Kommunernas kreditvärdighet från rättsliga aspekter

Av direktör Curt Riberdahl

1. Bakgrund

I den finansiella kris som nu råder i Sverige, både när det gäller statens ekonomi, bankernas situation och kommunernas ekonomiska läge, vill man ifrågasätta kommunernas kreditvärdighet. Denna fråga är inte ny och inte heller enbart en svensk fråga. Framför allt 20-talets finansiella kriser satte sina spår i tysk och norsk kommunallagstiftning. Det är därför principiellt intressant med både en historisk tillbakablick och en jämförande utblick mot några utländska rättssystem. För att bedöma frågan om kommunernas kreditvärdighet krävs kunskaper och förståelse för kommunens särart. En kommun kan varken jämställas med staten eller med privata företag. Kommunerna är något för sig, en rättsfigur sui generis. Kommunernas särställning i samhället kommer givetvis också till uttryck i den lagstiftning som rör dem. Det är därför nödvändigt att ge en kort bakgrund om kommunernas rättsliga särart. Jag tar därvid upp vad som skiljer en kommun från t. ex. ett företag. De likheter som finns mellan kommuner och privata företag — t. ex. möjligheten att klandra bolagsstämmobeslut respektive möjligheten att anföra kommunalbesvär, den grundläggande likheten mellan bolagsrevision och kommunal revision och när det gäller det arbetsrättsliga förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare — saknar betydelse när det gäller att bedöma kreditvärdigheten hos kommunerna från juridiska aspekter.

2. Kommunernas rättsliga särart

Någon total redovisning av kommunernas särställning sådan den framträder i lagstiftningen är knappast meningsfull i detta sammanhang.

Jämfört med äldre grundlagar sanktionerar 1974 års regeringsform den kommunala självstyrelsen och markeras redan i grundlagen kommunernas särställning. Enligt 1 kap. 1 § 2 st. RF förverkligas den svenska folkstyrelsen bl. a. genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Enligt 1 kap. 7 § RF får kommunerna ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Enligt 8 kap. 5 § RF bestäms grunderna för kommun-

indelningen och för den kommunala beskattningen i lag. Också kommunernas åligganden och befogenheter skall anges i lag. Hur dessa bestämmelser inverkar på frågan om en svensk kommun kan försättas i konkurs eller kommunal egendom kan utmätas behandlas längre fram. Här räcker det att konstatera att motsvarande grundlagsskydd för det privata näringslivet saknas.

En kommun är en tvångssammanslutning. Dess existens beror inte på något privat initiativ. En kommun kan upplösas enbart i den ordning som anges i den kommunala indelningslagen (SFS 1979:411) och på där angivna förutsättningar. I princip handlar det om sammanläggning eller delning av kommuner. Dessa frågor prövas av statliga organ, kammarkollegiet och i sista hand regeringen. I lagen regleras hur man skall förfara med kommunernas tillgångar och skulder. I detta sammanhang bör observeras att ansvaret för en förbindelse får överföras från en kommun till en annan oberoende av om fordringsägaren lämnat sitt medgivande till det, 6 § sista stycket i indelningslagen. En sådan regel kan indirekt sägas markera att fordringsägarens rättsställning knappast kan försämras för att en ny kommun tar över den gamla kommunens skulder. Bakom en sådan regel ligger enligt min mening rimligen tanken att varje kommun alltid kan och skall infria sina skulder.

I olikhet mot ett privat företag kan alltså en kommun inte upplösas eller avvecklas ”hur som helst”, utan enbart i den ordning indelningslagen föreskriver.

Andra rättsregler markerar att kommunens verksamhet i princip är begränsad till det egna territoriet (lokaliseringsprincipen) och är till för de egna kommunmedlemmarna, se 2 kap. 1 § och 2 kap. 7 § i 1991 års kommunallag. Detta medför bl. a. att ”marknaden” för kommunal näringsverksamhet i dag är begränsad jämfört med näringsverksamhet som bedrivs på den privata sektorn. Det råder alltså ingen konkurrens ”på lika villkor”.

Åtskilliga kommunala uppgifter är obligatoriska enligt lag och kan inte utan lagstöd utföras av annan än kommunen. Hit hör t. ex. kommunernas ansvar för grundskolan, socialtjänsten, plan- och byggväsendet, överförmyndarverksamheten, miljöskyddstillsynen och räddningstjänsten. Inom det obligatoriska området förekommer åtskillig verksamhet som är myndighetsutövning mot enskild. Detta är en grundläggande skillnad mellan kommunal och privat verksamhet.

