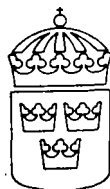


Regeringens proposition 1993/94:189



Kommunal biståndsverksamhet

Prop.
1993/94:189

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 1994

Carl Bildt

Inger Davidson
(Civildepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd.

Förslaget innebär att den nuvarande rätten att ge utrustning som kan avvaras kompletteras med en rätt för kommunerna och landstingen att även ge bistånd i form av exempelvis utrustning, rådgivning, utbildning eller i form av ekonomiskt stöd om det har samband med utbildning och rådgivning. Denna form av bistånd får dock endast lämnas till länder som får svenskt statligt bistånd. Det krävs också tillstånd av regeringen för att få lämna sådant bistånd.

För att säkerställa att biståndet kommer till sådan användning som avsetts skall kommunerna och landstingen vidta åtgärder för att förvissa sig om att så sker.

Vad gäller kommunernas och landstingens rätt att bedriva tjänsteexport föreslås ingen ändring av nu gällande bestämmelser.

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1994.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	3
2.1	Förslag till lag om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd	3
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Kommunal tjänsteexport	6
5	Den kommunala biståndsverksamheten	6
5.1	Utökad rätt att ge bistånd	8
5.2	Kontroll av biståndets användning	11
6	Författningskommentar	13
6.1	Förslag till lag om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd	13
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd (SOU 1993:77)	15
Bilaga 2	Lokaldemokratikommitténs lagförslag	17
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	19
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 1994	20

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

Kommuner, landsting, församlingar och kyrkliga samfälligheter får lämna katastrofhjälp eller annat humanitärt bistånd till ett annat land, om det där inträffar en katastrof eller på något annat sätt uppstår en nödsituation.

Biståndet får ges i form av utrustning som de kan avvara.

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

2 §

Till ett land som får svenskt statligt bistånd får kommuner, landsting, församlingar och kyrkliga samfälligheter, utöver vad som sägs i 1 §, ge bistånd i form av utrustning, rådgivning, utbildning eller på annat sätt under förutsättning att regeringen lämnar tillstånd till det.

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

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

3 §

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

4 §

Kommuner, landsting, församlingar eller kyrkliga samfälligheter som har beslutat att lämna bistånd i form av utrustning får i skäligen omfattning

anvisa medel som behövs för att transportera och ställa i ordning utrustningen. Prop. 1993/94:189

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1994. Genom lagen upphävs lagen (1991:901) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat humanitärt bistånd.

I samband med tillkomsten av 1991 års kommunallag föreslogs även en utvidgning av då gällande lag (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp. Den nya lagen (1991:901) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat humanitärt bistånd trädde i kraft den 1 januari 1992 och innebär att även annat humanitärt bistånd får lämnas till ett annat land, om det där inträffar en katastrof eller på något annat sätt uppstår en nödsituation. Lagen utsträcktes till att även gälla kyrkliga kommuner. Den tidigare lagens inskränkning till att endast omfatta utrustning som kan avvaras bibehålls.

Genom lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport som trädde i kraft den 1 januari 1987 fick kommuner och landsting möjlighet att bedriva tjänsteexport. Tjänsteexport får bara ske om kommunen eller landstinget är underleverantör till ett företag i Sverige eller åt staten. Regeringen kan dock, om det finns särskilda skäl till det, för visst fall medge tjänsteexport under andra förutsättningar, dvs. medge att kommunen eller landstinget bedriver tjänsteexport på egen hand. All tjänsteexport skall ske på affärsmässiga villkor och får endast omfatta kunskap från kommunens ordinarie verksamhet. Den är således begränsad till vad som anses falla inom den kommunala kompetensen.

Regeringen bemyndigade i februari 1992 chefen för Civildepartementet att tillkalla en kommitté med uppgift att överväga olika åtgärder för att stärka den lokala demokratin (dir. 1992:12). I kommitténs uppdrag har bl.a. ingått att undersöka förutsättningarna för kommunalt bistånd till länder i behov av humanitärt stöd samt att överväga lätnader i de restriktioner som finns för exporten av kommunala tjänster.

Kommittén, som antog namnet Lokaldemokratikommittén (ordförande: kommunalrådet Sven Lindgren), avlämnade i augusti 1993 delbetänkandet Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd (SOU 1993:77). Kommitténs sammanfattning av betänkandet återfinns i *bilaga 1* och kommitténs lagförslag framgår av *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Civildepartementet (dnr C93/750).

Regeringens bedömning: Nuvarande krav på dispens från regeringen för export av kommunala tjänster annat än som underleverantör bör vara kvar.

