kommunalförbund och kommunala företag får bedriva denna verksamhet. När det gäller de särskilda frågeställningarna om insyn i

och kontroll av kommunala företag hänvisas till behandlingen under *avsnitt 4.1*.

## 5.2 Bistånd till ett land som får statligt bistånd

**Förslag:** Kommuner och landsting ges en fortsatt rätt att på olika sätt lämna bistånd till de länder som får svenskt statligt bistånd. Att det inträffat en katastrof eller annan nödsituation i det mottagande landet skall dock inte längre vara en förutsättning för att få lämna bistånd.

### *Nuvarande ordning*

Det har många gånger tidigare slagits fast att grundprincipen är att staten ansvarar för den svenska utrikes- och biståndspolitik. Det finns emellertid sedan lång tid tillbaka ett starkt engagemang i kommuner och landsting när det gäller att bistå en hjälpbehövande omvärld. Inom vissa begränsade ramar har kommuner och landsting getts befogenheter att medverka i det internationella biståndet.

Genom nu gällande bestämmelser har kommuner och landsting rätt att lämna bistånd i form av annan utrustning (än sådan de kan avvara), rådgivning, utbildning eller på annat sätt till länder som får svenskt statligt bistånd. En förutsättning är dock att det där inträffat en katastrof eller annan nödsituation. Det har också ansetts kompetensligt att delta i återuppbyggnadsarbetet efter en sådan nödsituation. Hur långt ett återuppbyggnadsarbete bör få sträcka sig i tiden har fått bli beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Avgörande för gränsdragningen har ytterst ansetts vara att mera långsiktiga biståndsinsatser inte bör vara en kommunal angelägenhet.

Med uttrycket ”svenskt statligt bistånd” avses bistånd som kanaliseras direkt från staten eller någon statlig myndighet. Att frivilliga eller kyrkliga hjälporganisationer verkar i landet med hjälp av statliga bidrag är inte tillräckligt. Uttrycket ”annan utrustning” avser både ny och begagnad utrustning. Det är dock inte tillåtet att lämna direkt penningbistånd.

#### *Skälen för förslaget*

Grundprincipen om att det är staten som skall ansvara för den svenska offentliga utrikes- och biståndspolitikerna är i lika hög grad gällande i dag som tidigare. Det är mot denna bakgrund som förändringar i regleringen av den kommunala biståndsverksamheten skall övervägas.

Det kommunala biståndet har med tiden förändrat karaktär från att vara katastrofhjälp till att bli utvecklingshjälp. Insatserna görs numera ofta inom ramen för ett decentraliserat samarbete. En förutsättning för att få lämna bistånd i dag är att det uppstått någon form av nödsituation i det mottagande landet eller att det är fråga om ett återuppbyggnadsarbete efter en sådan nödsituation. När det gäller de framväxande demokratierna i vårt närområde finns det skäl att tro att dessa grunder för bistånd allt mer sällan kommer att föreligga. Trots det kan man konstatera att det finns ett behov av ett fortsatt lokalt stöd i olika former till dessa länder. Bestämmelserna för den kommunala biståndsverksamheten bör därför anpassas till de förändringar som skett. Mot denna bakgrund finns det skäl att ta bort kravet på att det inträffat en katastrof eller annan nödsituation i det mottagande landet för att bistånd skall få lämnas.

I enlighet med den nyss nämnda grundprincipen bör huvudregeln vara att kommunalt bistånd i form av annan utrustning (än sådan som kan avvaras), rådgivning, utbildning eller på annat sätt även fortsättningsvis få lämnas endast till ett land som får svenskt statligt bistånd (se också *avsnitt 5.5*). Med uttrycket ”till ett land” avses inte endast statsmakten i det andra landet. Kommunalt bistånd skall



också, precis som i dag, kunna lämnas direkt till en utländsk kommun.

Kommuner och landsting har genom 1994 års lag fått befogenhet att köpa in utrustning, ny eller begagnad, för biståndsändamål. Detta motiverades med att behoven av material på andra sidan Östersjön var mycket stora. Även om situationen förändrats till det bättre i det nämnda området under de drygt fem år som gått sedan den nya lagen trädde i kraft, så finns det inte skäl att i dag begränsa de kommunala befogenheterna i detta avseende. Det bör således även i fortsättningen vara tillåtet för kommunerna att anskaffa utrustning i syfte att ge den i bistånd till ett annat land.

Regeringen har tidigare avfärdat ett förslag om att rent penningbistånd skall få förekomma med argumentet att detta är en uppgift som ankommer på staten. Risker bedömdes också som relativt stor att ett sådant bistånd kan hamna i fel händer (prop. 1993/94:189 s. 10). Det finns inte heller skäl att i dag avvika från detta ställningstagande. Undantaget som finns när det gäller ekonomiskt stöd för att genomföra utbildning och rådgivning bör emellertid få vara kvar. Vidare bör, precis som i dag, kommunala medel få användas för att transportera, ställa i ordning och ta i bruk utrustning som lämnas som bistånd. Det finns också skäl för att ha kvar kravet på att en kommun skall förvissa sig om att biståndet kommer till avsedd användning. En viktig utgångspunkt är nämligen att kommunmedlemmarna skall kunna känna sig säkra på att deras skattemedel inte används på ett olämpligt sätt.

När det gäller kommunal tjänsteexport så finns ett lagstadgat krav på affärsmässighet. Detta för att garantera att konkurrensen gentemot det privata näringslivet inte snedvrids. Nu gällande bestämmelser om kommunalt internationellt bistånd upprätthåller i någon mån avgränsningen mot kommersiell tjänsteexport genom att biståndet endast får lämnas till länder där en nödsituation råder. Med det aktuella förslaget skulle man kunna hävda att rågången mellan verksamheterna kommer att minska. En annan utgångspunkt när man talar om kommunal biståndsverksamhet får emellertid anses vara att den inte förutsätter några motprestationer från motta-

garlandet. Avsikten är inte att olika kommunala utvecklingsinsatser i utlandet skall konkurrera med näringslivets exportverksamhet. Tvärtom är ett av det viktigaste skälen för dessa insatser just att de nu eller senare skall gynna näringsklimatet mellan länderna.

Frågan om bistånd i form av utrustning som inte längre behövs i den kommunala verksamheten behandlas nedan under *avsnitt 5.4*.

