



PM 2009: RI (Dnr 001-498/2009)

Redovisning av kommunal medfinansiering (SOU 2009:21)

Remiss från Finansdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen av utredningens om redovisning m.m. av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur betänkande "Redovisning av kommunal medfinansiering" (SOU 2009:21) överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

I propositionen "Kommunala kompetensfrågor m.m." (prop. 2008/09:21) föreslås en vidgad kommunal kompetens bland annat vad gäller möjligheten för kommuner och landsting att ge bidrag till byggande av statliga vägar och järnvägar. I propositionen konstaterar regeringen att redovisningsfrågorna beträffande medfinansiering kräver ytterligare belysning för att regeringen ska kunna ta ställning till om förändringar behöver göras beträffande sådana bidrag.

Regeringen förordnade i oktober 2008 en särskild utredare med uppdrag att se över frågor kring redovisningen hos kommuner och landsting av lämnade bidrag för medfinansiering av statlig infrastruktur. Vid behov kan övervägas om det är lämpligt att ändra nuvarande redovisningslagstiftning eller kommunallagens regler.

Enligt utredaren finns det anledning att anta att medfinansieringen av statlig infrastruktur kommer att öka under kommande år.

Utredaren konstaterar att det idag inte finns någon möjlighet att fördela kostnaderna över flera år genom periodisering av bidraget. De regler som idag gäller för redovisning av medfinansiering är baserade på grundläggande och allmänt accepterade principer och det finns ingen möjlighet att inom gällande regelverk komma till andra lösningar.

Utredaren föreslår därför att bidrag till medfinansiering av statlig infrastruktur, genom en förändring av lagen om kommunal redovisning, får tas upp som tillgångspost i den kommunala balansräkningen. Bidraget ska skrivas av under den medfinansierade tillgångens bedömda nyttjandeperiod. Regeln får tillämpas för redovisning som är beslutad efter utgången av år 2006.

Syftet med förslaget är, enligt utredaren, att hitta en rättvisande och relevant redovisning av medfinansiering. Alla kommunala beslut av dignitet handlar om att göra svåra prioriteringar om vad som kan rymmas inom givna ekonomiska ramar, på kort och lång sikt. Medfinansieringsprojekt ska inte belastas med en redovisning som

försvårar eller förhindrar en neutral prioriteringsprövning när dessa projekt vägs mot andra satsningar inom den kommunala kompetensen.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret är principiellt emot att gränsen mellan stadens och statens ansvar för finansiering av statens infrastruktur blir otydlig och förskjuts mot kommunerna. Detta förslag är ett led i denna process. Staten borde ta ett större ansvar i att finansiera statliga infrastrukturinvesteringar, inte bakvägen legalisera ett ökat finansieringsansvar för kommuner och landsting.

Ur ett redovisningsperspektiv finns även ett antal invändningar eller synpunkter, bland annat kan det ifrågasättas om balansräkningen kommer att ge en rättvisande bild av räkenskaperna och därmed kommunens ekonomiska ställning.

Om lagstiftaren vill öppna möjligheten för kommuner med en stark balansräkning att ge infrastrukturella bidrag, anser kontoret att konstruktionen med avsteg från balanskravet på grund av synnerliga skäl är mycket mer i linje med god ekonomisk hushållning och vedertagna redovisningsprinciper. Då kan kommunens ekonomiska ställning fortfarande klart utläsas ur balansräkningen.

En ytterligare möjlighet är att öppna balanskravet så att kommuner och landsting kan använda tidigare års överskott för att bidra till medfinansieringen.

Mina synpunkter

Infrastrukturinvesteringar är ett av de viktiga centrala åtaganden staten har ur ett välståndsperspektiv. Investeringar som möter de infrastrukturella behoven i tillväxtregioner som bland annat Stockholm är avgörande för en långsiktigt god ekonomisk tillväxt och därmed för medborgarnas välstånd och välfärdens finansiering.

Stockholmsregionens behov har dock i decennier i allt för hög grad förbisetts av statsmakterna. Stockholms stad har därför, mot bakgrund av infrastrukturens betydelse för regionens framtidsutsikter, satt av betydande medel för medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar. Många av investeringarna har inte varit av endast lokal eller regional betydelse utan har varit av stor vikt för hela Sveriges tillväxtmöjligheter. Stockholms stad har med andra ord axlat betydligt mer än endast sin egen del av ansvaret för infrastrukturens utbyggnad i stockholmsregionen.

