

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter

SOU
1996:12

Betänkande av Utredningen om kommuner
och landsting i betalningssvårigheter



Statens offentliga utredningar
1996:12
Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter

Betänkande av Utredningen om kommuner
och landsting i betalningssvårigheter
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Arkiv- och informationsenheten
103 33 Stockholm
Fax: 08-790 09 86
Telefon: 08-405 24 81

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 17 november 1995 förordnade chefen för Finansdepartementet med stöd av regeringens bemyndigande den 16 november 1995 f.d. regeringsrådet Bengt Hamdahl som särskild utredare i Utredningen (Fi 1995:19) om kommuner och landsting i betalningssvårigheter.

Till sekreterare förordnades den 6 december 1995 kammarrättsassessorn Charlotte Hedberg.

Utredningsarbetet redovisas härmed genom betänkandet "Kommuner och landsting med betalningssvårigheter". Uppdraget är slutfört.

Stockholm i februari 1996.

Bengt O. Hamdahl

/Charlotte Hedberg

Innehåll

Sammanfattning	7
Direktiven	9
Författningsförslag	11
1. Förslag till lag om statligt stöd till kommuner och landsting med betalningssvårigheter	11
2. Förslag till lag om ändring i regeringsformen.	16
3. Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	17
4. Förslag till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.	18
1 Lagstiftning i andra länder	21
1.1 Allmänt	21
1.1.1 Norge	21
1.1.2 Finland	22
1.1.3 Island	23
1.1.4 Danmark	24
2 Allmän motivering	25
2.1 Grundlagsfrågor	25
3 Huvudpunkterna i lagförslaget	31
3.1 Frivillig ekonomisanering	31
3.1.1 Ansökan och utredning	31
3.1.2 Villkor för stöd	32
3.1.3 Beslutsgången	34
3.1.4 Kontroll m.m.	35

3.2	Tvångsförvaltning	36
3.3	Gemensamma frågor	38
3.3.1	Betalningsordning	38
3.3.2	Överklagande	40
3.3.3	Sekretess	41
3.3.4	Ikraftträdande	41
4	Författningskommentar	43
4.1	Förslag till lag om statligt stöd till kommuner och landsting med betalningssvårigheter.	43
4.2	Övriga lagförslag	47

Sammanfattning

I betänkandet föreslås en lag om statligt stöd till kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Med kommun avses i det följande även landsting. Huvudregeln är att stödet skall lämnas efter ansökan av kommunen och att de administrativa åtgärder i kommunen som kan behövas skall vidtas på frivillig väg. Som villkor för stöd kan staten uppställa krav på att vissa kommunala uppgifter övertas av ett av regeringen utsett kontrollorgan. De uppgifter som kommer i fråga är upprättande av förslag till budget, förslag till skattesats och till kommunala avgifter och taxor inbegripna. Kommunen kan också enligt villkoren vara skyldig att delegera till kontrollorganet att besluta om i vilken ordning fordringar mot kommunen skall betalas. Vidare skall som villkor kunna uppställas att kommunen fattar beslut om budget i huvudsaklig överensstämmelse med kontrollorganets förslag och om att beslut om upptagande av lån, ingående av borgen och investeringar underställs regeringens prövning. Stöd av ekonomisk natur skall återbetalas och bland villkoren för stödet skall också ingå sådana som gäller tid och sätt för återbetalningen. Om kommunen brister i fullgörandet av villkoren, skall stödet återkrävas och kunna kvittas mot statsbidrag och uppburen skatt som tillkommer kommunen.

Innan regeringen tar ställning till kommunens ansökan om stöd kan regeringen tillsätta utredningsmän som också skall försöka lösa kommunens problem utan att statligt stöd behövs. Om det finns skäl kan begäras att kommunen beslutar att under utredningstiden utredningsmännen skall besluta om utbetalningar från kommunen och att kommunala låne-, borgens- och investeringsbeslut skall vara beroende av regeringens godkännande.

Under det frivilliga förfarandet behåller de kommunala organen sina beslutsbefogenheter. Påföljden för underlåtenhet att följa villkoren för statligt stöd är de ovan nämnda, återkrav och kvittning mot bidrag och skatter.

Om förhållandena är sådana att statligt ingripande behövs för att sanera en kommuns ekonomi fastän kommunen underlåter att medverka eller avbryter sin medverkan kan regeringen besluta om tvångsförvaltning under viss tid. Tvångsförvaltningen innebär att ett av regeringen utsett kontrollorgan övertar större eller mindre del av kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens uppgifter enligt kommunallagen. Riktpunkten skall

vara att kontrollorganet får kontrollen över kommunens ekonomi och om så behövs över nämndorganisationen i kommunen och personsammansättning i nämnderna.

Tvångsförvaltning är inte förenlig med regeringsformen nuvarande föreskrift om att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Ett förslag till ändring i regeringsformen som medger undantag i tvångsförvaltningsfallet läggs fram.

Förslag lämnas också om ändring i kommunallagen och lagen med särskilda bestämmelser om kommuns eller annan menighets utdebitering av skatt, m.m. som hänger samman med förslaget till lag om statligt stöd till kommuner och landsting med betalningssvårigheter.

Direktiven

I regeringens direktiv för utredningen anför följande.

Utgångspunkten för utredningsuppdraget är att en kommun eller ett landsting alltid skall fullgöra sina betalningsförpliktelser och således reglera sina skulder. Det kan dock inträffa att en kommun eller ett landsting råkar in i en sådan situation att man inte själv klarar av denna och får betalningssvårigheter.

Utredaren skall lämna ett förslag till lagstiftning som reglerar förfarandet när en kommun eller ett landsting inte kan betala sina skulder. Utredaren bör i sitt betänkande redovisa ett urval av andra länders lagstiftning på området.

Utgångspunkten för förslaget till lagstiftning skall vara att det är kommunen eller landstinget som initierar förfarandet. I den kommunala självstyrelsen får anses ligga att en kommun själv eller ett landsting självt tar ansvar för sin ekonomi. Därför skall kommunen eller landstinget först ha prövat alla rimliga utvägar för att klara av sin situation. Det är först sedan en kommun eller ett landsting konstaterat att man inte på egen hand klarar av att lösa sina ekonomiska problem, och därför anser sig behöva extraordinära insatser, som det särskilda förfarandet avses komma i fråga.

Utredaren skall föreslå regler för hur en kommuns eller ett landstings begäran om extraordinära insatser skall hanteras av regeringen. Överväganden skall härvid göras t.ex. om en kommission skall tillsättas med uppgift att dels utreda kommunens eller landstingets ekonomiska situation och dels föreslå åtgärder för den fortsatta hanteringen.

När en kommun eller ett landsting inte kan betala sina skulder råder inte en total brist på medel, utan det finns alltid ett tillflöde i form av skattemedel, bidrag m.m. Utredaren skall överväga om förslaget till lagstiftning bör innehålla bestämmelser om i vilken ordning olika skulder skall betalas innan en kommuns eller ett landstings ekonomi återigen tillåter betalning av samtliga förfallna skulder. En jämförelse bör göras med konkurslagen (1987:672) och med förmånsrättslagen (1970:976).

Utredaren skall överväga om det finns skäl för regeringen, eller någon som regeringen utser, att under en övergångsperiod överta vissa av kommunens eller landstingets beslutsbefogenheter för att främja och säkerställa en ekonomisk rekonstruktion. Vidare skall utredaren överväga om kommunen eller landstinget under en viss period bör åläggas en under-

ställningsplikt vad gäller beslut om investeringar, lån, borgen eller andra liknande ekonomiska åtaganden.

Om det bedöms att statliga åtgärder behövs för att en kommun eller ett landsting skall klara att betala sina skulder skall utredaren överväga hur statens tillsyn över kommunen eller landstinget skall utformas. Tillsynen kan avse såväl den tid som behövs för att utreda kommunens eller landstingets ekonomiska situation som tiden efter det att eventuellt statligt stöd har lämnats.

Utredaren skall också överväga en eventuell reglering av det fall när en kommun eller ett landsting inte kan betala sina skulder men ändå inte vidtar de åtgärder eller tar de initiativ till förfarande som den tänkta lagstiftningen syftar till.

Utredaren skall bedöma förslagets förhållande till regeringsformens bestämmelse om den kommunala självstyrelsen. Om utredaren finner att det behövs ändring i grundlagsbestämmelse om den kommunala självstyrelsen skall förslag lämnas till sådan ändring.

Författningsförslag

1. Förslag till
Lag om statligt stöd till kommuner
och landsting med betalningssvårigheter

Ansökan

1 § En kommun som inte förmår att betala ränta eller amortering på lån eller infria borgen eller inte kan fullgöra ekonomiska förpliktelser av annat slag kan ansöka om statligt stöd för att sanera sin ekonomi.

Innan sådan ansökan görs skall kommunen ha gjort alla rimliga ansträngningar att på egen hand lösa svårigheterna genom överenskommelse med kreditgivare, försäljning av tillgångar eller andra åtgärder.

2 § Ansökan skall göras hos regeringen och innehålla redogörelse för dels de uppkomna betalningssvårigheterna och anledningen till dessa, dels kommunens egna ansträngningar för att komma till rätta med svårigheterna. Vidare skall ansökan ange vilket stöd kommunen anser sig behöva och en plan för sanering av kommunens ekonomi. Kommunen bör också i ansökan redogöra för i vilken ordning kommunen avser att återbetala beviljat statligt stöd.

Kommunen är skyldig att på begäran av regeringen lämna ytterligare upplysningar.

Om innehållet i ansökan och lämnade upplysningar inte är tillräckliga för en prövning av ansökan skall denna avvisas.

Utredningsmän

3 § Om förutsättningar för en prövning av kommunens ansökan kan antas komma att föreligga skall regeringen vid behov tillsätta en eller flera utredningsmän med uppgift att

- ytterligare utreda kommunens ekonomiska ställning,
- förhandla med kreditgivare,
- föreslå ytterligare åtgärder från kommunens sida såsom försäljning av tillgångar och skattehöjning,

– bedöma behovet av och formen för statligt stöd samt de villkor som kommunen bör ha att iakttä för att komma i åtnjutande av detta stöd.

Utredningsmannen eller utredningsmännen har rätt att från kommunen få alla uppgifter och det bistånd som behövs för arbetets fullgörande.

Utredningsmannen eller utredningsmännen skall avge berättelse om sitt arbete och sina förslag till kommunen och regeringen sedan arbetet avslutats.

