Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:1

om kommunal tjänsteexport (prop. 1985/86:154 jämte motioner)

KU 1986/87:1

Sammanfattning

I betänkandet behandlas proposition 1985/86:154 om kommunal tjänsteexport jämte följdmotionerna 1985/86:537 av Anders Björck m.fl. (m), 1985/86:538 av Birgit Friggebo m.fl. (fp) och 1985/86:539 av Lars Werner m.fl. (vpk).

Utskottet har tillstyrkt det genom propositionen framlagda förslaget till lag om kommunal tjänsteexport samt avstyrkt motionerna. Reservationer har avgetts av företrädarna för moderata samlingspartiet, folkpartiet och vänsterpartiet kommunisterna.

Propositionen

I propositionen föreslås att riksdagen antar förslaget till lag om kommunal tjänsteexport. Förslaget innebär att kommunernas och landstingskommunernas kompetens utvidgas så att de får möjlighet att tillhandahålla tjänster för export. Syftet härmed är att främja export av sådana speciella kunskaper och erfarenheter som finns i den kommunala verksamheten. Enligt lagen skall kommuner och landstingskommuner få tillhandahålla tjänsterna som underleverantörer till svenska företag eller staten. En grundregel i lagförslaget är att kommunernas och landstingskommunernas exportmedverkan skall ske på affärsmässiga grunder. Från den regeln kan undantag inte medges. Från kravet att kommun och landstingskommun skall tillhandahålla tjänsterna som underleverantör kan regeringen, om det finns särskilda skäl, för visst fall medge dispens. Lagen avses träda i kraft den 1 juli 1986.

Motionsyrkandena

I *motion 1985/86:537 av Anders Björck m.fl. (m)* yrkas att riksdagen avslår propositionen i dess helhet.

I *motion 1985/86:538 av Birgit Friggebo m.fl. (fp)* yrkas att riksdagen avslår proposition 1985/86:154.

I *motion 1985/86:539 av Lars Werner m.fl. (vpk)* yrkas

1. att riksdagen uttalar att kommunernas och landstingens vidgade kompetens vad gäller tjänsteexport inte får inkräkta på kommunernas huvuduppgift att i första hand tillgodose kommunmedlemmarnas behov,

2. att riksdagen hos regeringen hemställer om ett lagförslag som föreskriver under vilka förutsättningar som kommuner och landsting får exportera tjänster då dessa kan komma att påverka svensk neutralitetspolitik,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att vård av utländska patienter i Sverige inte skall grundas på affärsmässighet utan på humanitära och solidaritetsskäl,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts rörande den kommunala tjänsteexportens oberoende av enskilda företag,

5. att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag om hur kommunernas och landstingens tjänsteexport kan kopplas till FN:s och SIDA:s utvecklingsprojekt.

Yttrande

Konstitutionsutskottet har inhämtat näringsutskottets yttrande över propositionen och motionerna. Näringsutskottets yttrande har som *bilaga* fogats till detta betänkande.

Utskottet

Enligt propositionen skall kommunernas och landstingskommunernas kompetens genom en särskild lag utvidgas så att de får möjlighet att tillhandahålla tjänster för export. Syftet är att främja export av sådana speciella kunskaper och erfarenheter som finns i den kommunala verksamheten. Till grund för propositionen har legat utredningen (SOU 1983:72) Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export. Nästan alla remissinstanserna är positiva till att kommuner och landstingskommuner skall kunna främja den svenska exporten. Några remissinstanser avstyrker dock att kommunerna och landstingskommunerna får ta på sig sådana uppgifter.

I det följande behandlas propositionsförslaget mot bakgrund av de motioner som väckts i ärendet. I motionerna 1985/86:537 av Anders Björck m.fl. (m) och 1985/86:538 av Birgit Friggebo m.fl. (fp) yrkas avslag på propositionen. Den tredje motionen – motion 1985/86:539 av Lars Werner m.fl. (vpk) – innehåller förslag om vissa förändringar av propositionsförslaget m.m.

Enligt motion 1985/86:537 (m) präglas propositionen av för stor optimism när det gäller den typ av tjänster som kommunerna och landstingskommunerna kan erbjuda; förutsättningarna för kommunal tjänsteexport är inte så goda som propositionen förutsätter. Motionärerna anser inte att kommuner på sätt som föreslagits direkt skall engagera sig i kommunal tjänsteexport utan förespråkar i stället att kommunerna främjar svensk

export genom en generös tjänstledighetspolitik beträffande personer med kommunalt kunnande. Även i motion 1985/86:538 (fp) förordas tjänstledighetsmodellen. Enligt motionen är det inte lämpligt att kommuner och landstingskommuner ger sig in på ren affärsverksamhet. I motion 1985/86:539 (vpk) erinras om vikten av att den föreslagna lagstiftningen inte får inkräkta på den kommunala huvuduppgiften att tillgodose kommunmedlemmarnas behov.