Skälen för regeringens bedömning: Kommuner och landsting får enligt lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport tillhandahålla kommunala tjänster för export. Utgångspunkten för lagstiftningen är att kommuner och landsting skall tillhandahålla tjänsterna som underleverantörer till svenska företag eller staten. Om det finns särskilda skäl för det får regeringen för visst fall medge att de kommunala tjänsterna tillhandahålls också på något annat sätt. Med detta avses de fall där kommunen eller landstinget bedriver tjänsteexport på egen hand eller som huvudansvarig eller då exporten sker via Svenska Kommunförbundet eller Landstingsförbundet.

Lokaldemokratikommittén har i sitt delbetänkande Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd (SOU 1993:77) föreslagit att kommuner och landsting fritt skall få bedriva tjänsteexport på egen hand. För att förhindra konkurrenssnedvridande åtgärder har kommittén också föreslagit bl.a. att tjänsteexporten skall bedrivas affärsmässigt och särredovisas i bokföringen.

Av den enkät som kommittén låtit genomföra framgår att endast 37 kommuner har varit eller är engagerade i tjänsteexport eller planerar sådan verksamhet. Sedan tillkomsten av 1986 års lag har tio dispensansökningar kommit in till regeringen. Samtliga har beviljats. Den kommunala tjänsteexporten har således inte fått någon större omfattning. Med hänsyn till det begränsade behov som verkar finnas samt till det risktagande som tjänsteexport på egen hand innebär bör enligt vår mening nuvarande krav på regeringstillstånd vara kvar.

5 Den kommunala biståndsverksamheten

Genom lagen (1975:494) om rätt för kommun och landstingskommun att lämna internationell katastrofhjälp fick dessa rätt att i samband med krig, farsot, översvämning, jordbävning, vulkanutbrott, torka eller liknande händelse i annat land eller återuppbyggnadsarbete efter sådan händelse bistå med utrustning som de kunde avvara. Sådan utrustning kunde också lämnas till en internationell hjälporganisation för att användas om en sådan händelse skulle inträffa. Man fick vidare i skälig omfattning anvisa medel för iordningställande och transport av utrustningen samt tillhandahålla och svara för ersättning till personal som behövdes för att utrustningen skulle kunna tas i bruk.

Både den s.k. lokaliseringsprincipen samt det då lagstadgade skyddet för den kommunala förmögenheten hade i rättspraxis tidigare ansetts lägga hinder i vägen för kommunernas och landstingens internationella engagemang på detta område.

Föredragande departementschefen uttalade i förarbetena till 1975 års lag (prop. 1975:84 s. 32) att en självklar utgångspunkt även efter ikraftträdandet av den föreslagna lagen var att statsmakterna bär ansvaret för den officiella svenska bistånds- och utrikespolitiken. Som stöd för sitt ställningstagande att inte föreslå en generell rätt för kommuner och landsting att utge bistånd i form av kontant stöd åberopade han (s. 35) dels att detta skulle innebära större risker för konflikter med den officiella svenska bistånds- och utrikespolitiken, dels att en sådan befogenhet skulle innebära ett avsevärt avsteg från lokaliseringsprincipen.

I samband med tillkomsten av 1991 års kommunallag antog riksdagen även lagen (1991:901) om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat humanitärt bistånd. Lagen innebar dels att den tillåtna hjälpen utvidgades till att utöver katastrofhjälp även omfatta annat humanitärt bistånd, dels att sådan hjälp och bistånd även fick lämnas vid nödsituationer, dels att även församlingar och kyrkliga samfälligheter gavs den rätt som tidigare förbehållits kommuner och landsting.

Även i förarbetena till 1991 års lag (prop. 1990/91:117 s. 143) slog regeringen fast att den svenska utrikes- och biståndspolitik i första hand åvilar staten samt att ett rent penningbistånd eller motsvarande bistånd i andra former inte är förenligt med den uppgiftsfördelning som slagits fast mellan stat och kommun på detta område.

Intresset bland kommuner och landsting för internationella frågor har ökat under senare år. En av de främsta förklaringarna till detta är utvecklingen i Östeuropa som medfört att exempelvis Polen och de återuppståndna baltiska länderna i stor utsträckning vänt sig till bl.a. Sverige för att få den hjälp de behöver för uppbyggnaden av inte bara en ny demokratisk samhällsstruktur utan även av näringslivet. Detta har medfört en kraftig ökning av de svenska kommunernas och landstingens utländska kontakter. De ökade kontakterna har kanaliserats på olika sätt, framför allt genom vänortssamarbete och bistånd inom ramen för 1991 års lag.