### 5.3 Regeringens tillstånd ersätts med en anmälningsskyldighet

**Förslag:** Kravet på regeringens tillstånd för att få bistå länder som får svenskt statligt bistånd avskaffas och ersätts med en skyldighet att till Sida anmäla den aktuella åtgärden och omfattningen av det bistånd som lämnas.

#### *Nuvarande ordning*

Det krävs enligt gällande bestämmelser regeringens tillstånd för att kommuner och landsting skall få lämna bistånd i form av annan utrustning, rådgivning, utbildning eller på annat sätt. Kravet på tillstånd från regeringen infördes för att säkerställa en samordning av det statliga biståndet med de kommunala biståndsinsatserna.

#### *Det har endast kommit in ett fåtal ansökningar om tillstånd*

Som framgår av förteckningen över avgjorda regeringsärenden i *bilaga 2* har regeringen handlagt endast sex tillståndsärenden sedan lagen trädde i kraft år 1994. Av dessa sex ärenden har fem haft samma sökande och i huvudsak gällt samma fråga. I samtliga fall har tillstånd givits.

### *Skälen för förslaget*

I Lokaldemokratikommitténs betänkande Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd (SOU 1993:77) behandlades frågan om en utvidgning av kommuners och landstings möjlighet att lämna internationell katastrofhjälp, humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd (s. 79 ff.). Kommittén slog fast att det är regering och riksdag som bär ansvaret för Sveriges internationella förbindelser och som därför måste bestämma biståndsverksamhetens inriktning och omfattning. Kommittén ansåg också att detta inte behöver komma i konflikt med en utvidgning av lagen som möjliggör för kommuner och landsting att tillhandahålla bistånd till offentlig verksamhet i mottagarlandet. En förutsättning ansågs dock vara att det utökade kommunala biståndet endast riktar sig till länder som är föremål för statligt bistånd. Kommittén framhöll att det är viktigt att biståndet samordnas mellan olika givare för att få ut mesta möjliga effekt. Frågan om regeringen skulle ge tillstånd till sådan biståndsverksamhet behandlades inte.

Regeringens förslag att införa ett tillståndsförfarande kom till för att säkerställa samordningen av de gemensamma biståndsinsatserna. Med hänsyn till det ringa antalet tillståndsärenden som aktualiserats har förfarandet i praktiken inte fyllt någon samordnande funktion. Det skulle också kunna tyda på att det inte finns något egentligt behov av en kompetensutvidgande reglering på området. Sannolikt är det en alltför långtgående slutsats. En stor del av kommunernas biståndsverksamhet sker i dag inom ramen för medel som Sida förfogar över. Insatserna är karaktäriserade som utvecklingsinsatser snarare än som katastrofbistånd. Insatserna uppfattas som kompetensreliga, dvs. sanktionerade av statsmakterna, därför att de regleras i särskild ordning utanför lagstiftningen.

Frågan är då om det behövs ett tillståndsförfarande som det som nu gäller. Även om biståndet utvidgas något med det nu aktuella förslaget finns det knappast skäl att tro att samordningen inte skulle fungera lika väl på frivillig väg. Tillståndsförfarandet bör därför avskaffas. Det är dock lämpligt att införa en skyldighet att anmäla sådan kommunal biståndsverksamhet som avses här till staten. En

sådan skyldighet bör vara konsekvent utformad och omfatta alla former av bistånd – även utrustning som inte längre behövs i den kommunala verksamheten (jfr *avsnitt 5.4*) – som lämnas till ett land som får svenskt statligt bistånd. Anmälningarna ger staten en förlöpande kunskap om den kommunala biståndsverksamheten och tjänar som ett bra underlag för samordningsarbetet. Kunskapen kan också få betydelse när omfattningen på det statliga biståndet skall fastställas.

## 5.4 Utrustning som inte längre behövs

**Förslag:** Kommuner och landsting ges även i fortsättningen en rätt att lämna bistånd i form av utrustning som inte längre behövs i den kommunala verksamheten, både till länder som får svenskt statligt bistånd och till länder som inte får sådant bistånd. Att det inträffat en katastrof eller annan nödsituation i det mottagande landet skall inte längre utgöra en förutsättning för att få lämna bistånd. Inte heller behöver biståndet längre definieras som humanitärt.

### *Nuvarande ordning*

Enligt nuvarande ordning får katastrofhjälp eller annat humanitärt bistånd i form av utrustning som kan avvaras lämnas till ett annat land där det inträffar en katastrof eller på något annat sätt uppstår en nödsituation.

Uttrycket ”utrustning som kan avvaras” härrör från lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp. I förarbetena till denna lag anfördes det att för att en kommun eller ett landsting skulle få bistå ett katastrofdrabbat land med utrustning borde det krävas att det, exempelvis på grund av den tekniska utvecklingen, framstod som motive-

rat att ny utrustning anskaffades för den egna verksamheten eller att utrustningen inte längre behövdes i denna verksamhet (prop. 1975:84 s. 34). Det ansågs vidare att det inte borde vara tillåtet för kommunerna att köpa utrustning i syfte att den skulle användas för biståndsinsatser. Jämförbart med detta fall ansågs vara att en kommun skänkte utrustning till ett katastrofdrabbat land och därigenom tvingades att anskaffa annan likvärdig utrustning. Kommunerna och landstingen lämnades en tämligen stor frihet att själva avgöra om de kunde avstå från en viss utrustning.

### *Skälen för förslaget*

Kommuner och landsting har sedan mitten på 1970-talet haft en utvidgad befogenhet att utan särskilt tillstånd bistå katastrofdrabbade länder med utrustning som inte behövs för den kommunala verksamheten. Att utrustningen kan avvaras betyder inte att den saknar bruks- eller marknadsvärde. Det har vid översynen av bestämmelserna inte framkommit några skäl för att begränsa möjligheterna för kommuner och landsting att delta i internationell biståndsverksamhet och därmed ge uttryck för solidaritet med andra människor som behöver hjälp. Överföring av sådan utrustning – ofta i kombination med materiel som insamlats av icke-statliga organisationer, s.k. NGO:s (Non governmental organisation) – har under det gångna decenniet spelat en betydande roll som del i ett decentraliserat samarbete.