Villkor för statligt stöd

4 § Som villkor för statligt stöd till en kommun kan - utöver sedvanliga kreditvillkor i fråga om ränta och amortering m.m. på lån och regler för återbetalning av stöd i annan form - föreskrivas att kommunen beslutar

1. att för ett eller flera budgetår upprätta budget, däri inbegripen skattesats för den kommunala inkomstskatten, i huvudsaklig överensstämmelse med förslag som upprättas av ett av regeringen utsett kontrollorgan,
2. att beslut om upptagande av lån, om ingående av borgen och om anskaffning av tillgångar för stadigvarande bruk eller innehav skall kräva regeringens godkännande,
3. att överlämna åt ett av regeringen utsett organ att besluta under vilka förutsättningar och i vilken ordning utbetalningar skall göras av kommunen.

Vid kommunens beslut av det slag som anges i första stycket 3 tillämpas inte 3 kap. 19 § kommunallagen (1991:900).

Interimistiska beslut

5 § Den eller de utredningsmän som avses i 3 § får begära att kommunen fattar beslut av det innehåll som anges i 4 § 2 och 3 att gälla till dess regeringen fattar slutligt beslut med anledning av kommunens ansökan om stöd.

Om kommunen inte tillmötesgår begäran som avses i första stycket, skall utredningsmannen eller utredningsmännen anmäla detta till regeringen.

Regeringens beslut

6 § Om anmälan gjorts enligt 5 § andra stycket skall regeringen avslå kommunens ansökan om stöd.

När regeringen emottagit berättelse och förslag som avses i 3 § tredje stycket skall kommunen föreläggas att ge besked om den godtar förslaget eller det ändrade förslag som regeringen kan besluta om.

Sedan kommunens svar kommit in skall regeringen fatta beslut i ärendet. Om sådan utredning som anges i 3 § inte har företagits skall regeringen snarast fatta beslut i ärendet.

7 § Om regeringen inte avslår kommunens ansökan om stöd skall regeringens beslut vara preliminärt och får innehålla

1. tillsättande av ett kontrollorgan för kommunen bestående av en eller flera personer,
2. uppdrag åt kontrollorganet att upprätta förslag till budget, däri inbegripet förslag till skattesats för den kommunala inkomstskatten, för kommunen för nästkommande budgetår,
3. erbjudande om statligt stöd på villkor som anges i beslutet.

Om beslut av riksdagen behövs för stödet till kommunen, skall beslutet innehålla förbehåll för riksdagens beslut.

8 § När kommunen har fattat beslut i överensstämmelse med de i regeringens preliminära beslut angivna villkoren och i förekommande fall riksdagen fattat beslut som behövs för stödet skall regeringen fatta slutligt beslut om stöd till kommunen.

Om kommunen inte godtar de i regeringens preliminära beslut angivna villkoren, skall regeringen fatta slutligt beslut om att kommunens ansökan avslås.

Kontrollorgan m.m.

9 § Kontrollorganet skall övervaka att kommunen iakttar de i regeringens slutliga beslut uppställda villkoren och till regeringen anmäla om villkoren inte följs.

Om villkoren inte iakttas kan regeringen återkalla sitt beslut om stöd till kommunen och besluta att stöd som utbetalats skall återkrävas. Regeringen får därvid besluta att återkravet skall verkställas genom att dras av från statsbidrag eller skattemedel som kommunen är berättigad till.

Kontrollorganet har rätt att från kommunen få alla uppgifter och det bistånd som behövs för arbetets fullgörande.

Mandattid och beslutsformer

10 § Utredningsmän och ledamöter av kontrollorgan utses av regeringen för viss tid. Uppdraget kan dock när som helst återkallas.

Om flera utredningsmän utses eller kontrollorganet har flera ledamöter än en utser regeringen en av dem att vara ordförande.

Som utredningsmännens eller kontrollorganets beslut gäller den mening som omfattas av de flesta. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Rättegångsbalkens bestämmelser om jäv mot domare gäller för utredningsman och ledamot av kontrollorgan.

Ersättning

11 § En utredningsman eller ledamot av kontrollorgan har rätt till ersättning av kommunen. Regeringen beslutar om ersättnings storlek.

Överklagande

12 § Kommunen får inte överklaga utredningsmannens eller utredningsmännens eller kontrollorganets beslut.

Om beslutet som avses i 4 § 3 har gått en enskild emot får denne överklaga beslutet hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ändring av villkor

13 § Regeringen får besluta om lättnad tills vidare i villkoren för det statliga stödet om det är motiverat med hänsyn till kommunens egna åtgärder för att sanera sin ekonomi.

Tvångsförvaltning

14 § Om en kommun för vilken förhållandena är sådana som anges i 1 § första stycket underlåter att söka statligt stöd eller kommunens ansökan avslås eller beslut om beviljande av stöd återkallas men regeringen finner att särskilda åtgärder behövs för att kommunens ekonomi skall kunna saneras, får regeringen efter hörande av kommunen förordna att kommunen skall ställas under tvångsförvaltning. Sådant förordnande skall innebära att ett av regeringen utsett kontrollorgan för viss angiven tid övertar alla eller vissa av de befogenheter och skyldigheter som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har enligt kommunallagen (1991:900).

De uppgifter som kontrollorganet skall överta enligt regeringens beslut om tvångsförvaltning bör i första hand vara sådana som avses i 3 kap. 9 §

första stycket 1-4 och 6 och andra stycket, samt 6 kap. 1-3 §§, 4 § 2 och 3, 5 och 6 §§ samt 8 kap. 6-10 och 15-21 §§ kommunallagen.

I fråga om villkor för statligt stöd som lämnats kommunen under tvångsförvaltning och återkrav av stödet gäller 9 §. Bestämmelserna i 10 och 11 §§ tillämpas på kontrollorgan som utses enligt första stycket.

15 § Om revision av kontrollorganets förvaltning med stöd av beslut enligt 14 § beslutar regeringen.

Bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900) om laglighetsprövning av fullmäktiges och nämnds beslut gäller också vid överklagande av beslut som kontrollorganet fattat vid utövande av kommunfullmäktiges eller kommunstyrelsens funktioner.

Vid tillämpning av sekretesslagen (1980:100) skall kontrollorganet vid utövande av kommunfullmäktiges eller kommunstyrelsens befogenheter anses som kommunal myndighet.

Betalningsordning

16 § När utredningsman eller utredningsmän eller kontrollorganet fattar beslut om utbetalning från kommunen skall i första hand tillses att de förpliktelser mot enskild som enligt lag åvilar kommunerna i riket blir fullgjorda. I andra hand skall betalas lön och annan ersättning till arbetstagare hos kommunen och till förtroendevalda som fullgör uppdragen på heltid eller en betydande del av heltid. Därefter betalas fordringar som sägs i lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m.m.

Landsting

17 § Vad som föreskrivs i denna lag om kommun, kommunfullmäktige och kommunstyrelse gäller också landsting, landstingsfullmäktige och landstingsstyrelse.

2. Förslag till
 Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 7 § regeringsformen¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

7 §

I riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

Med stöd av lag får regeringen för begränsad tid besluta om undantag från första stycket andra meningen för viss kommun.

¹Regeringsformen omtryckt 1994:1483.

3. Förslag till
Lag om ändring i kommunallagen
(1991:900)

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.
16 §¹

Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ.

Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

*Om överlämnande av vården
av en kommunal angelägenhet i
särskilt fall finns föreskrifter i
lagen (1996:000) om statligt
stöd till kommuner och landsting
med betalningssvårigheter.*

Om allmänhetens rätt att ta del av handlingar hos vissa kommunala företag finns bestämmelser i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100).

¹ Senaste lydelse 1994:691

4. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*4 §²

Vad som i denna paragraf sägs om kommun och kommunalskattemedel tillämpas också i fråga om landsting och landstingsskattemedel.

En kommun har rätt att under visst år (beskattningsåret) av staten uppbära preliminära kommunalskattemedel med ett belopp som motsvarar produkten av de sammanlagda beskattningsbara förvärvsinkomsterna i kommunen enligt skattemyndighetens beslut enligt 4 kap. 2 § taxeringslagen (1990:324) om taxering till kommunal inkomstskatt (skatteunderlaget) året före beskattningsåret, den skattesats som har beslutats för beskattningsåret och de uppräkningsfaktorer enligt tredje stycket som har fastställts i december året före beskattningsåret.

I december varje år skall regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, fastställa två uppräkningsfaktorer som skall svara mot den uppskattade procentuella förändringen av skatteunderlaget i riket. Den ena skall avse förändringen mellan andra och första året före beskattningsåret. Den andra skall avse förändringen mellan året före beskattningsåret och beskattningsåret.

Innan skattemyndigheten betalar ut kommunalskattemedel till kommunerna skall avräkning göras enligt 52 § uppbördslagen (1953:272), 12 § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare, 10 § lagen (1995:1516) om utjämningsavgift för kommuner och landsting och 2 § lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting. Vidare skall tillägg göras för bidrag enligt 10 § lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag till kommuner och landsting samt för bidrag enligt 1 och 2 §§ lagen (1995:1514) om generellt statsbidrag till kommuner och landsting. Det belopp som framkommer skall betalas ut med en tolfedel per månad den tredje vardagen räknat från den 17 i månaden, varvid dag som enligt 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid jämställs med allmän helgdag inte skall medräknas. År kommunens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfällena i månaderna

¹Lagen omtryckt 1973:437

²Senaste lydelse 1995:1519

januari och februari, skall utbetalningarna dessa månader grundas på samma belopp som utbetalningen i december månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får skattemyndigheten dock förordna att utbetalningen skall grundas på ett annat belopp. Om något av de belopp som utbetalningen i månaderna januari och februari grundats på inte motsvarar en tolfedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranleds av detta ske i fråga om utbetalningen i mars månad.

En slutavräkning av kommunalskattemedlen skall ske när den årliga taxeringen under året efter beskattningsåret har avslutats. Produkten av skatteunderlaget enligt den taxeringen och den skattesats som har beslutats för beskattningsåret utgör de slutliga kommunalskattemedlen. Om summan av dessa överstiger summan av de preliminära kommunalskattemedlen enligt andra stycket skall skillnaden betalas ut till kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året efter beskattningsåret. I motsatt fall skall skillnaden återbetalas av kommunerna med ett enhetligt belopp per invånare den 1 november året efter beskattningsåret. Utbetalning eller återbetalning skall göras i januari andra året efter beskattningsåret.