Det förekommer i dag ett omfattande vänortssamarbete och hjälparbete mellan å ena sidan svenska kommuner och landsting, å andra sidan kommuner och regionala organ i främst Baltikum och Polen. Framför allt sjukvårds- och kontorsmateriel sänds över till Polen och Baltikum inom ramen för nuvarande lagstiftning. Gentemot Östeuropa finns också ett utvidgat vänortssamarbete som delvis finansieras av Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS) i samverkan med Svenska Kommunförbundet.

Vad gäller de kyrkliga kommunernas möjligheter att använda skattemedel för internationell verksamhet har frågan diskuterats vid både 1990 och 1992 års kyrkomöten. 1990 års kyrkomöte uttalade, med hänvisning till det speciella diakonala ansvar som Svenska kyrkan har för de hjälpbehövande utanför landets gränser, att lokaliseringsprincipen i

valt fall på sikt borde kunna genombrytas. Detta skulle ge de kyrkliga kommunerna möjlighet till ekonomisk delaktighet i internationella missions- och biståndsprjekt.

Kyrkomötets begäran fick till följd att de kyrkliga kommunerna, genom den lagändring som skedde år 1991, numera är likställda med kommuner och landsting vad gäller rätten att ägna sig åt internationell katastrofhjälp och annat humanitärt bistånd.

1992 års kyrkomöte uttalade att Svenska kyrkans centralstyrelse borde fortsätta arbetet med att ge de kyrkliga kommunerna större möjligheter på detta område än vad 1991 års lag medger.

Frågan om de kyrkliga kommunernas möjligheter att lämna hjälp och bistånd till andra länder har också varit föremål för Kyrkoberedningens (C 1992:02) överväganden. I delbetänkandet Vissa kyrkofrågor (SOU 1993:46 s. 93) uttalade beredningen att de intentioner som låg bakom 1990 års kyrkomötes beslut om stöd för en process med syfte att ge de kyrkliga kommunerna större möjligheter på detta område borde fullföljas. Beredningen ansåg att ytterligare överväganden borde komma till stånd efter det att Centralstyrelsen slutfört sitt arbete.

5.1 Utökad rätt att ge bistånd

Regeringens förslag: Kommuners, landstings och kyrkliga kommuners rätt att lämna internationellt bistånd utvidgas till att även omfatta rätt att lämna bistånd i form av annan utrustning, rådgivning, utbildning eller på annat sätt till länder där nödsituation råder. Kontant stöd får, utöver vad som gäller i dag, endast lämnas för att genomföra utbildning och rådgivning. Den utvidgade rätten att lämna bistånd gäller endast under förutsättning att regeringen lämnat tillstånd till det och att biståndet ges till länder som får svenskt statligt bistånd.

Kommitténs förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommittén har dock vad gäller rätten att utge kontant stöd inte inskränkt denna till enbart utbildning och rådgivning. Kommittén har inte föreslagit någon prövning av regeringen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inget att erinra mot kommitténs förslag. Några är dock kritiska.

Kammarrätten i Göteborg ifrågasätter om förslaget är förenligt med principen att det är regering och riksdag som bär ansvaret för Sveriges internationella förbindelser och därför bör ha bestämmanderätten över såväl inriktning som omfattning av biståndet. Kammarrätten anser också att om förslaget överhuvud taget skall läggas till grund för lagstiftning bör lagen innehålla en bestämmelse om att kommunernas biståndsverksamhet skall samordnas med den statliga biståndsverksamheten. *Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)* anser det föga rationellt att kommunerna bedriver utvecklingsbistånd i egen regi och ifrågasätter deras

möjligheter att effektivt och långsiktigt bedriva biståndsverksamhet i de former som betänkandet föreslår. Denna bedömning gäller enligt SIDA i synnerhet länder i tredje världen. *Riksrevisionsverket* anser att det saknas skäl till att utvidga den nuvarande rätten för kommunalt bistånd. Humanitärt bistånd, katastrofhjälp och utvecklingssamarbete bör täckas av statliga budgetmedel. Verket pekar också på att ett engagemang av en svensk kommun i många länder skulle ses som ett i vart fall indirekt utflöde av statens politik, eftersom den kommunala självstyrelsen i svensk tappning inte existerar i flertalet länder. *Företagarnas riksorganisation* anser att bistånd främst är en angelägenhet för staten.

Svenska Kommunförbundet pekar på att kommunerna i viss utsträckning kommit i åtnjutande av statliga biståndsmedel för s.k. fördjupat vänortssamarbete och att utvärderingen av detta visat att samarbetet är kostnadseffektivt jämfört med kommersiella alternativ.

