

Regeringens proposition

2000/01:42

Kommuner och landsting i internationell
samverkan

Prop.
2000/01:42

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 23 november 2000

Göran Persson

Britta Lejon
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas frågeställningar om den kommunala kompetensen vid internationell samverkan. Därvid görs den bedömningen att det inte behövs någon ytterligare kompetensutvidgande lagstiftning för att kommunerna och landstingen skall kunna medverka i ett normalt vänorts- eller vänregionsamarbete. I propositionen konstateras emellertid att arbetet med att se över frågor om den kommunala kompetensen vid internationell samverkan bör fortsätta.

Det föreslås att bestämmelserna om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd sammanförs i en ny lag. Samtidigt förenklas och förtydligas bestämmelserna. 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.

Kommuner och landsting skall själva få avgöra på vilket sätt tjänsteexporten lämpligast skall bedrivas. Nuvarande krav på regeringens medgivande för s.k. direktexport av kommunala tjänster tas därför bort. I lagen klargörs att kommunalförbund, kommunala företag och regionförbund får bedriva tjänsteexport.

En förutsättning för kommunalt internationellt bistånd skall inte längre vara att det inträffat en katastrof eller annan sådan nödsituation i det mottagande landet. Kravet på att biståndet skall vara humanitärt tas därför bort. Kravet på regeringens tillstånd för utvidgat bistånd till länder som får statligt bistånd avskaffas och ersätts med en anmälningsskyldighet. Kommuner och landsting skall få möjlighet att lämna utvidgat bistånd också till länder som inte får svenskt statligt bistånd. Regeringens tillstånd kommer dock att krävas för sådan biståndsverksamhet. Det klar-

görs också att kommunalförbund, kommunala företag och regionförbund Prop. 2000/01:42
får ägna sig åt biståndsverksamhet.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2001.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Förslag till lag om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd	6
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Kommunernas och landstingens internationella verksamhet.....	8
4.1	Internationellt samarbete	8
4.1.1	Det internationella samarbetet har ändrat karaktär.....	8
4.1.2	Regionala samverkansprojekt	9
4.1.3	Nordiskt gränssamarbete.....	9
4.2	Decentraliserat samarbete och vänortssamarbete.....	10
4.2.1	Decentraliserat samarbete	10
4.2.2	Vänorts- och vänregionssamarbete	11
4.2.3	Fördjupat vänortssamarbete	12
4.3	Svenska kommuner och EU	12
5	Behovet av förändringar i lagstiftningen	13
5.1	Internationell verksamhet och kommunal kompetens.....	13
5.2	Det behövs en enklare lagstiftning bättre anpassad till nuvarande förhållanden	15
5.3	Det finns behov av att fortsätta översynen	16
6	Kommunal tjänsteexport.....	17
6.1	En fortsatt tjänsteexportverksamhet	17
6.1.1	Nuvarande ordning.....	17
6.1.2	Förslag.....	17
6.2	Kommunala tjänster och varor	20
6.2.1	Nuvarande ordning.....	20
6.2.2	Förslag.....	21
6.3	Åt vem får tjänsterna tillhandahållas?.....	23
6.3.1	Nuvarande ordning.....	23
6.3.2	Bedömning	23
6.4	Affärsmässighet.....	24
6.4.1	Nuvarande ordning.....	24
6.4.2	Bedömning	24
6.5	Regeringens medgivande	26
6.5.1	Nuvarande ordning.....	26
6.5.2	Förslag.....	27
6.6	Att begränsa det kommunala risktagandet	29
6.6.1	Nuvarande ordning.....	29
6.6.2	Förslag.....	29
7	Kommunalt internationellt bistånd	31
7.1	En fortsatt internationell biståndsverksamhet	31
7.1.1	Nuvarande ordning.....	31
7.1.2	Förslag.....	31
7.2	Utrustning som inte längre behövs.....	32
7.2.1	Nuvarande ordning.....	32

7.2.2	Förslag.....	33
7.3	Bistånd till ett land som får statligt bistånd.....	34
7.3.1	Nuvarande ordning.....	34
7.3.2	Förslag.....	35
7.4	Regeringens tillstånd ersätts med en anmälnings- skyldighet	37
7.4.1	Nuvarande ordning.....	37
7.4.2	Förslag.....	38
7.5	Tillstånd att lämna bistånd till länder som inte får statligt bistånd.....	39
7.5.1	Nuvarande ordning.....	39
7.5.2	Förslag.....	40
7.6	Snabba biståndsinsatser i svåra situationer	41
7.6.1	Nuvarande ordning.....	41
7.6.2	Förslag.....	41
8	Vänorts- och vänregionssamarbetet.....	42
8.1.1	Nuvarande förhållanden.....	42
8.1.2	Bedömning	43
9	Lagteknisk lösning och kostnader.....	45
10	Författningskommentar.....	46
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian.....	52
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	56
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	58
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 november 2000.....	59

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd.

2 Förslag till lag om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd

Prop. 2000/01:42

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Kommuner och landsting får ägna sig åt verksamhet som anges i denna lag oberoende av bestämmelserna i kommunallagen (1991:900). Kommuner och landsting får också besluta att kommunala företag, kommunalförbund eller regionförbund får ägna sig åt sådan verksamhet på samma villkor.

Tjänsteexport

Tjänster

2 § En kommun får tillhandahålla sådan kunskap och erfarenhet som finns i den kommunala verksamheten (kommunal tjänst) för export (tjänsteexport).

Varor

3 § Som ett led i en tjänsteexport får kommunen i begränsad omfattning exportera en vara när varan utgör ett nödvändigt komplement till eller har ett naturligt samband med den tillhandahållna kommunala tjänsten.

Villkor

4 § Kommunal tjänsteexport skall ske på affärsmässiga grunder.

De produktrisker, kommersiella risker, politiska risker, finansiella risker och valutarisker som tjänsteexporten kan innebära skall beaktas i varje exportaffär och begränsas genom att säkerhet ställs eller genom separata garantier eller försäkringar.

Bistånd

Formerna för biståndet

5 § 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.

6 § 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 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. Prop. 2000/01:42

7 § En kommun som lämnar bistånd i form av utrustning får i skäligen omfattning använda medel för att transportera och ställa i ordning utrustningen så att den kan tas i bruk.

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

Villkor

9 § En kommun skall förvissa sig om att bistånd som den lämnar kommer till avsedd användning. Detta gäller dock inte om biståndet avser utrustning som kommunen inte längre behöver för sin verksamhet.

10 § En kommun som lämnar bistånd till ett land som får svenskt statligt bistånd skall anmäla åtgärden och omfattningen på biståndet till Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Anmälan skall dock inte göras om biståndet avser utrustning som kommunen inte längre behöver för sin verksamhet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 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 där tillstånd har lämnats eller som annars inletts före ikraftträdandet.

Kommunernas och landstingens 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 aktuella; 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 igenom gällande lagstiftning om kommunal tjänsteexport och om katastrofhjälp m.m. Genomgången har redovisats i departementspromemorian Enklare regler för kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd – Internationell verksamhet och kommunal kompetens (Ds 2000:11). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag framgår av *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2000/1536/K).

4 Kommunernas och landstingens internationella verksamhet

4.1 Internationellt samarbete

4.1.1 Det internationella samarbetet har ändrat karaktär

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 samarbetat med varandra. I dag pågår ett relativt omfattande internationellt inriktat arbete i de svenska kommunerna och landstingen om man jämför med hur det tidigare har varit. De upprättat 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 Kommunalkongressen (CLRAE) inom Europarådet. Man skulle kunna säga att det s.k. decentraliserade samarbetet, se avsnitt 4.2.1, har tillfört den traditionella säkerhetspolitiken, EU-politiken och biståndspolitikerna ett nytt moment.

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.

4.1.2 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 organ för interregional samverkan till exempel 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 till exempel deras möjligheter att söka och få bidrag från EU:s många stödprogram. Dessa s.k. storregioner bedriver för det mesta också aktiviteter i Sverige.

4.1.3 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.

Samarbetet sker vanligen i fasta former, huvudsakligen i kommittéer. Samarbete kan också ske i stiftelser, ekonomiska föreningar eller aktieföretag. Det finns inte några rättsliga hinder för svenska myndigheter i en gränsregion att genomföra riksgränsöverskridande samarbete i exempelvis ett företag 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 finska Torneå. Inom Justitiedepartementet undersöks för närvarande de rättsliga förutsättningarna för kommuner och landsting att bilda gemensamma offentligt rättsliga organ över riksgränsen mot Finland.

4.2.1 Decentraliserat samarbete

Östersjösamarbete samt samarbete i Central- och Östeuropa

För Sveriges del har samarbetet mellan länderna kring Östersjön ökat markant inom olika sektorer och på olika samhällsnivåer. I samarbetet ingår till exempel 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 ett sådant decentraliserat samarbete.

Decentraliserat samarbete 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. Utifrån ett omfattande utbyte av detta slag har också i många fall en fördjupad samverkan bl.a. i 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. Detsamma gäller kommunernas och landstingens engagemang genom vänorts- och vänregionskontakter inom EU och övriga Europa.

Projekt som tidigare bl.a. finansierades med biståndsmedel, eller 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 (Phare, Tacis och Interreg IIIB).

Regeringen beslutade i maj i år att utreda samarbetet med Central- och Östeuropa (dir. 2000:39). Arbetet skall utgöra underlag för beslut om behov, inriktning och former för stödet till Central- och Östeuropa efter 2001. Utredningen skall enligt direktiven redovisa resultatet av sitt arbete senast den 30 november 2000.

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 Subregional 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 medlemskap skapar nya förutsättningar för ett växande framtida samarbete på decentraliserad nivå över de nationella gränserna.

4.2.2 Vänorts- och vänregionssamarbete

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. 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. 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.

Samarbetet mellan svenska landsting och aktörer på andra sidan Östersjön spänner över i stort sett alla de områden där landstingen är verkamma. Det handlar om regional utveckling, planering, trafik- och de-

mokratifrågor samt samarbete inom hälso- och sjukvårdsområdet. Bland Prop. 2000/01:42 samverkansprojekten ligger tonvikten på det senare området.

4.2.3 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 främst kunskapsöverföring.

Under åren 1997, 1998 och 1999 var ramen för stödet cirka 21 miljoner kronor respektive 29 miljoner kronor och 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.

4.3 Svenska kommuner och EU

Strukturfonder

En direkt konsekvens av EU-medlemskapet utgör Sveriges möjligheter att få del av unionens ekonomiska medel för strukturpolitiskt utvecklingsarbete. För kommande programperiod åren 2000–2006 kommer cirka 19 miljarder kronor att finnas tillgängliga från strukturfonderna inom tre olika mål och fyra gemenskapsinitiativ i Sverige.