Kommunerna är underkastade en annan rättslig kontroll än det privata näringslivet. Kommunalbesvär eller förvaltningsbesvär kan anföras över kommunala beslut. Kommunerna är utsatta för JO-tillsyn. I kommunal verksamhet finns ett särskilt straffansvar och sär-

skilt skadeståndsansvar som är kopplat till myndighetsutövning. Kommunerna har en på grundlagen fotad självständig beskattningsrätt. I begränsad utsträckning kan ingrepp ske i beskattningsrätten, t. ex. i form av skattetak, men grundprincipen kvarstår. Frågan om verkan av skattetak eller motsvarande begränsningar på kommuneras ekonomiska frihet behandlas längre fram.

3. Särregler som rör kommunernas ekonomiska mellanhavanden

Också när det gäller kommunernas ekonomiska transaktioner finns vissa särregler.

Av särskilt intresse är pantsättningsförbudet i 8 kap. 13 § i 1991 års kommunallag. Bestämmelsen motsvarar 4 kap. 7 § 2 st. i 1977 års KL. Enligt huvudregeln får kommuner och landsting inte upplåta panträtt i sin egendom till säkerhet för en fordran.

Regeln infördes så sent som 1979, men bygger på äldre praxis (prop. 1978/79:53 s. 18 ff.). Pantsättningsförbudet avser både fast och lös egendom. Bakgrunden till detta förbud får ses i att kommun och landsting anses svara med hela sin skattekraft och med samtliga sina tillgångar för sina förbindelser (Kaijser-Riberdahl, Kommunallagarna II 1983 s. 549).

Bestämmelsen har också ett samband med särbestämmelsen i 59 § i den äldre lagen om bankrörelse (SFS 1955:183) om att banker får lämna ut lån utan säkerhet till bl. a. kommuner och landsting. Motsvarande bestämmelser finns i författningar som rör lån av statliga medel.

I 2 kap. 13 § i 1987 års bankrörelselag (SFS 1987:617) sägs bl. a. att bank får avstå från säkerhet om den kan anses obehövlig eller om det annars föreligger särskilda skäl att avstå från säkerhet. Av motiven framgår att någon saklig ändring inte åsyftas när det gäller kommunerna. Till fall där säkerheter är obehövliga bör räknas kreditgivning till staten, kommun och andra låntagare som enligt de nuvarande bestämmelserna anses som säkra (prop. 1986/87:12 s. 241). Man har valt den enligt min mening dubiösa lösningen att ”lagstifta genom förarbeten” i stället för att behålla den klara och uttryckliga regeln i äldre lag. Denna ståndpunkt redovisades också i Svenska Kommunförbundets remissyttrande den 16 november 1984 (mem. 1984:153), men beaktades inte av lagstiftaren. Rättsläget är dock oförändrat.

Också i utsökningsbalken (SFS 1981:774) finns särregler bl. a. för stat, kommun och landsting. Samtliga särregler avser de offentligrättsliga subjektens ställning som fordringsägare och går ut på att man inte behöver ställa säkerheter eller lämna handpenning eller förskott under utsökningsförfarandet (2 kap. 27 §, 10 kap.

16 §, 12 kap. 5 §, 17 kap. 5 § utsökningsbalken). Bakom regleringen kan bl. a. antas ligga att krav på säkerhet, handpenning, eller förskott inte behövs när det offentliga uppträder som fordringsägare. Däremot finns inga särregler för kommuner, stat eller landsting som gäldenärer.

Sammantaget kan man hävda att de nu berörda reglerna på olika sätt utgår från att kommuner och andra offentligrättsliga subjekt generellt sett är kreditvärdiga, även om de skulle ha en besvärlig ekonomisk situation.

4. Konkurslagen och kommunerna

1987 års konkurslag innehåller lika litet som sina föregångare några särregler för kommuner.

Kännetecknande för konkurslagens funktion är att om flera borgenärer inte kan tillgodoses så skall man bära förlusten proportionellt med de modifikationer som föranleds av att förmånsrätt införts för skilda fordringar. Genom konkursbeslutet berövas gäldenären rådigheten över hela sin egendom med vissa i lagen angivna undantag. Förvaltningen av ett konkursbo skall utövas av en konkursförvaltare. I förvaltningen ingår att förvandla boets tillgångar till likvida medel genom att tillgångarna realiseras.