Landsorganisationen i Sverige (LO) anser att det som aktualiserat förslaget är det stora hjälpbehov som blottats efter de senaste årens politiska omvälvningar i Östeuropa. Att bidra till uppbyggnaden av stabila demokratiska förhållanden i dessa grannländer måste enligt LO anses vara ett legitimt intresse för de svenska kommunerna. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* anser att den demokratiska utvecklingen i Östeuropa och Baltikum bör stödjas av såväl solidaritetsskäl, som för att skapa demokratisk och ekonomisk stabilitet och för att vinna marknader.

Svenska kyrkans centralstyrelse anser att behovet för de kyrkliga kommunerna att kunna medverka ekonomiskt i internationella missions- och biståndsprojekt väger tyngre än de motiv som ligger bakom lokaliseringsprincipen. Styrelsen förutsätter att den länderkrets som avses i betänkandets lagförslag 2 § är mycket vid och innefattar alla de länder till vilka statligt bistånd förmedlas i olika former. Styrelsen påpekar i samband härmed bl.a. att statligt bistånd även förmedlas via kyrkor och enskilda organisationer. *Stiftsstyrelsen i Lunds stift* ifrågasätter om inte bistånd genom kyrkans egna organ, Svenska kyrkans mission och Lutherhjälpen, alltid borde vara möjlig, även om dessa organ i någon mindre omfattning också ger bidrag till länder som inte erhåller svenskt statligt bistånd.

Stockholms och Västerås kommuner avvisar förslaget om rätt att bevilja kontant stöd. *Landstingsförbundet* menar sig ha konstaterat att kontant bistånd har visat sig mindre effektivt.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen vill inledningsvis återigen slå fast grundprincipen att staten ansvarar för den svenska utrikes- och biståndspolitik. De utvidgningar som vi i det följande föreslår är utformade i enlighet med denna princip.

De behov av stödinsatser som finns i exempelvis Östeuropa på bl.a. det kommunala området är mycket stora. Ett avgörande problem när det gäller att tillgodose behoven är att dessa länder i stor utsträckning saknar medel för att köpa kunskaper på den öppna marknaden. Svenska kommuner och landsting har mycket stora kunskaper och en mycket hög kompetens när det gäller förvaltning och organisation.

Även om uttrycket "humanitärt bistånd" kan vara svårt att närmare

definiera torde det dock stå klart att den nuvarande lagstiftningen på området hindrar svenska kommuner och landsting att fritt tillhandahålla utbildning och rådgivning. Vad gäller gåvor är sådana tillåtna endast om de avser utrustning som kommunen, landstinget eller den kyrkliga kommunen kan avvara.

Kommuner, landsting och kyrkliga kommuner bör enligt regeringens mening, genom en utvidgning av nuvarande lagstiftning, ges rätt att lämna internationellt bistånd även i form av annan utrustning, rådgivning, utbildning eller på något annat sätt. Genom att begränsa den utökade rätten att ge bistånd till länder som får svenskt statligt bistånd uppstår inga risker för konflikter med Sveriges officiella utrikes- och biståndspolitik. Vad gäller annat humanitärt bistånd och katastrofhjälp har några begränsningar på vilka länder som kan erhålla detta inte ställts upp tidigare i lagstiftningen. Vi ser inte heller anledning att nu ställa upp några sådana begränsningar vad gäller denna hjälp.

För att säkerställa en samordning av det statliga biståndet med de kommunala biståndsinsatserna föreslår vi att den utvidgade rätten att lämna bistånd endast får utnyttjas om regeringen har lämnat tillstånd till det.

En sådan bestämmelse skulle emellertid kunna få till följd att antalet ärenden som regeringen har att ta ställning till blir mycket stort. Regeringen anser därför att tillstånd till biståndsverksamhet i flertalet fall bör kunna ges en mer generell inriktning. En kommun skulle därvid kunna få ett generellt tillstånd att göra biståndsinsatser inom ramen för kommunens vänortssamarbete i enlighet med ett antaget program. I tillståndsbeslutet kan regeringen föreskriva närmare om villkoren för tillståndet, exempelvis om storleken på biståndet. Om kommunen därefter, under den tid som tillståndet gäller, önskar ge ytterligare bistånd krävs en särskild ansökan.

Fördelen med ett generellt tidsbegränsat tillstånd är att flertalet mindre ärenden inte behöver prövas individuellt av regeringen och att villkoren i tillståndet kan anpassas efter de olika förutsättningar som kan finnas i de enskilda fallen. En annan önskvärd konsekvens är att kommunerna med ett sådant system får större anledning för att bedriva en långsiktig planering av sina bistånds- och vänortsinsatser.