Om regeringen enligt lagen (1996:000) om statligt stöd till kommuner och landsting med betalningssvårigheter har beslutat att återkrav av stöd som lämnats enligt den lagen skall verkställas genom avdrag från statsbidrag eller skattemedel som en kommun är berättigad till skall, innan utbetalning görs enligt fjärde och femte stycket, avdrag och jämkning vidtas enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

1 Lagstiftning i andra länder

1.1 Allmänt

Endast i de nordiska länderna har förhållandena bedömts vara sådana att det finns skäl att ta med dem i en redogörelse för främmande lagstiftning i fråga om kommuner och landsting i betalningssvårigheter.

I Norge, Finland och Island, finns lagstiftning som reglerar hur stat respektive kommun skall agera när en kommun inte längre kan klara sin ekonomi. Länderna har byggt upp sitt regelverk på olika sätt men grunden för lagstiftningen är densamma. Danmark har ingen särskild lagstiftning, utan har i stället regler om när kommuner får uppta lån och regler om kommunens likviditet.

1.1.1 Norge

I kommunallagen den 25 september 1992 finns bestämmelser om kommuners rätt att uppta lån. Kommundepartementet skall enligt bestämmelsen i 9 kap. 50 § punkt 6 godkänna att en kommun får uppta ett lån. Enligt bestämmelsen i 51 § punkt 2 skall departementet även godkänna att en kommun ställer garanti (borgen) för någon annans ekonomiska förpliktelser. En kommun kan enligt 55 § inte försättas i konkurs eller uppta ackordsförhandlingar enligt bestämmelserna i konkurslagen.

Kommunfullmäktige skall enligt 56 § punkterna 1 och 2, när en kommun inte kan betala förfallna skulder och detta inte beror på svårigheter som är helt tillfälliga, besluta om betalningsinställelse. Meddelande om beslutet skall skickas till Kommundepartement.

Departementet skall då snarast utse en tillsynsnämnd för kommunen enligt bestämmelserna i 56 § punkt 4. Enligt dessa bestämmelser skall en tillsynsnämnd bestå av en förtoendevald i kommunen (ordföranden) och en anställd i kommunen (kanslichefen) samt tre eller flera medlemmar som utses av departementet. Nämnden anses utgöra ett statligt organ (prop. 1991/92:42 s. 298). Nämnden skall enligt bestämmelserna i 57 § godkänna utbetalningar under den tid som betalningsinställelsen gäller samt utarbeta en ny ekonomiplan och årsbudget för kommunen. Av paragrafen framgår vidare vilka betalningar som nämnden främst bör tillgodse. Kommunfullmäktige skall enligt 58 § punkt 1 yttra sig över

tillsynsnämndens förslag till plan och budget. Den nya ekonomiplanen och årsbudgeten skall vidare godkännas av departementet (58 § punkt 2).

Betalningsinställelsen upphör och nämnden upplöses enligt bestämmelserna i 58 § punkt 3 när Kommundepartementet har godkänt ekonomiplanen och årsbudgeten. Departementet utövar därefter uppsikt över kommunen under de tre följande åren genom att godkänna ekonomiplaner och ändringar i dessa. Vidare kan departementet göra ändringar i ekonomiplaner och årsbudgetar när departementet finner det nödvändigt med hänsyn till kommunens framtida ekonomi (58 § punkt 4).

1.1.2 Finland

I Finland finns en särskild lag om tryggnad av kommunens verksamhet och nödvändig basservice för invånarna. Lagen är tidsbegränsad och gäller till utgången av år 1996. Syftet med lagen är enligt 1 kap. 1 § att genom statligt stöd säkerställa möjligheter för en kommun som råkat i ekonomiska svårigheter att för invånarna ordna den nödvändiga basservicen och att kommunen skall klara sina ekonomiska förpliktelser. Vidare skall lagen förhindra att kommunalskatten under en längre tid är högre än i andra kommuner.

En kommun har enligt propositionen ekonomiska svårigheter när summan av dess lån per invånare och kostnaderna för lånen är två till tre gånger högre än genomsnittet i kommunerna, när driftsekonomi visar underskott eller när skatten är högre än genomsnittet.

En kommun som har ekonomiska svårigheter får, enligt bestämmelserna i 2 kap. 2 §, ansöka hos staten om räntestöd och konsolideringslån. Ansökan skall enligt 3 § bl.a. innehålla en av fullmäktige godkänd plan för stabilisering av kommunens ekonomi. Statligt stöd skall, enligt bestämmelserna i 8 §, användas för amortering av skulder. Kommunen får således inte använda stödet till konsumtionsutgifter eller till nya investeringar. Inrikesministeriet övervakar enligt 9 § att detta följs. Om en kommun lämnat felaktiga uppgifter i sin ansökan eller hemlighållit väsentliga omständigheter eller grovt försummat att verkställa de stabiliseringsåtgärder som angivits i ansökan får ministeriet enligt 10 § avbryta utbetalningar av beviljat räntestöd och lån.

När en kommun inte längre kan klara av sina skyldigheter får inrikesministeriet besluta att inleda en kommunutredning enligt bestämmelserna i 3 kap. 11 §. En sådan får inledas efter ansökan av kommunen men kan också inledas efter beslut av ministeriet. Enligt 12 § får en kommunutredning inledas oberoende av huruvida en kommun har beviljats statligt räntestöd eller konsolideringslån. Kommunutredarens arbetsuppgifter är bl.a. att utarbeta en plan för stabilisering av ekonomin (13 och 14 §§). Utredaren får vidare bl.a. förbjuda verkställighet av ett beslut om det bedöms försvåra stabilisering av kommunens ekonomi.

Kommunutredarens verksamhet övervakas av inrikesministeriet enligt 16 § och utredaren arbetar som en statlig tjänsteman (prop. om förslag till lag om tryggnad av kommunens verksamhet och nödvändig basservice för invånarna s.14).

1.1.3 Island

I Island regleras statens förhållande till kommunerna i kommunallagen. I 8 kap. om kommuners finanser behandlas vissa åtgärder som staten kan vidta mot kommunerna.

När en kommun har sådana ekonomiska svårigheter att den inte kan fullfölja sina åtaganden skall Socialdepartementet informeras enligt bestämmelsen i 8 kap. 90 § första stycket. Departementet skall omedelbart inleda en undersökning av kommunen (90 § tredje stycket). Om den ekonomiska situationen är sådan att kommunen inte kan klara av sina obligatoriska uppgifter m.m. får departementet bevilja kommunen bidrag eller lån ur fonden för kommunala utjämningsbidrag enligt bestämmelserna i 90 § fjärde stycket. Departementet får ställa villkor för att en kommun skall erhålla lån eller bidrag. Departementet kan även godkänna att kommunen höjer kommunalskatten eller ålägga kommunen att höja kommunalskatten enligt 90 § femte stycket.

Om en kommuns ekonomiska åtaganden är så stora att ingen förbättring kan väntas inom en nära framtid får departementet besluta, enligt bestämmelserna i 91 § första stycket, att en ekonomisk nämnd skall sköta kommunens ekonomi. Innan kommunen fräntas sin rätt att sköta sin ekonomi, skall departementet enligt 91 § andra stycket ge kommunen möjlighet att, inom sex månader, själv förbättra sin ekonomiska situation. Enligt 91 § fjärde stycket får en kommun hos domstol ansöka om att departementets beslut skall förklaras ogiltigt.

Den ekonomiska nämnden består av tre medlemmar, varav en utses av kommunförbundet (92 § första stycket). Den har till uppgift att bl.a. överta skötseln av kommunens ekonomi och inga utbetalningar får ske utan dess godkännande enligt bestämmelserna i 93 § första stycket. Nämnden skall utreda kommunens finanser samt upprätta budget för de två kommande budgetåren enligt 93 § tredje stycket. För att betala kommunens skulder får nämnden enligt 94 §, med departementets godkännande, avyttra kommunens egendom.

I 96 § anges att departementets beslut om ekonomiskt styre upphör att gälla när kommunens ekonomi bedöms vara acceptabel.

1.1.4 Danmark

I den danska kommunallagen finns bestämmelser om kommunernas ekonomiska befogenheter (5 kap.). Alla kommuner i Danmark övervakas av en tillsynsmyndighet enligt bestämmelserna i 6 kap. 47 och 48 §§. Amtskommunerna (vilka motsvarar landsting) och vissa av de större kommunerna övervakas av inrikesministeriet. Övervakningen av resterande kommuner sköts av ett övervakningsråd bestående av amtmannen (landshövdingen) och fyra valda representanter från kommunerna. Dess avgöranden får, på begäran av en kommun eller medlem i övervakningsrådet, prövas av inrikesministern.

Det finns också en särskild förordning som reglerar kommunernas rätt att uppta lån m.m. Enligt förordningen gäller som utgångspunkt att kommuner inte får uppta lån. För amtskommunerna gäller denna regel nästan utan undantag. För primärkommunerna finns en rad undantag som i huvudsak gäller möjligheter för kommunerna att uppta lån till investeringar inom den s.k. försörjningssektorn, såsom el-, gas-, vatten-, avlopps- och försörjning.

För att göra det möjligt för kommunerna att klara likviditetsproblem får kommunerna i viss mån använda sig av en kassakredit. Utnyttjandet får ske på så sätt att kassakrediten i genomsnitt under en tolv månadersperiod uppvägs av en positiv likviditet.

En kommun får hos inrikesministern ansöka om dispens från låne-reglerna. En bedömning av kommunens ansökan görs med hänsyn till ändamålet med lånet och kommunens ekonomi.

När en kommun t.ex. har meddelats en dispens från likviditetsreglerna kan ministeriet meddela vissa villkor för dispensen. Det kan t.ex. vara att kommunen de tre följande åren är skyldig att se till att likviditeten uppnår en viss storlek. Om anledningen till att kommunen får dispens med villkor är att kommunen har likviditetssvårigheter, beskrivs ministeriets beslut i dagligt tal som att kommunen är "satt under administration".

2 Allmän motivering

2.1 Grundlagsfrågor

Någon uppgift att göra en analys av behovet av lagstiftning för fall av kommunal oförmåga att betala skulder ingår inte i utredningsuppdraget. Med kommun avses i det följande även landsting. Utredningsarbetet har därför utgått från att detta behov föreligger och har koncentrerats till problem som är av konstitutionell art och som i övrigt rör utformningen av en lagstiftning av det slag som utredningsdirektiven förutsätter.