Utskottet får för egen del anföra följande. Utskottet delar den i propositionen gjorda bedömningen att inom kommunerna och landstingskommunerna finns en unik kommunal resurs i form av kunskaper och erfarenheter som på vissa områden bör kunna vara användbara i exportsammanhang. I viss utsträckning förekommer det redan i dag att detta kunnande tas till vara genom att kommunalt anställda beviljas tjänstledighet för att delta i exportprojekt, den s.k. tjänstledighetsmodellen. I dessa fall kommer köparna av tjänsterna endast i kontakt med vederbörande tjänstemän och ges inte möjlighet till kontakt och erfarenhetsutbyte med den kommunala huvudmannen. Utskottet anser, i likhet med vad som anförs i propositionen, att det vore fördelaktigt från allmänna samhällsekonomiska synpunkter om kommunerna och landstingskommunerna ges möjlighet att i ökad omfattning främja den svenska exporten genom att själva direkt kunna ägna sig åt verksamhet av i propositionen angivet slag. För att en sådan kompetensutvidgning skall kunna tillåtas fordras emellertid att den inte får inkräkta på den kommunala verksamhetens huvuduppgift att tillgodose kommunmedlemmarnas behov. Såsom betonas i propositionen är det inte heller fråga om att skapa en helt ny kommunal verksamhet utan avsikten är att ta till vara den kunskap som redan finns inom den kommunala förvaltningen.

När det gäller den närmare utformningen av det sätt på vilket kommunerna och landstingskommunerna skall kunna engagera sig i tjänsteexport är det av vikt att deras befogenheter gentemot det privata näringslivet blir avgränsade på ett tillfredsställande sätt. Lagstiftningen måste vidare utformas så att kommunernas och landstingskommunernas risktagande begränsas så långt som möjligt. I motionerna 1985/86:537 (m) och 1985/86:538 (fp) riktas flera invändningar mot det sätt på vilket dessa frågor reglerats i propositionen.

Enligt motion 1985/86:537 (m) kan det bereda kommunerna stora svårigheter att utföra de pris- och kostnadskalkyler som erfordras, eftersom de saknar affärsmässig erfarenhet och inte är organiserade för att tillgodose en marknadsmässigt bestämd efterfrågan på tjänster. En felaktig prissättning kan få till följd dels att skattebetalarna drabbas, dels att privata företags överlevnad hotas. Liknande synpunkter framförs i motion 1985/86:538 (fp). Det är inte lämpligt att kommuner och landsting ger sig in i ren affärsverksamhet och därmed förknippat risktagande, menar motionärerna. I motionen pekas på att flera remissinstanser uttalat sig negativt om förslagen i den utredning som har legat till grund för propositionen. Svåra avgränsningsfrågor kan uppkomma, sägs det i motionen, avseende t.ex. vilket risktagande kommuner skall tillåtas engagera sig i och hur tjänsteexport skall avgränsas från varuexport. Affärsmässig prissättning ställer krav

på bokföringsmässiga redovisningsprinciper hos kommunerna, vilka sällan uppfylls, hävdas det.

Enligt propositionen är det primära målet för kommunal tjänsteexport att utnyttja kunnandet i den kommunala sektorn för att öka landets export. Kommunal exportmedverkan får emellertid inte verka hämmande eller snedvridande på konkurrensen. Kommunerna och landstingskommunerna skall därför beräkna sina kostnader och prissätta sina tjänster enligt samma normer som privata företag tillämpar. Det understryks vidare i propositionen att det inte är meningen att kommunerna och landstingskommunerna skall konkurrera med privata företag på sådana områden där det redan finns ett kunnande inom näringslivet. Avsikten är att svenska exportörer skall kunna komplettera sin verksamhet med det särskilda kunnande som finns hos kommunerna och landstingskommunerna. Det är då väsentligt att dessa inte medverkar i export på andra villkor än dem som gäller för näringslivet. Kommunerna och landstingskommunerna får följaktligen inte subventionera exportföretagen.

I det inhämtade yttrandet har näringsutskottets majoritet i förevarande del bl.a. anfört följande:

Näringsutskottet anser i likhet med vad som sägs i propositionen att en bärande princip för kommunal exportmedverkan måste vara att den sker på affärsmässiga grunder. En affärsmässig prissättning skall borga för att konkurrensen gentemot näringslivet inte snedvrids. Detta är också av vikt för att säkerställa att den kommunala ekonomin inte undergrävs. Näringsutskottet vill också peka på att någon möjlighet till dispens från kravet på affärsmässighet inte finns i lagförslaget. I flera avseenden har lagtexten i propositionen stramats upp betydligt i förhållande till det utredningsförslag som har legat till grund för remissinstansernas yttranden. Detta gäller särskilt i fråga om risktagandet. Det är inte troligt att de farhågor som yppas i motionerna 1985/86:537 (m) och 1985/86:538 (fp) kommer att besannas.

Konstitutionsutskottet delar de synpunkter och bedömningar som sålunda kommit till uttryck i näringsutskottets yttrande. Utskottet anser alltså att någon erinran inte kan riktas mot de nu aktuella delarna av propositionsförslaget.

I motion 1985/86:539 (vpk) föreslås i ett avseende en utvidgning av de befogenheter som föreslås tillkomma kommunerna och landstingskommunerna. Motionärerna förordar ett slopande av den i lagförslaget intagna föreskriften att kommunerna och landstingskommunerna, om inte dispens medges, endast skall få uppträda som underleverantörer till svenska företag eller staten. De affärsrisker som kommuner och landstingskommuner skulle löpa om de finge en mer oberoende ställning skulle enligt motionen kunna motverkas med statliga garantier.