Ett kriterium som även fortsättningsvis måste vara uppfyllt är att det råder nödsituation i det land till vilket biståndet ges. I likhet med vad som uttalades i prop. 1990/91:117 anser regeringen att det inte bör råda någon tvekan om när så är fallet.

Lokaldemokratikommittén har i sitt betänkande föreslagit att kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna skall få rätt att ge bistånd även i form av kontant stöd. I likhet med vad några remissinstanser uttalat anser emellertid vi att man med ett sådant förslag gått in på ett område som även fortsättningsvis måste ankomma på staten. Att anslå direkt penningbistånd är inte en sak som faller inom den kommunala kompetensen, inte ens efter den utvidgning som nu föreslås. Med hänsyn till de rådande förhållandena i Östeuropa måste även risken för att ett sådant bistånd hamnar i fel händer bedömas som relativt stor. Vad gäller de kyrkliga kommunerna förtjänar det även att påpekas att

dessa redan i dag, genom insamlade kollektmedel, har möjlighet att lämna direkt ekonomiskt stöd till andra länder.

Det pågår för närvarande ett inomkyrkligt arbete hos Svenska kyrkans centralstyrelse beträffande förhållandet mellan de kyrkliga kommunernas internationella insatser och lokaliseringsprincipen. Frågan har även berörts av Kyrkoberedningen. Enligt regeringens mening saknas anledning att nu föreslå någon särreglering för de kyrkliga kommunerna.

Några kyrkliga remissinstanser har velat se en vid tolkning i fråga om vilka länder som kan bli föremål för den utvidgade rätten att ge bistånd. För att undvika risken för konflikter med statens utrikes- och biståndspolitik bör dock denna krets inskränkas till att gälla sådana länder som får direkt svenskt statligt bistånd, dvs. bistånd som kanaliseras direkt från staten eller någon statlig myndighet. Kretsen av länder torde därmed vara relativt lätt att bestämma. Länder som inte får direkt svenskt statligt stöd, men där kyrkliga eller privata hjälporganisationer verkar, eventuellt även med hjälp av statligt stöd, bör inte ingå i denna krets. En sådan utvidgning skulle både medföra en betydande svårighet att fastslå kretsen av tillåtna länder och stora risker för en kollision med svensk officiell utrikes- och biståndspolitik.

Den föreslagna ordningen med tillstånd av regeringen kommer att medföra ett visst arbete i regeringskansliet med handläggningen av kommunernas och landstingens ansökningar. Under förutsättning att ansökningarna är mer generellt inriktade torde dock antalet ärenden kunna bli relativt begränsat.

5.2 Kontroll av biståndets användning

Regeringens förslag: När bistånd ges i annan form än utrustning som kan avvaras skall givaren förvissa sig om att biståndet kommer till avsedd användning.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag eller har inget att erinra mot det.

TCO anser att mottagarlandet också skall förbinda sig att följa de ILO-konventioner och rekommendationer som finns exempelvis om organisationsrätt, rätt till kollektiva förhandlingar, arbetstid, hälsa och säkerhet i arbetet.

Skälen för regeringens förslag: En mycket stor del av det ökade bistånd som kan bli aktuellt efter den föreslagna lagändringen är bistånd som kommer att ges till vänorter eller andra organ av samma slag som givaren. Övrigt mer generellt inriktat bistånd kommer även fortsättningsvis att i första hand ges av staten.

Även med en sådan inriktning på det kommunala biståndet är det dock en fördel om bistånd som lämnas till ett visst land samordnas mellan

olika givare för att få ut mesta möjliga nytta av det. Mycket talar för att i vart fall större bidrag bör samordnas och planeras mellan olika givare. Detta bör emellertid ske på frivillig väg genom exempelvis samarbete med statliga myndigheter på området eller kommunernas och landstingens olika samarbetsorgan.

En utvidgad rätt för kommuner och landsting att ge bistånd bör dock enligt regeringens mening förenas med ett krav på att kommunerna och landstingen förvissas sig om att biståndet kommer till avsedd användning. Rätten att ge bistånd är ett avsteg från den lokaliseringsprincip som är grunden för all kommunal verksamhet. Lokaliseringsprincipen har som en av sina konsekvenser att samtliga kommunmedlemmar på ett relativt enkelt sätt själva skall kunna förvissa sig om hur kommunala medel används. När det gäller kommunala medel eller kommunal egendom som lämnas till en mottagare i ett främmande land saknas denna möjlighet. Det är därför av vikt att biståndsgivningen sker på ett sådant sätt att kommunmedlemmarna inte upplever att deras skattemedel används på ett olämpligt sätt. När det gäller utrustning som kommuner och landsting kan undvara finns normalt inte samma kontrollbehov, men ju mer omfattande biståndet är, desto större blir kravet på att biståndet verkligen kommer till avsedd användning.