Frågan om kommuner kan försättas i konkurs har inte heller behandlats i förarbetena utan enbart i doktrinen. I Walin-Palmér, Konkurslagen, del I 1989 s. 10 konstateras att den nya konkurslagen inte bidragit till besvarande av frågan vilka rättssubjekt som kan sättas i konkurs. Man hänvisar utan eget ställningstagande till Welamson, Konkursrätt 1961 s. 25 ff. Welamson hänvisar bl. a. till äldre nordisk doktrin — varom mera i det följande — där det antagits att en kommunal bildning i princip kan försättas i konkurs, men framhåller samtidigt att svårigheterna att förena en tillämpning av den vanliga konkurslagstiftningen med de för kommunal verksamhet gällande bestämmelserna föranlett att på åtskilliga håll möjligheterna att försätta en kommun i konkurs eliminerats eller inskränkts genom särskild lagstiftning, varvid speciella regler meddelats om tillvaratagande av borgenärernas rätt vid kommunens insolvens. Om spörsmålet aktualiseras hos oss fick man räkna med att det skulle komma att regleras genom lagstiftarens ingripande. Welamson synes för sin del benägen att utesluta att staten kan gå i konkurs och säger att vad som gäller statlig verksamhet i huvudsak också torde gälla beträffande kommun, a. a. s. 26. Detta har uppfattats så att det är tämligen säkert att en kommun inte kan försättas i konkurs (Walin-Palmér a. a. s. 10).

I modern kommunalrättslig litteratur har hävdats att en svensk kommun inte kan gå i konkurs. Som skäl åberopas den självständiga kommunala beskattningsrätten och omöjligheten att suspendera de i kommunallagen föreskrivna formerna för kommunal verksamhet. Till detta kommer också kommunernas skyldigheter enligt speciallagstiftningen. En konkursförvaltare kan inte gärna bedriva eller avveckla t. ex. grundskoleverksamhet eller socialtjänst eller beslut i plan- och bygglovärenden (se Kaijser-Riberdahl, Kommunallagarna II 1983 s. 549 och min artikel i FT 1987 s. 247 ff., särskilt s. 251).

I samband med den nya kommunallagens tillkomst togs frågan upp av kommunallagsgruppen i delbetänkandet ”Den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting”, Ds C 1987:5 s. 39. Gruppen säger där att svenska kommuner och landsting inte kan gå i konkurs, åtminstone inte så länge deras beskattningsrätt är grundlagsskyddad. Behov av detaljerade skyddsregler för borgenärerna av den karaktär som aktiebolagslagen ger saknas därför.

Den nya lagen saknar också särskilda bestämmelser till skydd för kommunernas borgenärer. Remissinstanserna har inte heller efterlyst ett sådant skydd. Det har inte ansetts behövligt.

Också Lindquist-Losman ansluter sig till uppfattningen att en kommun inte kan gå i konkurs. Man hävdar att regeringsformens bestämmelser om kommunal förvaltning hindrar att en konkursförvaltare tar över (Lindquist-Losman, 1991 års kommunallag, Publica, s. 128).

5. Äldre doktrin och utländska erfarenheter

I äldre svensk doktrin hävdades att kommunal egendom kunde utmätas och att en svensk kommun kunde försättas i konkurs (Hagman, Kommunallagarna 1926 s. 196, se också min artikel i FT 1987 s. 250-251).

Frågan debatterades på nordisk basis vid nordiska juristmötet 1931, eftersom saken då var högaktuell för de norska kommunernas del, se ”Förhandlingarna å det femtonde nordiska juristmötet i Stockholm 1931”, avsnittet ”Rättsliga tvångsmedel mot staten eller mot kommun”, s. 181 ff. Enligt min mening är en viss del av argumentationen fortfarande intressant medan andra ståndpunkter får anses överspelade av rättsutvecklingen.

I tysk och schweizisk rätt hade frågorna belysts i några äldre avhandlingar, den äldsta från 1885 (se a. a. s. 219). En tysk dom, avkunnad den 3 maj 1930 av Oberverwaltungsgericht i Sachsen, har fortfarande principiellt intresse. I domen sattes staden Glashütte i konkurs, men av stadens samlade förmögenhet undantogs

merparten eftersom den tjänade offentligrättsliga ändamål. I fallet fanns en särskild lagstiftning som gjorde undantag för ”Gegenstände...” som är ”unentbehrlich ... für die Erfüllung der öffentlichrechtlichen Aufgaben der Gemeinde”. Stridsfrågan i målet gällde hur mycket som skulle undantas från konkursförvaltningen. Mot kommunens bestridande ansågs bl. a. kommunala fastigheter som användes till sportplats och koloniträdgårdar samt en kommunal skogsfastighet ingå i boet. I fransk rätt ansågs läget klart. Stats och kommuns egendom var ”insaissible” och kunde varken ianspråktas i konkurs eller bli föremål för utsökningsåtgärder.