Förfördelningen av Stockholm har dock minskat väsentligt de senaste åren och jag välkomnar varmt många av de prioriteringar som görs i exempelvis regeringens närtidssatsning. Även framgent kommer emellertid Stockholms stad att ta ett omfattande ansvar för regionens konkurrenskraft genom planerad medfinansiering på över sex miljarder kronor.

För att möjliggöra att viktiga infrastrukturens satsningar faktiskt kommer till stånd är det nödvändigt att anlägga ett brett perspektiv och öppna för flera olika typer av finansieringslösningar. Kommunal medfinansiering från primärkommuner och landsting kan utgöra ett möjligt komplement i en sådan palett av tänkbara åtgärder. Jag vill dock betona att det först måste göras tydligt vilken huvudman som regelmässigt ska bära finansieringsansvaret för olika slags infrastruktur. Huvudprincipen bör enligt min mening vara att staten ska bära ansvaret för all infrastruktur av nationell betydelse och för vilken de statliga verken har ett uttalat ansvar. I annat fall är det inte me-

ningsfullt att tala om ett statligt ansvar för infrastrukturen. Om avsteg från denna princip ska göras måste det tydligt definieras på vilka grunder och under vilka förutsättningar det kan ske. En glidande utveckling där finansieringslösningar görs från fall till fall är inte önskvärd vare sig ur ett ekonomiskt eller demokratiskt perspektiv.

Mot bakgrund av de stora investeringsbehov som föreligger på infrastrukturuområdet kan det dock vara befogat att öppna för alternativa finansieringsmöjligheter, bland dem kommunal medfinansiering. Sådan medfinansiering bör dock inte i första hand ske på det vis som föreslås i det föreliggande betänkandet, eftersom utredningen, som stadsledningskontoret anför, bland annat uppvisar icke obetydliga brister eller tveksamheter rent redovisningsmässigt. Den kommunala redovisningen ska oavvisligen syfta till att säkerställa en god ekonomisk hushållning och en rättvisande bild av kommunens räkenskaper och ekonomiska ställning. Förslag som riskerar att medföra otydlighet kring detta måste bestämt avvisas. Dagens tillvägagångssätt, där medfinansiering hanteras som en avsättning, är på det hela taget att föredra framför det förslag som läggs fram i utredningen.

Ett lämpligare sätt att öppna för kommunal medfinansiering är enligt min åsikt att förändra balanskravet på ett sådant sätt att finansiellt solida kommuner ges möjlighet att använda tidigare års överskott för att bidra till medfinansiering av infrastrukturprojekt. På mitt initiativ har Stockholms stad också nyligen framfört en hemställan till regeringen beträffande friare disposition av tidigare års överskott.

Det är min bestämda uppfattning att det borde vara möjligt för kommunfullmäktige att ha ett större inflytande över hur ett eventuellt överskott i den kommunala budgeten ska disponeras. Detta inte minst utifrån det kommunala självstyret och kommunfullmäktiges ansvar att agera långsiktigt och i enlighet med god ekonomisk hushållning. I detta ligger självklart ett ansvar för att långsiktigt värdesäkra kommunens tillgångar. Samtidigt kan det finnas behov att vidta andra åtgärder, exempelvis medfinansiering av infrastruktursatsningar eller att över en konjunkturcykel med variationer i skatteunderlagsutvecklingen utjämna finansieringen för att få en rimlig utveckling av nettokostnaderna mellan åren. Det skulle borga för en tydligare långsiktighet såväl för kommunens finanser som för det offentligas verksamheter och därmed ytterst för medborgarna.

Inom ramen för det kommunala självstyret bör därför kommunfullmäktige ges friare möjlighet att disponera tidigare års överskott. Denna friare möjlighet bör regleras i kommunallagen, i vilken givetvis även fortsättningsvis höga krav ska ställas på att kommunen måste ha balans i sin ekonomi.

Det kommunala balanskravet bör dock utformas symmetriskt, det vill säga att under år med underskott i verksamheten ska detta självklart täckas i påföljande års budget men även överskott från verksamheten ska under vissa förutsättningar kunna tillföras budgeten för nästkommande år.