I dagens samhälle leder den tekniska utvecklingen till att teknisk utrustning snabbt blir omodern utan att den för den skull är förbrukad eller obrukbar. Behoven följer teknikutvecklingen och i många fall byts den omoderna utrustningen ut. När det t.ex. gäller användningen av persondatorer är detta förhållande påtagligt. Eftersom utrustningen inte längre behövs i den kommunala verksamheten får den skänkas bort. Det bör ankomma på kommuner och landsting att själva avgöra till vem gåvan skall ges. Kanske vill man rikta stödet till en vänort. Kravet på att det i mottagarlandet skall ha inträffat en katastrof eller annan nödsituation bör därför tas bort. I konsekvens

med det bör biståndet inte heller karaktäriseras som katastrofhjälp eller annat humanitärt bistånd. Eftersom det rör sig om utrustning som trots allt har ett relativt lågt värde kan den föreslagna kompetensutvidgningen inte anses komma i konflikt med den officiella svenska bistånds- och utrikespolitiken.

Uttrycket ”utrustning som de kan avvara” bör bytas ut mot ”utrustning som kommunen inte längre behöver för sin verksamhet” vilket på ett tydligare sätt klargör vad som avses eftersom det beskriver att utrustningen faktiskt finns och har använts i den kommunala verksamheten. Utgångspunkten bör alltså vara att det inte heller i fortsättningen skall vara tillåtet för kommunerna att köpa in utrustning för biståndsinsatser till länder som inte får svenskt statligt bistånd. Ett sådant förfarande löper nämligen i dessa fall en betydande risk för att komma i konflikt med den nationella utrikes- och biståndspolitik (se dock *avsnitt 5.5*).

I alla fall när bistånd lämnas i form av utrustning får kommunen även i fortsättningen i skälig omfattning använda medel för att transportera, ställa i ordning och ta i bruk utrustningen. Det är således tillåtet att bistå andra länder med den rådgivning och utbildning som kan behövas för att den överlämnade utrustningen skall kunna tas i bruk och användas.

## 5.5 Tillstånd att lämna bistånd till ett land som inte får statligt bistånd

**Förslag:** Det införs en möjlighet för kommuner och landsting att lämna bistånd i form av annan utrustning (än sådan som de inte längre behöver), rådgivning, utbildning eller på annat sätt också till länder som inte får svenskt statligt bistånd. Det krävs dock att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ger tillstånd för sådan biståndsverksamhet.

### *Nuvarande ordning*

Kommuner och landsting får lämna bistånd i form av annan utrustning (än sådan som kan avvaras), rådgivning, utbildning eller på annat sätt till länder där en nödsituation uppstår om dessa får svenskt statligt bistånd och om regeringen lämnar tillstånd till det. Det finns inte någon motsvarande möjlighet att lämna bistånd till länder som inte får svenskt statligt bistånd. Denna begränsning motiverades med att det härmed inte uppstår några risker för konflikter med Sveriges officiella utrikes- och biståndspolitik (prop. 1993/94:189, s. 10).

### *Skälen för förslaget*

Som tidigare har framhållits flera gånger är det staten som ansvarar för den svenska utrikes- och biståndspolitik. Denna grundprincip skall fortfarande gälla. Det kan emellertid finnas fall där en kommun eller ett landsting vill lämna bistånd till ett land som inte är föremål för svensk statlig biståndspolitik. Det kan t.ex. avse bistånd i mindre omfattning till en skola i en vänort i Afrika. Det bör i ett modernt regelverk också kunna finnas en sådan möjlighet.

En möjlighet för kommuner och landsting att lämna bistånd i form av annan utrustning (än sådan som de inte längre behöver), rådgivning, utbildning eller på annat sätt också till länder som inte får svenskt statligt bistånd bör införas. Med annan utrustning avses även här både ny och begagnad utrustning. I konsekvens med vad som gäller för bistånd till länder som får svenskt statligt bistånd bör ekonomiskt stöd få lämnas endast för att genomföra utbildning och rådgivning. Kravet på att kommunen eller landstinget skall förvissa sig om att biståndet kommer till avsedd användning bör också gälla när biståndet går till länder som inte får svenskt statligt bistånd.

För att det kommunala biståndet i de här aktuella fallen inte skall komma i konflikt med svensk utrikes- och biståndspolitik bör regeringens tillstånd krävas för verksamheten. Regeringen bör också kunna delegera prövningsrätten till en statlig myndighet t.ex. Sida. Prövning bör avse biståndsåtgärdens förhållande till den svenska utrikes- och biståndspolitik. Om det är regeringen som prövar en tillståndsansökan bör den också kunna avslå densamma med hänvisning till att den kommunala kompetensen sannolikt överskrids. Regeringens tillstånd innebär däremot inte ett godkännande av att åtgärderna är kompetensenliga. Denna fråga bör även i tillståndsfallen kunna prövas av domstol.

## 5.6 Snabba biståndsinsatser i svåra situationer

**Förslag:** Bistånd till ett land där det uppstått en nödsituation eller en svår situation till följd av en nödsituation får lämnas genom en internationell hjälporganisation. Biståndet får också lämnas till en sådan organisation för att användas vid ett senare tillfälle.



### *Nuvarande ordning*

Enligt gällande bestämmelser skall katastrofhjälp eller annat humanitärt bistånd i form av utrustning som kan avvaras lämnas direkt till ett land där det inträffat en katastrof eller på något annat sätt uppstått en nödsituation. Det måste alltså vara fråga om en rådande nödsituation. Alternativt skall utrustningen skickas genom en internationell hjälporganisation. Utrustningen får också lämnas till en sådan organisation för att användas om en nödsituation senare skulle inträffa.

Annan utrustning, rådgivning, utbildning eller bistånd på annat sätt, som får ges till ett land som får svenskt statligt bistånd, skall i en nödsituation också skickas direkt till det andra landet eller genom en internationell hjälporganisation. Det finns för detta fall inte någon bestämmelse om att sådant bistånd får ges till en hjälporganisation för att användas vid ett senare tillfälle.

### *Skälen för förslaget*

Ett land som har drabbats av en katastrof eller en annan nödsituation har alltid behov av snabba hjälpinsatser. Det är därför angeläget att sådant bistånd ges direkt till det behövande landet eller genom en etablerad internationell hjälporganisation.