Enligt propositionen är ett av syftena med den nyssnämnda föreskriften att kommunernas och landstingskommunernas risktagande skall begränsas så långt som möjligt. Detta ger en garanti för att kommunerna och landstingskommunerna inte genom tjänsteexporten utsätts för affärsrisker som kan leda till ekonomisk förlust vilken till slut måste täckas med skatteme-

del. Som ett ytterligare skydd för den kommunala ekonomin slås i lagförslaget fast att kommunerna och landstingskommunerna inte får göra några andra åtaganden än att tillhandahålla sina tjänster. Kreditgivning eller andra ekonomiska åtaganden till exportören blir således inte tillåtna.

Om det finns särskilda skäl kan regeringen medge undantag från regeln att kommunerna eller landstingskommunerna alltid skall vara underleverantörer. Som exempel anges i propositionen bl.a. export av kommunalt kunnande genom aktiebolag knutna till Svenska kommunförbundet eller Landstingsförbundet. Regeringen skall därvid enligt lagförslaget ange de villkor som behövs för att begränsa det kommunala risktagandet. Sådana villkor kan innefatta krav på ekonomiska garantier eller minskat kommunalt engagemang.

I motion 1985/86:538 (fp) uttalas bl.a. att regeringsprövning av ett antal enskilda exportaffärer i de fall en kommun vill engagera sig djupare än att vara underleverantör är mycket olämplig.

Näringsutskottet (majoriteten) har i sitt yttrande över här behandlade frågor anfört följande:

Näringsutskottet anser att den dispensmöjlighet som öppnas enligt lagförslaget tillgodoser det behov som kan finnas av tjänsteexport från kommuner och landstingskommuner utan ett svenskt företag eller staten som mellanhand, samtidigt som villkoren för en begränsning av deras risktagande kan fastställas. Att staten som föreslås i motion 1985/86:539 (vpk) skulle överta risken i fall av detta slag anser utskottet helt oacceptabelt. Kommunen eller landstingskommunen måste givetvis i ett dylikt fall ha sådan ekonomisk styrka och stabilitet att den kan genomföra en exportaffär. Risken måste täckas genom försäkring eller garantier på sedvanliga affärsmässiga villkor. Det är angeläget att regeringsprövningen av enskilda exportaffärer inte får karaktären av en garanti av regeringen utan utformas så att det allmännas risk minimeras. Härmed undanröjs de olägenheter som omnämns i motion 1985/86:538 (fp). Av vad som sagts framgår att näringsutskottet avstyrker motion 1985/86:539 (vpk) i denna del.

Konstitutionsutskottet ansluter sig till vad näringsutskottet sålunda anfört. Utskottet anser alltså inte att det finns anledning att i förevarande del frångå propositionsförslaget.

I motion 1985/86:539 (vpk) anförs vidare att den kommunala tjänsteexporten bör kunna användas i samband med FN:s och SIDA:s utvecklingsprojekt. Motionärerna vill att regeringen skall lägga fram förslag i detta hänseende.

Näringsutskottet (majoriteten) har i sitt yttrande i saken anfört följande:

I den utredning (SOU 1983:72) som ligger till grund för propositionen varnas för en övertro på biståndsprojekt som en lättillgänglig inkörsport för ett kommunalt engagemang. Det svenska biståndets inriktning på landsbygdsutveckling ger mindre utrymme för insatser av kommunalt kunnande än om det gällt utveckling av tätorter i u-länderna. U-ländernas behov är i första hand styrande för svenskt bistånd. Styrelsen för internationell utveckling (SIDA) understryker i sitt remissvar detta förhållande men framhåller också att SIDA bedriver en aktivt uppspårande verksamhet för att få kontakt med både företag och institutioner som har kompe-

tens för och är intresserade av u-landsuppdrag. SIDA står i förbindelse med enskilda kommuner, landstingskommuner och kommunförbund. Det svåraste hindret för SIDA:s samarbete med den kommunala sektorn uppges vara svårigheter för kommunala tjänstemän att få tjänstledighet för u-landsuppdrag.

Sveriges exportråd inledde för några år sedan ett utvecklingsprogram för tjänsteexport. Detta har utvidgats till att omfatta även kommuner och landstingskommuner (prop. 1983/84:168, NU 1983/84:40). Som en följd härav samverkar Exportrådet med ett tiotal kommuner för att utröna marknadsförutsättningarna för en kommunal exportmedverkan. Vidare kan nämnas att Exportrådets bevakning av olika internationella organ som finansierar utvecklingsprojekt har förstärkts under senare tid (prop. 1984/85:140, NU 1984/85:33).

Näringsutskottet konstaterar sålunda att en rad åtgärder har vidtagits för att utveckla kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att i samverkan med näringslivet och statliga organ med sitt kunnande delta i främjandet av svensk export. Ett uttalande av riksdagen av det slag som föreslås i motion 1985/86:539 (vpk) är därför enligt näringsutskottets mening inte påkallat.

Konstitutionsutskottet ansluter sig till näringsutskottets angivna bedömning.

I motion 1985/86:539 (vpk) anges vidare att det behövs särskilda regler för de fall av tjänsteexport som kan komma i konflikt med svensk neutralitetspolitik.