Regeringen anser därför att det i lagen bör införas ett krav på att kommunerna, landstingen och de kyrkliga kommunerna kontrollerar att det lämnade biståndet kommer till avsedd användning. För det fall de själva saknar möjlighet att direkt kontrollera detta, bör de i samband med att biståndet lämnas ställa krav på att mottagaren av biståndet i efterhand redovisar hur detta använts. I de fall där enskilda kommuners bistånd ingår som en del av en mer omfattande biståndsgivning och där samarbete och samordning sker med exempelvis en statlig myndighet, kan denna kontroll lämpligen ske genom den statliga myndighetens försorg.

Det av TCO framförda kravet på att mottagarlandet skall förbinda sig att följa olika ILO-konventioner och rekommendationer anser regeringen närmast vara en fråga som måste lösas på nationell nivå, både för Sveriges del och för mottagarländernas del. Att i en lagstiftning som reglerar förhållanden för biståndsgivning på lokal nivå ställa sådana krav är inte lämpligt. Att kommuner och landsting i sina kontakter med olika mottagare av biståndet även verkar för att dessa skall tillämpa de av TCO åberopade konventionerna ser regeringen dock som en naturlig del i deras bidrag till att stödja demokratiseringsprocessen i mottagarländerna.

6.1 Förslag till lag om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd

1 §

Paragrafen motsvarar 1 § i 1991 års lag. Den har samma innehåll i sak.

2 §

Begränsningen i första stycket till länder som får svenskt statligt bistånd avser att förhindra att den utvidgade rätten för kommunerna och landstingen att lämna bistånd kommer i strid med den nationella utrikes- och biståndspolitiken. Som angetts i avsnitt 5.1 är kretsen av länder begränsad till sådana som direkt får svenskt statligt bistånd. Den omfattar således inte länder där frivilliga eller kyrkliga hjälporganisationer verkar med hjälp av statliga bidrag.

En ytterligare inskränkning i rätten att lämna bistånd anges också i första stycket. För att sådant bistånd som anges i lagrummet skall få lämnas måste regeringen lämna tillstånd till det. Det normala torde därvid komma att bli att kommunerna och landstingen ger in en ansökan till regeringen om att under en viss tid, exempelvis tre år, få lämna bistånd till en viss mottagare. Regeringen kan då, under förutsättning av ett positivt beslut, till exempel ange att bistånd genom utbildning och rådgivning får ges i en mer generell omfattning men att utrustning endast får lämnas om kostnaden uppgår till högst ett visst bestämt belopp per gång eller per år. I tillståndet kan till exempel undantag också göras för sådana insatser som sker i samarbete med BITS.

Med bistånd utöver vad som sägs i 1 § avses exempelvis hjälp med uppbyggnad av samhällsstrukturer, en fungerande lokal demokrati, hjälp med konstruktion av infrastruktur, avloppsrening. Eftersom biståndsbegreppet är vittomfattande och inte går att avgränsa i lagtexten får uppräknningen endast ses som en exemplifiering. Ledning för tillämpning av bestämmelsen kan exempelvis sökas i den verksamhet som SIDA och BITS bedriver.

I andra stycket anges att en kommun eller ett landsting får ge kontant stöd för att bekosta inte bara utbildning eller rådgivning utan även andra kostnader som har ett samband med utbildning och rådgivning såsom resor och uppehälle. Detta gäller även om inte kommunen eller landstinget själva bekostar utbildningen direkt.

3 §

Genom paragrafen ges kommuner och landsting en skyldighet att i den utsträckning som är rimlig och möjlig se till att bistånd som lämnats med stöd av 2 §, dvs. allt bistånd som inte avser utrustning som kan avvaras, kommer till avsedd användning. Detta kan ske genom att man som villkor för att lämna biståndet ställer krav på att mottagaren skall

redovisa hur detta har använts. I många fall finns möjlighet för kommunen själv, exempelvis vid besök, att kontrollera hur biståndet använts. I de fall samverkan sker med ett statligt biståndsorgan kan man träffa överenskommelse om att detta skall kontrollera utfallet.

När bistånd ges exempelvis i form av utbildning eller rådgivning i den svenska kommunen eller landstinget ligger det i sakens natur att biståndet kommer till avsedd användning genom att utbildningen eller rådgivningen äger rum. Någon ytterligare kontroll torde normalt inte krävas i dessa fall.