För dåvarande dansk rätts del ansåg inledaren — professor Poul Andersen — att konkurs kunde accepteras men med särskilda begränsningar och inskränkningar när det gällde egendom som användes för obligatorisk verksamhet som brandstationer, rådhus och vattenverk. Andersen ansåg inte heller att kommunens skattefordringar kunde ingå i konkursen. Däremot ifrågasattes om inte kommunala elverks egendom kunde ingå i konkursmassan.

Redogörelsen för norsk rätt är främst rättshistoriskt intressant, eftersom den nu gällande norska kommunallagen innehåller särskild reglering om konkurs och utsökning. Här bör bara noteras att man i Norge genom höjesterettens dom (Rt 1927 s. 529) fick klarlagt att norsk kommun kunde gå i konkurs, men att detta omedelbart ledde till en provisorisk lagstiftning och frågan har därefter reglerats i norsk kommunallag, varom mer längre fram. Också frågan om utsökning kunde tillgripas mot kommuner debatterades.

6. Den norska kommunallagen

Den nu gällande norska kommunallagen från 1954 är den enda i Norden som uttryckligen innehåller speciella regler om indrivning av fordringar på kommuner. Detta får ses mot bakgrunden av 20-talets händelser. Enligt 56 § norska kommunallagen (NKL) kan en norsk kommun inte gå i konkurs. Om en kommun på grund av svårigheter som inte är tillfälliga inte kan betala förfallna fordringar föreligger anmälningsplikt till departementet. Innan kommunens ekonomi kommer i ordning ges bestämmelser om förmånsordning mellan olika fordringar, 57 § NKL. Utsökning i kommunal egendom kan enbart ske under de mycket begränsade förutsättningar som anges i 54 § NKL. Det i NKL tidigare intagna pantsättningsförbudet upphävdes 1978. En närmare redogörelse för lagbestämmelserna finns i Hammer, Kommuneloven med kommentarer, 1984 s. 207 ff. I förslaget till ny norsk kommunallag

(NOU 1990:13) behålls dessa regler i huvudsak oförändrade. Kommittén diskuterar ingående både konkursförbudet och begränsningarna i utsökningsmöjligheterna och kommer fram till att kommunal verksamhet är så väsensskild från privat verksamhet att reglerna bör behållas i sak oförändrade. Det reella behovet av skyddsregler för borgenärer anses också vara litet. Till det nu sagda, se Forslag till ny lov om kommuner og fylkeskommuner, NOU 1990:13 s. 250 ff. Eftersom bestämmelserna av kommittén uppfattas som statiska och i liten grad visar på någon aktiv väg ut ur krissituationen föreslår kommittén att staten skall dras starkare in i bilden som styrande och kontrollerande instans. Man föreslår att det vid kommunal betalningsinställelse skall upprättas en tillsynsnämnd bestående av företrädare för kommunen och departementet. Denna tillsynsnämnd skall anta en ny ekonomiplan och en ny årsbudget för kommunen samt godkänna alla utbetalningar i den period som betalningsinställelsen varar. Plan och budget bör fastställas av departementet.

7. Utsökning i kommunal egendom

Utsökningsbalken innehåller — som framgår av det tidigare sagda — enbart särbestämmelser för kommunens ställning som borgenär, inte som gäldenär. Något uttryckligt förbud mot att använda sig av utsökning gentemot kommun finns inte. Frågan har inte prövats i modern praxis. De exempel som Hagman åberopar i äldre rätt (a. a. s. 126) är inte klargörande, se min artikel i FT 1987 s. 250.

Utöver vad där anförts togs frågan också upp vid förhandlingarna på nordiska juristmötet 1931.

Från dansk sida hävdades att utsökning skulle vara möjlig men med vissa begränsningar när det gällde egendomens karaktär. Enligt dåvarande norsk rätt kunde stats och kommuns förmögenhet delas i ”res extra commercium” och i fiskalförmögenheten. Fiskalförmögenheten kunde utmätas men ej den publika egendomen.