Det ligger naturligtvis även i kommunernas intresse att biståndet i nödsituationer skall nå fram så fort som möjligt. Det förefaller därför onödigt att, som nu är fallet, uppställa ett krav på att biståndet skall lämnas direkt till det andra landet eller skickas genom en internationell hjälporganisation. Gällande krav innebär också en begränsning av möjligheterna att agera. En svensk kommun torde i dag inte kunna delta i en gemensam biståndsinsats med t.ex. andra nordiska kommuner där en av dem tar på sig ansvaret för att samordna och förmedla biståndet till mottagarlandet. Det bör räcka med att ha en bestämmelse som klargör att det är förenligt med den kommunala kompetensen att kommuner lämnar bistånd till en inter-

nationell organisation när en nödsituation uppstått i det andra landet.

Eftersom det har stor betydelse att hjälpen når mottagarlandet snabbt bör kommuner och landsting, redan innan en nödsituation inträffat, få skänka både utrustning som kan avvaras och annat bistånd till en internationell hjälporganisation.

Vad som föreslås gälla akuta situationer där en katastrof eller annan nödsituation inträffat bör också gälla svåra situationer som är en följd av en tidigare sådan akut situation. Var gränsen går för vad som skall anses vara en svår situation får avgöras i det enskilda fallet.

## 6 Vänorts- och vänregions-samarbetet

**Bedömning:** Inom ramen för vänorts- och vänregionssamarbetet kan kommuner och landsting, utöver tjänsteexport och internationell biståndsverksamhet, samarbeta eller ha annat utbyte med en utländsk kommun, utländsk region, eller motsvarande samfällighet. För att detta utbyte skall vara lagenligt fordras dock att det tillgodoser ett allmänt till kommunen eller landstinget knutet intresse. Åtgärder som inte är tjänsteexport eller internationellt bistånd och som sker inom ramen för ett normalt vänorts- och vänregionssamarbete torde i huvudsak uppfylla dessa krav. Det behöver därför inte införas någon kompetensutvidgande bestämmelse för denna verksamhet.

### *Nuvarande förhållanden*

Samarbete mellan svenska kommuner och utländska vänorter har förekommit under mycket lång tid. Ungefär 200 av Sveriges 289 kommuner har någon form av vänortsrelation med kommuner eller regioner i våra östliga grannländer. Samarbetet sker mer eller mindre formaliserat. Inledande kontakter uttrycks ofta i en avsiktsförklaring ("letter of intent") som senare följs upp av fullmäktigebeslut och eventuellt vänortsavtal. I andra fall påbörjas ett visst samarbete inom en definierad sektor eller inom ett specifikt projekt, som sedan kan komma att följas av tydliga samarbetsformer.

Förutom tjänsteexport och internationellt bistånd har det lokala vänortssamarbetet traditionellt innefattat olika typer av erfarenhetsutbyten på t.ex. politikernivå och inom förvaltningsverksamheten. Vänorterna har också delat varandras erfarenheter inom olika sakområden t.ex. det sociala verksamhetsområdet (ungdoms-frågor och äldre-frågor) räddningstjänst, bostadsplanering, utbildning, miljö, m.fl. områden. Det traditionella vänortsutbytet har också inneburit samverkan på turism- och rekreationsområdena samt inom kulturminnesvården. Kulturutbyten har skett i olika former. Skolor och musikskolor har besökt varandra. Man har verkat för att upprätta och bibehålla kontakter på föreningsnivå. Temakonferenser och utställningar har anordnats tillsammans och för varandras räkning. Personal inom de båda vänorternas förvaltningar har utbytestjänstgjort hos varandra.

De kommunala initiativen har sedan följts av att olika organisationer t.ex. Rotary- och Lionsklubbar, hembygdsföreningar, scouter, idrottsföreningar m.fl. har stöttat och vidareutvecklat samarbetet mellan vänorterna. Denna verksamhet har fått ett mera omfattande och fördjupat innehåll då det gällt samarbete med våra grannländer öster och sydöst om Östersjön. Nya samverkansområden har tillkommit. Ibland förekommer samverkansformer där landsting, länsstyrelser, länskommunförbund och kommuner samverkar i olika konstellationer.

Det finns inte någon särskild lagreglering av den kommunala kompetensen vid samarbete mellan vänorter eller vänregioner. Om samarbetet är kompetensenligt får bedömas mot bakgrund av kommunallagens bestämmelser om den kommunala kompetensen och den särskilda lagstiftning som finns för kommunal tjänsteexport och internationell biståndsverksamhet. Det finns inte någon omfattande praxis som klargör var gränserna går för den kommunala kompetensen på det här aktuella området.

I rättsfallet RÅ81 2:81 hade en kommun beslutat att göra en resa till en finsk vänort. Länsstyrelsen ansåg att det kommunala beslutet inte var olagligt och anförde: "Nordiskt vänortsutbyte innefattande bl.a. ömsesidiga besök och som sker inom rimliga ekonomiska ra-

mar får anses falla inom den kommunala kompetensen.” Regeringsrätten ändrade inte länsstyrelsens beslut.

I rättsfallet RÅ 1994 Ref 23 hade en västsvensk kommun beslutat att delta i en västsvensk EG-representation i Bryssel. Kammarrätten ansåg att beslutet att delta och att anslå medel härför var kompetensligt. Kammarrätten konstaterade att den aktuella verksamheten, som så gott som helt synes inriktad på att främja näringslivet i Västsverige, inte allmänt sett kunde sägas vara en exklusiv angelägenhet för staten. Kammarrätten noterade också att praxis tillerkänt kommunerna befogenheter såvitt gäller åtgärder av allmänt näringslivsfrämjande slag och engagemang i utställningar, mässor och annan kollektiv marknadsföring. Regeringsrätten fastställde kammarrättens dom.

