

PM 2016:145 RI (Dnr 110-766/2016)

Anmälan om svar på remiss En ändamålsenlig kommunal redovisning (SOU 2016:24)

Remiss från Finansdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Anmälan om svar på remissen ”En ändamålsenlig kommunal redovisning (SOU 2016:24)” godkänns.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Stockholms stad har från Finansdepartementet fått ”En ändamålsenlig kommunal redovisning” (SOU 2016:24) på remiss.

Utredningen har haft i uppdrag att se över lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Lagen innehåller en närmare reglering av kommuner och landstings bokföring och redovisning (extern redovisning). Utgångspunkten är kommunallagen (KL).

Utredningen innehåller förslag till ny lagtext, förslag till följdändringar i kommunallagen och i lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser samt särskilda yttranden.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och revisionskontoret.

Revisionskontoret har avstått från att svara på remissen. Stadsledningskontoret har svarat direkt till Finansdepartementet.

Stadsledningskontoret redovisar i sitt remissvar avvikande mening avseende ett antal områden.

Mina synpunkter

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Anmälan om svar på remissen ”En ändamålsenlig kommunal redovisning (SOU 2016:24)” godkänns.

Stockholm den 8 september 2016

KARIN WANNGÅRD

Bilaga

En ändamålsenlig kommunal redovisning (SOU 2016:24) – en sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Stockholms stad har från Finansdepartementet fått ”En ändamålsenlig kommunal redovisning” (SOU 2016:24), på remiss.

Utredningen har haft i uppdrag att se över lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Lagen innehåller en närmare reglering av kommuner och landstings bokföring och redovisning (extern redovisning). Utgångspunkten är kommunallagen (KL).

Utöver en allmän översyn av den kommunala redovisningslagen har utredningen haft i uppdrag att utreda:

- Redovisning av kommunala avtalspensioner
- Finansiering av pensionsförpliktelser
- Sammanställd redovisning
- Delårsrapporter
- Efterlevnad av lag och normering
- Särredovisning

I uppdragens direktiv ingick att den kommunala redovisningslagen även fortsättningsvis ska vara anpassad till den kommunala särarten. Utredningen innehåller förslag till ny lagtext, förslag till följdändringar i kommunallagen och i lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser samt särskilda yttranden.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och revisionskontoret. Revisionskontoret har avstått från att svara på remissen. Stadsledningskontoret har svarat direkt till Finansdepartementet.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 25 augusti 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Här redovisas de delar av lagförslaget som stadsledningskontoret har valt att lämna synpunkter på.

Redovisning av pensionsförpliktelser

Utredningens förslag

Utredningen föreslår en förändring i redovisning av kommunernas pensionsförpliktelser. Enligt den nuvarande kommunala redovisningslagen redovisas pensionsförpliktelser intjänade före 1998 som en ansvarsförbindelse medan senare intjänade förpliktelser redovisas som skuld (blandmodellen). Pensionsutbetalningar redovisas direkt över resultaträkningen. Ansvarsförbindelse och skuld regleras vid bokslutstillfällena, skulden mot resultaträkningen.

Enligt utredningens förslag ska ansvarsförbindelsen lyftas in i balansräkningen genom en reglering mot eget kapital. Framtida pensionsbetalningar regleras mot avsättningen. Förändringar av avsättningen på grund av ändrade livslängdsantaganden eller ändrad

diskonteringsränta ska göras över resultatet men undantas i balanskravsutredningen. Om förändringar av avsättningen skett vid bokslutstillfällen utöver utbetalningar, till exempel genom att försäkring tecknats, ska upplysning om belopp lämnas.

Förvaltningens synpunkt

Stadsledningskontoret ställer sig bakom utredningens förslag att införa en modell, som ger en mer rättvisande balansräkning för kommunerna. Den nuvarande modellen har medfört att balansräkningen inte speglar den faktiska ekonomiska ställningen.

Fullfundsmodellen är den som bäst fyller kraven på en ändamålsenlig redovisning för att på ett transparent sätt visa en kommuns tillgångar och skulder. Införandet av fullfundsmodellen innebär dock vissa konsekvenser och påverkan på resultaträkningen vilka är viktiga att lyfta fram.

Pensionsskulden i form av ansvarsförbindelse uppgick 2014 för kommunsektorn sammanlagt till 381 miljarder kronor inklusive särskild löneskatt. Denna skuld beräknas vara betalad om cirka 35 år. Skulden har aldrig redovisats som en kostnad och därmed aldrig ställts mot krav på intäkter. Kostnaderna avser tidigare anställd personal till största delen, de v s kostnader som egentligen redan borde ha täckts.