Från dansk och svensk sida hävdades i debatten att om utmätning vore tillåten så skulle också konkurs vara tillåten och vice versa. I annat fall kunde en påpasslig borgenär skydda sig och utta sin fordran medan möjlighet saknades för övriga borgenärer att åstadkomma en lika fördelning av de disponibla tillgångarna.

Man hänvisade också till ett svenskt betänkande från 1915 där man föreslog en uppdelning av den kommunala egendomen i två arter, finansförmögenhet som kunde göras till föremål för tvångsåtgärder och förvaltningsförmögenhet som skulle undantas från

sådana. Enligt de sakkunnigas förslag skulle länsstyrelsen ges befogenhet och i sista hand tillgripa tvångsförvaltning av kommun. I de sakkunnigas förslag utgick man från att en kommun aldrig borde kunnas försättas i konkurs. Detta förslag föranledde aldrig någon lagstiftning.

I modern litteratur har saken berörts av Lindquist-Losman (a. a. s. 128) som utan någon närmare analys hävdar att inget hindrar att en fordringsägare skaffar sig en betalningsdom mot en kommun och sedan låter kronofogdemyndigheten göra utmätning i kommunens egendom, medan man däremot är avvisande till tanken på att en kommun skulle kunna försättas i konkurs.

I en länsrättsdom har länsrätten ansett att verkställighet av dom som rör särskild omsorg i form av boende i gruppbostad skulle kunna ske hos kronofogdemyndigheten, men handikapputredningen har för sin del ansett det tveksamt om utsökningsbalkens bestämmelser kunde åberopas när svaranden utgörs av en kommunal nämnd och verkställighetsfrågan är komplicerad. Samtidigt menar utredningen att lagrummets utformning inte motsäger att så kan ske (Handikapputredningen, SOU 1991:46 s. 448 f.).

8. Bedömning

När det gäller konkursfrågan är egentligen det enda argumentet för att kommunal konkurs skulle vara tillåten att konkurslagen inte utesluter någon grupp av gäldenärer.

När man i äldre doktrin accepterade tanken på att en kommun kan gå i konkurs var det under förutsättning att begränsningar skedde med hänsyn till kommunens särart. Enligt min mening skulle konkurslagen i så fall behöva innehålla särregler om vilken egendom som kan ingå i konkursboet och vilken egendom som skulle hållas utanför. Den tyska domens uppdelning av vad som skulle ingå i den kommunala konkursen grundade sig på uttryckliga lagbestämmelser. De norska erfarenheterna visar att så fort konkursfrågan aktualiserats har man måst tillgripa särskild lagstiftning.

Den grundläggande skillnaden mot äldre rätt är kommunernas framflyttade positioner enligt 1974 års regeringsform. Grundlagen står högre i normhierarkin och tar givetvis över konkurslagen. Till detta kommer att reglerna om konkursförvaltning kolliderar mot de verksamhetsformer som kommunallagen anger. Vidare kan upplösning av en kommun enbart ske i den ordning som anges i indelningslagen.

Ett annat avgörande skäl mot att en svensk kommun inte kan gå i konkurs är den kommunala beskattningsrätten. Motsvarigheter till

kommunal inkomstskatt utomlands finns visserligen, men i allmänhet är möjligheterna inte lika långtgående som i Sverige. Är kommunalskatten fri är det helt klart att en kommun alltid kan betala sina fordringar. Frågan är då om kommunala skattestopp eller skattetak föranleder någon annan bedömning.

Konstitutionsutskottet har i tidigare sammanhang uttalat sig om innebörden av grundlagsskyddet för den kommunala beskattningsrätten. Man har sagt att skyddet inte är ovillkorligt utan att skattetak eller frysningar kan ske men att lagregleringen alltid ger utrymme för en fri sektor för kommunerna och en viss frihet för kommunerna när det gäller att fastställa beskattningens storlek (KU 1980/81:22, jfr senare KU 1981/82:6 y). De grundlagsenliga möjligheterna att göra inskränkningar i beskattningsrätten har debatterats men kvar står det faktum att även med ett kommunalt skattestopp av den omfattning som nu gäller provisoriskt kommer kommunerna att ha kommunalskatten som en viktig inkomstkälla som t. ex. företagen inte har motsvarighet till. Man kan inte heller räkna med att utrymmet för kommunalskatt skulle minska avsevärt. De inskränkningar som kan göras avser primärt kommunalskatter över ett visst ganska högt tak. En annan sak är att det ändå kan vålla kommunerna betydande ekonomiska svårigheter med provisoriska eller permanenta skattetak. Man kan inte bortse från att effekterna kan bli att verksamheten rent faktiskt måste krympas. Kommunens förmåga att betala sina fordringsägare påverkas dock knappast av ett kommunalt skattetak med den omfattning eller inriktning som det nuvarande provisoriska skattetaket innebär. I ett ekonomiskt nödläge får kommunen — liksom staten — delvis använda sina skatteintäkter till att betala sina skulder. Om man ansett att en kommun skulle kunna gå i konkurs borde särreglering ha skett av förutsättningarna antingen i konkurslagen eller i kommunallagen, såsom skett i Norge. Avsaknaden av reglering och de ståndpunkter som redovisades vid tillkomsten av 1991 års kommunallag visar på att man inte ansett att det finns något behov av en sådan lagstiftning.