För bistånd enligt 1 § ställs inga krav i lagen på att uppföljning skall ske. Detta hindrar dock inte att det även i dessa fall kan vara angeläget att se till att utrustningen har kommit till avsedd användning.

4 §

Paragrafen motsvarar 2 § i 1991 års lag. Den har samma innehåll i sak.

Lokaldemokratikommittén har av regeringen erhållit i uppdrag att se över bestämmelserna om kommunal tjänsteexport och undersöka förutsättningarna för kommunalt bistånd till länder i behov av humanitärt stöd.

F n får kommuner och landsting bedriva tjänsteexport som underleverantörer åt svenska företag eller staten. Efter dispens från regeringen kan en kommun eller ett landsting få exportera tjänster på egen hand.

Kommunal tjänsteexport förekommer i två varianter, dels konsultinsatser, s k systemexport, dels tjänsteproduktion för utländsk kund, s k uppdragsverksamhet för exportmarknaden. Exempel på det senare är sjukvård åt utländska patienter.

Intresset bland kommuner och landsting för internationella frågor har ökat på sista tiden. De utökade kontakterna kanaliseras på olika sätt. Vänortssamarbete, gränssamarbete, tjänsteexport, bistånd inom ramen för bestämmelserna om kommunal katastrofhjälp och humanitärt bistånd är olika former för detta.

Under våren 1992 skickade lokaldemokratikommittén ut en enkät till samtliga kommuner och landsting. I denna ingick några frågeställningar om kommunal tjänsteexport och humanitärt bistånd. Denna enkät har kompletterats med intervjuer. Intervjuerna har gjorts med personer som på olika sätt varit engagerade i kommunal tjänsteexport.

Den kommunala tjänsteexporten har ganska liten omfattning. Stockholm, Göteborg och Malmö är de enda kommuner som jämte Stockholms läns landsting i någorlunda omfattning bedrivit kommersiell tjänsteexport. Den enda kontinuerligt bedrivna kommunala tjänsteexporten är sjukvårdsproduktion inom landet för utländska patienter.

Många kommuner och landsting anser att kravet på dispens för att på egen hand få bedriva tjänsteexport utgör ett hinder.

Sedan lagen om kommunal tjänsteexport trädde i kraft 1987 har nio ansökningar om dispens inkommit och samtliga har beviljats.

Kommunal verksamhet som bedrivit tjänsteexport har många gånger kunnat ge draghjälp åt svenska konsultfirmor och svenska hårdvaruleverantörer. Kommunal tjänsteexport kan också skapa en goodwill för Sverige och svenska produkter som på sikt kan öka försäljningsmöjligheterna i länder dit svenska kommuner exporterar sitt kunnande.

Tjänsteexport av större omfattning kräver dels en omfattande försäljnings- och marknadsföringsorganisation, dels att man har ordentlig kapa-

citet i form av personella resurser för att åta sig projekt.

Prop. 1993/94:189

Bilaga 1

Exportföretagen har inte efterfrågat kommunal medverkan vid hårdvaruexport i någon större omfattning.

Den kommunala tjänsteexporten utgör sällan någon konkurrens för privata företag så länge kommunen håller sig till sin kompetensenliga verksamhet.

Svenska kommuner kan också göra en viktig insats vid uppbyggnaden av Östeuropa. Detta sker dock mestadels med medel från BITS (=Beredningen för Internationellt Tekniskt-Ekonomiskt Samarbete) och inte genom kommersiell tjänsteexport.

Många gånger har det visat sig fördelaktigt för kommunen att uppträda som konsult på egen hand med direktavtal med den utländske kunden även när man samarbetar med ett exportföretag. Man inger mer förtroende om man är självständig i förhållande till hårdvaruleverantören.

Därför föreslås att kommuner och landsting skall få bedriva tjänsteexport på egen hand. Tjänsteexporten skall bedrivas affärsmässigt och särredovisas i kommunens bokföring. Något kontinuerligt tillskott av skattemedel får inte ske.

Tjänsteexporten får endast omfatta kompetensenlig kommunal verksamhet. Investeringar för tjänsteexportverksamhet får inte göras. Regeringen kan dock medge undantag från sistnämnda bestämmelse.

Vidare föreslås att frågan om näringslivsutveckling genom lokal och regional samverkan mellan kommuner och företag skall utredas.