Näringsutskottet (majoriteten) har i sitt yttrande angående denna fråga angivit följande:

Enligt förslaget till lag om kommunal tjänsteexport är det inte kommuner och landstingskommuner själva utan företag, privata eller statliga, som skall exportera tjänsterna. Kommuner och landstingskommuner skall endast medverka såsom underleverantörer. I Sverige är handel med varor och tjänster i princip fri. Den alliansfria politik som syftar till att Sverige skall vara neutralt i en konflikt iakttas även på handelspolitikens område. Sverige har inte gjort några handelspolitiska bindningar som kan skada neutralitetspolitikens trovärdighet. I fråga om lagen (1982:513) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m., som det hänvisas till i motionen, gäller att det krävs regeringens tillstånd inte bara för vapenexport utan också för export av tillverkningsrätter och för viss militär utbildning. Det förefaller osannolikt att kommuner eller landstingskommuner skulle tillhandahålla tjänster av detta slag. Skulle de ändå göra det gäller givetvis kravet på tillstånd av regeringen även för dem.

Enligt näringsutskottets mening finns det ingen grund för förmodan att kommuners eller landstingskommuners tillhandahållande av tjänster till svenska företag eller staten för export skulle på något sätt påverka svensk neutralitetspolitik. För närvarande gäller förbud mot tjänsteexport i ytterst begränsade fall, nämligen i fråga om krigsmateriel. Den kommunala verksamheten ligger inom helt andra områden. Ansvaret för en exportaffär kommer enligt förslaget att ligga hos ett svenskt företag eller staten. Näringsutskottet ser inga skäl att förorda särskilda bestämmelser från neutralitetssynpunkt för kommunal tjänsteexport. Motion 1985/86:539 (vpk) avstyrks i den delen.

Konstitutionsutskottet delar näringsutskottets bedömning att skäl saknas att förorda särskilda bestämmelser från neutralitetssynpunkt för den kommunala tjänsteexporten.

Enligt motion 1985/86:539 (vpk) bör – mot bakgrund bl.a. av de nedskärningar som skett inom sjukvården och de väntetider som därmed uppkommit på vissa vårdområden – från lagens tillämpningsområde undantas sjukhusvård av utländska patienter. Motionärerna anser att vård av utländska patienter över huvud taget inte bör grundas på affärsmässighet utan på humanitära skäl och solidaritetsskäl.

Som tidigare framgått är en grundförutsättning för lagförslaget att detta inte på något sätt förändrar den kommunala huvuduppgiften att tillgodose kommunmedlemmarnas behov. Detta innebär att kommunal tjänsteexport inom sjukvårdsområdet endast får ske under förutsättning att detta i princip inte inkräktar på vården av de egna kommunmedlemmarna. Enligt utskottets mening föreligger ej skäl att göra i motionen begärt undantag.

Med anledning av i motion 1985/86:537 (m) framförda farhågor om att ett genomförande av lagförslaget kommer att leda till kommunal expansion får utskottet anföra följande. Syftet med förslaget är att ta till vara tillfällig överkapacitet i den kommunala verksamheten. Om överkapaciteten är av mera permanent slag bör den självfallet avvecklas. Som framhållits i yttrandet från näringsutskottet kan tjänsteexport aldrig bli någon primär uppgift för kommunerna men den kan utgöra ett viktigt komplement till näringslivets och statens kommersiella verksamhet genom det unika kunnande kommunerna och landstingskommunerna besitter på vissa områden.

Vad som i övrigt förekommit i ärendet ger inte utskottet anledning till något ytterligare uttalande. Utskottets i det föregående redovisade ställningstaganden innebär att propositionen tillstyrks och motionerna avstyrks. Enligt utskottet bör dock den ändringen göras att lagens ikraftträdande framflyttas till den 1 januari 1987.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till proposition 1985/86:154 och med avslag på motionerna 1985/86:537, 1985/86:538 och 1985/86:539 antar det genom propositionen framlagda förslaget med den ändringen att lagen skall träda i kraft den 1 januari 1987.

Stockholm den 15 maj 1986

På konstitutionsutskottets vägnar

OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Anita Modin (s), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk), Kristina Svensson (s) och Ingela Mårtensson (fp).

1. Anders Björck (m), Hans Nyhage (m), Börje Stensson (fp), Gunnar Björck i Värmdö (m) och Ingela Mårtensson (fp) anser

dels att utskottet under rubriken "Utskottet" som på s. 2 börjar med "Enligt propositionen" och på s. 7 slutar med "den 1 januari 1987" bort anföra följande:

Genom propositionen läggs fram förslag om en ny lag som gör det möjligt för kommuner och landstingskommuner att tillhandahålla tjänster för export, något som i dag inte är möjligt eftersom sådan verksamhet faller utanför den kommunala kompetensen. Förslaget innebär att kommuner och landstingskommuner själva skall ta på sig uppgifter av ren affärsverksamhetskaraktär. I motionerna 1985/86:537 av Anders Björck m.fl. (m) och 1985/86:538 av Birgit Friggebo m.fl. (fp) pekas på en rad problem och risker detta skulle föra med sig. Motionärerna anser inte att den föreslagna kompetensutvidgningen bör genomföras utan yrkar avslag på propositionen.