### *Skälen för bedömningen*

Inom ramen för vänortssamarbetet har det, vid sidan av tjänsteexporten och det internationella biståndet, förekommit en mängd olika utbyten mellan vänorterna. Från svenska utgångspunkter får det antas att utbyten av den art som beskrivits ovan många gånger har gett kommunernas förtroendevalda och tjänstemän nya erfarenheter av kommunala förvaltningsangelägenheter. Förutom detta och annan form av kompetensutveckling har utbytena också på andra sätt varit till nytta för den kommunala verksamheten. Det innebär t.ex. nästan alltid att kommunen marknadsförs i stor utsträckning i grannlandet. Samarbetet har haft en klar kommunal karaktär, dvs. de områden och åtgärder som det omfattat skulle sannolikt ansetts ha varit kommunala angelägenheter inom en svensk kommuns geografiska område. Även utanför en kommuns geografiska område får åtgärderna anses ha varit av allmänt intresse med anknytning till kommunmedlemmarna. Det mesta tyder också på att ett sådant normalt vänortssamarbete relativt sett inte innefattat särskilt stora ekonomiska åtaganden i de kommunala budgetarna. Det är därför troligt att en domstol vid en prövning skulle ha funnit att ett sam-

arbete av den karaktär som här beskrivits är att anse som kompetensligt.

Det kan dock inte uteslutas att det inom vänortssamarbetet har förekommit kommunala beslut där en domstol skulle ha funnit att vissa åtgärder inte varit förenliga med den kommunala kompetensen. I ett sådant fall skulle domstolen undanröjt det kommunala beslutet. Denna ordning dvs. att åtgärderna även fortsättningsvis får bedömas mot bakgrund av den allmänna kompetensen, bör också gälla för framtiden.

Vad som har sagts om kommunernas vänortssamarbete torde i huvudsak också gälla för landstingens vänregionssamarbete.

Mot bakgrund av de redovisade slutsatserna och då det inte framkommit något konkret behov av att i detta sammanhang utvidga kommunernas eller landstingens befogenhet bör någon kompetensutvidgande bestämmelse för åtgärder inom ramen för ett normalt vänorts- och vänregionssamarbete inte införas.

## 7 Övrigt internationellt engagemang och EG:s strukturfonder

### 7.1 Övrigt internationellt engagemang

Utöver vänorts- och vänregionssamarbete, bistånd och tjänsteexport är kommunerna och landstingen engagerade i många olika internationella sammanhang (se *avsnitt 1*). Under 1990-talet har omfattningen av insatser och antalet nätverk och kontakter stadigt ökat. Det blir nu allt vanligare att både kommuner och landsting deltar i vad man kan kalla storregionala samarbeten där vänskapsband knyts mellan regioner t.ex. Mälardalsrådet och Euroregion Baltic. Dessutom finns det stora förväntningar på kommunernas och landstingens medverkan när det gäller t.ex. genomförandet av Östersjömiljard II, EU:s utvidgning och förverkligandet av den s.k. nordliga dimensionen inom EU.

Genom det stärkta Östersjösamarbetet och EU:s förestående utvidgning kommer kommunernas och landstingens internationella medverkan med säkerhet att öka. Regeringsföreträdare har också i olika sammanhang angett att man förväntar sig ett stort deltagande av kommunerna i dessa frågor.

Kommuner och landsting upplever ofta att de befinner sig i en gråzon när det gäller deras möjligheter att på olika sätt delta i det internationella samarbetet. Vidare sker utvecklingen mycket snabbt och det är svårt att förutse hur kommande internationella åtaganden kommer att påverka kommuner och landsting. Frågor som berör

EU:s utvidgning är i dessa avseenden väsentliga. Andra viktiga områden är det fortsatta nordiska samarbetet t.ex. avseende Barents-samarbetet och förverkligandet av den tidigare nämnda s.k. nordliga dimensionen.

Det finns en rad olika frågor som aktualiseras genom kommunernas och landstingens ökade internationella engagemang. Här följer några exempel.

- Vilken roll skall kommunerna ha och hur skall ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna se ut?
- Finns det någon diskrepans mellan den kompetens kommunerna har och vad de faktiskt gör?
- I vilka former kommer kommunerna att medverka i fortsättningen? Räcker den befintliga kompetensen till för denna medverkan?
- På vilka sätt kommer staten att främja ett deltagande från kommunernas sida och hur skall kommunernas deltagande finansieras?

## 7.2 Strukturfonderna

Deltagande i projekt som finansieras med hjälp från EG:s struktur-fonder torde ur ett kommunalt perspektiv vanligtvis inte kunna betraktas som internationell verksamhet (se *avsnitt 1.5*). EU-medlen skall användas inom bestämda geografiska områden, mål-områden, inom Sverige. Däremot kan vissa projekt som är finansierade med strukturfondsmedel ha internationell karaktär, t.ex. marknadsföring av en region eller deltagande i någon internationell mäsas.

### *Geografiska mål och gemenskapsinitiativ*

Den 1 januari 2000 träder den nya programperioden för EG:s struktur-fonder i kraft. Detta innebär förändringar bl.a. när det gäller antalet mål, geografisk omfattning, organisation, och finansiering.



Gemenskapsinitiativen, främst Interreg II, är till skillnad mot de geografiska målen, transnationella. Interreg II syftar till att stödja gränsöverskridande samarbete. En förutsättning för att få del av Interreg-medel är att det handlar om samarbetsprojekt över riksgränser. Ett antal län och kommuner i Sverige berörs av de nuvarande Interreg-programmen.

Under den nuvarande programperioden har kommunernas och landstingens roll varit betydande när det gäller genomförandet av de olika insatserna. Några problem som direkt rör kommunerna och deras möjligheter att delta har också lyfts fram. Främst gäller detta frågan om vad kommunerna får finansiera relaterat till kommunallagen och frågor rörande lokaliseringsprincipen. En annan mer generell fråga har varit i vilken utsträckning kommunerna har möjlighet att medfinansiera på grund av den ekonomiska situationen.

#### *Förbudet mot individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare*

I 2 kap. 8 § andra stycket kommunallagen (1991:900) anges att individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det. Ett exempel på när det kan anses tillåtet för en kommun att understödja enskilda näringsidkare är när servicenivån sjunker klart under det acceptabla i en glesbygd och kommunen vill kunna garantera en viss minimistandard av kommersiell service till hushållen. Flera kommuner har vidare varit tvungna att göra ekonomiska insatser för att trygga tillgången på hotell i kommunen. Sådana insatser får anses kompetensenliga när enskilda företag och personer inte är beredda att göra de nödvändiga insatserna (jfr Paulsson m.fl. Kommunallagen, andra upplagan, Stockholm 1997, s. 108).