Det föreslås också att lagen om internationell katastrofhjälp och humanitärt bistånd utökas med möjlighet för kommuner och landsting att lämna bistånd i form av rådgivning, konsultverksamhet, utbildning, kontantstöd eller på annat sätt till länder där nödsituation råder och som är föremål för bistånd genom svensk statlig myndighet, t ex Polen och Baltikum. Det bör också klargöras att biståndet kan avse utvecklingshjälp.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En kommun, ett landsting och ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16 – 18 §§ kommunallagen (1991:900) får tillhandahålla kommunala tjänster för export enligt föreskrifterna i denna lag.

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

Vad som i denna lag föreskrivs för kommuner gäller också, om inte annat sägs, för landsting och kommunala företag.

2 § Tjänsteexporten kan avse systemexport eller tjänsteproduktion för export. Kommunerna får tillhandahålla tjänsterna:

1. Som underleverantör åt företag i Sverige eller åt staten.
2. Genom direkt export till offentlig eller privat köpare i utlandet.

3 § Kommunernas tjänsteexport skall bedrivas på affärsmässiga grunder.

4 § I en kommuns redovisning skall kostnaderna, intäkterna och resultatet av tjänsteexporten redovisas särskilt.

Av redovisningen för ett kommunalt företag skall också framgå vilka borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser som kommunen eller landstinget ingått för företaget.

5 § En kommun får inte stödja tjänsteexporten på ett sådant sätt att den fria konkurrensen hämmas eller i övrigt vidta annat konkurrensbegränsande förfarande.

6 § En kommun får inte investera i byggnader eller kapitalkrävande utrustning huvudsakligen för tjänsteexportändamål.

7 § Om det finns särskilda skäl till det, får regeringen för visst fall medge undantag från bestämmelserna i 6 §.

Denna lag träder i kraft den . Genom lagen upphävs lag om kommunal tjänsteexport (1986:753).

2. Förslag till

Prop. 1993/94:189

Lag om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp, humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd.

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Kommuner, landsting, församlingar och kyrkliga samfälligheter får lämna katastrofhjälp, annat humanitärt bistånd eller utvecklingsbistånd till ett annat land där det inträffar en katastrof eller på något annat sätt uppstår en nödsituation.

2 § Till ett land som erhåller statligt svenskt bistånd får bistånd enligt 1 § ges i form av utrustning, rådgivning, utbildning, ekonomiskt stöd eller på annat sätt.

3 § Till ett land som inte erhåller statligt svenskt bistånd får bistånd enligt 1 § enbart ges i form av utrustning som givaren kan avvara.

Medel får dock i skälig omfattning anvisas för iordningsställande och transport av utrustningen.

Givaren får också till handhålla och svara för ersättning till den personal som behövs för att utrustningen skall kunna tas i bruk.

4 § Bistånd enligt 2 eller 3 § kan lämnas direkt till det andra landet eller genom en internationell hjälporganisation.

5 § Kommuner, landsting, församlingar och kyrkliga samfälligheter får också lämna utrustning som de kan avvara till en internationell hjälporganisation för att användas om en nödsituation senare skulle inträffa.

6 § Kommuner, landsting, församlingar och kyrkliga samfälligheter som lämnar bistånd enligt 2 § skall vidta åtgärder för att förvissa sig om att biståndet kommer till sådan användning som avsetts.

Denna lag träder i kraft . Genom lagen upphävs lag om rätt för kommuner, landsting och kyrkliga kommuner att lämna internationell katastrofhjälp och annat humanitärt bistånd (1991:901)

Efter remiss av Lokaldemokratikommitténs delbetänkande Kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd (SOU 1993:77) har yttrande avgetts av

Kammarrätten i Göteborg, Styrelsen för internationell utveckling (SIDA), Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS), Kommerskollegium, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Svenska kyrkans centralstyrelse, Stockholms kommun, Motala kommun, Älmhults kommun, Mönsterås kommun, Karlskrona kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Sotenäs kommun, Marks kommun, Linköpings kommun, Karlstads kommun, Västerås kommun, Bollnäs kommun, Umeå kommun, Bodens kommun, Landstinget i Stockholms län, Landstinget i Västmanlands län, Landstinget i Västerbottens län, Stiftsstyrelsen i Uppsala stift, Stiftsstyrelsen i Lunds stift, Stiftsstyrelsen i Göteborgs stift, Exportrådet, Företagarnas riksorganisation, Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Svenska Arbetsgivareföreningen, Svenska Kommunförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Svenska vatten- och avloppsverksföreningen, Sveriges Industriförbund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Vidare har yttrande kommit in från Grossistförbundet Svensk Handel.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 1994

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden
B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Hörnlund, Olsson, Svensson,
Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Ask

Föredragande: statsrådet Davidson

Regeringen beslutar proposition 1993/94:189 Kommunal
bistandsverksamhet.