När fysiska personer eller privaträttsliga juridiska personer inte förmår fullgöra sina betalningsförpliktelser har borgenärerna utvägen att påkalla ett exekutivt förfarande. Hur det ställer sig när gäldenären är en offentligrättslig person, såsom en kommun, är en omdiskuterad fråga. Specialexekution eller utmätning är måhända inte otänkbar under vissa omständigheter och i viss egendom men denna exekutionsform torde vara av mindre intresse för de problem som har föranlett utredningen.

Generalexekutionen eller konkursen är det exekutiva förfarande som skulle kunna erbjuda en lösning. Det kan genast konstateras att konkurslagens regler inte är utformade för att passa en borgenärskrets sådan som den som en kommun har. Flertalet av en kommuns borgenärer har offentligrättsliga anspråk vilkas storlek och varaktighet inte kan relateras till en viss tidpunkt sådan som dagen för konkursbeslutet vilken i allmänhet är avgörande för rätten till utdelning i konkurs. Det kan hänvisas till sådana anspråk som gäller undervisning i grundskolan, barnomsorg, socialbidrag, sjukvård m.m.

Jag går inte närmare in på frågan om de rättsliga möjligheterna att utnyttja privaträttens exekutionsregler gentemot en kommun utan hänvisar till litteraturen i ämnet (se Riberdahl i Svensk Juristtidning 1992 s. 209 ff och där i gjorda hänvisningar).

Den vanliga uppfattningen och den som får antas ligga till grund för utredningsuppdraget är att kommuner inte kan försättas i konkurs. Den erfarenhet som gjorts i fråga om kommunal betalningsoförmåga ger vid handen att insatser från statens sida behövs för att lösa problemen. Det gäller alltså att finna former för en förutsebar hantering av uppkommande fall av kommunalt obestånd.

Som översikten i det föregående utvisar finns regler för sådana fall i utländska rättssystem. Någon direkt förebild för svensk del torde inte vara

att hämta från de utländska exemplen. Skälen härtill är av olika slag. Ett hänger samman med den vikt som regeringsformen tillmäter den kommunala självstyrelsen som ett element i förverkligandet av den svenska folkstyrelsen.

Utöver portalstadgandet i 1 kap. 1 § som bl.a. innehåller att all offentlig makt utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse finns i regeringsformen en materiell bestämmelse om kommunernas ställning i 1 kap. 7 §, som säger att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Enligt 1 kap. 8 § som handlar om rättsskipning och offentlig förvaltning finns det statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Bestämmelsen i 1 kap. 7 § regeringsformen om att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar har inte ansetts hindra att kommunallagen (1991:900) innehåller regler om att vidsträckt beslutanderätt tillkommer eller kan delegeras till kommunstyrelsen eller andra kommunala nämnder. Kommunal beslutanderätt kan också, efter beslut av kommunfullmäktige, delegeras till privaträttsliga juridiska personer eller enskilda individer. Stödet för kommunallagstiftningen finns i 8 kap. 5 § regeringsformen, som säger bl.a. att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag. En bestämmelse om att förvaltningsuppgift kan delegeras till enskilda juridiska och fysiska personer finns i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen, som föreskriver att, om uppgiften innefattar myndighetsutövning, delegationen skall ske med stöd av lag. Till sistnämnda bestämmelse om lagstöd för delegation av uppgift som innefattar myndighetsutövning hänvisas i 3 kap. 16 § kommunallagen. Sistnämnda paragraf innehåller huvudreglerna om kommunfullmäktiges rätt att delegera uppgifter till organ utanför den kommunala organisationen. Fastän paragrafen placerats under rubriken "Kommunala företag" i lagen har den en generell innebörd (se Bohlin: Kommunalrättens grunder s. 56 ff).

Det är tydligt att ett visst mått av begränsning i den beslutanderätt som tillkommer de kommunala organen enligt regeringsformen och kommunallagen är ofrånkomlig, om dessa organ skött kommunens ekonomi på sådant sätt att statliga insatser behövs för att sanera denna ekonomi. Att den kommunala självbestämmanderätten är underkastad begränsningar förutsattes vid regeringsformens tillkomst; se framställningen i Holmberg-Stjernquist: Grundlagarna s. 41 ff. I sistnämnda framställning (s. 43) uttalas att ett så oprecist begrepp som "den kommunala självstyrelsen" är föga ägnat att göras till föremål för en rättslig tolkning, varvid en hänvisning görs till samma arbete s. 20. På detta ställe återfinns uttalandet att generellt talat föreskrifterna i 1 kap. regeringsformen inte i

samma utsträckning som föreskrifterna i de andra kapitlen torde kunna betraktas som bindande rättsregler.

Frågan om hur stora begränsningar som kan göras i kommunernas fria beslutanderätt utan att grundlagsreglerna om den kommunala självstyrelsen träds för nära har debatterats särskilt i fråga om den kommunala beskattningsrätten (se t.ex. SOU 1977:78 s. 431 ff). Riksdagen har som bekant ansett det möjligt att begränsa det kommunala skatteuttaget under kortare tid (SFS 1990:608, 1992:672). En permanent statlig reglering av skattesatserna inom kommunerna har dock inte på allvar övervägts (prop. 1989/90:150 bil. 4 s. 13).

När det gäller friheten för kommunerna att besluta i andra angelägenheter än skatteuttag är bestämmelsen i 1 kap. 7 § regeringsformen om att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar av en mera precis karaktär än föreskriften i samma paragraf att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Bestämmelsen om beslutanderätten utpekar ett visst organ som det som är utrustat med denna rätt men har dock som nämnts inte hindrat att kommunallagen innehåller en reglering som innebär att fullmäktige beslutar i frågor av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen och att beslutanderätten i övrigt delegeras till kommunstyrelsen eller andra nämnder eller till juridiska eller fysiska personer utanför kommunen.

Den tidigare kommunallagen (1977:179) innehöll i sin ursprungliga lydelse föreskrifter om inskränkningar i den kommunala beslutanderätten på så sätt att beslut om upptagande av lån och om ingående av borgen i viss utsträckning fordrade regeringens medgivande utan att dessa föreskrifter ansågs stridande mot 1 kap. 7 § regeringsformen.

Ett utrymme för lagstiftning som i viss omfattning begränsar den kommunala självstyrelsen torde alltså finnas. Frågan är hur stort detta utrymme är. Om den kommunala självstyrelsen i en kommun handhåfts på ett sådant sätt att kommunen blivit ur stånd att fullgöra sina förpliktelser bör det ligga i kommunfullmäktiges befogenhet att underkasta kommunen vissa villkor som ställs upp för att staten skall bistå kommunen i ekonomiskt avseende. Inskränkningar i den kommunala beslutanderätten som vilar på kommunens eget beslut bör inte anses stå i strid med grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen.

Huvudprincipen för kommunal budgetsanering med statligt stöd bör vara att den bygger på frivillighet från kommunens sida. En medverkan av utomstående som utövar ett slags tillsyn över den kommunala verksamheten är dock en förutsättning för statliga insatser i rekonstruktionsarbetet. En fråga är då om en sådan tillsyn kan åvägabringas inom ramen för kommunens egen beslutsbefogenhet.

Som förut anförts har en kommun rätt att delegera beslutanderätt till enskilda personer. Om delegationen görs med stöd av lag gäller detta även såvitt avser myndighetsutövning. Någon delegation till statlig myndighet är däremot inte tillåten. Exempel finns dock på åtskilliga av statliga

myndigheter utsedda personer med uppgifter, som är reglerade i lag och författning, utan att dessa personer betraktas som myndigheter. De anses i stället som självständiga uppdragstagare, detta även om de anförtrotts uppgifter som innefattar myndighetsutövning (se Corell m.fl.: Sekretesslagen, 3 uppl. s. 80 f och Petrén-Ragnemalm: Sveriges grundlagar s. 395).

Om utgångspunkten för en lagreglering av förutsättningar och villkor för statligt stöd till kommuner i ekonomiskt trångmål är att kommunen själv tar initiativet, blir frågan vilka kommunala beslutsbefogenheter som måste kunna delegeras och till vem det skall göras.

Såväl under ett utredningsskede efter en ansökan från kommunen om statligt stöd som när saneringsarbetet med stöd av statliga insatser bedrivs kan det behövas att ett organ som utses av regeringen får fullgöra uppgifter som hör till den kommunala beslutanderätten. Detta skulle kunna ske genom att kommunen delegerar beslutsrätt till en eller flera av regeringen utsedda enskilda personer. Det kan naturligtvis diskuteras om den omständigheten att sådana personer är utsedda av regeringen och har rapporteringsskyldighet till regeringen gör dem till myndigheter.

Som förut antytts finns åtskilliga av domstol eller annan myndighet utsedda personer som har offentligt reglerade uppgifter och som står under tillsyn av myndigheter utan att dessa personer anses som myndigheter. Som exempel har nämnts förmyndare, gode män och notarius publicus. Även konkursförvaltare torde höra till dessa (jfr Welamson: Konkurs, 8 uppl. s. 52). Till och med en av regeringen utsedd uppdragstagare som dispatchören, för vilken bestämmelser finns i lag och regeringen utfärdat instruktion, har ansetts höra till denna krets, även om detta ställningstagande numera får anses tveksamt (Corell m.fl. a.a. s. 81).

Slutsatsen av det anförda bör bli att kommuner som söker statligt stöd kan delegera beslutanderätt till enskilda personer som av regeringen utsetts att vara utredningsmän eller kontrollorgan och att dessa personer inte blir att betrakta som statliga myndigheter utan får ses som självständiga uppdragstagare. Det förhållandet att en sådan uppdragstagare vid tillämpning av sekretesslagen under vissa omständigheter kan ha samma skyldighet att iaktta sekretess som en tjänsteman vid en myndighet torde inte inverka på möjligheten för kommunen att med stöd av 3 kap. 16 § kommunallagen delegera beslutanderätt. Däremot är det inte möjligt för en kommun att delegera beslutanderätt till en statlig myndighet, såsom länsstyrelse, kronofogdemyndighet el.dyl.

Om bedömningen likväl skulle utfalla så att utredningsmän och kontrollorgan är att anse som statliga myndigheter bör i kommunallagen öppnas möjlighet för en kommunal delegation av beslutanderätt till dem. Det kan lämpligen ske genom att i 3 kap. 16 § tillfogas ett stycke med hänvisning till lagen om statligt stöd till kommuner och landsting med betalningssvårigheter för det särskilda fall av delegation som den lagen handlar om.