När det gäller avgränsningen av tillåtna insatser anfördes i förarbetena till kommunallagen att rättstillämpningen måste kunna anpassas till samhällsutvecklingen och att vad som skall ligga i begreppet synnerliga skäl således kan komma att förändras beroende på utvecklingen i samhället (prop. 1990/91:117 s. 153).

### *Tillämpningsproblem*

EU:s strukturpolitik syftar till att utveckla hela regioner och inte enskilda kommuner. Av lokaliseringsprincipen följer att en kommun inte kan vara med och finansiera projekt som berör en annan kommun än den egna, det privata näringslivet eller staten.

I betänkandet Kommunerna, landstingen och Europa (SOU 1994:2 s. 95), som behandlade konsekvenserna för kommunernas och landstingens del vid ett svenskt medlemskap i EG/EU, anfördes att sannolikheten för att regeringen skulle tvingas upphäva kommunala beslut om företagsstöd som stred mot EG-reglerna var liten, eftersom den svenska kommunallagen i praktiken gav kommuner och landsting mycket små möjligheter att besluta om direkta företagsstöd. I själva verket kunde EG-reglerna jämfört med de svenska anses som mer tillåtande, vilket på sikt skulle leda till omprövning av den svenska synen på kommunalt företagsstöd.

Frågan prövades nyligen av Regeringsrätten i en dom den 2 februari 2000 (mål nr 4591–1998). Kommunfullmäktige i Hallstahammar hade beslutat att teckna borgen såsom för egen skuld för ett banklån om 42 miljoner kronor som upptagits av det kommunägda bolaget RUTAB för att finansiera bygginvesteringar i projektet ”Hollyhammar”. Banklånet förväntades bli täckt av stöd från EG:s strukturfonder till 20 procent och av motsvarande bidrag från länsstyrelsen.

Kommunen gjorde bl.a. gällande att den kommunala kompetensen att ge stöd för ändamål som accepterats av EG-rätten vidgats till följd av Sveriges medlemskap i EU. Länsrätten i Västmanlands län fann att borgensåtagandet utgjorde ett individuellt inriktat stöd till enskilda företagare. Mot bakgrund bl.a. av den svåra arbetslöshetsituationen i kommunen och med beaktande av att tillgången till EG:s regionalpolitiska stöd förutsätter svenskt offentligt stöd fann länsrätten att kommunen haft synnerliga skäl att ingå borgensåtagandet. Kommunfullmäktiges beslut ansågs därför inte vara olagligt.

Även Kammarrätten i Stockholm fann att det var fråga om ett individuellt inriktat stöd till enskilda företagare. Kammarrätten an-

såg det dock inte visat att beslutet om borgensåtagande hade sådan betydelse för sysselsättningen och befolkningsutvecklingen i kommunen att det på denna grund kunde anses kompetensligt. Inte heller kunde vad kommunen anfört angående EG:s regionalpolitiska stöd och att sådant förutsätter regional eller kommunal medverkan leda till att beslutet om borgen föll inom den kommunala kompetensen. Eftersom synnerliga skäl inte ansågs föreligga hade kommunfullmäktige genom beslutet överträtt sin befogenhet. Kammarrätten upphävde därför beslutet. Regeringsrätten gjorde samma bedömning som kammarrätten och fastställde kammarrättens domslut.

Riksrevisionsverket (RRV) pekar i rapporten Sveriges administration av EG:s strukturfonder – behov av förändringar inför åren 2000–2006 (RRV 1998:54 s. 65 f.), på att det nu finns praktisk erfarenhet och att det har visat sig att EG:s regler och de svenska regelverket för företagsstöd verkligen kommer i konflikt med varandra. RRV menar att 2 kap. 8 § kommunallagen inte är harmoniserad med EG:s regler för företagsstöd och att det nu kan finnas anledning att utreda om detta innebär ett så stort problem att det finns skäl att i ett andra steg precisera lagstiftningen. Syftet i ett andra steg skulle enligt RRV kunna vara att pröva om flera kommuner gemensamt skall kunna medfinansiera projekt som omfattar flera kommuner vid genomförandet av strukturfonderna och enligt upprättade programdokument.

#### *Tillväxt- och storstadsavtal*

Det som gäller för kommunernas medfinansiering av strukturfonderna gäller i viss utsträckning också kommunernas insatser inom ramen för tillväxt- och storstadsavtalen. Det finns ett nationellt behov av gemensamma regler för kommunerna i dessa sammanhang. Det kan därför ifrågasättas om t.ex. kommunerna inom ramen för strukturfonderna skall få finansiera vissa åtgärder men inte inom ramen för andra internationella engagemang eller inom den särskilda satsningen i storstäderna.

## 7.3 Det fortsatta arbetet

**Bedömning:** Arbetet med att se över kompetensfrågor när det gäller kommunernas och landstingens internationella engagemang bör fortsätta. Det handlar nu om att identifiera och få en samlad bild av de kompetensproblem som kan finnas när kommuner och landsting engagerar sig i det internationella arbetet och när de medverkar i EG:s strukturfondsarbete m.m. Detta bör sedan ligga till grund för vidare överväganden om och vilka åtgärder som behöver vidtas för att lösa eventuella problem. I arbetet ingår att följa utvecklingen och de krav och förväntningar som kan finnas på kommunernas och landstingens deltagande i denna verksamhet.

### *Kommunernas och landstingens internationella engagemang i stort*

Det finns omfattande underlag om kommunernas och landstingens samlade internationella arbete. Dessa underlag är oftast inte probleminriktade utan syftar företrädesvis till att i olika sammanhang sprida kunskap om det internationella arbetet till kommunerna samt till att främja och utveckla detta arbete. Det saknas därmed en mer probleminriktad kunskap som skulle kunna tjäna som underlag för eventuella förändringar i lagstiftningen.

Det saknas också kunskap om vilka krav eller förväntningar som ställs och som framdeles kommer att ställas på kommunernas medverkan i olika internationella sammanhang. Likaså är det svårt att i dagsläget förutse vilka förändringar t.ex. avseende EU:s utvidgning och arbetet med Östersjömiljard II kommer att innebära.

En annan viktig aspekt är hur långt de nuvarande möjligheterna räcker för framtida insatser. Genom att utnyttja de möjligheter som finns genom biståndsverksamheten, tjänsteexporten, strukturfonder-

na, Östersjömedlen och andra EU-medel har kommunerna sammantaget stora möjligheter att genomföra internationella insatser.