Enligt utskottets mening finns det en klar fara för att kommunerna och landstingskommunerna, om de ges de föreslagna befogenheterna, skulle inlåta sig på riskabla företag vilket i sin tur skulle drabba kommuninvånarna genom höjd skatt. Till detta kommer risken för konkurrenssnedvridning genom felaktig prissättning. Inom den kommunala sektorn finns begränsade erfarenheter av pris- och kostnadskalkyler liksom av marknadsföring och internationell affärsverksamhet. Sammanfattningsvis anser utskottet att det inte skulle vara förenligt med kommunernas och landstingskommunernas roll i samhället att låta dem engagera sig i tjänsteexport på sätt som föreslagits i propositionen. Utskottet anser att de möjligheter som redan i dag finns för kommunala och landstingskommunala tjänstemän att genom tjänstledighet delta i exportprojekt är tillräckliga för att uppnå syftet med den föreslagna lagen. Utskottet anser det för övrigt anmärkningsvärt att regeringen inte låtit inhämta lagrådets yttrande över lagförslaget. Av det sagda följer att utskottet tillstyrker motionerna 1985/86:537 (m) och 1985/86:538 (fp) samt avstyrker propositionen. Ställningstagandet innebär att det inte finns anledning för utskottet att ta ställning till de i motion 1985/86:539 (vpk) framförda förslagen varför motionen avstyrks.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

> att riksdagen med bifall till motionerna 1985/86:537 och 1985/86:538 och med avslag på motion 1985/86:539 avslår proposition 1985/86:154.

2. Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 2 börjar med "I det följande" och på s. 7 slutar "den 1 januari 1987" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den i propositionen gjorda bedömningen att inom kommuner och landstingskommuner finns en unik kommunal resurs i form av kunskaper och erfarenheter som på vissa områden är användbara i export-

sammanhang. Enligt utskottets mening är det från allmänna samhällsekonomiska synpunkter önskvärt att kommunerna och landstingskommunerna ges ökade möjligheter att främja den svenska exporten genom verksamhet av i propositionen angivet slag. Utskottet anser, i motsats till vad som anförts i motionerna 1985/86:537 av Anders Björck m.fl. (m) och 1985/86:538 av Birgit Friggebo m.fl. (fp), att lagstiftning i ämnet bör komma till stånd. Utskottet är emellertid inte berett att till alla delar godta de lösningar som valts i propositionen utan vissa ändringar och kompletteringar behövs. Dessa bör ske efter de riktlinjer som dragits upp i motion 1985/86:539 av Lars Werner m.fl. (vpk), något som bl.a. innebär följande.

De befogenheter som genom lagförslaget ges kommunerna och landstingskommunerna bör utvidgas genom ett slopande av föreskriften om att kommunerna och landstingskommunerna endast skall få uppträda som underleverantörer till svenska företag eller staten. Härigenom kan kommunerna och landstingskommunerna uppträda i en mera självständig roll och möjligheterna att främja svensk export förbättras. Eventuella affärsrisker för kommunerna och landstingskommunerna bör motverkas genom statliga garantier.

Från lagens tillämpningsområde bör undantas sjukhusvård av utländska patienter. Utskottet anser nämligen att det – mot bakgrund av de nedskärningar som under senare år skett inom sjukvårdsområdet och de väntetider som därvid uppkommit på vissa vårdområden – är utmanande att erbjuda vårdplatser till betalningsstarka kunder i utlandet. Vård av utländska patienter i Sverige skall inte grundas på affärsmässighet utan på humanitära skäl och solidaritetsskäl.

Särskilda bestämmelser behövs som föreskriver under vilka förutsättningar kommuner och landstingskommuner får exportera tjänster som kan komma i konflikt med svensk neutralitetspolitik. Det är också angeläget att kommunernas och landstingskommunernas ökade kompetens i fråga om tjänsteexport kan kopplas till olika projekt i u-länderna.

Med hänsyn till de resursnedskärningar som under de senaste åren skett inom den kommunala verksamheten måste tillses att lagstiftningen om kommunal tjänsteexport inte kommer att inkräkta på den kommunala huvuduppgiften att tillgodose de egna kommunmedlemmarnas behov.

Ärendet i övrigt ger inte anledning till något ytterligare uttalande från utskottets sida. Enligt utskottets mening bör riksdagen uppdra åt regeringen att återkomma med förslag i enlighet med vad som angivits i det föregående. Utskottets ställningstaganden innebär att motion 1985/86:539 (vpk) tillstyrks.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

> att riksdagen med bifall till motion 1985/86:539, med anledning av proposition 1985/86:154 och med avslag på motionerna 1985/86:537 och 1985/86:538 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Näringsutskottets yttrande 1985/86:7 y

om kommunal tjänsteexport (prop. 1985/86:154)

KU 1986/87: 1
Bilaga

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett näringsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1985/86:154 om kommunal tjänsteexport jämte motioner, dvs. motionerna 1985/86:537 av Anders Björck m. fl. (m), 1985/86:538 av Birgit Friggebo m. fl. (fp) och 1985/86:539 av Lars Werner m. fl. (vpk).

Näringsutskottet begränsar sitt yttrande till frågor som berörs i motionerna och som ligger inom utskottets verksamhetsområde. I den mån någon fraga i propositionen inte tas upp i detta yttrande föranleder den inga kommentarer från näringsutskottets sida.

Allmänt

I syfte att främja export av tjänster i form av kunskaper och erfarenheter som finns i den kommunala verksamheten har regeringen föreslagit en lag om kommunal tjänsteexport. Enligt lagen skall kommuner och landstingskommuner få tillhandahålla tjänster endast som underleverantörer till svenska företag eller staten. En grundregel i lagförslaget är att kommunal medverkan i exportaffärer skall ske på affärsmässiga grunder. Från den regeln kan undantag inte medges. Däremot skall regeringen i särskilda fall kunna ge dispens från regeln att kommuner och landstingskommuner endast får vara underleverantörer.