Vare sig utredningsmän och kontrollorgan är att anse som enskilda eller som myndigheter torde de vara underkastade tillsyn av Justitieombudsmännen och Justitiekanslern, se lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn. Denna tillsyn gäller dock endast såvitt avser myndighetsutövning om utredningsmän och kontrollorgan anses som enskilda.

De uppgifter som bör åvila de av regeringen utsedda personerna är dels sådana som är av förslagskaraktär och där det egentliga beslutet fattas av kommunens fullmäktige, låt vara att ett visst tvångselement ligger bakom det kommunala beslutet.

I andra fall kan ett direkt beslutsfattande på kommunens vägnar behöva ankomma på personer som fått delegation av kommunen. Detta gäller främst bestämmande av den ordning i vilken fordringar mot kommunen skall betalas. Beslut av detta slag torde även innefatta myndighetsutövning, dvs. "utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförligt förhållande" gentemot enskild varmed också kan avses kommun (Petrén-Ragnemalm a.a. s. 278 ff och 283).

Utredningsuppdraget omfattar även det fall att en kommun har en ekonomi som behöver saneras men ändå inte vidtar erforderliga åtgärder eller begär stöd av staten. För detta fall kan kommunens egen medverkan i form av delegationsbeslut inte påräknas. Det erfordras då ett regeringsbeslut om att centrala delar av den kommunala beslutanderätten, däri inbegripet beslut om beskattningen, skall tas över av organ som inte utsetts av kommunen själv. Ett sådant överförande av kommunal beslutanderätt kan inte anses förenligt med nuvarande reglering av den kommunala självstyrelsen i regeringsformen.

Ett undantag från föreskriften i 1 kap. 7 § första stycket regeringsformen att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar behövs om lagstiftningen skall innehålla regler om regeringsingripande mot kommuner som inte själva medverkar till saneringsåtgärder. Undantaget bör utformas så att ett regeringsbeslut om tvångsförvaltning enligt lagstiftning härom skall vara inriktat på en bestämd kommun och avse en begränsad tidsperiod.

I det föregående har inte alla frågor av konstitutionell natur i samband med den tilltänkta lagstiftningen behandlats. De kommer att tas upp i det följande i avsnittet om lagstiftningens huvudpunkter och i författningskommentaren.

3 Huvudpunkterna i lagförslaget

3.1 Frivillig ekonomisänering

Lagen bör inledas med att förutsättningarna för att en kommun skall kunna vända sig till staten med begäran om hjälp att sanera den kommunala ekonomin anges.

Den anledning till kommunala betalningssvårigheter som den hittillsvarande erfarenheten visat på har främst haft samband med kommunens borgen för kommunala bostadsföretags förbindelser. Oförmåga att betala ränta och amortering på lån och infria borgen kan även framgent antas träda i förgrunden när det gäller ursprunget till kommunala betalningssvårigheter. Även förpliktelser av annat ursprung kan dock tänkas ge anledning till sådana svårigheter. Som exempel kan nämnas betalningsförpliktelser som hänger samman med större entreprenader för kommunens räkning.

Som ytterligare förutsättning för att kommuner skall få vända sig till staten bör lagen ange att kommunen gjort alla rimliga ansträngningar för att lösa sina problem. Bland åtgärder som bör ha försökts kan nämnas överenskommelser med kreditgivare om lindring i kreditvillkor och försäljning av kommunala tillgångar. Även utrymmet för skattehöjning och för höjning av taxor och avgifter i den kommunala verksamheten bör naturligtvis ha övervägts.

Det statliga stödets natur är inte närmare reglerat i lagförslaget. De stödformer som närmast kommer i åtanke är av ekonomiskt slag såsom lån, statlig garanti eller bidrag. Även stöd i annan form kan tänkas. Sålunda kan personellt stöd genom expertis av olika slag komma att övervägas.

3.1.1 Ansökan och utredning

När det gäller själva ansökningsförfarandet bör huvuddragen anges i lagen. Ansökan bör göras hos regeringen och innehålla redogörelse för kommunens ansträngningar att på egen hand komma till rätta med sina ekonomiska svårigheter. Det måste anses angeläget att kommunen när den vänder sig till staten själv har gjort en bedömning av hur kommunens ekonomi skall kunna saneras med hjälp av ett statligt stöd, av hur stort

detta stöd behöver vara och i vilken form det bör utgå. Det bör även krävas att kommunens ansökan om statligt stöd innehåller en plan för saneringen av kommunens ekonomi. Statens stöd till kommunen skall normalt återbetalas när förutsättningar härför föreligger. Ansökningen bör därför om möjligt ange i vilken ordning kommunen avser att återbetala lämnat stöd. Kommunen skall naturligtvis vara skyldig att på begäran av regeringen lämna de ytterligare uppgifter som behövs för prövning av kommunens ansökan.

Ytterligare detaljer i fråga om förfarandet kan regeringen utfärda i form av verkställighetsföreskrifter med stöd av 8 kap. 13 § 1 regeringsformen.

Om de upplysningar som en kommun lämnat inte är tillräckliga för att regeringen skall kunna ta ställning till ansökan, bör denna avvisas utan att regeringen går in i saklig prövning. Om läget bedöms så allvarligt att tvångsförvaltning anses nödvändig, får regeringen gå vidare enligt reglerna om tvångsförvaltning, varom mera i det följande.

När utredningsläget är sådant att en prövning av kommunens ansökan bedöms möjlig, kan det tänkas att regeringen omedelbart kan ta ställning till denna. Det kan också förekomma att ytterligare utredning behövs. Regeringen bör i sådana fall kunna tillsätta en eller flera utredningsmän för ändamålet. Uppgifterna för utredningsmän skall vara att ytterligare utreda kommunens ekonomiska ställning och att gå vidare med de ansträngningar som skall ha gjorts av kommunen själv för att förbättra den kommunala ekonomin. Utredningsmän skall därför kunna förhandla med kreditgivare och föreslå ytterligare åtgärder som försäljning av tillgångar och höjning av skatt och taxor. Slutligen skall utredningsmännen eller utredningsmännen bedöma behovet av och formen för statligt stöd till kommunen och överväga de villkor som kommunen skall ha att iakttä för att komma i åtnjutande av stöd.

Det är viktigt att påpeka att några kommunala beslutsfunktioner inte överförs genom att utredningsmän tillsätts. Kommunen kan besluta i överensstämmelse med förslag från utredningsmännen, avslå förslagen eller underlåta att fatta beslut med anledning av dessa.

3.1.2 Villkor för stöd

En viktig uppgift för den eller dem som har uppdrag som utredningsman är att föreslå villkoren för stöd till kommunen. Givetvis bör bland dessa villkor ingå sedvanliga kreditvillkor i fråga om ränta och amortering m.m. när stödet har form av lån och återbetalningsregler för stöd i annan form. För att en sanering av den kommunala ekonomin skall kunna genomföras framgångsrikt krävs emellertid särskilda åtgärder.

Ett kontrollorgan bör tillsättas till vilket kommunen överlämnar uppgifter genom delegation enligt vad som föreslagits i föregående avsnitt.

Kontrollorganet bör kunna verka styrande i fråga om kommunens budget. Ett villkor för stöd skall därför kunna vara att kommunen antar budget i huvudsaklig överensstämmelse med förslag av kontrollorganet, detta även i vad gäller skattesats för budgetåret. Budgetförslaget skall också innehålla förslag om ändring av taxor och avgifter som behövs för saneringen av kommunens ekonomi. Beslut i budgetfrågan fattas dock av kommunens fullmäktige efter beredning i enlighet med kommunallagens regler.

Det kan invändas att kommunens rörelsefrihet på detta sätt blir åtskilligt begränsad och att den kommunala självstyrelsen blir illusorisk. Det måste dock påpekas att det är kommunens egen misskötsel av ekonomin som lett till att kommunen kommit i en situation då den kommunala beslutanderätten de facto blir inskränkt. Kommunen har också det slutliga avgörandet i sin hand. Om kommunen vill göra mera betydande avvikelser från kontrollorganets budgetförslag eller föredrar att inte alls beakta det, står detta kommunen fritt, låt vara att sanktioner kan inträda i form av återkallat beslut om stöd och av återkrav av redan utbetalat stöd. Hotet om tvångsförvaltning i särskilt allvarliga fall finns också. Till frågor om sanktioner och tvångsförvaltning återkommer framställningen.

I villkor för stöd bör kunna ingå att den kommunala beslutanderätten i vissa delar delegeras till kontrollorganet. Detta bör gälla i fråga om villkor för utbetalningar som skall göras av kommunen. Uppfattningen att en kommun inte kan försättas i konkurs vilar bl.a. på att de förpliktelser som kommunerna har mot medborgarna enligt särskilda lagar inte låter sig behandla enligt reglerna för bevakning av fordringar och utdelning i konkurs. Det kommunala obeståndet kännetecknas också av att huvuddelen av inkomsterna, skatteintäkter, inflyter i vanlig ordning. En motsvarighet till konkursförvaltningen behövs dock för fordringar av annat slag än de som beror på föreskrifter i lagar om skyldigheter mot medborgarna av nyss angivet slag. En närmare behandling av denna fråga finns i det följande.

Som villkor för statsstödet bör vidare kunna föreskrivas att kommunen beslutar om att upptagande av lån, ingående av borgen och anskaffning av anläggningstillgångar skall vara beroende av regeringens godkännande. En sådan underställningsplikt torde inte utgöra något intrång i den kommunala självstyrelsen, sådan denna är att uppfatta enligt regeringsformen. Ännu 1977 års kommunallag (1977:179) innehöll föreskrifter om underställning av vissa beslut om upptagande av lån och ingående av borgen. Dessa bestämmelser upphävdes genom lag 1979 (1979:236). Inte i någotdera lagstiftningsärendet ifrågasattes reglernas förenlighet med principen om kommunal självstyrelse. Det bör inte möta något hinder att, efter beslut av kommunen, underställning återkommer som kommunalrättsligt institut med tillämpning på inte bara beslut om lån och borgen utan även investeringsbeslut.