I nuvarande modell redovisas utbetalningar från ansvarsförbindelsen via resultaträkningen och ställs därmed mot ett intäktskrav varje år. Det nya förslaget innebär att utbetalningar avseende den tidigare ansvarsförbindelsen aldrig kommer att bokföras via resultaträkningen och därmed aldrig ställas mot ett intäktskrav.

Det är därför av yttersta vikt att övergången till fullfundsmodellen kombineras med krav på en god ekonomisk hushållning.

Införande av fullfundsmodellen innebär att ett utrymme skapas i resultatbudgeten. För att upprätthålla en god ekonomisk hushållning måste ett positivt resultat budgeteras som täcker pensionsutbetalningarna. Det blir därför en nödvändighet att se över regler kring god ekonomisk hushållning och balanskrav.

Vad gäller balanskravsutredningen anser stadsledningskontoret att förslaget att låta förändrade livslängdsantaganden och förändrad RIPS-ränta påverka resultatet, men undantas i balanskravsutredningen, är rimligt. Visserligen kan dessa kostnader eller intäkter ge en ryckighet i resultatbilden, som inte är önskvärd, men principen att alla kostnader och intäkter ska redovisas över resultatet, bör väga tyngre. Förändring av RIPS-räntan enligt uppställda regler och förändrade livstidsantaganden kan inte betraktas som förändrade redovisningsprinciper. Därmed är det svårt att motivera en bokföring direkt i balansräkningen.

Redovisning av finansiella instrument

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att finansiella instrument som innehas för att generera avkastning eller värdestegring värderas till verkligt värde. Undantag görs för finansiella instrument som hålls till förfall med mera. Vid balanskravsutredningen ska orealiserade vinster och förluster räknas bort.

Förvaltningens synpunkt

Stadsledningskontoret delar inte utredningens uppfattning.

Förslaget innebär att finansiella instrument, som hålls för att generera avkastning, ska redovisas till verkligt värde. Detta är ett avsteg från försiktighetsprincipen. Motivet till förändringen är främst att pensionsskulden redovisas till verkligt värde och att kommuner, som använder finansiella instrument för att säkra framtida pensionsutbetalningar inte får en jämförbar redovisning.

Det är olyckligt att frånga den försiktighetsprincip som varit rådande. Visserligen redovisas pensionsskulden till ett så rättvisande värde som möjligt, men detta värde är konstruerat så att det ska vara trögrörligt och inte påverkas av tillfälliga fluktuationer på marknaden. Därmed kommer knappast en redovisning av finansiella instrument till balansdagens verkliga värde möjliggöra en rättvisande jämförelse. Det är mer lämpligt att

via en not till balansräkningen visa verkligt värde över tid för de finansiella instrumenten och ställa detta i relation till skulden.

Enligt årsredovisningslagen har bolag möjlighet att välja princip. Detta skulle kunna innebära att kommunala bolag intar en försiktigare hållning än kommunen och att kommunen är förhindrad att agera motsvarande. Vi finner det olämpligt att tvinga kommuner till ett större risktagande i sitt sätt att redovisa än vad som gäller för kommunala bolag. Förslaget innebär ett avsteg från att närma kommunal redovisning till företagsredovisning på ett sätt som knappast kan förklaras av den kommunala särarten.

Värdering av tillgångar som erhållits som gåva

Utredningens förslag

Lagförslaget innebär att en gåva eller en tillgång, som erhålls mot en ersättning som väsentligt understiger tillgångens värde, ska redovisas till verkligt värde.

Förvaltningens synpunkt

Lagförslaget innebär ingen egentlig förändring mot vare sig Rådet för Kommunal Redovisnings (RKR) rekommendation eller mot tillämpad praxis. Stadsledningskontoret menar dock att lagtexten bör förtydligas. Tillgången bör tas in i balansräkningen genom en motpost i form av en inkomst på skuldsidan och inte som en ren uppskrivning, d v s mot eget kapital.

Förändringar i resultaträkning och balansräkning

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att en ny resultatnivå införs i resultaträkningen i form av verksamhetens resultat. Poster från finansiella tillgångar respektive poster från finansiella skulder ersätter finansiella intäkter och finansiella kostnader. Extraordinära poster ersätter extraordinära intäkter och extraordinära kostnader med krav på notning, som visar posten brutto. Redovisning av poster inom linjen tas bort och ersätts av notning.

Förvaltningens synpunkt

Stadsledningskontoret ser positivt på huvuddelen av de föreslagna ändringarna. Den nya resultatnivån tydliggör verksamhetens resultat och överensstämmer väl med redovisningen för bolag. Även ändringen av resultatraden ”Resultat före extraordinära poster” till ”Resultat efter finansiella poster” innebär ett förtydligande.