Sammanfattningsvis anser jag således att betänkandets förslag bör avstyrkas och att förbättrade möjligheter till kommunal medfinansiering av infrastruktur istället bör sökas genom en revidering av balanskravet. Dessutom bör de generella principerna gällande ansvaret för infrastrukturinvesteringar tydligt fastslås. Möjligheten till kommunal medfinansiering bör vara just en möjlighet i bemärkelsen ett komplement och inte ett sätt att utan föregående diskussion och belysning av frågan förskjuta ansvar som idag vilar på staten över till kommunerna.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Som svar på remissen av utredningens om redovisning m.m. av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur betänkande ”Redovisning av kommunal medfinansiering” (SOU 2009:21) överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 30 april 2009

STEN NORDIN

Bilaga

Sammanfattning av utredningens om redovisning m.m. av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur betänkande ”Redovisning av kommunal medfinansiering” (SOU 2009:21)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Roger Mogert* (s) enligt följande.

Infrastruktur är i grunden ett statligt åtagande. Kommunal medfinansiering kan inte få nyttjas som ett sätt vältra över statens kostnader på kommuner och landsting.

Utöver grundfinansiering finns möjlighet för kommuner och landsting att medfinansiera. Det kan ske genom förskottering när kommun eller landsting vill bidra för att tidigarelägga ett objekt eller tilläggsfinansiering när man önskar en standardhöjning av ett objekt.

Givetvis är det inte rimligt att kostnaden för detta i sin helhet kostnadsförs på det år då avtalet ingås alldeles oavsett när utbetalningen skall ske och utan möjlighet till att fördela kostnaden över flera år. En förändring behövs såtillvida.

Lagen om kommunal redovisning måste förändras så som utredningen föreslår så att kommunal medfinansiering likställs med övriga investeringar och kan skrivas av över en nyttjandeperiod.

ÄRENDET

I propositionen ”Kommunala kompetensfrågor m.m.” (prop. 2008/09:21) föreslås en vidgad kommunal kompetens bland annat vad gäller möjligheten för kommuner och landsting att ge bidrag till byggande av statliga vägar och järnvägar. I propositionen konstaterar regeringen att redovisningsfrågorna beträffande medfinansiering kräver ytterligare belysning för att regeringen ska kunna ta ställning till om förändringar behöver göras beträffande sådana bidrag.

Regeringen förordnade i oktober 2008 en särskild utredare med uppdrag att se över frågor kring redovisningen hos kommuner och landsting av lämnade bidrag för medfinansiering av statlig infrastruktur. Vid behov kan övervägas om det är lämpligt att ändra nuvarande redovisningslagstiftning eller kommunallagens regler.

Kommuners och landstings redovisning regleras av kommunallagen och lagen om kommunal redovisning. Ansvarig för utveckling av god redovisningssed och för att i rekommendationer uttala vad som är god sed inom olika redovisningsområden är Rådet för kommunal redovisning. Enligt rådets rekommendationer ska bidrag till finansiering av infrastruktur som ägs av någon annan än kommunen redovisas som en kostnad i bidragsgivarens resultaträkning. Då en kommun iklätt sig en förpliktelse som kommer att leda till ett utflöde av resurser, det vill säga att kommunen i avtal förbundit sig att senare gör utbetalningar ska värdet av förpliktelsen redovisas som en avsättning i balansräkningen redan den dag förpliktelsen uppstår.

Enligt utredaren finns det anledning att anta att medfinansieringen av statlig infrastruktur kommer att öka under kommande år.

Utredaren konstaterar att det idag inte finns någon möjlighet att fördela kostnaderna över flera år genom periodisering av bidraget. De regler som idag gäller för redovisning av medfinansiering är baserade på grundläggande och allmänt accepterade principer, och det finns ingen möjlighet att inom gällande regelverk komma till andra lösningar.

Utredaren föreslår därför att bidrag till medfinansiering av statlig infrastruktur, genom en förändring av lagen om kommunal redovisning, får tas upp som tillgångspost i den kommunala balansräkningen. Bidraget ska skrivas av under den medfinansierade tillgångens bedömda nyttjandeperiod. Regeln får tillämpas för redovisning som är beslutad efter utgången av år 2006.