3.1.3 Beslutsgången

Krav på kommunala beslut som nu beskrivits bör i princip endast uppställas som villkor för regeringens beslut om statligt stöd till kommunen. Det kan dock tänkas att det finansiella läget för kommunen är så prekärt att övervakning av låne-, borgens- och investeringsbeslut samt av kommunens utbetalningar införs redan under utredningsskedet innan regeringen fattat slutligt beslut. Utredningsmannen eller utredningsmännen bör därför få rätt att hos kommunen begära att kommunen fattar beslut om att upptagande av lån, ingående av borgen eller investering i anläggningstillgången skall vara beroende av regeringens godkännande. Vidare bör kommunalt beslut kunna begäras om att kommunens utbetalningar ställs under utredningsmannens eller utredningsmännens kontroll. Kommunen kan även i detta fall vägra att fatta beslut i enlighet med den gjorda begäran. Påföljden härav bör bli att kommunens ansökan om stöd avslås av regeringen.

I fråga om den vidare gången när utredningsman eller utredningsmän har tillsatts bör gälla följande. Utredningsmannen eller utredningsmännen avger berättelse över sitt arbete med förslag i fråga om statligt stöd och villkor härför till både kommunen och regeringen.

Om kommunen förklarar sig godta förslaget skall regeringen fatta ett preliminärt beslut i ärendet. Eftersom det i detta läge kan antas att förslaget kommer att genomföras, bör kontrollförfarandet initieras redan nu. För detta ändamål bör regeringen tillsätta ett kontrollorgan bestående av en eller flera personer. Den som varit utredningsman kan få uppdrag som ledamot av kontrollorganet men det kan också bli fråga om nya personer. Några kvalifikationskrav för ledamot av kontrollorgan bör inte uppställas i lagen. Uppdraget som ledamot av kontrollorgan bör vara tidsbegränsat men när som helst kunna återkallas.

Kontrollorganets uppgifter sedan regeringen fattat slutligt beslut om stöd till kommunen behandlas i det följande. I de villkor som kan komma att ställas för statligt stöd kan ingå att kommunen skall åtaga sig att upprätta budget i huvudsaklig överensstämmelse med förslag av kontrollorganet. Redan i det preliminära beslutet bör därför kontrollorganet få i uppgift att upprätta förslag till budget, däri inbegripet förslag till skattesats för den kommunala inkomstskatten för det budgetår som följer närmast efter det då regeringens beslut fattas.

Regeringens beslut skall uppta ett erbjudande till kommunen om statligt stöd på angivna villkor. Beroende på omständigheterna kan hela den uppsättning av villkor som angivits i det föregående utnyttjas eller endast vissa av dessa villkor.

Frågan om vilka anslag som skall utnyttjas för statligt ekonomiskt stöd till kommuner på obestånd tillhör inte utredningsuppdraget. Det får emellertid förutsättas att riksdagsbeslut kan behövas antingen det gäller anslagsfrågor eller stödformer och med dessa förenade villkor. Det kan

inte uteslutas att tillräckligt riksdagsmandat inte föreligger vid tiden för regeringens preliminära beslut om statligt stöd till en viss kommun. Det preliminära beslutet bör i sådant fall innehålla ett förbehåll för riksdagens beslut.

När kommunen har tagit ställning till regeringens erbjudande i det preliminära beslutet är det dags för regeringen att fatta ett slutligt beslut. Om kommunen inte godtar de erbjudna villkoren skall kommunens ansökan om stöd avslås. Denna regel behöver inte utesluta att jämkningar kan göras i erbjudandet på hemställan av kommunen. Huvudfallet bör dock vara att kommunen accepterar erbjudandet och fattar de beslut som krävs enligt de erbjudna villkoren.

Vad särskilt gäller beslut i budgetfrågan uppställer kommunallagen i 8 kap. vissa tidsfrister och andra begränsningar för budgetbehandlingen. Bestämmelserna i 8 kap. 9 § kommunallagen om möjligheter till uppskov med budgetens fastställande till december året före budgetåret torde dock ge tillräckligt utrymme (jfr Regeringsrättens årsbok 1983:2:80). Däremot blir det inte möjligt att under ett budgetår fastställa en ny budget och ny skattesats för samma år (Regeringsrättens årsbok 1991:64).

3.1.4 Kontroll m.m.

Sedan regeringens slutliga beslut fattats blir det kontrollorganets uppgift att övervaka att villkoren för det beslutade stödet iakttas av kommunen och att till regeringen anmäla om villkoren inte följs. Om det finns anledning att tro att rättelse kan åstadkommas utan anmälan till regeringen bör kontrollorganet verka för en sådan rättelse innan kontrollorganet vänder sig till regeringen.

Om kommunen inte iakttar föreskrivna villkor, antingen det gäller fattande av beslut eller åtgärder av faktisk art såsom betalning av ränta och amortering eller dylikt, bör regeringen kunna återkalla beslutet om stöd till kommunen och besluta om att redan utbetalat stöd skall återkrävas. Särskilda regler bör finnas för verkställighet av återkravet. Detta bör sålunda kunna dras av från statsbidrag som kommunen är berättigad till. Den kommunala inkomstskatten uppbärs av statliga myndigheter enligt uppbördslagen (1953:272). Skatten för ett visst år redovisas till kommunen nästföljande år och utbetalas enligt 4 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m. Det bör vara möjligt att återkräva utbetalat stöd genom avdrag på den fordran på skattemedel som tillkommer kommunen enligt bestämmelserna härom. Något ingrepp i den beskattningsmakt som 1 kap. 7 § regeringsformen tillerkänner kommunerna kan inte anses föreligga. Kommunens fordran mot staten på skatt som staten uppburit för kommunens räkning är en förmögenhetstillgång som bör kunna tillgripas för kvittning mot den skuld som uppkommit genom återkravet. En föreskrift

om sådan kvittning bör tas in i den föreslagna lagen och i lagen (1965:269). Förslaget till ändring i sistnämnda lag har utformats som en delegation till regeringen att besluta om sättet för avdrag från fordran på skatt eller bidrag som tillkommer kommunen. Delegationen till regeringen kan inte anses stå i strid med delegationsförbudet i 8 kap. 13 § andra stycket regeringsformen i fråga om föreskrifter som avser den kommunala beskattningen. Frågan gäller inte sättet för skattens utdebitering hos de skattskyldiga utan sättet för uttagande av en statlig, lagligt reglerad fordran (jfr Holmberg-Stjernquist a.a. s. 291 f och prop. 1973:90 s. 306 och 321).

Arbetet med sanering av kommunens ekonomi kan komma att visa sig framgångsrikt och leda till att kommunen själv medverkar effektivt för att få sin ekonomi på fötter. Det kan då vara onödigt att upprätthålla alla villkor för det beviljade statsstödet. Så t.ex. kan beslutsfunktioner som överförts på kontrollorganet återgå till de kommunala organen. Kontrollorganet kan visa sig obehövt. Regeringen bör därför ha en möjlighet att bevilja lättnad i villkoren. Ett beslut härom bör dock endast gälla tills vidare och när som helst kunna helt eller delvis tas tillbaka om förhållandena påkallar det. Reglerna om återkallande av stödbeslut och om återkrav vid bristande villkorsuppfyllelse ändras inte av att lättnad i villkoren beviljats. De särskilda formerna för verkställighet av återkrav kan bli av stor betydelse för fall av bristande uppfyllelse av kvarstående villkor t.ex. ifråga om återbetalning och ränteerläggande när lättnad i andra villkor har beviljats.

3.2 Tvångsförvaltning

Huvudprincipen för den tilltänkta lagstiftningen skall som flera gånger påpekats vara att saneringen av en kommunal ekonomi i svårigheter skall vara beroende av kommunens eget initiativ och bedrivs under frivillig medverkan av kommunen. Som också förut framhållits bör lagen dock beakta behovet av regelrätta tvångsåtgärder mot en kommun som har ett framträdande behov av att sanera sin ekonomi men ändå inte vidtar några åtgärder i den riktningen. Det sagda gäller också en kommun som avbryter ett påbörjat saneringsförfarande genom att inte godta erbjudna villkor för statligt stöd eller genom att efter ett beslut om sådant stöd inte iakttä de fastställda villkoren.

Tvångsförvaltning utanför konkurslagstiftningens ram är en ovanlig företeelse i svensk rätt. Ett exempel är bestämmelserna härom i lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut. Dessa bestämmelser gäller dock privaträttsliga rättssubjekt. För den offentliga rättens del är tvångsförvaltning hittills okänd i Sverige.

Utgångspunkten för förordnande om tvångsförvaltning bör vara att kommunen vid en ansvarsfull bedömning måste anses befinna sig i en

sådan situation som utgör förutsättning för att en kommun skall ansöka om statligt stöd men att en sanering med statligt stöd inte kommer till stånd eller avbryts.

Om regeringen bedömer att en sådan kommun inte kan sanera sin ekonomi utan att särskilda åtgärder vidtas kan regeringen förordna om tvångsförvaltning. För sitt beslut om tvångsförvaltning är regeringen beroende av visst faktaunderlag. I den mån inte detta är notoriskt eller allmänt tillgängligt får det anskaffas på lämpligt sätt. Några närmare föreskrifter härom torde inte behövas. Innan regeringen fattar beslut om tvångsförvaltning skall kommunens yttrande begäras. Det bör finnas anledning att tro att kommunen i ett sådant läge föredrar att göra ansökan om statligt stöd och frivilligt underkasta sig de villkor som kan bli förenade med regeringens beslut med anledning av en sådan ansökan.

För det fall att kommunen framhårdar får emellertid regeringen fatta beslut om tvångsförvaltning för att erforderliga åtgärder för sanering av kommunens ekonomi skall bli vidtagna. De åtgärder som behövs kan normalt antas vara sådana som skulle ha föreskrivits som villkor för statligt stöd på ansökan av kommunen. Eftersom medverkan av kommunens egna organ inte kan påräknas i tvångsförvaltningsfallet, måste emellertid i detta fall ett kontrollorgan sättas i kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens ställe. Kontrollorgan vid tvångsförvaltning får ses som en statlig myndighet.

Tvångsförvaltningen är ett tydligt avsteg från kommunernas grundlagsfästa rätt att besluta genom egna organ. Den bör därför bara få avse en begränsad tid och inte göras mera omfattande än som behövs. Det bör vara möjligt att låta fullmäktige och kommunstyrelsen behålla beslutanderätten i viss omfattning. Vad som kontrollorganet måste ha makt över är kommunens budget och ekonomiska förvaltning. Kontrollorganet måste också ha beslutsamt i fråga om nämndorganisationen i kommunen och nämndernas sammansättning.