Ibland diskuteras kommunal inställelse av betalningarna. Enligt 2 kap. 8 § konkurslagen krävs en uttrycklig förklaring från gäldenärs sida om att betalningarna inställes. Verkan av denna förklaring är att gäldenären skall anses vara insolvent. Eftersom en svensk kommun inte kan gå i konkurs och bortsett från tillfälliga betalningssvårigheter alltid kan betala sina fordringar är det i dag rättsligt omöjligt för en kommun att besluta om betalningsinställelse. Ett sådant beslut kan överprövas genom kommunalbesvär från någon kommunmedlem.

När det gäller *utmätning* är läget mera tveksamt. I olikhet mot konkurs innebär en tillämpning av utmätningsreglerna bl. a. att det endast är ett individualiserat objekt som tas i anspråk, inte hela förmögenhetsmassan. Om man t. ex. skulle utmäta en kommunal jordbruksfastighet skulle detta inte innebära att någon särskild förvaltning behöver anordnas. Kommunens verksamhet i övrigt kan fortgå.

En oklar fråga är då vilken egendom som får tas i mät. De undantag som uppställs i 5 kap. utsökningsbalken är helt klart inte skrivna utifrån tanken att kommunal egendom skulle utmätas. Som framhölls vid nordiska juristmötet måste i så fall begränsningar uppställas. Egendom som behövs för att kommunerna skall kunna fullgöra sin obligatoriska verksamhet, t. ex. skolor och brandstationer, borde undantas. Samma tankar på uppdelning av kommunal egendom i en utmätningsbar och icke utmätningsbar del redovisades av 1915 års sakkunniga. I norsk rätt har möjligheterna till utmätning starkt begränsats i kommunallagen.

I äldre doktrin sökte Sundberg göra en uppdelning mellan finansförmögenhet och förvaltningsförmögenhet (Sundberg, Allmän förvaltningsrätt 1955 s. 30 f.) men man kan ifrågasätta om det numera finns någon rättslig grund för en sådan uppdelning.

I skattelagstiftningen finns en uppdelning av fastigheter på så sätt att s. k. specialbyggnader är fria från skatteplikt, 2 kap. 2 § och 3 kap. 2 § fastighetstaxeringslagen (SFS 1979:1152).

Det är rimligt att anta att en liknande uppdelning skulle behövas när det gäller utmätning i kommunal egendom. Några särskilda undantagsregler finns dock inte för utmätning av kommunal egendom i utsökningsbalken, medan man däremot har särregler för kommunerna i deras egenskap av fordringsägare. En rimlig tolkning är därför att utsökningsbalken inte avsetts att vara tillämplig på kommunal egendom. I annat fall hade positiva bestämmelser om detta bort återfinnas i lagen. Indirekt kan också kommunallagens regel om pantsättningsförbud ses som ett uttryck för att en viss egendom inte får tas i mät för en viss borgenärs räkning. Sambandet mellan pantsättningsförbud och utmätning berörs i förslaget till ny norsk kommunallag (NOU 1990:13) där man pekar på att sedan förbudet slopats kan det uppstå en ökad press från kreditgivare på att kommunal egendom skall pantsättas (bet. s. 252).