Regeringens förslag om utvidgning av den kommunala kompetensen så att kommuner och landstingskommuner får möjlighet att tillhandahålla tjänster för export möter kritik i två motioner. I motion 1985/86:537 (m) hävdas att propositionen präglas av för stor optimism när det gäller utlandets efterfrågan på den typ av tjänster som kommunerna och landstingskommunerna kan erbjuda. Motionerna tar också upp vissa frågor av principiell natur. Bl. a. kommenteras propositionens förslag att kommunal medverkan i export skall ske på affärsmässiga grunder. Motionärerna anser att det kommer att bereda kommunerna och landstingskommunerna stora svårigheter att utföra de pris- och kostnadskalkyler som erfordras, eftersom de saknar affärsmässig erfarenhet och inte är organiserade för att tillgodose en marknadsmässigt bestämd efterfrågan på tjänster. En felaktig prissättning kan få till följd dels att skattebetalarna drabbas, dels att privata företags överlevnad hotas. Liknande synpunkter framförs i motion 1985/86:538 (fp). Det är inte lämpligt att kommuner och landstingskommuner ger sig in i ren affärsverksamhet och

därmed förknippat risktagande, menar motionärerna. Flera remissinstanser har uttalat sig negativt om förslagen i den utredning (Kommunalt kunnande – ett stöd för svensk export, SOU 1983:72) som har legat till grund för propositionen. Svåra avgränsningsfrågor kan uppkomma, sägs det i motionen, avseende t. ex. vilket risktagande kommuner och landstingskommuner skall tillåtas engagera sig i och hur tjänsteexport skall avgränsas från varuexport. Affärsmässig prissättning ställer krav på bokföringsmässiga redovisningsprinciper, men dessa krav uppfylls sällan, hävdas det.

Det primära målet för kommunal tjänsteexport är enligt propositionen att utnyttja kunnandet i den kommunala sektorn för att öka landets export. Kommunal exportmedverkan får emellertid inte verka hämmande eller snedvridande på konkurrensen. Kommunerna och landstingskommunerna skall därför beräkna sina kostnader och prissätta sina tjänster enligt samma normer som privata företag tillämpar. Det understryks vidare i propositionen att det inte är meningen att kommunerna och landstingskommunerna skall konkurrera med privata företag på sådana områden där det redan finns ett kunnande inom näringslivet. Avsikten är att svenska exportörer skall få tillfälle att komplettera sin verksamhet med det särskilda kunnande som finns hos kommunerna och landstingskommunerna. Det är då väsentligt att dessa inte medverkar i export på andra villkor än dem som gäller för näringslivet. De får följaktligen inte subventionera exportföretagen.

Affärsmässighet m. m.

Näringsutskottet anser i likhet med vad som sägs i propositionen att en bärande princip för kommunal exportmedverkan måste vara att den sker på affärsmässiga grunder. En affärsmässig prissättning skall borga för att konkurrensen gentemot näringslivet inte snedvrids. Detta är också av vikt för att säkerställa att den kommunala ekonomin inte undergrävs. Näringsutskottet vill också peka på att någon möjlighet till dispens från kravet på affärsmässighet inte finns i lagförslaget. I flera avseenden har lagtexten i propositionen stramats upp betydligt i förhållande till det utredningsförslag som har legat till grund för remissinstansernas yttranden. Detta gäller särskilt i fråga om risktagandet. Det är inte troligt att de farhågor som yppas i motionerna 1985/86:537 (m) och 1985/86:538 (fp) kommer att besannas. Tjänsteexport kan aldrig bli någon primär uppgift för kommuner och landstingskommuner men kan utgöra ett viktigt komplement till näringslivets och statens kommersiella verksamhet genom det unika kunnande de besitter på vissa områden. Av det sagda följer att näringsutskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionerna.

Särskilda frågor

Kommuner och landstingskommuner bör beredas större möjlighet att uppträda i en mer *självständig roll*, anförs det i motion 1985/86:539 (vpk). Det betecknas som en olycklig begränsning att kommuner och landstingskommuner måste vara underleverantörer till svenska företag eller staten. De

affärsrisker som kommuner och landstingskommuner skulle löpa om de finge en mer oberoende ställning skulle kunna motverkas med statliga garantier, menar motionärerna.

Ett av syftena med föreskriften att kommuner och landstingskommuner endast får tillhandahålla exporttjänster åt svenska företag eller staten är enligt propositionen att deras risktagande skall begränsas så långt som möjligt. Detta ger en garanti för att de inte genom tjänsteexporten utsätts för affärsrisker som kan leda till ekonomisk förlust vilken till slut måste täckas med skattemedel. Som ett ytterligare skydd för den kommunala ekonomin slås i lagförslaget fast att kommun eller landstingskommun inte får göra några andra åtaganden än att lämna sina tjänster. Kreditgivning eller andra ekonomiska åtaganden till exportören blir således inte tillåtna.

Om det finns särskilda skäl kan regeringen medge undantag från regeln att kommuner och landstingskommuner alltid skall vara underleverantörer. Som exempel anges bl. a. export av kommunalt kunnande genom aktiebolag knutna till Svenska kommunförbundet eller Landstingsförbundet. Regeringen skall därvid enligt lagförslaget ange de villkor som behövs för att begränsa det kommunala risktagandet. Sådana villkor kan innefatta krav på ekonomiska garantier eller minskat kommunalt engagemang.