Kommunerna har i allmänhet varit mycket aktiva aktörer i föregående programperiods utvecklingsprojekt och de har också varit en av de största medfinansierarna. Företrädare för kommuner och landsting har haft ett stort inflytande över hur medlen fördelats.

Gemenskapsinitiativ

Strukturfondsmålen kompletteras under kommande programperiod av fyra s.k. gemenskapsinitiativ som också finansieras av strukturfonderna. Interreg är det största gemenskapsinitiativet och handlar om att utveckla samarbete över nationsgränserna. Det övergripande målet är att se till att nationella gränser inte utgör hinder för balanserad utveckling och integration i Europa. En stor del av initiativet avser gränsregionalt samarbete.

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

Sveriges medlemskap i EU har medfört möjligheter för svenska kommuner att engagera sig också i en rad olika andra 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.

5 Behovet av förändringar i lagstiftningen

5.1 Internationell verksamhet och kommunal kompetens

Lokaliseringsprincipen begränsar det internationella engagemanget

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.

Ökat intresse för kommunal tjänsteexport

Under 1970-talet förekom det endast i ringa omfattning att kunnandet 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 år 1982 i direktiven till Utredningen om export av kommunalt kunnande, 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. Kunnandet om dessa frågor fanns hos kommuner och landsting. 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.

Bistånd till en omvärld i behov av hjälp

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. Kommunerna och landstingen ansågs ha speciella förutsättningar, särskilt i egenskap av sjukvårdshuvudmän, att på vissa områden främja svenska hjälpinsatser i andra länder. Vidare ansågs kommunal och landstingskommunal personal, bl.a. läkare, sjuksköterskor, tekniker och servicepersonal, representera ett kunnande som kunde komma till användning i internationell biståndsverksamhet (jfr SOU 1974:86 och prop. 1975:84, s. 30 f.).

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. Intresset medförde 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 kompetensliga. I flera rättsfall från år 1973 konstaterade Regeringsrätten att olika landstings medverkan i internationell biståndsverksamhet ledde till kompetensöverskridanden eftersom åtgärderna inte ansågs vara landstingskommunala angelägenheter.

Den kommunala kompetensen utvidgas

Utvecklingen medförde ett behov av ny lagstiftning som utvidgade de kommunala befogenheterna när det gäller engagemanget i den internationella verksamheten. Riksdagen fattade därför beslut år 1975 om att anta lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp och år 1986 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.

I promemorian Enklare regler för kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd – Internationell verksamhet och kommunal kompetens (Ds 2000:11) redovisas bakgrunden till den nuvarande lagstiftningen.

5.2 Det behövs en enklare lagstiftning bättre anpassad till nuvarande förhållanden

Prop. 2000/01:42

En förändrad kommunal internationell samverkan

Efterfrågan på kommunernas tjänster och kunnande har under det senaste decenniet inte bara ökat utan också förändrat karaktär. 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 en önskan att utbyta kunskap, ofta inom ramen för ett decentraliserat samarbete. Tendensen går från olika former av stödåtgärder mot ett samarbete till ömsesidig nytta. De lokala och regionala internationella kontaktnäten har vidgats väsentligt vilket på ett värdefullt sätt bidrar till arbetet med att integrera Europa.

Ett uttalat stöd för kommunal internationell samverkan

Det finns i dag ett uttalat politiskt stöd för den internationella verksamhet som kommuner och landsting bedriver och ett intresse att stödja en fortsatt utveckling av detta engagemang.

I propositionen om Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa samt Baltikum uttalade regeringen bl.a. att ett mycket viktigt komplement till utvecklingssamarbetet på central nivå är samarbetet på lokal och regional nivå (prop. 1997/98:70 s. 34 ff.). Samarbetet 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 underströk 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 ansåg därför att vänorts- och vänregionssamarbetet, inklusive samarbetet på länsstyrelsenivå, bör fördjupas och utökas.

I samband med Sveriges ordförandeskap i EU:s ministerråd 2001 kommer regeringen att stödja vänortssamarbete mellan svenska kommuner och kommuner i andra medlemsländer och kandidatländer. Totalt har 20 miljoner kronor avsatts till projektet som benämns Vänort 2001. Regeringen beslutade den 15 juni i år att fördela projektbidrag till 27 vänortspar för genomförande av projektet.

Ett svårtillämpat och omodernt regelverk

De regler som i dag finns 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. Från kommunalt håll har det pekats på att oklarheter i lagstiftningen kring vad kommuner och landsting kan tillåtas göra och behovet av ökade ekonomiska resurser utgör problem och hinder för utvecklingen av deras Östersjösamarbete.

Den utveckling som pågår när det gäller kommunsektorns internationella engagemang torde fortsätta under överskådlig framtid och kan också förväntas växa ytterligare i omfattning. Den lokala och regionala nivån kommer att ha en viktig roll i Europasamarbetet, inte minst i EU:s utvidgningsprocess. 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 företagets varor och tjänster ta tillvara det kommunala kunnandet och de kommunala erfarenheterna på dessa områden. Av det sagda följer att det finns skäl att skapa ett enklare och modernare regelverk som tar hänsyn till de förändringar som skett i omvärlden. I propositionen föreslås en ny lag om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd. I den nya lagen har reglerna förenklats och vissa nya möjligheter öppnats för kommunal internationell verksamhet. Regeringen avser att följa utvecklingen på området och hur lagen kommer att efterlevas samt att i något lämpligt sammanhang redovisa för riksdagen de slutsatser som kan dras.

5.3 Det finns behov av att fortsätta översynen

Övrigt internationellt engagemang

Utöver tjänsteexport, biståndsverksamhet samt vänorts- och vänregionsamarbete är kommunerna och landstingen engagerade i flera olika internationella sammanhang (se avsnitt 4). 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 till exempel Mälardalsrådet och Euroregion Baltic. Dessutom finns det stora förväntningar på kommunernas och landstingens medverkan när det gäller till exempel genomförandet av Östersjömiljard II, EU:s utvidgning och förverkligandet av den s.k. nordliga dimensionen inom EU.

Arbetet med att se över kompetensfrågorna bör fortsätta

Kommunerna och landstingen har under senare tid spelat en allt större roll i det internationella samarbetet. I dag finns former av internationell verksamhet som de ägnar sig åt som i sig är både behjärtansvärda och till gagn för den egna kommunen men som från kommunalrättsliga utgångspunkter kan ifrågasättas. Enligt regeringens mening finns det därför skäl att fortsätta se över frågor om deras och de regionala självstyrelseorganens kompetens i dessa sammanhang. Det handlar nu om att identifiera och få en samlad bild av de kompetensproblem som kan finnas när kommuner och landsting engagerar sig i internationellt arbete. Det kan också finnas anledning att senare återkomma till riksdagen i frågan. Regeringen anser också att det är väsentligt att en utvidgning av kommunernas möjligheter att delta i internationellt arbete föregås av ett noggrant

Regionala tillväxtavtal och EG:s strukturfonder

Från kommunalt håll pekas det ibland på att det finns behov av att skapa en klarare bild av den kommunala kompetensen vid genomförandet av de regionala tillväxtavtalen och vid deltagandet i olika projekt inom ramen för EU:s strukturpolitik.

I anslutning till en fortsatt översyn av kompetensfrågorna vid kommunernas och landstingens internationella engagemang bör man också undersöka om det finns kompetensproblem i samband med det kommunala deltagandet i tillväxtavtalen och strukturfondsverksamheten.

6 Kommunal tjänsteexport

6.1 En fortsatt tjänsteexportverksamhet

6.1.1 Nuvarande ordning

I 1 § lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport anges att kommuner och landsting får tillhandahålla kommunala tjänster för export. Det framgår inte av lagen att kommunala företag och kommunalförbund får bedriva tjänsteexport.

Kommuner och landsting kan lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett företag. Detta framgår av 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900). En förutsättning är dock att det inte föreskrivits en särskild ordning för handhavandet av angelägenheten. Av 3 kap. 20 § kommunallagen 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.

6.1.2 Förslag

Regeringens förslag: Kommuner och landsting får även fortsättningsvis rätt att bedriva tjänsteexport. Det klargörs att också kommunala företag, kommunalförbund och regionförbund har rätt att bedriva kommunal tjänsteexport.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Regionförbund omnämns dock inte i promemorians förslag

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller är positiva till förslaget. *Stockholms kommun* framhåller att tjänsteexport skall kommuner endast undantagsvis engagera sig i. *Företagarnas Riksorganisation* avstyrker att kommunala företag skall få ägna sig åt tjänsteexport.

Enheter som skall få ägna sig åt tjänsteexport bör vara underkastade den fulla insyn som följer av reglerna om offentliga handlingar och den rätt till domstolsprövning som följer av bestämmelserna om laglighetsprövning anser riksorganisationen.

Regionförbundet i Kalmar län anser att det är skulld vara värdefullt om det uttryckligen klargörs att den föreslagna lagen också omfattar regionförbundet. Även *Sydsam* förutsätter att medgivandet även gäller de nya självstyrelseorganen på regional nivå. *Sveriges Industriförbund* anser att i den mån samma kompetens finns hos svenska företag bör kommuner och landsting i princip avstå från export. Industriförbundet är av den uppfattningen att kommunala företag där kommunen inte utövar rättsligt bestämmande inflytande inte bör ges rätt att bedriva tjänsteexport. Skälet till det är att det finns brister i insynen i dessa företag.

Skälen för regeringens förslag

Internationella kontakter bidrar till att integrera Europa

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.

Kommuner och landsting bör även fortsättningsvis få bedriva tjänsteexport

Tjänsteexporten innebär att arbetskraft efterfrågas i Sverige. Själva deltagandet i sig innebär kompetensutveckling för de inblandade. Det finns i dag ett politiskt intresse både lokalt och nationellt av att stödja en fortsatt utveckling av kommunernas och landstingens internationella engagemang. Även om den kommunala tjänsteexporten på traditionell affärsnärlig basis har minskat något i betydelse så bör kommuner och landsting ges en fortsatt rätt att få bedriva tjänsteexport.