#### *Strukturfonderna (och tillväxtavtalen)*

Det saknas även när det gäller kommunernas och landstingens medverkan i strukturfondsarbetet en samlad bild av vilka problem och hinder som finns för deras medverkan. En väsentlig fråga är i vilken utsträckning som kommuner och landsting upplever att de rör sig i en gråzon när det gäller kompetensfrågor och på grund av detta känner osäkerhet om vilka åtgärder de kan vidta. En annan viktig fråga är om det finns skillnader mellan olika delar av strukturfondsarbetet, t.ex. mellan mål 1 och 2 eller Interreg II. Utgången av Hollyhammarmålet kan komma att få betydelse för hur den kommunala kompetensen skall bedömas i förhållande till EG-rätten. Det råder vidare i dagsläget oklarheter om hur de kommande programdokumenten kommer att utformas och i vilken omfattning kommunerna förväntas att delta. I detta sammanhang är det viktigt att notera att det finns frågeställningar som även har betydelse för de regionala tillväxtavtalen. Det finns också vissa kopplingar till ”storstadsavtalen”.

#### *Skälen för bedömningen*

Kommunerna har under senare tid spelat en allt större roll i det internationella samarbetet. Som tidigare har nämnts har detta uppmuntrats av statsmakterna. För närvarande är det emellertid oklart i vilken utsträckning som kommunerna kommer att delta i strukturfondsarbetet och andra EU-projekt. Det är också oklart vad t.ex. det fortsatta arbetet med den s.k. nordliga dimensionen kan komma att innebära. Arbetet med att se över kompetensregleringen bör fortsätta. Det finns dock skäl att för tillfället avvakta med frågan om en ytterligare utvidgning av den kommunala kompetensen till dess att

förutsättningarna för kommunernas medverkan i det internationella arbetet och i bl.a. strukturfondsarbetet har klarnat.

Det finns ett stort behov av att få en samlad bild av de kommunala internationella insatserna och insatser till följd av olika EU-projekt relaterad till de kompetensproblem som eventuellt kan finnas. Det fortsatta arbetet bör därför koncentreras på att identifiera sådana problem och sammanställa dessa. Vidare behövs en mer generell analys av vilken roll kommunerna bör ha och vilket ansvar staten skall ha när det t.ex. gäller uppföljning, finansiering och koordinering av insatserna. Det är väsentligt att en utvidgning av kommunernas möjligheter att delta internationellt föregås av ett noggrant övervägande av olika konsekvenser, ansvarsförhållanden och finansieringsfrågor.

## 8 Lagteknisk lösning och kostnader

### *Två lagar blir en*

En ny lag föreslås i promemorian. I den föreslagna lagen inarbetas de nu gällande bestämmelserna i lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport, och i lagen (1994:693) om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd. Den nya lagen innehåller vissa nya bestämmelser varav några i kompetensutvidgande riktning. Vissa redaktionella ändringar föreslås också.

### *Ikraftträdande*

Den nya lagen innebär att reglerna för kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd blir enklare och att större möjligheter ges för att utöva denna verksamhet. Kommuner och landsting behöver inte vidta några särskilda förberedelser inför lagens ikraftträdande. Lagen bör därför kunna träda i kraft redan den 1 januari 2001.

### *Övergångsbestämmelser*

Genom den nya lagen upphävs lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport, och lagen (1994:693) om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd.

För tjänsteexport och bistånd som påbörjas före ikraftträdandet gäller den äldre lagen. Detsamma gäller för verksamhet som påbörjas efter ikraftträdandet men för vilken medgivande/tillstånd getts med stöd av de gamla lagarna.

#### *Ekonomiska konsekvenser*

Den föreslagna lagen avser att underlätta för kommuner och landsting att bedriva tjänsteexport och lämna internationellt bistånd. Förslagen innebär att lagstiftningen görs mer lättillgänglig och att reglerna förenklas. Detta bör underlätta administrationen av verksamheten och kan genom det komma att innebära vissa minskade kostnader för kommuner och landsting.

De nu gällande kraven på regeringens medgivande för direkt tjänsteexport och för att lämna bistånd till länder som får svenskt statligt bistånd avskaffas. Med hänsyn till de få medgivanden som hittills meddelats medför denna förändring endast en marginell kostnadsbesparing för staten, kommunerna och landstingen.

Att en ny möjlighet införs för kommuner och landsting att lämna bistånd i form av annan utrustning (än sådan som kommunerna och landstingen inte längre behöver), rådgivning, utbildning eller på annat sätt till länder som inte får svenskt statligt bistånd medför en ny kostnad för staten. Ett krav för att få lämna bistånd på detta sätt blir nämligen att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ger tillstånd till det. Det är i dagsläget omöjligt att närmare bedöma storleken på kostnaden. Ingenting i dag talar emellertid för att möjligheten kommer att utnyttjas i någon större omfattning. Tillståndsbesluten bedöms inte heller behöva föregås av någon omfattande utredning. Mycket talar för att kostnaderna endast bör bli marginella.

De nya förslagen innebär inte några nya åligganden för kommuner eller landsting och medför därför inte i sig några ökade kostnader. Det är upp till varje kommun eller landsting att själv bestämma om man skall bedriva tjänsteexport eller lämna internationellt bistånd. Kommunal tjänsteexport skall ske på affärsmässiga



grunder vilket bl.a. innebär att kostnaderna måste tas ut i exportverksamheten. Som framgår av *avsnitt 7* bör frågan om hur finansieringen skall ske av kommunernas deltagande i internationell verksamhet som staten vill främja, bli föremål för överväganden vid ett senare tillfälle.



# Lagtext

## 1 Lag (1986:753) om kommunal tjänsteexport

Utfärdad: 1986-10-31

Ikraft: 1987-01-01

Förarbeten: Prop. 1985/86:154, bet. 1986/87:KU1, rskr. 1986/87:1

**1 §** Kommuner och landstingskommuner får tillhandahålla kommunala tjänster för export enligt föreskrifterna i denna lag.

Med kommunala tjänster avses i lagen sådana nyttigheter i form av kunskaper och erfarenheter som finns i kommunernas och landstingskommunernas verksamhet.