Kontrollorganets övertagande av finansmakten i kommunen innefattar också rätten att besluta om skattesatsen för den kommunala inkomstskatten. I 1 kap. 7 § andra stycket regeringsformen föreskrivs att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Skatt för skötseln av de kommunala uppgifterna kommer förvisso att tas ut under kontrollorganets förvaltning. Vad som berövas kommunen är inte rätten att bereda sig tillräckliga skatteinkomster utan beslutanderätten över skatteuttaget genom kommunens egna organ.

Den tidigare förda diskussionen i fråga om kommunernas beskattningsrätt har gällt en övre gräns för skattesatsen och har på så sätt handlat om stadgandet i 1 kap. 7 § regeringsformen om kommunernas rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Tvångsförvaltningen kommer knappast att beröra denna fråga. I stället är det bestämmelsen i första stycket samma paragraf i regeringsformen om att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar som sätts åt sidan. Ett

grundlagsstöd för lagstiftning som möjliggör tvångsförvaltning behöver därför inte gälla annat än undantag från den sistnämnda regeln i 1 kap. 7 § regeringsformen.

Under tvångsförvaltning kan det visa sig att kommunen behöver ekonomiskt stöd av staten. Sådant stöd kan då utverkas av kontrollorganet genom hänvändelse till regeringen som beslutar härom. Vad som sagts om riksdagens medverkan i frivilligfallet gäller också här. Regeringen bör kunna ställa upp villkor för stöd vid tvångsförvaltning men är inte i alla delar bunden av de regler som gäller för villkor för stöd vid frivillig ekonomisanering. I fråga om övervakning av att villkoren iakttas och sanktioner vid bristande villkorsuppfyllelse tillämpas motsvarande regler som vid frivillig ekonomisanering.

Tvångsförvaltning bör som sagt beslutas för en begränsad period. När behovet av tvångsförvaltning inte längre kvarstår kan och bör regeringen besluta att tvångsförvaltningen skall upphöra. Regeln om tidsbegränsning av förordnande om tvångsförvaltning utesluter inte att ett nytt sådant förordnande meddelas om den först bestämda tiden visar sig otillräcklig för att saneringen av kommunens ekonomi skall kunna väntas bli framgångsrik. Även behovet att kontrollera efterlevnaden av villkoren för statligt stöd till kommunen kan motivera utsträckt tid för tvångsförvaltning. Befogenheterna för kontrollorganet kan då inskränkas till vad som påkallas för kontrollen av nämnda villkor.

Sedan tvångsförvaltningen upphört uppkommer frågan om hur det går med den nämndorganisation och den sammansättning av nämnderna som kontrollorganet kan ha beslutat om. Kontrollorganets beslut i dessa frågor bör anses ha suspensiv verkan såtillvida som det står kommunfullmäktige fritt att efter tvångsförvaltningens upphörande besluta om att nämnder och ledamott sammansättning i nämnderna skall återgå till vad som gällde före tvångsförvaltningen eller besluta om ny organisation och sammansättning.

3.3 Gemensamma frågor

3.3.1 Betalningsordning

En viktig uppgift för utredningsmän och för kontrollorgan såväl vid frivillig sanering som vid tvångsförvaltning är beslut i fråga om den ordning i vilken fordringar mot kommunen skall betalas. Som nämnts är en anledning till att konkursförfarandet är svårt att använda mot kommuner i betalningssvårigheter att kommunernas förpliktelser i stor utsträckning vilar på speciallagstiftning som ger medborgarna en ovillkorlig rätt till en prestation av kommunen när föreskrivna förutsättningar föreligger.

Den norska kommunallagen (lov av 25. september 1992 om kommuner och fylkeskommuner) innehåller regler om att det för en kommun

i betalningssvårigheter kan beslutas om att utbetalningar från kommunen endast får företas efter medgivande av en tillsynsmyndighet. Lagen har också bestämmelser om betalningsordningen. Enligt denna skall utgifter för att kommunen skall uppfylla förpliktelser som enligt lag tillkommer enskilda personer betalas i första rummet, krav på lön, pension eller annan gottgörelse till anställda eller heltidssysselsatta förtroendemän och vissa fordringar som nämns i en förmånsrättsordning (prioritetsreglerna i lag av 8. juni 1984 om fordringshavernes dekningsrett) i andra rummet och utgifter som är nödvändiga för att undgå fara för betydande ekonomisk förlust eller väsentliga skadeverkningar i tredje rummet.

För svenskt vidkommande bör på samma sätt i betalningsordningen förpliktelser mot enskilda som enligt speciallagstiftning åvilar kommunerna i riket sättas i första rummet och lön, pension och annan ersättning till arbetstagare hos kommunen komma i andra hand. Med arbetstagare bör jämföras förtroendevalda som är sysselsatta på heltid eller en betydande del av heltid.

Vid ett studium av bestämmelserna om förmånsrätt vid utmätning och konkurs enligt förmånsrättslagen (1970:979) kan konstateras att de allmänna förmånsrätterna för lön och pension (12 och 13 §§) får sin motsvarighet genom den nyss förordade regeln om betalningsordningen. Av övriga allmänna förmånsrätter synes endast det s.k. skatteprivilegiet (11 §) vara av intresse för kommunernas förvaltning. Den närmare innebörden av skatteprivilegiet framgår av lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m.m.

Av de i 1 § sistnämnda lag uppräknade skattefordringarna torde avgifter som uppbärs med tillämpning av lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare ha störst betydelse. Det synes rimligt att skatteprivilegiet, som alltså i fråga om kommuner får mindre betydelse för andra skatter och avgifter än socialavgifterna, får en motsvarighet i betalningsordningen i den nu föreslagna lagen. I förmånsrättslagen går förmånsrätten för skatter före förmånsrätterna för lön och pension. Detta torde inte vara lämpligt för de fall då den föreslagna lagens betalningsordning skall tillämpas. I motsats till förhållandet då förmånsrättslagen är tillämplig gäller det för kommuner för vilka tillsynsmän eller kontrollorgan har beslutsbefogenheter en pågående verksamhet. Kommunens verksamhet måste hållas i gång och detta kräver medverkan av anställda och förtroendevalda. Skatteprivilegiet bör alltså få sin plats efter löne- och pensionsprivilegiet.

I övrigt synes någon särskild betalningsordning för fordringar mot kommunen inte behöva föreskrivas. De s.k. särskilda förmånsrätterna enligt förmånsrättslagen torde ha mindre betydelse för kommunerna. Visserligen kan det, trots det principiella förbudet mot pantsättning av kommunens egendom, förekomma att kommunal egendom är belastad med panträtt. Enligt 8 kap. 13 § andra stycket kommunallagen får kommunen vid förvärv av egendom överta betalningsansvaret för lån som

tidigare har tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen. Utan särskilt stadgande får det dock förutsättas att utredningsmän och kontrollorgan ser till att lånefordringar av detta slag blir betalda innan borgenären överväger exekutiva åtgärder.

Några motsvarigheter till den norska bestämmelsen om betalning till förhindrande av förlust eller väsentlig skada torde inte heller behövas. Det får även härvidlag liksom i fråga om oprioriterade fordringar i övrigt förutsättas att utredningsmän och kontrollorgan visar gott omdöme.

I det föregående har påpekats att kommunens verksamhet måste bedrivas under tvångsförvaltning och att företrädesrätten till betalning för löner och pensioner till kommunens personal är motiverad härav. Även andra utgifter är nödvändiga för att verksamheten skall kunna fortsätta under tvångsförvaltning. Eftersom någon motsvarighet till massafordringar i konkurs inte föreligger, måste kontrollorganet rent faktiskt ge visst företräde åt sådana utgifter vid betalning under tvångsförvaltning. Det kan annars inte väntas att kommunen får behövlig kredit för att kunna fullfölja sina uppgifter. Det förutsätts att alla fordringsägare erhåller betalning när erforderliga stödåtgärder har beslutats och verkställts.

3.3.2 Överklagande

Kommunallagen innehåller i 10 kap. bestämmelser om överklagande av kommunala beslut. Klagorätten tillkommer kommunmedlemmarna. I fall av övervakning genom utredningsmän eller kontrollorgan vid frivillig ekonomisanering fattas de beslut som har rättsverkningar i princip av kommunen själv. Någon anledning att avvika från kommunallagens ordning för överklagande finns då inte. Vid tvångsförvaltning träder kontrollorganet helt eller delvis i kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens ställe. Även för detta fall bör kommunallagens 10 kap. tillämpas. De kommunala organen verkar ju i större eller mindre omfattning under tvångsförvaltningen och det är inte lämpligt att tillämpa olika överklagandeordning för kontrollorganet och för kommunala självstyrelseorgan.

Ett undantag från vad som nu sagts om frivilligfallet kan gälla i fråga om utbetalningar från kommunen, beträffande vilka beslut med rättsverkningar för enskilda kan fattas av utredningsmän eller kontrollorgan. Under tvångsförvaltning fattas i allmänhet sådana beslut av kontrollorganet. När det gäller sådana fordringar som enligt betalningsordningen står i första eller andra rummet, dvs. medborgarnas fordringar enligt speciallagstiftning och arbetstagares och andras fordringar på lön och ersättningar får vid tvångsförvaltning överklagandemöjligheten enligt 10 kap. kommunallagen anses tillräcklig. För fordringar som avses i lagen om förmånsberättigade skattefordringar m.m. tillämpas de i vederbörande skatteförfattningar föreskrivna regler om överklagande. Om innehavare av oprioriterade fordringar är missnöjda med ett betalningsbeslut kan de

vända sig till allmän domstol. Utmätning för fordran som dömts ut av domstol, om utmätning är möjlig, ger visserligen inte något företräde enligt den här föreslagna betalningsordningen men det bör kunna antas att frågan kan få en tillfredsställande lösning genom kontrollorganets beslut.

De fall för vilka en särskild överklagandeordning kan övervägas gäller utbetalningsbeslut av utredningsmän eller kontrollorgan under frivillig ekonomisivering. Utredningsmän och kontrollorgan har här inte ställning av kommunalt organ och kommunallagens 10 kap. är inte tillämplig. I en civil rättegång är det alltså kommunstyrelsen som företräder kommunen.

Det kan med hänsyn till det anförda finnas skäl att ge enskilda som berörs av utbetalningsbesluten en möjlighet till överklagande genom förvaltningsbesvär. Kommunen bör inte ha någon klagorätt.