Kommunala företag och kommunalförbund bör också 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 företag på egen hand hos regeringen ansökt om och erhållit tillstånd att bedriva tjänsteexport. Begreppen kommuner och landsting har således ansetts omfatta även kommunala företag utan att det framgår direkt av lagen. Likaså har det uppkommit fråga om vad som gäller när ett kommunalförbund är inblandat i ett tjänsteexportprojekt. 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 kommunalt företag eller ett kommunalförbund har det legat i sakens natur att tjänsteexporten varit en biprodukt av en annan verksamhet, till exempel 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 kommunala företag och kommunalförbund att bedriva tjänsteexport. De är alternativa sätt att organisera sådan verksamhet som kompetensmässigt lika gärna skulle kunna handhas av kommunerna eller landstingen själva. Det är därför angeläget att det klargörs att även kommunala företag och kommunalförbund 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 ett förslag om en sådan klargörande bestämmelse 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, som har antagit namnet *Kommundemokratikommittén*, 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 verksamhet som kommunen ansvarar för och som helt eller delvis finansieras av offentliga medel. Kommittén skall redovisa sina resultat senast den 31 maj 2001.

Det bör också i sammanhanget 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.

Ett förslag om att lagfästa kommunala företags och kommunalförbunds rätt att bedriva tjänsteexport 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 sådana företag anförtros möjligheten att bedriva tjänsteexport. Att man inte bör inskränka den rätt som givits kommuner och landsting att fritt 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. Det bör därför i den nya lagen klargöras att kommunala företag och kommunalförbund också får bedriva tjänsteexport.

Även regionala självstyrelseorgan bör få bedriva tjänsteexport

Enligt lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning skall i försökslänen regionala självstyrelseorgan överta vissa statliga uppgifter. Med regionalt självstyrelseorgan avses i Gotlands län Gotlands kommun, i Skåne län landstinget och i Västra Götalands län landstinget. Genom 1986 års lag har kommuner och landsting fått befogenhet att exportera kommunala tjänster. Man skulle med andra ord kunna säga att eftersom självstyrelseorganet är kommunen respektive landstinget så har det redan befogenhet att exportera kommunala tjänster. Det nu aktuella förslaget ändrar inte detta förhållande. Något förtydligande på den punkten behövs därför inte i den nya lagen.

I Kalmar län är det regionförbundet som är regionalt självstyrelseorgan. Regionförbundet är bildat av kommuner och landsting i Kalmar län som också kan överlämna vården av kommunala angelägenheter till förbundet. Det framgår av lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar och Skåne län. Eftersom regionförbundet är ett eget självständigt organ krävs det ett uttryckligt stöd i lagen för att ge det samma befogenhet som andra självstyrelseorgan redan har när det gäller att bedriva tjänsteexport eller lämna internationellt bistånd. Självstyrelseorganet i Kalmar län bör enligt regeringens mening ges en motsvarande befogenhet. Regeringen föreslår därför att en sådan bestämmelse införs i den nya lagen.

6.2 Kommunala tjänster och varor

6.2.1 Nuvarande ordning

Tjänster för export

Enligt 1986 års lag om kommunal tjänsteexport definieras kommunala tjänster som sådana nyttigheter i form av kunskaper och erfarenheter som

finns i kommunernas och landstingens verksamhet. Genom att ange att tjänsterna skall finnas i verksamheten ville man 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 (prop. 1985/86:154 s. 7).

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.

Varor för export

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 betonades dock att tjänsteexporten i ett sådant fall måste framstå som det helt väsentliga i sammanhanget.

6.2.2 Förslag

Regeringens förslag: Med kommunal tjänst skall även i fortsättningen avses sådana kunskaper och erfarenheter som redan finns i den kommunala verksamheten. Det klargörs dock att ett visst inslag av varuexport är tillåtet när det utgör ett nödvändigt komplement till eller har ett naturligt samband med den tillhandahållna tjänsten.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Enligt promemorians förslag skall dock en kommunal tjänst inte behöva finnas tillgänglig när kommunen eller landstinget planerar att börja exportera den. Därför föreslås att definitionen av vad som är en kommunal tjänst ändras till att avse sådan kunskap och erfarenhet som kan förekomma i kommunal verksamhet.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller är uttalat positiva till promemorians förslag. *Socialstyrelsen* anför att förslagen sannolikt kommer bidra till att mottagarlandets villkor kan beaktas mer än för närvarande och att de medför ökade möjligheter att ha en bred resursbas att hämta tjänsterna från. Det slopade kravet på att en tjänst skall finnas tillgänglig när kommunerna skall exportera den medför ökad flexibilitet, enligt *Socialstyrelsen*. Att göra det möjligt att exportera varor och utrustning, om de har samband med och är en förutsättning för ex-

porten av tjänster är logiskt, anser Socialstyrelsen. Socialstyrelsen pekar också på vikten av att kommuner och landsting vid export av utrustning informerar sig om och följer de internationella riktlinjer som finns inom området.

Stockholms kommun anför att den kommunala tjänsteexporten bör begränsas till att bistå med kunskaper och erfarenhet som i princip endast finns inom den offentliga förvaltningen. Kommunen anser att lagförslaget skall inta en restriktivare hållning när det gäller tjänsteexportens innehåll. När det gäller klargörandet att viss varuexport är tillåten menar *Norrtälje kommun* att innebörden av uttrycket ”i begränsad omfattning” måste kunna tolkas olika både ur perspektivet vilken vara det är fråga om och i förhållande till kommunens storlek.

Företagarnas riksorganisation anser att det är viktigt att hålla på principen om ett tydligt medlemsintresse i det som kommunen åtar sig. Kommunernas kompetens bör inte utökas inom områden som inte riktar sig mot de egna medlemmarna. Det bör snarare införas regler som tydligare markerar ramarna för kompetensen, inte minst för den kommunala näringsverksamheten. Riksorganisationen anser också att en tjänst som skall exporteras måste finnas tillgänglig och avstyrker därför förslaget att slopa kravet på detta. *Sveriges Industriförbund* är negativ till den föreslagna definitionen av begreppet kommunal tjänst. Vidare anser förbundet att lagen inte bör tillåta att en verksamhet byggs upp för export. Förbundet medger dock att den nuvarande lagtexten kanske är väl trubbig och att ett alternativ kan vara att det av lagtexten framgår att den tjänst som avses exporteras är ett utflöde av en verksamhet som helt eller huvudsakligen är motiverad utifrån kommunens egna behov.

Skälen för regeringens förslag

Tjänsten måste falla inom den kommunala kompetensen

En förutsättning för att få tillhandahålla kommunala tjänster för export enligt gällande lag är att tjänsterna redan finns i verksamheten. Lagen avser på så sätt att förhindra att en verksamhet byggs upp enbart för export.

I promemorian föreslås att med kommunal tjänst skall även avses sådana kunskaper och erfarenheter som kan förekomma i kommunal verksamhet och att tjänsten inte längre behöver finnas tillgänglig när kommunen eller landstinget planerar att börja exportera den. Enligt promemorian kan sådana planer uppkomma i samband med att en kommunal verksamhet håller på att byggas upp. Det klargörs inte närmare vilka åtgärder under planeringsskedet som åsyftas och som kräver en regelförändring. För att en kommunal tjänst skall kunna exporteras måste den finnas tillgänglig. Som regeringen uppfattar förslaget åsyftas olika förberedande kommunala beslut som har beröring eller direkt samband med tjänsteexporten. Promemorian redovisar emellertid inte i vilken utsträckning det kan finnas behov av att förändra reglerna på det föreslagna sättet. Inte heller analyserar promemorian om förslaget skulle kunna medföra några negativa konsekvenser för den kommunala verksamheten.

Regeringen finner att det inte finns övertygande skäl att genomföra promemorians förslag i den nu behandlade delen.

Prop. 2000/01:42

Visst inslag av varuexport är tillåtet

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 skall ägna sig åt export av varor som en självständig verksamhet. Det bör dock enligt regeringens mening klargöras 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. Detta har inte tidigare kommit till uttryck i lagstiftningen men har följt av den praxis som vuxit fram. Svensk sjukvård skall till exempel kunna exportera proteser i den mån de hör ihop med export av ortopediskt sjukvårdskunnande.

6.3 Åt vem får tjänsterna tillhandahållas?

6.3.1 Nuvarande ordning

I de fall då regeringens tillstånd inte krävs, får tjänster för export tillhandahållas åt företag i Sverige eller åt staten. Detta är ett uttryck för den s.k. avtalsmodellen (underleverantörsmodellen) där kommunen eller landstinget 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 att bedriva tjänsteexport som kontraktspart direkt mot en utländsk köpare, den s.k. huvudleverantörsmodellen.

6.3.2 Bedömning

<p>Regeringens bedömning: De kommunala tjänsterna bör även i fortsättningen få tillhandahållas av kommuner och landsting som underleverantörer åt företag i Sverige eller åt staten och som huvudleverantörer direkt åt en offentlig eller privat köpare i utlandet.</p>

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Få remissinstanser berör frågeställningen. *Stockholms Handelskammare* anför att i den mån kommunala tjänster kan få avsättning utomlands bör dessa förmedlas av från kommunen fristående företag.

Skälen för regeringens bedömning: I avsnitt 6.1.2 betonas kommunernas och landstingens roll i integrationen av Europa och de har föreslagits få en fortsatt rätt att bedriva tjänsteexport. Det är enligt regeringens mening 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 i avsnitt 6.5.2.

6.4 Affärsmässighet

6.4.1 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 prissättningen bör ske på affärsmässiga grunder (prop. 1985/86:154 s. 11).

6.4.2 Bedömning

Regeringens bedömning: Kravet på att kommunal tjänsteexport skall ske på affärsmässiga grunder bör finnas kvar.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser uttalar sig inte särskilt om kravet på att verksamheten skall drivas affärsmässigt. De som uttalar sig instämmer dock i bedömningen. *Socialstyrelsen* anför att förslaget inte har någon lösning på hur olika tjänsteexportinsatser kan följas upp och värderas. Det kommer enligt Socialstyrelsens mening att bli svårt att kontrollera ambitionen att exporten skall ha en finansiering annorledes än genom den kommunala budgeten och det blir ytterst en fråga mellan de förtroendevalda och väljarna.

Ekonomistyrningsverket anser att det i lagen skall anges att det ekonomiska målet för tjänsteexporten är full kostnadstäckning. Enligt verket innebär det bl.a. att kommunen efter sedvanlig riskanalys gör ett riskpålägg som bör vara tillräckligt stort för att dels täcka oförutsedda kostnader som kan uppstå i samband med uppdraget i fråga, dels om möjligt skapa en buffert så att eventuella framtida underskott kan täckas. *Sveriges Industriförbund* anser att det är väsentligt att bristande affärsmässighet

Skälen för regeringens bedömning

Affärsmässighet

Syftet med de nuvarande bestämmelserna om kommunal tjänsteexport är att svenska exportörer skall kunna komplettera sina insatser med det särskilda kunnande som finns hos kommuner och landsting. Det är inte meningen att kommunerna och landstingen skall konkurrera med privata företag på sådana områden där det redan finns ett kunnande inom näringslivet.