Däremot skulle uppställningen av eget kapital med fördel kunna förändras i förhållande till nuvarande regel enligt nedanstående uppställning.

Eget kapital vid årets början

Årets resultat

Eget kapital vid årets slut

- därav resultatutjämningsreserv

Stadsledningskontoret anser att denna uppställning är tydligare och väl följer gängse uppställningar. Resultatutjämningsreserven behöver inte ingå i uppställningen utan kan redovisas i not.

Föreslagen förändring att finansiella intäkter och finansiella kostnader ersätts av poster från finansiella tillgångar och poster från finansiella skulder innebär en avvikande redovisning från bolag (ÅRL). Vi kan inte finna förändringen påkallad av den kommunala särarten. Eftersom bruttoredovisning är ett fundament inom redovisning bör en förändring vara påkallad av noga överväganden. Den nya uppställningsformen innebär nettoredovisning och att en ny dimension införs för delar av kontoplanen, där till exempel konto för valutakursförluster behöver finnas för både tillgångs- och skuldsidan.

Utredningen framhåller fördelarna med att kunna se direkt i resultaträkningen resultatet av placeringar i finansiella tillgångar och nettokostnaden för lånefinansiering. Denna typ av klagörande redovisas bättre via noter. Där kan till exempel nettointäkten av finansiella placeringar gjorda för att möta pensionsskulden sättas i relation till nettokostnaden för

pensionsskulden utan att dröjsmålsräntor, aktieutdelningar, övriga lånekostnader med mera stör jämförelsebild.

En ytterligare sak som stadsledningskontoret anser utredningen borde beaktat gäller bidrag till infrastruktur. Enligt nuvarande regelverk kan bidrag till infrastruktur aktiveras som en tillgång i balansräkningen. Stadsledningskontoret anser att det hade varit en fördel om utredningen tagit upp frågan om detta verkligen är förenligt med god ekonomisk hushållning.

Sammanställd redovisning

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att konsolideringsmetod regleras i lag, så att klyvningsmetoden blir huvudregel, men om det finns särskilda skäl och det är förenligt med rättvisande bild kan kapitalandelsmetoden användas. Vidare att krav på upprättande av förvärvsanalys lagstadgas.

Förvaltningens synpunkt

Stadsledningskontoret är positivt till utredningens förslag att kapitalandelsmetoden kan användas vid konsolidering om det är förenligt med rättvisande bild och särskilda skäl finns. Vid deläggande i stora företag som bedrivs på affärsmässiga grunder är detta en förutsättning för att inte få en felaktig bild av balansräkningen.

Enligt K3-regelverket ska dotterföretag i en koncernsammanställning redovisas enligt förvärvsmetoden. Enligt förslag till ny redovisningslag ska klyvningsmetoden användas i de sammanställda räkenskaperna oavsett om det är fråga om ett dotterföretag eller ett intresseföretag. Är det fråga om helägda dotterföretag innebär skillnaden i regelverk i praktiken ingenting. Om det däremot finns minoritetsandelar i ett dotterföretag innebär kravet på klyvningsmetoden att redovisningen för dessa bolag måste räknas om och klyvas in.

Detta kommer visserligen att innebära att de sammanställda räkenskaperna kommer skilja sig från hur bolagskoncernen redovisas, men stadsledningskontoret anser att fördelarna med en balansräkning, som visar faktiska förhållanden i detta fall överväger. Däremot borde det finnas krav på att i not redovisa skillnaden mot förvärvsmetoden. Om det är förenligt med rättvisande bild, och då de två metoderna avviker lite från varandra, borde förvärvsmetoden kunna användas som ett alternativ

Arkiveringstid

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att arkiveringstiden för räkenskapsinformation minskas från tio till sju år.

Förvaltningens synpunkt

Stadsledningskontoret delar den föreslagna anpassningen till bokföringslagen, men hade gärna sett en mer långtgående anpassning enligt det särskilda yttrande som redovisas i utredningen. Innebörden i yttrandet är att en motsvarighet till 7 kapitlet 6 § bokföringslagen även bör ha en motsvarighet i den nya kommunala redovisningslagen. Detta skulle innebära att kommuner och landsting fortsättningsvis inte skulle vara tvingade att spara ursprunglig räkenskapsinformation om den överförts på ett säkert sätt till annan databärare. I dagsläget finns möjlighet till dispens från skatteverket från nuvarande tioårsregel, vilket innebär en onödig byråkrati.