3.3.3 Sekretess

Sekretessfrågorna och frågorna om allmänna handlingars offentlighet torde knappast vålla några särskilda problem. Om utredningsmän och kontrollorgan bedöms vara myndigheter blir 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100) fullt ut tillämpliga. Skulle tillsynsmän och kontrollorgan vid frivillig ekonomisivering anses som enskilda kan genom ändring i bilagan till sekretesslagen åstadkommas att handlingar hos dem i fråga om offentlighet och sekretess behandlas som handlingar hos myndighet och att även i övrigt sekretess gäller såsom hos myndighet. När det gäller sekretessprövningen synes det lämpligt att kontrollorgan vid utövande av kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens befogenheter ses som en kommunal myndighet.

3.3.4 Ikraftträdande

Den föreslagna lagen kan träda i kraft när som helst efter kungörandet utom när det gäller föreskrifterna om tvångsförvaltning. Eftersom dessa kräver ändring i regeringsformen får det med hänsyn till de regler som gäller för stiftande av grundlag antas att tvångsförvaltning kan komma i fråga tidigast under hösten 1998.

4 Författningskommentar

4.1 Förslag till lag om statligt stöd till kommuner och landsting med betalningssvårigheter

Ansökan

1 och 2 §§ Paragrafen handlar om förutsättningarna för ansökan om stöd och om ansökningsförfarandet. Dessa frågor har behandlats i den allmänna motiveringen till lagförslaget.

Utredningsmän

3 § Antingen lämnar kommunen inte sådana upplysningar att det är meningsfullt för regeringen att ge sig in på en prövning av kommunens ansökan om stöd. Ansökan skall då avvisas enligt 2 § tredje stycket. De tillgängliga upplysningarna kan å andra sidan vara så fullständiga och utredningsläget i övrigt så klart att regeringen kan gå till preliminärt beslut enligt 6 § tredje stycket direkt. Det kan också antas att ett mellanläge föreligger. Kommunens ansökan och övriga uppgifter ger vid handen att förutsättningar finns för en sakprövning av ansökan, men det föreligger behov av ytterligare utredning, däri inbegripet ytterligare försök att klara ut problemen utan att kommunen behöver ekonomiskt bistånd av staten. Det är för detta fall som en eller flera utredningsmän skall utses med uppgifter som anges i denna paragraf och som närmare beskrivits i den allmänna motiveringen.

Villkor för statligt stöd

4 § För de villkor som kan ställas upp för beviljande av statligt stöd har redogjorts i den allmänna motiveringen.

Beslut av kommunen av det slag som avses i första stycket 3 innebär delegation av kommunal beslutanderätt. Enligt 3 kap. 19 § kommunallagen (1991:900) skall kommunfullmäktige innan beslutanderätt delegeras

till någon annan än ett kommunalt bolag eller en kommunal stiftelse se till att kommunen tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten. Någon sådan kontroll och uppföljning från kommunens sida av utredningsmän och kontrollorgan är givetvis inte avsedd. I andra stycket av förevarande paragraf klargörs detta.

Interimistiska beslut

5 § De interimistiska besluten under utredningstiden har behandlats i den allmänna motiveringen. Detsamma gäller sanktionen för en kommun som inte tillmötesgår utredningsmäns begäran om delegationsbeslut.

Regeringens beslut

6-8 §§ För innehållet i dessa paragrafer har redogjorts i den allmänna motiveringen. Något avtal mellan staten och den kommun som beviljats stöd är inte avsett att upprättas. Regeringens beslut konstituerar rättsförhållandet mellan staten och kommunen. Någon prövning i domstol av villkoren för stödet kan inte förekomma.

Det sagda utesluter inte att det kommunala beslut som föregår regeringens slutliga beslut uttryckligen anger att kommunen godtar de erbjudna villkoren.

Kontrollorgan m.m.

9 § Bestämmelserna har kommenterats i den allmänna motiveringen.

Lika litet som villkoren för statligt stöd kan bli föremål för domstolsprövning kan regeringens beslut om återkallande av stödet, om återkrav av detta och om formen för verkställande av återkrav dras under domstolsprövning.

Mandattid och beslutsformer

10 § Bestämmelserna i denna och nästföljande paragraf är gemensamma för utredningsmän och kontrollorgan vid frivillig ekonomisivering. Genom en hänvisning i 14 § tredje stycket görs de också tillämpliga på kontrollorgan vid tvångsförvaltning.

Första stycket i 10 § har behandlats i den allmänna motiveringen. Som nämns där uppställs inga kvalifikationsvillkor. Avsikten är att personer med tillräcklig kompetens och erfarenhet skall utses. Däremot bör inte

den som är förtrondevald eller tjänsteman i den kommun som uppdraget gäller komma i fråga.

Det anförda är naturligtvis inte att fatta så att utredningsmän och kontrollorgan inte skall söka samarbete med de kommunala organen. Tvärtom torde både under frivillig ekonomisivering och under tvångsförvaltning en nära samverkan mellan de av regeringen utsedda personerna och kommunala förtrondevalda och tjänstemän vara en förutsättning för ett framgångsrikt arbete.

Paragrafen har bestämmelser om omröstning och jäv. Däremot finns inte några regler om ersättare och om beslutsfört antal när utredningsmännen eller ledamöterna i kontrollorgan är flera. Samtliga måste i sådant fall delta i besluten.

Ersättning

11 § Utredningsmän och ledamöter av kontrollorgan har rätt till ersättning för sitt arbete och för nödvändiga utgifter. Dessa kan avse arbetsbiträde, resor, expenser m.m. Kommunen bör ha skyldighet att lämna utredningsmän och kontrollorgan erforderligt bistånd i arbetet. Sålunda bör frågan om lokaler för arbetet kunna lösas genom kommunens försorg.

Regeringen bestämmer ersättningens storlek, men denna skall betalas av kommunen.

Överklagande

12 § Som framgått av den allmänna motiveringen föreslås en särskild överklagandeordning för utbetalningsbeslut som avses i 4 § 3 under frivillig ekonomisivering. I överensstämmelse med 22 § förvaltningslagen (1986:223) har kontraritetsskravet (att beslutet har gått klaganden emot) angivits som förutsättning för klagorätt. Denna tillkommer endast enskilda, varmed i detta sammanhang såsom flerstädes i regeringsformen (se Holmberg Stjernquist a.a. s. 240) förstås även juridisk person. Kommunen själv har däremot inte klagorätt.

Ändring av villkor

13 § Den i paragrafen behandlade frågan har kommenterats i den allmänna motiveringen. Någon skärpning av de en gång beslutade villkoren är inte möjlig. Vid bristande villkorsuppfyllelse är sanktionen den som anges i 9 § andra stycket, nämligen återkallande av beslutet om statligt stöd och återkrav av detta.

Tvångsförvaltning

14 § Huvudbestämmelserna om tvångsförvaltning är samlade i denna paragraf. Förutsättningarna för tvångsförvaltning och innebörden av denna har gått igenom i den allmänna motiveringen.

I paragrafens andra stycke har genom hänvisning till olika föreskrifter i kommunallagen pekats på de angelägenheter som i första hand bör överföras till kontrollorganets beslutanderätt. Sålunda hänvisas i fråga om uppgifter som ankommer på fullmäktige till 3 kap. 9 § första stycket 1-4 och 6 (mål och riktlinjer för kommunens verksamhet, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor, nämndernas organisation och verksamhetsformer, val av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar och grunderna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda) samt 3 kap. 9 § andra stycket (andra frågor som anges i kommunallagen eller andra författningar). Med val får i detta sammanhang förstås utseende av ledamöter och ersättare i nämnder och beredningar.

Någon hänvisning görs inte till frågor som har samband med revision (3 kap. 9 § första stycket 5 och 7). Revisionen av de kommunala organens verksamhet får bedrivas av kommunens enligt kommunallagen utsedda revisorer. Beträffande revision av kontrollorganets verksamhet finns föreskrift i 15 §. Kommunal folkomröstning torde inte bli aktuell under tvångsförvaltning, varför hänvisning inte görs till 3 kap. 9 § första stycket 8.

När det gäller kommunstyrelsens uppgifter hänvisas till 6 kap. 1-3 §§ (ledning och samordning av kommunens angelägenheter, uppsikt över nämndernas och kommunala företags verksamhet samt rätt till yttranden och upplysningar), 6 kap. 4 § 2 och 3 (handhavande av ekonomisk förvaltning och verkställighet av fullmäktiges beslut) samt 5 och 6 §§ (beslut om nämnders befogenhet och ställföreträdarskap i rättegång). Hänvisning görs också till 8 kap. 6-10 §§ (budget och budgetprocess) och 15-21 §§ (redovisning).

Med de gjorda hänvisningarna avses inte att samtliga de angivna befogenheterna alltid måste överföras på kontrollorganet. Alltefter omständigheterna i det särskilda fallet får avgöras hur långt tvångsförvaltningen skall ingripa i den kommunala organisationen och i kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens beslutanderätt.

Bestämmelser om kommunstyrelsens beredning av ärenden som skall handläggas av fullmäktige och om fullgörande av uppdrag som lämnats av fullmäktige saknar aktualitet, eftersom fullmäktiges och styrelsens uppgifter förenas hos kontrollorganet. Hänvisning görs därför inte till dessa bestämmelser.

15 § Bestämmelserna i kommunallagen om revision kan inte tillämpas på revision av kontrollorganets förvaltning. Föreskrifter härom torde få an-

komma på beslut av regeringen. En bestämmelse av denna innebörd finns i första stycket.

Andra stycket har behandlats i den allmänna motiveringen.

Tredje styckets uppgift är att undanröja tveksamhet om kontrollorganets ställning i vissa avseenden som behandlas i sekretesslagen, främst sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse (6 kap.) och utlämnande av allmänna handlingar (15 kap.).

Betalningsordning

16 § Innehållet i denna paragraf har behandlats i den allmänna motiveringen.

Landsting

17 § Genom denna paragraf görs lagens föreskrifter tillämpliga även på landsting.

4.2 Övriga lagförslag

Övriga lagförslag har behandlats i den allmänna motiveringen.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]

Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]

Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]

Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]

EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]

Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]

Civildepartementet

Fritid i förändring.

Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]

Forskning för vår vardag. [10]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]

FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 90 90

ISBN 91-38-20169-0
ISSN 0375-250X