Även om utmätning skulle vara omöjlig i kommunal egendom är kommunens borgenärer knappast rättslösa. Till att börja med är det klart att borgenärerna kan skaffa sig en s. k. exekutionstitel gentemot en kommun. Om en domstol genom en lagakraftvunnen dom förpliktar en kommun att betala har kommunen att rätta sig

efter denna dom utan att tvångsmedel skall behöva tillgripas. Detta följer enligt min mening av den s. k. objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen som gäller offentlig verksamhet och som indirekt uttrycker ett högre etiskt krav på det offentliga än på privat verksamhet. Om t. ex. en kommunstyrelse i protokollfört beslut vägrar att betala en fordran som enligt lagakraftvunnen dom åligger kommunen kan beslutet upphävas efter kommunalbesvär. Till bilden hör att frågan om sanktioner vid s. k. kommunalt domstolstrots med någon form av personligt ansvar för förtroendevalda kommer att utredas (1990/91:KU 38 s. 90-92). Omfattar ett sådant sanktionssystem också trots mot civildomstolar är detta säkerligen mer effektivt för att framtvinga fullgörelse än en rätt till utmätning enligt utsökningsbalken.

Även om någon vill hävda att en kommun teoretiskt sett skulle kunna gå i konkurs, kommer knappast konkursförutsättningar att föreligga.

Enligt 1 kap. 2 § konkurslagen avses med obestånd att gäldenären inte rätteligen kan betala sina skulder och att denna oförmåga inte endast är tillfällig. En kommun kan i extremfall råka i betalningssvårigheter men dessa är av de skäl som redovisas här enbart tillfälliga. Kommunen har tillräckliga rättsliga instrument för att kunna åstadkomma en betalning även om detta inte alltid kan ske omedelbart.

De tänkbara åtgärder som här står till buds beskrivs i följande tänkta scenario.

9. Ett tänkbart scenario

Vad kan hända om en kommun kommer i ett extremt ekonomiskt krisläge? Här skall redovisas ett tänkt scenario från juridiska utgångspunkter. De lån som redan upptagits kan knappast tänkas vara krisutlösande. Lånefinansieringen är i stort sett förutsebar, bortsett från fluktuationer i ränteläget. Stora förluster har vållats i några få fall av samma art som en del försäkringsbolag eller fackliga organisationer ägnat sig åt genom riskfyllda placeringar. Men också detta är atypiskt, eftersom flertalet kommuner inte ägnar sig åt sådana placeringar. Snarare kan ett nödläge tänkas uppkomma i en ganska liten kommun som ingått borgensförbindelser inte bara för bostadsförsörjningen utan också för idrotts- och fritidsanläggningar. Det är oförutsebart när och om borgensförbindelserna behöver infrias. Samtidigt är det orealistiskt att samtliga borgensförpliktelser aktualiseras på en gång.

Vad kan då göras rättsligt sett för att kommunen skall kunna fullgöra sina förpliktelser? Om kommunalskattehöjning är uteslu-

ten finns teoretiskt möjligheten till att höja avgifterna. Rättsligt sett är det möjligt att med stöd av 35 § socialtjänstlagen ta ut självkostnaden för t. ex. barnomsorg, hemtjänst, färdtjänst etc. Skulle detta ske är det möjligt att efterfrågan minskar, varför någon egentlig intäktsökning inte är att vänta. Fall av rätt till bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen kanske skulle öka. Vad som är juridiskt möjligt är kanske inte politiskt möjligt. Avgifter för tekniska tjänster uppgår redan nu normalt till självkostnaden, så på andra avgiftsområden än det sociala är det faktiska utrymmet för avgiftshöjningar litet.

Försäljning av kommunal egendom kan primärt avse sådan som används för fakultativ verksamhet, dvs. sådan egendom som inte behövs för att fullgöra kommunens obligatoriska uppgifter. Hit hör t. ex. eventuella. skogs- eller jordbruksfastigheter eller bostadsfastigheter. Problemet är inte heller här juridiskt, utan ekonomiskt och politiskt.

Avveckling av kommunal verksamhet kan från juridiska synpunkter endast avse det fakultativa området. En kommun behöver inte ägna sig åt konsumentrådgivning eller någon som helst verksamhet på t. ex. kultur- och fritidsområdena. En kommun kan upphöra med all bidragsgivning till t. ex. idrotts- eller kulturlivets organisationer. Har sådana anslag beviljats för ett budgetår, är det inte säkert att de kan avskaffas under löpande budgetår, jfr RÅ 1974 ref. 108 (aviserad omprövning av studieorganisationsbidrag för gånget studieår lagligt), men väl under nästkommande år.

När det gäller det obligatoriska området — t. ex. skola eller socialtjänst — är möjligheterna till krympning mindre, men inte uteslutna. Kommunerna kan här gå ner till den ”minimistandard” som krävs av respektive speciallagstiftning.