Utredningen om export av kommunalt kunnande framhöll i sitt betänkande Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export (SOU 1983:72) att en kommunal exportmedverkan inte får verka konkurrenshämmande eller konkurrenssnedvridande. Detta kunde enligt utredningen undvikas endast om kommunerna och landstingen baserar sina exportinsatser på en affärsmässig prissättning. Kommuner och landsting skall beräkna sina kostnader och därmed prissätta sina tjänster enligt samma normer som privata företag tillämpar, dvs. enligt affärsmässiga principer, ansåg utredningen.

Regeringen menade i likhet med utredningen att ett villkor för kommunal tjänsteexport bör vara att den sker på sedvanliga affärsmässiga principer (prop. 1985/86:154 s. 11). Det ansågs väsentligt att kommuner och landsting inte medverkar i export på andra villkor än dem som gäller för näringslivet. Kravet på affärsmässighet vid prissättningen av de kommunala tjänsterna ansågs också vara motiverat med tanke på det risktagande som exportaffärer kan innebära.

I propositionen Kommunalt uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik, m.m. (prop. 1995/96:167, s. 32) förde regeringen ett resonemang kring begreppet *affärsmässig prissättning*. Regeringen hänvisade till att innebörden av att verksamheten skall bedrivas på affärsmässig grund tidigare beskrivits i samband med propositionen Handel med el i konkurrens (prop. 1993/94:162). I det sammanhanget angavs att företaget skall tillämpa ett affärsmässigt beteende och en korrekt prissättning och att viss vinstmarginal skall inräknas i priset, om inte annat undantagsvis är motiverat. Vidare angavs att det villkor som gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet skulle vara vägledande.

I propositionen om den kommunala uppdragsverksamheten påpekade regeringen dock att det inte var möjligt att med någon större exakthet ange vad som i olika branscher är att betrakta som affärsmässig prissättning. Kostnadsberäkningar och prissättning skall ske enligt samma normer som tillämpas av de privata företagen inom respektive bransch. I priset skall som huvudregel inräknas en viss vinstmarginal om inte annat är affärsmässigt motiverat. Det kan också bli aktuellt att ställa upp avkastningskrav. Hur stor till exempel en vinstmarginal skall eller bör vara eller vilken ersättning man skall ta ut för risktagandet är en bedömning som måste göras för varje typ av verksamhet och med hänsyn till den praxis som tillämpas i branschen. Det behöver inte alls strida mot

kravet på affärsmässighet att i speciella situationer inte räkna med någon vinst eller enbart med en mycket liten vinst. Marknadssituationen kan vid olika tillfällen vara sådan att utrymmet för att ta ut en vinst rent faktiskt är litet eller i stort sett obefintligt. Regeringen anförde vidare i propositionen att den inte hade för avsikt att i lag eller på annat sätt ställa uttryckliga krav på kommuner och landsting om vilken vinstmarginal som de bör ha eller vilka kostnader som ett riskpålägg bör täcka. Regeringen noterade också att några sådana uttryckliga krav inte heller finns för de privata aktörerna.

Kravet på affärsmässighet bör gälla även i fortsättningen

Kravet på affärsmässighet bör enligt regeringens bedömning 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.

Det införs inga sanktioner mot bristande affärsmässighet

Sveriges Industriförbund anser att kommunala beslut skall kunna underkastas en rättslig prövning av om kravet på affärsmässighet har uppfyllts. Förbundet menar också att man bör överväga sanktioner mot kommuner och landsting för det fall det föreligger en bristande affärsmässighet. Promemorian föreslår inte några sådana bestämmelser. Inte heller har någon annan remissinstans påpekat att det behövs sådana ingripande regler som förbundet menar. Konkurrensverket har anfört att utifrån verkets utgångspunkter föranleder förslagen inga särskilda kommentarer.

I förarbetena till 1986 års lag noterades det att om de kommunala exportinsatserna baserades på en affärsmässig prissättning krävde det i sin tur att verksamheten organiseras på ett sådant sätt att uppföljning och kontroll av den kan ske (prop. 1985/86:154, s. 10 f.). Några särskilda bestämmelser om detta föreslogs emellertid inte.

Utgångspunkten har hittills varit att den kommunala revisionen och den allmänna tillsyn som myndigheter med uppgift att övervaka att konkurrensen inte snedvrids utövar får anses utgöra tillräckliga garantier för att exportverksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Det har inte heller framkommit att bristande affärsverksamhet vid kommunal tjänsteexport skulle vara ett stort problem. Regeringen anser därför att det för närvarande inte finns skäl att överväga frågan ytterligare.

6.5.1 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).

6.5.2 Förslag

Regeringens förslag: Det nuvarande kravet på regeringens medgivande för tjänsteexport enligt den s.k. huvudleverantörsmodellen (direktexport) tas bort.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller ställer sig positiva till förslaget. *Företagarnas Riksorganisation* och *Stockholms Handelskammare* avstyrker förslaget och anser att kravet på regeringens medgivande skall finnas kvar. *Sveriges Industriförbund* anför att det är mycket väsentligt att generell rätt till tjänsteexport inte medges. Tillstånd bör endast undantagsvis medges där det också skall bedömas om det finns privata företag som kan agera huvudleverantör.

Skälen för regeringens förslag

Lokaldemokratikommittén ville avskaffa kravet på tillstånd för direktexport

Redan år 1992 anförde regeringen i direktiven till Lokaldemokratikommittén att en sida av kommunernas och landstingens internationella verksamhet är överföringar av administrativt och tekniskt kunnande till bl.a. de nya kommuner som byggs upp i Central- och Östeuropa. Regeringen ansåg att de svenska kommunerna och landstingen bör kunna spela en viktig roll i detta sammanhang. Vidare angav direktiven att det med ett framtida integrerat Europa i sikte fanns skäl att överväga lättnader i de restriktioner som fanns för exporten av kommunala tjänster (dir. 1992:12).

Lokaldemokratikommittén föreslog i sitt delbetänkande *Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd* (SOU 1993:77) att kommuner, landsting och kommunala företag 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. Förslaget innehöll inte något krav på tillstånd för denna verksamhet. Kommittén ansåg att det inte torde medföra några risker att låta kommunerna själva avgöra om de vill engagera sig i tjänsteexport på egen hand. De kommuner som

uppträtt på exportmarknaden hade varit försiktiga och inte tagit några onödiga risker. Kommunerna och landstingen hade i regel skaffat kompetent hjälp för avtalstecknande och hade oftast försäkrat sig mot skadeståndskrav.

I propositionen 1993/94:189 bedömde regeringen 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 (s. 6).

Det decentraliserade samarbetet bör underlättas

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 vid flera tillfällen 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. Det statliga ekonomiska stödet utgör en viktig beståndsdel i samband med de insatser som kommuner och landsting gör för sina utländska motsvarigheter. Det framgår bl.a. av det senaste beslutet om kommunal direktexport av tjänster som regeringen fattade den 31 maj 2000. Beslutet innebär att Tibro kommun genom Tibro Trätekniska Centrum får tillhandahålla vissa utbildningsinsatser i Sydafrika. Från kostnaderna för projektet avräknas merparten av det stöd till Sydafrika på 5 miljoner kronor som Sida står för.

Man kan konstatera att kommunernas och landstingens uppgift att överföra administrativt och tekniskt kunnande till bl.a. de nya kommuner som byggs upp i Central- och Östeuropa har uppmuntrats allt mer av statsmakterna. Det finns i dag i än större utsträckning än tidigare skäl att underlätta denna verksamhet genom att genomföra vissa lättnader i restriktionerna för exporten av kommunala tjänster.

Regeringens medgivande bör inte längre krävas

De skäl som tidigare har motiverat en regeringsprövning har i dag inte samma aktualitet. Sedan lagen trädde i kraft år 1987 har regeringen handlagt 16 ärenden om medgivanden. I samtliga fall har medgivande lämnats. Det går emellertid inte att utesluta att verksamheten är mer omfattande än vad som återspeglas i antalet regeringsbeslut om medgivande. Det är dock inte känt att den förorsakat några problem för de inblandade kommunerna eller landstingen som är av den art att det motiverar en dy-

lik 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 bedömningar av bl.a. riskerna med verksamheten. Det bör också framhållas att några liknande regeringsmedgivanden inte behövs för utövandet av den övriga kommunalekonomiska verksamheten.

Tiden är nu enligt regeringens mening mogen för att ge kommuner och landsting förtroendet att själva avgöra på vilket sätt tjänsteexport lämpligast skall bedrivas och hur riskerna skall minimeras. Det nuvarande kravet på regeringens medgivande för tjänsteexport enligt den s.k. huvudleverantörsmodellen bör därför tas bort.

När det gäller de särskilda frågeställningarna om insyn i och kontroll av kommunala företag hänvisas till vad som anförts under avsnitt 6.1.2.

6.6 Att begränsa det kommunala risktagandet

6.6.1 Nuvarande ordning

Tjänsteexport innebär liksom annan exportverksamhet ett visst risktagande. När regeringen prövar ett ärende om medgivande till kommunal tjänsteexport bedöms så långt det är möjligt riskerna i samband med projektet. Om regeringen sedan ger tillstånd till tjänsteexporten skall också de villkor som behövs för att begränsa det kommunala risktagandet anges.

Regeringen brukar låta Exportrådet och Exportkreditnämnden yttra sig över riskbedömningen i ärendena. Det har emellertid ofta visat sig vara svårt att bedöma riskerna med ett specifikt projekt på det underlag som finns tillgängligt. Det har också varit svårt att bedöma om en kommun som exportör av en tjänst kan förväntas fullfölja affären. På grund härav har Exportkreditnämndens yttranden endast omfattat en generell riskbedömning av det mottagande landet.

Av de beslut som regeringen har fattat om medgivande till kommunal tjänsteexport framgår att angivna villkor vanligen är allmängiltiga och kortfattade.

6.6.2 Förslag

Regeringens förslag: Det införs en bestämmelse som klargör att det kommunala risktagandet måste begränsas.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser uttalar sig inte särskilt om förslaget. Några uttalar sig positivt om förslaget. *Exportkreditnämnden* har synpunkter på förslagets utformning och lämnar ett förslag till ny bestämmelse.