**2 §** Kommunerna och landstingskommunerna får tillhandahålla tjänsterna åt företag i Sverige eller åt staten, om de inte gör andra åtaganden än att lämna dem sina tjänster.

Kommunernas och landstingskommunernas medverkan skall ske på affärsmässiga grunder.

**3 §** Om det finns särskilda skäl till det, får regeringen för visst fall medge att kommunerna och landstingskommunerna tillhandahåller tjänsterna under andra förutsättningar än dem som anges i 2 §

första stycket. Regeringen skall därvid ange de villkor som behövs för att begränsa det kommunala risktagandet.

## 2 Lag (1994:693) om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd

Utfärdad: 1994-06-09

Ikraft: 1994-07-01

Förarbeten: Prop. 1993/94:189, bet. 1993/94:KU41, rskr. 1993/94:380

Ändring införd: SFS 1999:948 (ikraft 2000-01-01)

Förarbeten: Prop. 1998/99:124, bet. 1999/2000:KU5, rskr. 1999/2000:45

**1 §** 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 de kan avvara.

Utrustningen skall lämnas direkt till det andra landet eller skickas genom en internationell hjälporganisation. Den får också lämnas till en internationell hjälporganisation för att användas om en nödsituation senare skulle inträffa.

**2 §** Till ett land som avses i 1 § och som får svenskt statligt bistånd får kommuner och landsting ge bistånd också i form av utrustning, rådgivning, utbildning eller på annat sätt under förutsättning att regeringen lämnar tillstånd till det.

Sådant bistånd kan även ges i form av ekonomiskt stöd för att genomföra utbildning och rådgivning.

Biståndet skall lämnas direkt till det andra landet eller skickas genom en internationell hjälporganisation.

**3 §** När kommuner eller landsting lämnar sådant bistånd som avses i 2 §, skall de förvissa sig om att biståndet kommer till avsedd användning.

**4 §** Kommuner eller landsting som har beslutat att lämna bistånd i form av utrustning får i skälig omfattning anvisa medel som behövs för att transportera och ställa i ordning utrustningen.

De får också tillhandahålla och svara för ersättning till personal som behövs för att utrustningen skall kunna tas i bruk.

## Regeringsbeslut

### 1 Lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport

Sedan lagen trädde i kraft år 1987 har regeringen medgett tillstånd enligt lagen om kommunal tjänsteexport i 15 fall. Därutöver har några muntliga förfrågningar gjorts som dock inte lett till någon ansökan.

Följande medgivanden har lämnats.

| <b>Sökande</b>      | <b>Tillstånd</b>   | <b>Regeringsbeslut</b> |
|---------------------|--|------------------------|
| Malmö kommun        | försäljning av ADB-system till andra nordiska länder                               | 1987-02-26             |
| Västerås kommun     | försäljning av kunande inom det flygtekniska utbildningsområdet                    | 1987-04-05             |
| Landstingsförbundet | att genom Swedehhealth och därmed samverkande organisationer få exportera tjänster | 1987-09-03             |

|                             |   |            |
|-----------------------------|---|------------|
|                             | inom hälso- och sjukvårdsområdet  |            |
| Göteborgs kommun            | försäljning av kunskande vid utbyggnad av fjärrvärmesystem i Oslo   | 1988-03-03 |
| Göteborgs kommun            | lämna teknisk rådgivning för fjärrvärmesystem i Chicago   | 1988-09-08 |
| Stockholms Vatten AB        | försäljning av konsulttjänster vid projektering av vatten- och avloppsanläggning i Warsawa  | 1991-04-04 |
| Stockholms Vatten AB        | generellt tillstånd för försäljning av konsulttjänster vid utveckling av vatten- och avloppshantering i de öst-europeiska länderna runt Östersjön | 1991-09-05 |
| Stockholms Fastighetskontor | försäljning av konsulttjänster åt Estonia Heating Association   | 1992-02-13 |



|  |  |            |
|--|--|------------|
| Stockholms läns landsting                  | generellt tillstånd att genom sitt bolag Stockholm Care AB exportera tjänster inom hälso- och sjukvårdsområdet | 1995-05-27 |
| Göteborg Energi International AB           | att bedriva utlandsverksamhet avseende ett projekt i Polen   | 1995-05-27 |
| Landstingsförbundet                        | tillstånd att utvidga Swedehaltsgruppen  | 1995-10-26 |
| Göteborgs kommun                           | tillstånd att tillhandahålla tjänster till Estland, Lettland och Litauen                                       | 1996-05-23 |
| Svenska Vatten- och Avloppsverksföreningen | tillstånd för det kommunala bolaget Swedish Water Development AB att tillhandahålla tjänster inom va-området   | 1996-10-03 |
| Göteborgs kommun                           | tillstånd att tillhandahålla tjänster till Polen, Ukraina och Storbritannien                                   | 1996-10-24 |

Sundsvalls  
Vatten AB

tillstånd att till-  
handahålla tjänster  
inom va-området

1998-09-03

## 2 Lagen (1994:693) om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd

Sedan lagen trädde i kraft år 1994 har regeringen lämnat tillstånd enligt lagen i sex fall. Även här har muntliga förfrågningar gjorts som inte föranlett någon ansökan.

Följande tillstånd har lämnats.

| <b>Sökande</b>            | <b>Tillstånd</b>  | <b>Regeringsbeslut</b> |
|---------------------------|---|------------------------|
| Stockholms kommun         | stöd till Tredje gymnasieskolan i Sarajevo i form av lärarfortbildning, anskaffning av modern utrustning och litteratur samt extra stöd till elever med särskilda behov | 1995-05-04             |
| Stockholms läns landsting | tillstånd till att bedriva biståndsverksamhet i form av konsultation, utbildning och utrustning i Baltikum under åren 1995–1998   | 1995-06-29             |
| Stockholms kommun         | bistånd till Tredje gymnasieskolan i Sarajevo   | 1995-12-21             |

|                   |   |            |
|-------------------|---|------------|
| Stockholms kommun | bistånd till Tredje gymnasieskolan i Sarajevo | 1996-12-19 |
| Stockholms kommun | bistånd till Tredje gymnasieskolan i Sarajevo | 1997-09-18 |
| Stockholms kommun | bistånd till Tredje gymnasieskolan i Sarajevo | 1998-06-25 |