Kommunerna kan också besluta om investeringsstopp för alla projekt som man ännu inte civilrättsligt bundit sig för gentemot entreprenör eller annan avtalspart.

Kommunerna kan också besluta om att inte längre ingå några som helst borgensförbindelser, inte heller när det gäller bostadsförsörjningen. Kommunerna är inte rättsligt förpliktade att ingå borgen ens för bostadsförsörjningen, men en effekt av att en kommun upphör härmed är att ett fundament för de statliga bostadslånen rasar. Som systemet ser ut är det dock möjligt för kommunerna att vidta så drastiska åtgärder.

I kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning ligger också att en kommun inte normalt bör låna till driftändamål (prop. 1990/91:117). Sammantaget har en kommun åtskilliga möjligheter rent juridiskt att åstadkomma en sanering av sin ekonomi. En kommunal planering kan emellertid här skjutas sönder av

ryckighet från statens sida t. ex. när det gäller statsbidragen eller på grund av förändringar på kreditmarknaden. De juridiska instrument som kan utnyttjas kan vara mer eller mindre effektiva. Vad som är juridiskt möjligt är inte utslagsgivande utan givetvis måste de ekonomiska och politiska effekterna av olika system för åtstramningar vägas in.

Från kreditgivarnas synpunkt bör det vara likgiltigt *hur* kommunerna bär sig åt i ett nödläge för att kunna betala sina skulder. Kommunerna kan — liksom staten — använda en större eller mindre del av sina medel till att betala skulder eller räntor. Från självstyrelsesynpunkt är det däremot viktigt att det är kommunerna själva som gör bedömningarna och att detta inte påtvingas dem utifrån av staten, en konkursförvaltare eller kronofogden. De lege ferenda finns därför ingen anledning att skärpa lagstiftningen så att statsmakterna — som själva har en dålig ekonomi — skulle i en eller annan form införa någon sorts ”tvångsförvaltning” över kommuner i ekonomiskt nödläge.

En intressant iakttagelse är att om kommunerna bildar bolag så finns inga hinder för att sätta kommunala bolag i konkurs.

Möjligheterna till bolagsbildning är dock begränsade enligt 3 kap. 16 § kommunallagen.

10. Några avslutande allmänna reflektioner

Sammanfattningsvis kan man från juridiska synpunkter säga att en svensk kommun inte kan gå i konkurs och troligen kan inte heller kommunal egendom utmätas, ehuru läget här är mer osäkert. Något behov av att införa särskilda regler om detta i lagstiftningen finns inte, så länge kommunerna har rättsliga instrument att själva sanera sin ekonomi.

Det är en felsyn att förväxla dålig kommunal ekonomi med låg kreditvärdighet. Utifrån rättssystemets synsätt — och också rent faktiskt — är alla kommuner kreditvärdiga, oavsett deras ekonomiska situation. Från dessa synpunkter finns ingen anledning till skärpt kreditprövning gentemot kommunerna. De senaste årens bankförluster avser faktiskt inte kreditgivning till kommunerna utan till andra låntagare, varför det vore rimligare att skärpa kreditprövningen i andra fall.

Enligt min mening är det rimligt att banker och andra kreditgivare skaffar sig kunskaper om och beaktar kommunernas särställning i det svenska samhället. Att kräva högre ränta eller riskpremier eller motsvarande på grund av att några kommuner skulle ha låg kreditvärdighet är från här angivna ståndpunkter orimligt och måste rimligen grunda sig på okunskap om kommunernas särart.

I en verkligt extrem nödsituation — som knappast föreligger i dagsläget — kan man inte bortse från att staten reellt har ett yttersta ansvar för samhällsekonomin, inklusive för kommunerna. Staten har ännu större möjligheter rent rättsligt sett att agera i ett krisläge än kommunerna.

För det första finns inget skattetak för statlig beskattning. För det andra har staten lagstiftningsmonopol, vilket gör att man genom ändrad lagstiftning kan lätta på kommunernas obligatoriska förpliktelser, om den politiska viljan finns. Genom lagstiftning kan den kommunala sektorn krympas eller vidgas allt efter riksdagsmajoritetens önskemål. En annan sak är att ett maximalt utnyttjande av dessa möjligheter har ekonomiska och politiska konsekvenser som är obehagliga. När staten utan att ha formella skyldigheter till det ändå går in när vissa banker hamnar i ekonomisk kris bör ju både kommuner och deras kreditgivare ha än större anledning att räkna med att staten tar på sig minst motsvarande medansvar i extrema kommunala nödsituationer.