Malmö kommun anser att hela förslaget är en onödig detaljreglering. *Töreboda kommun*, *Södermanlands läns landsting*, *Skåne läns landsting*, *Västra Götalands läns landsting*, *Landstingsförbundet*, *Svenska Kom-*

munförbundet, Regionförbundet i Kalmar län och Sydsam anser att det är en onödig detaljreglering att föreskriva krav på förskottsbetalning. *Skövde kommun* tvivlar på att det erfordras en bestämmelse som begränsar risktagandet och hänvisar till reglerna i 8 kap. kommunallagen (1991:900). *Sveriges Industriförbund* anför att begränsningen i risktagandet inte synes tillräckligt effektiv och ifrågasätter hur rättslig prövning skall ske och vilka sanktioner som finns.

Skälen för regeringens förslag

Rishtagandet bör begränsas

Med regeringens förslag (avsnitt 6.5.2) kommer det inte längre att göras någon 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 enligt regeringens mening 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 ekonomiskushållning i sin verksamhet (8 kap. 1 § kommunallagen).

För att minska riskerna vid kommunal tjänsteexport bör det i lag läggas fast vilka krav som bör ställas på ett kommunalt deltagande i denna verksamhet. *Exportkreditnämnden* har kritiserat promemorians förslag för att på denna punkt vara oklart och missvisande och har lämnat ett förslag till utformning av bestämmelsen. Regeringen delar Exportkreditnämndens uppfattning och har utformat sitt förslag i huvudsak på det sätt nämnden föreslagit. Bestämmelsens nya lydelse innebär att kommuner och landsting i varje enskilt fall får avgöra i vilken lämplig omfattning som risktagandet skall begränsas.

Laglighetsprövning i vissa fall av beslut om tjänsteexport

Om en kommun i alltför liten utsträckning vidtagit åtgärder för att begränsa riskerna så torde inte det kommunala beslutet kunna upphävas efter laglighetsprövning enbart på den grunden. Detta beror på att lämpligheten av ett beslut inte kan prövas i en sådan process. Givetvis kan beslutet komma att upphävas om det till exempel inte har tillkommit i laga ordning eller omfattas av någon annan grund för laglighetsprövning.

Regeringen har enligt nuvarande lagstiftning möjlighet att i ett beslut om medgivande till tjänsteexport ange de villkor som behövs för att begränsa det kommunala risktagandet. Det finns i dag inte någon möjlighet att rättsligt pröva kommunala beslut som bryter mot angivna villkor. Det nu aktuella förslaget innebär härvid ingen förändring. Regeringen anser att det för närvarande inte finns några starka skäl som talar för att frågan om rättslig prövning och möjligheter till sanktioner behöver övervägas ytterligare.

Frågan om insyn i och kontroll av kommunala företag har behandlats ovan under avsnitt 6.1.2.

7 Kommunalt internationellt bistånd

Prop. 2000/01:42

7.1 En fortsatt internationell biståndsverksamhet

7.1.1 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. Rätten att lämna internationell katastrofhjälp har kommuner och landsting haft sedan mitten av 1970-talet.

7.1.2 Förslag

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller är uttalat positiva till förslagen. *Riksrevisionsverket* pekar på att uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun i utrikes- och biståndspolitik är en viktig principiell fråga där verket förväntat sig en något grundligare problemanalys och tydligare beskrivning av de nya förutsättningar som motiverar en förändring av tidigare ställningstaganden. *Stockholms kommun* framhåller att kommuner endast undantagsvis skall engagera sig i biståndsverksamhet.

Företagarnas Riksorganisation avstyrker att kommunala företag skall få ägna sig åt biståndsverksamhet. *Regionförbundet i Kalmar* län anser att det skulle vara värdefullt om det uttryckligen klargörs att den föreslagna lagen också omfattar regionförbundet. *Sveriges Industriförbund* anför att en vägledande princip måste vara att det är staten och inte kommuner och landsting som skall utforma biståndspolitiken och finansiera det svenska biståndet. Att ge bistånd kan aldrig vara en primär kommunal angelägenhet varför en sådan verksamhet endast bör komma ifråga i enstaka undantagsfall.

Skälen för regeringens förslag

Kommuner och landsting bör även fortsättningsvis få ägna sig åt biståndsverksamhet

En viktig utgångspunkt bör enligt regeringens mening även i fortsättningen vara att det är den svenska staten som ansvarar för den svenska utrikes- och biståndspolitik. Det har emellertid hos 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 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, Baltikum och 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. I särskilda situationer, där samarbete med centrala myndigheter av till exempel 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 innehåller ofta ett starkt inslag av biståndsverksamhet. Regeringen anser att det finns starka skäl för att kommuner och landsting även i fortsättningen bör ges rätt att ägna sig åt biståndsverksamhet.

Kommunala företag, kommunalförbund och regionala självstyrelseorgan bör också få ägna sig åt biståndsverksamhet

Även om kommunala företag normalt inte ägnar sig åt biståndsverksamhet finns det inte heller skäl att förhindra kommunala företag att ge internationellt bistånd. Samma bedömning gäller också för kommunalförbund. De kommunala företagen och kommunalförbunden är, som regeringen tidigare framhållit i avsnitt 6.1.2, alternativa sätt att organisera den kommunala verksamheten. 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. Regeringen anser därför att det är angeläget att klargöra att kommunala företag och kommunalförbund får lämna sådant bistånd. När det gäller de särskilda frågeställningarna om insyn i och kontroll av kommunala företag hänvisas till vad som anförts i avsnitt 6.1.2.

På samma sätt som gäller för kommunal tjänsteexport bör bestämmelserna om internationellt bistånd även avse regionförbund. Regeringen hänvisar till vad som anförts i den frågan i avsnitt 6.1.2.

7.2 Utrustning som inte längre behövs

7.2.1 Nuvarande ordning

Enligt gällande bestämmelser får kommuner och landsting lämna katastrofhjälp eller annat humanitärt bistånd i form av utrustning som de kan avvara till ett annat land där det inträffar en katastrof eller på något annat sätt uppstår en nödsituation. Det har ingen betydelse om landet där nödsituationen inträffat får svenskt statligt bistånd eller inte.

Regeringens förslag: Utrustning som inte längre behövs för den kommunala verksamheten får även i fortsättningen lämnas som bistånd 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.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Enligt promemorians förslag skall kommuner och landsting anmäla till Sida när de lämnar bistånd i form av utrustning som inte längre behövs till länder som får svenskt statligt bistånd.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller är uttalat positiva till förslaget. *Företagarnas Riksorganisation* anser att ett krav på bistånd bör vara att en katastrof eller liknande nöd föreligger.

Skälen för regeringens förslag

Utrustning som kan avvaras

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.

Uttrycket ”utrustning som de kan avvara” härrör från lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp. För att en kommun eller ett landsting skall få bistå ett katastrofdrabbat land med utrustning krävs att det, exempelvis på grund av den tekniska utvecklingen, framstår som motiverat att ny utrustning anskaffas för den egna verksamheten eller att utrustningen inte längre behövs i denna verksamhet (jfr prop. 1975:84 s. 34). Det är inte tillåtet för kommunerna att köpa utrustning i syfte att den skulle användas för biståndsinsatser. Ett jämförbart fall anses vara att en kommun skänker utrustning till ett katastrofdrabbat land och därigenom tvingas att anskaffa annan likvärdig utrustning. Kommunerna och landstingen ges en tämligen stor frihet att själva avgöra om de kunde avstå från en viss utrustning. Överföring av sådan utrustning – ofta i kombination med materiel som insamlats av icke-statliga organisationer, (NGO) – har under det gångna decenniet spelat en betydande roll som en del i det decentraliserade samarbetet.

Det har vid översynen av bestämmelserna och vid remissbehandlingen av promemorian 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. Kommuner och landsting bör därför även i fortsättningen ges rätt att lämna humanitärt bistånd i form av utrustning som inte längre

behövs i den kommunala verksamheten till länder där det uppstår en nödsituation.

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 till exempel gäller användningen av persondatorer är detta förhållande påtagligt. När sådan utrustning inte längre behövs i den kommunala verksamheten är det enligt regeringens mening rimligt att den bör kunna få skänkas bort. Denna möjlighet bör finnas även om biståndet inte alltid är att betrakta som humanitärt.

Det finns också behov av att ge kommuner och landsting möjlighet att få lämna bistånd som inte är att karaktärisera som humanitärt, i form av utrustning som inte behövs, till länder som inte nödvändigtvis befinner sig i en nödsituation. Kanske vill kommunen rikta sitt stöd till en vänort. Ett krav på att en nödsituation skall föreligga och att biståndet skall vara humanitärt skulle då ofta hindra ett sådant stöd.

Kommuner och landsting bör själva få avgöra vem som skall få utrustningen

Det bör enligt regeringens mening ankomma på kommuner och landsting att själva avgöra vem som skall få den utrustning som de inte längre behöver för sin verksamhet. Det bör inte heller spela någon roll om det mottagande landet får svenskt statligt bistånd eller inte. 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 torde ha ett relativt lågt värde innebär inte den föreslagna kompetensutvidgningen att det kommunala biståndet riskerar att komma i konflikt med den officiella svenska utrikes- och biståndspolitikerna. Det finns därför inte skäl att införa något krav på regeringstillstånd eller någon anmälningsskyldighet för biståndsverksamheten.

7.3 Bistånd till ett land som får statligt bistånd

7.3.1 Nuvarande ordning

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 kompetensenligt att delta i återuppbyggnadsarbetet efter en sådan nödsituation.

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. Ett direkt penningbistånd får inte lämnas.

När kommuner eller landsting lämnar bistånd i form av annan utrustning (än sådan de kan avvara), rådgivning, utbildning eller på annat sätt, till länder som får svenskt statligt bistånd, skall de förvissa sig om att biståndet kommer till avsedd användning.

7.3.2 Förslag

Regeringens förslag: Till länder som får svenskt *statligt bistånd* får kommunalt bistånd också ges i form av annan utrustning än sådan som inte längre behövs för den kommunala verksamheten, rådgivning, utbildning eller på annat sätt. Att det inträffat en katastrof eller annan nödsituation i det mottagande landet skall inte längre vara en förutsättning för biståndet. Den som lämnar utvidgat bistånd skall förvissa sig om att det kommer till avsedd användning.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Enligt promemorians lagförslag skall kravet på att kommuner och landsting skall förvissa sig om att biståndet kommer till avsedd användning även gälla utrustning som inte behövs.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller är positiva till förslagen. *Socialstyrelsen* framhåller att inriktningen på utvecklingshjälp sannolikt får en förebyggande effekt vilket styrelsen menar är positivt. *Konkurrensverket* anför att den förändrade karaktären på biståndet torde innebära att hjälpen blir mera långsiktig, vilket bör ge både mera tid för och ett större behov av fastare planering och styrning, liksom av en följande utvärdering. Verket understryker att kommunerna från effektivitetssynpunkt bör utnyttja möjligheten att i konkurrens upphandla varor och tjänster som ingår i biståndsprojektet. *Östersunds kommun* vill att regeringen överväger en möjlighet för kommuner att få ge smärre penningbelopp som bistånd till exempel inom ramen för ett vänortssamarbete.