I motion 1985/86:538 (fp) uttalas bl. a. att regeringsprövning av ett antal enskilda exportaffärer i de fall en kommun eller landstingskommun vill engagera sig djupare än att vara underleverantör är mycket olämplig.

Näringsutskottet anser att den dispensmöjlighet som öppnas enligt lagförslaget tillgodoser det behov som kan finnas av tjänsteexport från kommuner och landstingskommuner utan ett svenskt företag eller staten som mellanhand, samtidigt som villkoren för en begränsning av deras risktagande kan fastställas. Att staten som föreslås i motion 1985/86:539 (vpk) skulle överta risken i fall av detta slag anser utskottet helt oacceptabelt. Kommunen eller landstingskommunen måste givetvis i ett dylikt fall ha sådan ekonomisk styrka och stabilitet att den kan genomföra en exportaffär. Risken måste täckas genom försäkring eller garantier på sedvanliga affärsmässiga villkor. Det är angeläget att regeringsprövningen av enskilda exportaffärer inte får karaktären av en garanti av regeringen utan utformas så att det allmännas risk minimeras. Härmed undanröjs de olägenheter som omnämns i motion 1985/86:538 (fp). Av vad som sagts framgår att näringsutskottet avstyrker motion 1985/86:539 (vpk) i denna del.

Det behövs *särskilda regler* som föreskriver under vilka förutsättningar kommuner och landstingskommuner får exportera tjänster, sägs det i motion 1985/86:539 (vpk). Motionärerna hänvisar till att det finns en krigsmateriellag som reglerar exporten av vapen. På samma sätt kan export av tjänster komma i konflikt med svensk neutralitetspolitik, hävdas det i motionen.

Enligt förslaget till lag om kommunal tjänsteexport är det inte kommuner och landstingskommuner själva utan företag, privata eller statliga, som skall exportera tjänsterna. Kommuner och landstingskommuner skall endast medverka såsom underleverantörer. I Sverige är handel med varor och tjänster i princip fri. Den alliansfria politik som syftar till att Sverige skall vara neutralt i en konflikt iakttas även på handelspolitikens område. Sverige har inte gjort några handelspolitiska bindningar som kan skada neutralitets-

politikens trovärdighet. I fråga om lagen (1982:513) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m. m., som det hänvisas till i motionen, gäller att det krävs regeringens tillstånd inte bara för vapenexport utan också för export av tillverkningsrätter och för viss militär utbildning. Det förefaller osannolikt att kommuner eller landstingskommuner skulle tillhandahålla tjänster av detta slag. Skulle de ändå göra det gäller givetvis kravet på tillstånd av regeringen även för dem.

Enligt näringsutskottets mening finns det ingen grund för förmodan att kommuners eller landstingskommuners tillhandahållande av tjänster till svenska företag eller staten för export skulle på något sätt påverka svensk neutralitetspolitik. För närvarande gäller förbud mot tjänsteexport i ytterst begränsade fall, nämligen i fråga om krigsmateriel. Den kommunala verksamheten ligger inom helt andra områden. Ansvaret för en exportaffär kommer enligt förslaget att ligga hos ett svenskt företag eller staten. Näringsutskottet ser inga skäl att förorda särskilda bestämmelser från neutralitetssynpunkt för kommunal tjänsteexport. Motion 1985/86:539 (vpk) avstyrks i den delen.

Kommunal tjänsteexport bör kunna användas i samband med FN:s och SIDA:s *utvecklingsprojekt*, anförs det vidare i motion 1985/86:539 (vpk). Motionärerna vill att regeringen skall lägga fram förslag om hur detta skall gå till.

I den utredning (SOU 1983:72) som ligger till grund för propositionen varnas för en övertro på biståndsprojekt som en lättillgänglig inkörsport för ett kommunalt engagemang. Det svenska biståndets inriktning på landsbygdsutveckling ger mindre utrymme för insatser av kommunalt kunnande än om det gällt utveckling av tätorter i u-länderna. U-ländernas behov är i första hand styrande för svenskt bistånd. Styrelsen för internationell utveckling (SIDA) understryker i sitt remissvar detta förhållande men framhåller också att SIDA bedriver en aktivt uppspårande verksamhet för att få kontakt med både företag och institutioner som har kompetens för och är intresserade av u-landsuppdrag. SIDA står i förbindelse med enskilda kommuner, landstingskommuner och kommunförbund. Det svåraste hindret för SIDA:s samarbete med den kommunala sektorn uppges vara svårigheter för kommunala tjänstemän att få tjänstledighet för u-landsuppdrag.

Sveriges exportråd inledde för några år sedan ett utvecklingsprogram för tjänsteexport. Detta har utvidgats till att omfatta även kommuner och landstingskommuner (prop. 1983/84:168, NU 1983/84:40). Som en följd härav samverkar Exportrådet med ett tiotal kommuner för att utröna marknadsförutsättningarna för en kommunal exportmedverkan. Vidare kan nämnas att Exportrådets bevakning av olika internationella organ som finansierar utvecklingsprojekt har förstärkts under senare tid (prop. 1984/85:140, NU 1984/85:33).

Näringsutskottet konstaterar sålunda att en rad åtgärder har vidtagits för att utveckla kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att i samverkan med näringslivet och statliga organ med sitt kunnande delta i främjandet av svensk export. Ett uttalande av riksdagen av det slag som

föreslås i motion 1985/86:539 (vpk) är därför enligt näringsutskottets mening inte påkallat.