Företagarnas Riksorganisation anser att ett krav på bistånd bör vara att en katastrof eller liknande nöd föreligger. Det långsiktiga utvecklingsbiståndet kräver såväl specialkunnskap som samordning och är därför en självklar uppgift för staten menar riksorganisationen. Vidare anför riksorganisationen att det inte bör vara tillåtet att köpa in utrustning för bistånd eller att ge penningbistånd. *Stockholms Handelskammare* avstyrker förslaget och anför att förslaget är ett försök att i efterhand upphöja en lagstridig praxis till lag. Mot bakgrund av den brist på respekt för lagtextens innebörd som kommunerna givit exempel på förefaller begreppet utvecklingshjälp vara alltför vitt och odefinierat för att tillåtas hanteras av kommunerna menar handelskammaren. Enligt *Sveriges Industriförbund* talar omsorgen om obligatoriskt uttaxerade medel och risken för suboptimeringar i biståndspolitikerna för att nuvarande regler inte bör liberaliseras. Möjligen kan det enligt förbundet övervägas att utvecklingsbistånd till annat land som får statligt bistånd får ges efter tillstånd.

Det kommunala biståndet har ändrat karaktär

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.

De kommunala insatserna i framför allt våra östliga grannländer 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 emellertid 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. Staten har också på olika sätt visat sitt stöd för kommunernas och landstingens insatser i området.

Bestämmelserna för den kommunala biståndsverksamheten bör enligt regeringens mening anpassas till de förändringar som skett. Kravet på att det inträffat en katastrof eller annan nödsituation i det mottagande landet bör därför tas bort. Det finns dock inte skäl att på annat sätt förändra formerna för biståndet. Huvudregeln för kommunal biståndsverksamhet som avser annat än utrustning som inte behövs i den kommunala verksamheten, skall alltså även i fortsättning vara att den lämnas till ett land som får svenskt statligt bistånd.

Inköp av utrustning för bistånd

Kommuner och landsting fick genom 1994 års lag 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 sex år som gått sedan 1994 års lag trädde i kraft så finns det inte, enligt regeringens mening, 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.

Bistånd i form av ekonomiskt stöd

Regeringen har tidigare avvisat ett förslag om att rent penningbistånd skall få förekomma med argumentet att detta är en uppgift som ankommer på staten. Risken 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 nu ändra 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 och ställa i ordning utrustning som lämnas som bistånd, så att den kan tas i bruk. Några ändringar i dessa avseenden föreslås således inte.

Att biståndet kommer till avsedd användning

Det finns också enligt regeringens mening skäl för att ha kvar nu gällande krav på att en kommun skall förvissa sig om att bistånd i form av annan utrustning (än sådan den kan avvara), rådgivning, utbildning eller på annat sätt, kommer till avsedd användning. En viktig utgångspunkt för all kommunal verksamhet är nämligen att kommunmedlemmarna skall kunna känna sig säkra på att deras skattemedel inte används på ett sätt som inte är avsett. I promemorian föreslås att kravet på att en kommun skall förvissa sig om att biståndet kommer till avsedd användning också skall avse utrustning som kommunen inte längre behöver för sin verksamhet. Promemorian föreslår emellertid inte något motsvarande krav när biståndet lämnas till länder som inte får svenskt statligt bistånd. Regeringen anser inte att det är nödvändigt att utvidga kravet i enlighet med promemorians förslag.

Avgränsningen mot kommunal tjänsteexport

När det gäller kommunal tjänsteexport så finns ett lagstadgat krav på affärsmässighet för att garantera att konkurrensen gentemot det privata näringslivet inte snedvrids (jfr avsnitt 6.4). Med nu gällande bestämmelser om kommunalt internationellt bistånd upprätthålls 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 gränsen mellan verksamheterna kommer suddas ut. En annan utgångspunkt när man talar om kommunal biståndsverksamhet får emellertid anses vara att den inte förutsätter några motprestationer från mottagarlandet. Avsikten måste enligt regeringens mening vara att olika kommunala utvecklingsinsatser i utlandet inte skall konkurrera med näringslivets exportverksamhet. Tvärtom är ett av de viktigaste skälen för dessa insatser just att de nu eller senare skall gynna näringsklimatet mellan länderna.

7.4 Regeringens tillstånd ersätts med en anmälningsskyldighet

7.4.1 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 till länder som får svenskt statligt bistånd. Kravet på tillstånd från regeringen infördes för att säkerställa en samordning av det statliga biståndet med de kommunala biståndsinsatserna.

Regeringens förslag: Kravet på regeringens tillstånd för kommunalt bistånd till 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.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller är uttalat positiva till förslaget. Enligt *Konkurrensverkets* uppfattning är en samordning av olika biståndsinsatser mycket viktig från effektivitetssynpunkt. Den föreslagna anmälningsskyldigheten skulle därför kunna kompletteras med information tillbaka till anmälarna. *Hallstahammars kommun* anser att anmälningsskyldigheten bör kunna ersättas med en rekommendation om samråd mellan berörda myndigheter. *Företagarnas Riksorganisation* anför att bistånd till länder som uppbär statligt bistånd bör förutsätta tillstånd av regeringen. *Stockholms Handelskammare* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Regeringens tillstånd tillkom för att säkerställa samordningen

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.

I propositionen Kommunal biståndsverksamhet ansåg regeringen att den utvidgade rätten att lämna bistånd skulle gälla bl.a. under förutsättning att regeringen lämnade tillstånd till det (prop. 1993/94:189). Regeringsprövningen skulle införas för att säkerställa en samordning av det statliga biståndet med de kommunala biståndsinsatserna.

Samordningsförfarandet har inte fungerat

Sedan lagen trädde i kraft den 1 juli 1994 har regeringen handlagt endast sex tillståndsärenden. Av dessa sex ärenden har fem haft samma sökande och i huvudsak gällt samma fråga. I samtliga fall har tillstånd givits. Med hänsyn till det ringa antalet tillståndsärenden som aktualiserats har förfä-

randet 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. Detta är enligt regeringens mening en alltför långtgående slutsats. En stor del av kommunernas biståndsverksamhet sker i dag inom ramen för medel som Sida förfogar över. Insatserna är att karaktärisera som utvecklingsinsatser snarare än som katastrofbistånd. Det har under hand framkommit att eftersom staten beviljar ekonomiska medel för insatserna ifrågasätter kommuner och landsting inte alltid om insatserna är förenliga med den kommunala kompetensen.

Ett anmälningsförfarande räcker för att samordna biståndet

Frågan är då om det är nödvändigt att ha ett tillståndsförfarande som det nu gällande. Även om biståndet utvidgas något med det nu aktuella förslaget finns det enligt regeringens uppfattning knappast skäl att tro att samordningen inte skulle fungera på frivillig väg. Tillståndsförfarandet bör därför avskaffas. Det är dock lämpligt att införa en skyldighet att till staten anmäla en sådan kommunal biståndsverksamhet. Regeringen anser inte att en rekommendation om samråd som *Hallstahammars kommun* föreslagit är en tillräcklig åtgärd. En anmälningsskyldighet bör omfatta alla former av bistånd som lämnas till ett land som får svenskt statligt bistånd med undantag för utrustning som inte längre behövs för den kommunala verksamheten (se avsnitt 7.2.2). Anmälningarna kommer att ge staten en fortlöpande kunskap om den kommunala biståndsverksamheten och kommer att tjäna som ett bra underlag för samordningsarbetet. Denna kunskap kan också få betydelse när omfattningen på det statliga biståndet skall fastställas. *Konkurrensverkets* förslag om information tillbaka till anmälarna synes enligt regeringens mening vara ändamålsenligt. Det finns dock inte anledning att i lag reglera en sådan ordning utan den bör kunna få en lösning genom diskussioner mellan Regeringskansliet, Sida och företrädare för kommuner och landsting.

7.5 Tillstånd att lämna bistånd till länder som inte får statligt bistånd

7.5.1 Nuvarande ordning

Det finns enligt gällande lagstiftning inte någon möjlighet för kommuner och landsting att lämna bistånd till ett land som inte får svenskt statligt bistånd på annat sätt än i form av utrustning som de kan avvara. Begränsningen motiverades med att det härmed inte uppstår några risker för konflikter med Sveriges officiella utrikes- och biståndspolitik (prop. 1993/94:189, s. 10).

Regeringens förslag: Det införs en möjlighet att lämna kommunalt bistånd också i form av annan utrustning än sådan som inte längre behövs för den kommunala verksamheten, rådgivning, utbildning eller på annat sätt också till länder som *inte får svenskt statligt bistånd*. För sådan biståndsverksamhet skall dock regeringens tillstånd krävas. Den som lämnar utvidgat bistånd skall förvissa sig om att det kommer till avsedd användning.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorian föreslår också en möjlighet för regeringen att kunna delegera rätten att ge tillstånd till biståndsverksamheten till en myndighet.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller är positiva till förslaget. *Sida* föreslår att frågan om tillstånd att lämna bistånd till ett land som inte får statligt svenskt bistånd prövas av regeringen eller Utrikesdepartementet och inte av till exempel *Sida*. En sådan prövning är nämligen mest relevant i förhållande till utrikespolitiken och i krislägen. Vidare anför styrelsen att *Sida* oftast har ingen eller begränsad kunskap om länder som inte får statligt svenskt bistånd.

Staffanstorps kommun anser att det är bra med en möjlighet till utökad bistånd men vill inte att den föreslagna tillståndsgivningen införs. *Gotlands kommun* förordar att det föreslagna tillståndet skall medföra att en kommuns beslut om insatser enligt tillståndet inte skall kunna bli föremål för laglighetsprövning. *Hallstahammars kommun* anser att det inte är nödvändigt att utvidga biståndet till länder som inte får statligt bistånd. *Stockholms Handelskammare* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Det bör finnas en möjlighet att ge utvidgat bistånd också till länder som inte får statligt bistånd

Som tidigare har framhållits flera gånger är det staten som ansvarar för den svenska utrikes- och biståndspolitik. Denna princip 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 till exempel avse bistånd i mindre omfattning till en skola i en vänort i Afrika. Det bör enligt regeringens mening 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 därför införas.

Med utrustning avses även här både ny och begagnad sådan. 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. På samma sätt bör kommunala medel få användas för att transportera och ställa i ordning utrustning som lämnas som

bistånd, så att den kan tas i bruk. Kravet på att kommunen eller landstinget skall förvissa sig om att biståndet kommer till avsedd användning bör också enligt regeringens mening gälla när biståndet går till länder som inte får svenskt statligt bistånd.

För det utvidgade biståndet bör tillstånd krävas

För att det kommunala biståndet i de här aktuella fallen inte skall komma i konflikt med svensk utrikes- och biståndspolitik bör tillstånd krävas för verksamheten. Regeringen delar Sida:s uppfattning att prövningsrätten inte bör kunna delegeras utan att den bör göras av regeringen. En sådan prövning avser i första hand biståndsåtgärdens förhållande till den svenska utrikes- och biståndspolitik. En ansökan om tillstånd bör dock även kunna avslås med hänvisning till att den kommunala kompetensen sannolikt överskrids. Regeringens tillstånd innebär emellertid inte att åtgärderna godkänns som kompetensliga. Denna fråga skall liksom tidigare endast kunna avgöras av domstol.

7.6 Snabba biståndsinsatser i svåra situationer

7.6.1 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. Utrustningen får också skickas genom en internationell hjälporganisation. Sådan utrustning får också lämnas till en internationell hjälporganisation för att användas om en nödsituation senare skulle inträffa.

Bistånd i form av annan utrustning, rådgivning, utbildning eller 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 gäller även när biståndet ges i form av ekonomiskt stöd för att genomföra utbildning och rådgivning. Sådant bistånd kan emellertid inte lämnas till en hjälporganisation för att användas vid ett senare tillfälle.

7.6.2 Förslag

Regeringens 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. Alla former av bistånd skall också få lämnas till en sådan organisation för att användas vid ett senare tillfälle.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller är positiva till förslagen. *Länsrätten i Blekinge län* anser att förslaget behöver förtydligas huruvida det ger rätt att lämna ”ekonomiskt stöd” till en

internationell hjälporganisation. *Socialstyrelsen* framhåller att förslaget bidrar till mer flexibla lösningar. *Stockholms Handelskammare* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: 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 kan ges direkt till det behövande landet eller lämnas 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 enligt regeringens mening onödigt att, som nu är fallet, uppställa krav på hur biståndet skall lämnas. Gällande krav innebär också en begränsning av möjligheterna att agera. En svensk kommun torde med nuvarande regler inte kunna delta i en gemensam biståndsinsats med till exempel andra nordiska kommuner där en av de andra kommunerna tar på sig ansvaret för att samordna och förmedla biståndet till mottagarlandet. Om kravet tas bort blir detta möjligt.

Enligt regeringens mening bör den nya lagen innehålla en bestämmelse som endast klargör att det är förenligt med den kommunala kompetensen att kommuner och landsting lämnar alla tillåtna former av bistånd till en internationell organisation när en nödsituation uppstått i ett land. Eftersom det har stor betydelse att hjälpen når mottagarlandet snabbt bör kommuner och landsting, redan innan en nödsituation inträffat, kunna få skänka både utrustning som kan avvaras och annat bistånd till en internationell hjälporganisation.

Regeringen anser att det i en ny modern lagstiftning också bör finnas möjlighet att lämna bistånd till en internationell hjälporganisation även i andra svåra situationer än rena nödsituationer. Var gränsen går för vad som skall anses vara en svår situation får avgöras i det enskilda fallet.

8 Vänorts- och vänregionssamarbetet

8.1.1 Nuvarande förhållanden

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.

Regeringens bedömning: Vänorts- och vänregionssamarbete kan innefatta tjänsteexport och internationellt bistånd men också annat samarbete eller utbyte med en utländsk kommun, utländsk region, eller motsvarande samfällighet. Ett sådant annat samarbete eller utbyte som sker inom ramen för ett normalt vänorts- och vänregionssamarbete tillgodoser vanligtvis ett allmänt till kommunen eller landstinget knutet intresse. Någon kompetensutvidgande bestämmelse för denna verksamhet behövs därför inte.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Länsstyrelsen i Västmanlands län, Karlskrona kommun, Norrköpings kommun, Örebro kommun, Östersunds kommun, Nyköpings kommun, Skövde kommun, Töreboda kommun, Östergötlands läns landsting, Skåne läns landsting, Landstingsförbundet, Regionförbundet i Kalmar län, Svenska Kommunförbundet och Sydsam instämmer på olika sätt i bedömningen att vänorts- och vänregionssamarbetet inte kräver någon särskild reglering.

Skälen för regeringens bedömning

Vänortssamarbete förekommer i de flesta kommunerna

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. I många fall har en enskild kommun flera vänorter. 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.

Vänortssamarbetet omfattar många skilda områden

Förutom tjänsteexport och internationellt bistånd har det lokala vänortssamarbetet traditionellt innefattat olika typer av erfarenhetsutbyten på till exempel politikernivå och inom den kommunala förvaltningen. Vänorterna har också delat varandras erfarenheter inom olika sakområden till exempel det sociala verksamhetsområdet (ungdomsfrågor och äldrefrågor) 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 följts av att olika organisationer till exempel 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 under årens lopp tillkommit. Det förekommer också samverkansformer där landsting, länsstyrelser, länskommunförbund och kommuner samverkar i olika konstellationer.

Den allmänna kommunala kompetensen

Lagligheten av vänorts- och vänregionssamarbetet skall bedömas mot bakgrund av kommunallagens bestämmelser om kommuners och landstings allmänna befogenheter. Sålunda skall de angelägenheter som de själva har hand tillgodose ett till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar knutet allmänt intresse. 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 ramar 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 för det 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.

Vänortssamarbetet har en klar kommunal karaktär

Inom ramen för vänortssamarbetet har det förekommit en mängd olika utbyten mellan vänorterna. Från svenska utgångspunkter får det antas att utbyten av den art som här beskrivits 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 ömsesidig nytta för den kommunala verksamheten. De ömsesidiga insatserna har dock inte alltid sammanfallit i tiden. 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 kom-

munmedlemmarna. Ett samarbete som uppvisar dessa kriterier kan Prop. 2000/01:42
karaktäriseras som normalt vänorts- eller vänregionssamarbete.

Det behövs inte någon kompetensutvidgande bestämmelse

Det mesta tyder enligt regeringens mening på att ett sådant normalt vänortssamarbete relativt sett inte innefattat särskilt stora ekonomiska åtgärderna i de kommunala budgetarna. Det är därför troligt att en domstol vid en prövning skulle ha funnit att ett normalt vänortssamarbete är att anse som kompetensenligt.

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 ha 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 befogenheter anser regeringen att det inte bör införas någon kompetensutvidgande bestämmelse för åtgärder inom ramen för ett normalt vänorts- och vänregionssamarbete.

9 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 den 1 juli 2001.

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 s.k. direkt tjänsteexport och för att lämna utvidgat 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. Förslaget innebär att det ekonomiska risktagandet vid direkt tjänsteexport inte längre kommer att prövas av regeringen. I stället införs en bestämmelse om att risktagandet i all kommunal tjänsteexport måste begränsas.

Det medför en ny kostnad för staten att införa en möjlighet för kommuner och landsting att lämna utvidgat bistånd även till länder som inte får svenskt statligt bistånd. Ett villkor för att få lämna bistånd på detta sätt blir nämligen att regeringen 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. Varje kommun eller landsting får själv bestämma om man skall bedriva tjänsteexport eller lämna internationellt bistånd. Kommunal tjänsteexport skall även i fortsättningen ske på affärsmässiga grunder vilket bl.a. innebär att kostnaderna måste tas ut i exportverksamheten.

10 Författningskommentar

Förslaget till lag om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd

1 § Kommuner och landsting får ägna sig åt verksamhet som anges i denna lag oberoende av bestämmelserna i kommunallagen (1991:900). Kommuner och landsting får också besluta att kommunala företag, kommunalförbund eller regionförbund får ägna sig åt sådan verksamhet på samma villkor.

Frågeställningarna behandlas i avsnitten 6.1.2 och 7.1.2.

Bestämmelsen är ny och klargör vilka juridiska personer som lagen omfattar. Den fastställer vad som i praktiken redan gäller. Med kommunala företag och kommunalförbund avses sådana företag och förbund som anges i 3 kap. kommunallagen. Med regionförbund avses sådant förbund som för närvarande bildas med stöd av lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län. För närvarande är Regionförbundet i Kalmar län det enda existerande regionförbundet.

Genom lagen utvidgas kommunernas befogenheter utöver vad som följer av kommunallagen (1991:900). Bestämmelsen innebär också att kommunallagens bestämmelser inte hindrar verksamhet som bedrivs med stöd av lagen om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd. Bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen, som ger uttryck för den s.k. lokaliseringsprincipen, är ett exempel på en sådan bestämmelse som annars skulle ha kommit i konflikt med bestämmelserna i den föreslagna lagen.

Kommuner och landsting får enligt kommunallagen och med stöd av lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län, fatta beslut om att lämna över vården av kommunala angelägenheter till kommunala företag, kommunalförbund eller regionförbund. Med stöd av bestämmelsen i den nya lagen får kommuner och landsting även besluta att ge kommunala företag, kommunalförbund och regionförbund rätt att bedriva tjänsteexport och ge internationellt bistånd. Ett sådant beslut fattas av fullmäktige och kan endast avse tjänster inom ramen för sådana kommunala angelägenheter som samtidigt överlämnas eller som tidigare överlämnats till företaget eller förbundet.

Tjänsteexport

Tjänster

2 § En kommun får tillhandahålla sådan kunskap och erfarenhet som finns i den kommunala verksamheten (kommunal tjänst) för export (tjänsteexport).

Förslaget behandlas i avsnitten 6.2.2 och 6.3.2.

Bestämmelsen, som ger kommunerna den grundläggande rätten att exportera kommunala tjänster, ersätter bestämmelsen i 1 och 2 §§ första stycket lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport. Kommunala tjänster skall även i fortsättningen avse sådana kunskaper och erfarenheter som redan finns i verksamheten. En utgångspunkt är att tjänsterna skall vara av kommunal karaktär och som sådana kompetensfylliga. Bestämmelsen anger ingen begränsning för hur de kommunala tjänsterna får tillhandahållas. Kommuner och landsting kan därför tillhandahålla dem både som underleverantör åt företag i Sverige eller åt staten (avtalsmodellen) och som huvudleverantör direkt åt en offentlig eller privat köpare i utlandet (huvudleverantörsmodellen).