Stockholm den 6 maj 1986

På näringsutskottets vägnar

Nils Erik Wååg

Närvarande: Nils Erik Wååg (s), Christer Eirefelt (fp), Rune Jonsson (s), Olof Johansson (c), Sten Svensson (m), Birgitta Johansson (s), Åke Wictorsson (s), Per Westerberg (m), Bo Finnkvist (s), Ivar Franzén (c), Jörn Svensson (vpk), Reynoldh Furustrand (s), Per-Richard Molén (m), Kjell-Arne Welin (fp) och Mats Lindberg (s).

Avvikande meningar

1. Affärsmässighet m. m.

Christer Eirefelt (fp), Sten Svensson (m), Per Westerberg (m), Per-Richard Molén (m) och Kjell-Arne Welin (fp) anser att näringsutskottet under rubriken Affärsmässighet m. m. bort anföra:

Näringsutskottet anser att man i motionerna 1985/86:537 (m) och 1985/86:538 (fp) fäster uppmärksamheten på viktiga problem när det gäller att öka den svenska exporten av tjänster genom samverkan mellan kommunala organ och företag inom den privata sektorn. Av vad som anförts i de nämnda motionerna framgår att tjänsteexport är en riskfylld verksamhet som inte är förenlig med kommunernas och landstingskommunernas roll i samhället. Det finns en klar fara att dessa inlåter sig på riskabla företag som till sist drabbar kommuninvånarna genom höjd skatt. Till detta kommer risken för konkurrenssnedvridning genom felaktig prissättning. Inom den kommunala sektorn finns ingen erfarenhet av pris- och kostnadskalkyler, än mindre av marknadsföring och internationell affärsverksamhet. Enligt utredningen Kommunalt kunnande krävs dessutom ett omfattande utvecklings- och utbildningsarbete för att kommunerna och landstingskommunerna skall kunna uppfylla de villkor som ställs för kommersiell verksamhet.

Kommunernas och landstingskommunernas allmänt sett ökande näringspolitiska verksamhet skulle utvidgas ytterligare om den föreslagna lagen om kommunal tjänsteexport kommer till stånd. Detta innebär sammantaget allvarliga risker för konkurrenssnedvridning och därmed också ett hot mot marknadsekonomin. Såsom nyligen har föreslagits i annat sammanhang (NU 1985/86:15 res. 12) bör en översyn genomföras av kommuners och landstingskommuners näringspolitiska engagemang i syfte att dels sätta gränser för den kommunala näringsverksamheten, dels skapa förutsättningar för en avveckling av stora delar av den kommunala affärsverksamheten. Den föreslagna översynen bör även behandla kommuners och landstingskommuners tjänsteexport. Det skulle enligt näringsutskottets mening främja svensk tjänsteex-

port, om de offentliga monopolen inom väsentliga delar av tjänstesektorn kunde brytas.

Av det sagda framgår att näringsutskottet avstyrker regeringens förslag till lag om kommunal tjänsteexport.

2. Särskilda frågor

Christer Eirefelt (fp), Sten Svensson (m), Per Westerberg (m), Per-Richard Molén (m) och Kjell-Arne Welin (fp) anser att näringsutskottet under rubriken Särskilda frågor bort anföra:

Näringsutskottet har nyss på grundval av synpunkterna i motionerna 1985/86:537 (m) och 1985/86:538 (fp) avstyrkt förslaget till lag om kommunal tjänsteexport. Med hänsyn härtill finner utskottet inte anledning ta ställning till de önskemål beträffande kommunal tjänsteexport som framförs i motion 1985/86:539 (vpk). Motionen avstyrks.

3. Särskilda frågor

Jörn Svensson (vpk) anser att näringsutskottet under rubriken Särskilda frågor bort anföra:

Kommuner och – – – (= näringsutskottet) – – – mycket olämplig.

Näringsutskottet anser i likhet med vad som sägs i motion 1985/86:539 (vpk) att det är en olycklig begränsning för kommuner och landstingskommuner att de måste uppträda som underleverantörer till privata företag eller staten. De bör i stället ges större möjligheter att uppträda i en *självständig roll*. Eventuella affärsrisker bör i sådana fall täckas med statliga garantier. En sådan självständig roll förutsätter givetvis en mycket klar boskillnad mellan å ena sidan verksamheten kring tjänsteexport och å den andra myndighetsutövning och service till allmänheten.

Det behövs – – – (= näringsutskottet) – – – även för dem.

Kommuner och landstingskommuner representerar tillsammans ett stort kunnande inom många skilda områden, som måste bedömas som synnerligen intressant och användbart på den internationella marknaden. Därför behövs *särskilda regler* som föreskriver under vilka förutsättningar de får exportera tjänster, eftersom svensk neutralitetspolitik kan påverkas. Riksdagen bör i enlighet med vad som föreslås i motion 1985/86:539 (vpk) hos regeringen begära förslag till en lag med regler om detta.

Kommunal tjänsteexport – – – (= näringsutskottet) – – – (prop. 1984/85:140, NU 1984/85:33).

Detta är emellertid inte tillräckligt. Statliga myndigheter bör uppmanas att mer aktivt inrikta sig på att koppla kommunal tjänsteexport till olika *utvecklingsprojekt* i u-länderna. Regeringen bör, såsom förespråkas i motion 1985/86:539 (vpk), låta utarbeta förslag till åtgärder med detta syfte.

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1986