En förutsättning för kommunal tjänsteexport skall liksom tidigare vara att kommunen eller landstinget redan bedriver den verksamhet där tjänsterna som skall exporteras finns. Tjänsteexporten måste med andra ord vara ett utflöde av en verksamhet som helt eller huvudsakligen är motiverad utifrån kommun- eller landstingsmedlemmarnas behov. Det skall alltså inte heller i fortsättningen vara tillåtet att bygga upp en kommunal verksamhet som enbart eller till sin huvuddel är inriktad på export.

3 § Som ett led i en tjänsteexport får kommunen i begränsad omfattning exportera en vara när varan utgör ett nödvändigt komplement till eller har ett naturligt samband med den tillhandahållna kommunala tjänsten.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.2.

Bestämmelsen har ingen motsvarighet i gällande lagstiftning. Bestämmelsen avser att klargöra vad som i praktiken redan gäller (jfr prop. 1985/86:154, s. 12).

Villkor

4 § Kommunal tjänsteexport skall ske på affärsmässiga grunder.

De produktrisker, kommersiella risker, politiska risker, finansiella risker och valutarisker som tjänsteexporten kan innebära skall beaktas i varje exportaffär och begränsas genom att säkerhet ställs eller genom separata garantier eller försäkringar.

Frågeställningarna behandlas i avsnitten 6.4.2. och 6.6.2.

Bestämmelsen anger de villkor som lagen ställer på kommunal tjänsteexport.

Första stycket motsvarar 2 § andra stycket i 1986 års lag om kommunal tjänsteexport.

Andra stycket har tillkommit på grund av att regeringens tillståndsprövning avskaffas genom den nya lagen. Möjligheten för regeringen att föreskriva villkor för tjänsteexporten upphör därmed. Enligt bestämmelsen måste kommunerna begränsa riskerna för tjänsteexportverksamheten. En viktig utgångspunkt är att det kommunala risktagandet i samband med tjänsteexport alltid skall vara lågt. Riskerna bör begränsas i lämplig omfattning med hänsyn till förutsättningarna i det enskilda fallet.

Risker i utlandsaffärer kan klassificeras i fem olika risktyper. Bestämmelsen anger de olika risktyperna. Det är nödvändigt för aktörer som uppträder på den internationella marknaden att skaffa sig kunskaper om de viktigaste risktyperna. Det krävs betydande kunskaper för att göra korrekta riskbedömningar. Det krävs också kunskaper om vilka risker som kan begränsas. Enligt Exportkreditnämnden begränsas riskerna bäst genom konkreta avtalsvillkor med motparten, dvs. den utländske köparen. Ett exempel på att sådant villkor kan vara att säkerhet ställs av motparten eller en bank för att säkra motpartens prestation. Utanför tjänsteexportavtalet kan risker begränsas genom garantier och försäkringar.

Formerna för biståndet

5 § 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.

Förslagen behandlas i avsnitten 7.2.2 och 7.3.2.

Bestämmelsen reglerar kommunalt bistånd till länder som *får* statligt bistånd. Bestämmelsen ersätter delvis 1 § första och andra stycket samt 2 § första och andra stycket lagen (1994:693) om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd. Kravet på att det skall föreligga en nödsituation och att biståndet skall vara humanitärt har tagits bort.

Med ”utrustning” avses både utrustning som kommunen inte längre behöver för sin verksamhet och annan utrustning (ny eller begagnad). Uttrycket ”till ett land” avser inte endast statsmakten i det andra landet utan även till exempel en utländsk kommun.

Precis som enligt den gamla lagen får kontant stöd ges för att täcka inte bara kostnader för utbildning eller rådgivning utan även andra kostnader som har ett samband därmed till exempel för resor och uppehälle.

6 § 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 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.

Förslagen behandlas i avsnitten 7.2.2. och 7.5.2.

Bestämmelsen reglerar kommunalt bistånd till länder som *inte får* statligt bistånd. *Första stycket* ersätter delvis 1 § första och andra stycket i 1994 års lag. Kravet på att det skall ha uppstått en nödsituation och att biståndet skall vara humanitärt har tagits bort. Uttrycket ”utrustning som de kan avvara” i 1994 års lag har bytts ut mot ”utrustning som kommunen inte längre behöver för sin verksamhet”. På så sätt klargörs det på ett tydligare sätt vad som avses eftersom det beskriver att utrustningen faktiskt finns hos kommunen och har använts i den kommunala verksamheten. Huvudregeln bör alltså även i fortsättningen vara att det inte skall vara tillåtet att köpa in utrustning för biståndsinsatser till länder som inte får svenskt statligt bistånd. Uttrycket ”till ett land” har förklarats ovan i kommentaren till 5 §.

Genom *andra stycket* införs en ny möjlighet att ge annat kommunalt bistånd än i form av utrustning som inte längre behövs till ett land som inte får statligt bistånd. Visst kontant stöd kan också komma i fråga (se

kommentaren till 5 §). Eftersom bistånd som avses i andra stycket kan komma i konflikt med den svenska utrikes- och biståndspolitikens krävs regeringens tillstånd. Tillståndet innebär inte att åtgärderna godkänns som kompetensliga. Denna fråga skall liksom tidigare endast kunna avgöras av domstol. Den nya möjligheten att lämna bistånd är endast tänkt att avse bistånd i mindre omfattning.

7 § En kommun som lämnar bistånd i form av utrustning får i skälig omfattning använda medel för att transportera och ställa i ordning utrustningen så att den kan tas i bruk.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.3.2 och 7.5.2.

Bestämmelsen motsvarar i sak vad som gäller enligt 4 § i 1994 års lag. 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. Uttrycket ”medel” inkluderar också ekonomiskt stöd för angivna ändamål. Bestämmelsen tillåter alltså att kommuner och landsting bistår andra länder med den rådgivning och utbildning som kan behövas för att den överlämnade utrustningen skall kunna tas i bruk och användas. Bestämmelsen gäller all utrustning som får ges med stöd av 5 § eller 6 §.

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

Förslaget behandlas i avsnitt 7.6.2.

Bestämmelsen har delvis sin motsvarighet i 1 § tredje stycket och 2 § tredje stycket i 1994 års lag. En skillnad är att regleringen nu har gjorts konsekvent och skall tillämpas på samma sätt oavsett i vilken form biståndet lämnas. Det klargörs också att den är tillämplig inte bara vid en nödsituation utan också när en svår situation som är en följd av en nödsituation föreligger. Det kan till exempel avse återuppbyggnadsarbetet efter en sådan nödsituation. Genom bestämmelsen blir det under dessa förhållanden tillåtet att lämna alla former av bistånd som lagen medger till en internationell hjälporganisation. Det inkluderar också sådant ekonomiskt stöd som avses i 5 § och 6 § andra stycket. Bestämmelsen tillåter också att biståndet ges till en sådan organisation för att användas vid en framtida nödsituation eller svår situation.

Villkor

9 § En kommun skall förvissa sig om att bistånd som den lämnar kommer till avsedd användning. Detta gäller dock inte om biståndet avser utrustning som kommunen inte längre behöver för sin verksamhet.

Förslaget behandlas i avsnitten 7.3.2 och 7.5.2.

Bestämmelsen, som motsvarar 3 § i 1994 års lag, avser att minska riskerna för att skattemedel används på ett olämpligt sätt. Den nya lydelsen omfattar också den utvidgade möjligheten att ge bistånd till länder som inte får svenskt statligt bistånd. Kommunen eller landstinget kan uppfylla kravet i bestämmelsen genom att till exempel som villkor för att lämna biståndet ställa krav på mottagaren att redovisa hur det har använts.

10 § En kommun som lämnar bistånd till ett land som får svenskt statligt bistånd skall anmäla åtgärden och omfattningen på biståndet till Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Anmälan skall dock inte göras om biståndet avser utrustning som kommunen inte längre behöver för sin verksamhet.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.4.2.

Bestämmelsen är ny och ersätter tidigare krav på regeringens tillstånd för att lämna annat bistånd än sådan utrustning som kommunen kan avvara. I stället för att ansöka om tillstånd skall kommunen nu anmäla vilket bistånd som ges och omfattningen av detsamma till Sida. Syftet med bestämmelsen är att staten fortlöpande skall få kunskap om den kommunala biståndsverksamheten och ett bra underlag för samordningsarbetet.

Anmälningsskyldigheten omfattar dock inte bistånd i form av utrustning som inte behövs för den kommunala verksamheten. Inte heller omfattar anmälningsskyldigheten bistånd som lämnas till länder som inte får svenskt statligt bistånd. I de senare fallen föreligger en skyldighet att söka tillstånd enligt 6 § andra stycket. Genom förfarandena får staten den information som behövs om den verksamheten.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 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 där tillstånd har lämnats eller som annars inletts före ikraftträdandet.

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

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 kompetensliga. 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.

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 landsting 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 konsekvens 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 myndig-

het som regeringen bestämmer ger tillstånd för sådan biståndsverksamhet.

Prop. 2000/01:42
Bilaga 1

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. Kompetensenligheten 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 vänregionssamarbete 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 till exempel 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.

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.

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 lands- ting 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 komplement 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.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2000/01:42
Bilaga 3

Efter remiss av promemorian Enklare regler för kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd (Ds 2000:11) har svar kommit in från: Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Göteborgs län, Länsrätten i Blekinge län, Statskontoret, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida), Svenska Institutet, Exportkreditnämnden, Statens räddningsverk, Socialstyrelsen, Ekonomistyrningsverket, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Konkurrensverket, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Stockholms kommun, Kungälv kommun, Staffanstorps kommun, Borås kommun, Eskilstuna kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Lunds kommun, Norrköpings kommun, Umeå kommun, Västerås kommun, Örebro kommun, Östersunds kommun, Falkenbergs kommun, Nyköpings kommun, Skövde kommun, Uddevalla kommun, Karlskoga kommun, Gotlands kommun, Töreboda kommun, Lycksele kommun, Hallstahammars kommun, Marks kommun, Norrtälje kommun, Vingåkers kommun, Södermanlands läns landsting, Östergötlands läns landsting, Skåne läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Örebro läns landsting, Norrbottens läns landsting, ALMI Företagspartner AB, Företagarnas Riksorganisation, Hälso- och sjukvårdens östeuropakommitté, Landstingsförbundet, Regionförbundet i Kalmar län, Stockholms Handelskammare, Svenska Kommunförbundet, Sveriges Industriförbund, Sydsam.

Riksrevisionsverket, Österåkers kommun, Nybro kommun, Värnamo kommun, Ockelbo kommun, Rättviks kommun och Strömstads kommun har svarat att de avstår från att yttra sig.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 november 2000

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Lindh, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Rosengren, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström

Föredragande: Britta Lejon

Regeringen beslutar proposition 2000/01:42 Kommuner och landsting i internationell samverkan.