Syftet med förslaget är, enligt utredaren, att hitta en rättvisande och relevant redovisning av medfinansiering. Alla kommunala beslut av dignitet handlar om att göra svåra prioriteringar om vad som kan rymmas inom givna ekonomiska ramar, på kort och lång sikt. Medfinansieringsprojekt ska inte belastas med en redovisning som försvårar eller förhindrar en neutral prioriteringsprövning när dessa projekt vägs mot andra satsningar inom den kommunala kompetensen.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av finansavdelningen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 april 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Rent principiellt är stadsledningskontoret emot att gränsen mellan stadens och statens ansvar för finansiering av statens infrastruktur blir otydlig och förskjuts mot kommunerna. Detta förslag är ett led i denna process.

Staden bidrar redan i dag med avsevärda belopp till statens investeringar, t.ex. Södra och Norra länken, E18, Citybanan etc. Under de kommande åren kommer staden medfinansiera statliga investeringar med över sex miljarder kronor, vilket motsvarar 7 500 kronor per stockholmare.

Detta är investeringar som har betydelse för hela landets tillväxt.

När det gäller t.ex. medel för trafikinfrastrukturen förefaller Stockholmsregionen ständigt få en svag tilldelning i förhållande till befolkning och produktivitet. Av det totala utfallet för statliga investeringar i infrastruktur samt drift och underhåll under perioden 2000-2004 fick Stockholms län cirka 18 procent, vilket är betydligt lägre än länets befolknings- och produktionsandelar (till skillnad från övriga storstadslän).

Behovet av infrastruktur i en tillväxtregion som Stockholm kan knappast överskattas både för regionen och för riket. Internationella studier har visat på betydelsen av infrastrukturinvesteringar för att få en god ekonomisk tillväxt. Att ständigt missgynna Stockholmsregionen i fördelningen av infrastrukturmedel är således till nackdel för både regionens och rikets tillväxt.

Det är utifrån detta perspektiv som staden har medfinansierat statens investeringar.

Staten borde ta ett större ansvar i att finansiera statliga infrastrukturinvesteringar, inte bakvägen legalisera ett ökat finansieringsansvar för kommuner och landsting. Detta gäller statliga investeringar som stadens skattebetalare redan borde ha betalt en gång via den statliga skatten och som de nu tvingas betala en gång till över den kommunala budgeten.

Modellen med att kommuner och landsting medfinansierar statens infrastrukturinvesteringar riskerar även att leda till en felaktig prioritering som kan missgynna regioner med behov av nödvändiga investeringar för hela rikets tillväxt. Det kan för tydlighetens skull påpekas att förslaget inte innebär att det finns mer pengar till investeringar utan medfinansieringen måste vägas in i kommunens totala budget/finansiering.

Stadsledningskontoret vill i detta sammanhang påpeka det rimliga i att få räntekompensation då staden förskotterar eller lånar ut medel till staten för infrastrukturinvesteringar.

Ur ett redovisningsperspektiv finns även ett antal invändningar eller synpunkter,

- genom att skapa en ny anläggningstillgång i balansräkningen ”medfinansiering till statlig infrastruktur” anpassas redovisningen utifrån behovet att skapa finansieringsutrymme, inte till en rättvisande redovisning
- frågan om hur kommunen eventuellt ska kunna låna till en ”medfinansieringstillgång” och hur då ränta för detta ska hanteras behandlas inte
- genom förslaget åsidosätts försiktighetsprincipen då en uppkommen förpliktelse ska kostnadsföras direkt och inte belasta kommande generationer som inte kan prioritera
- det föreligger en otydlighet i förslaget om medfinansiering **får** tas upp som en tillgångspost eller om den **ska** tas upp som en tillgångspost
- oklart vilka övergångsregler som kommer att gälla för befintliga avsättningar till infrastrukturell medfinansiering före 2007
- då anläggningstillgången i balansräkningen inte motsvaras av en reell tillgång, och då tillgångarna kan komma att uppgå till väsentliga belopp, kan det ifrågasättas om

balansräkningen ger en rättvisande bild av räkenskaperna och därmed kommunens ekonomiska ställning

- utifrån utredningens resonemang borde snarare medfinansieringen bokföras som en förutbetalad kostnad som i takt med förslitningen skrivs ner
- förslaget skapar en otydlighet vid finansiella analyser och jämförelser, det försvårar även för externa parter i deras bedömning inför eventuell utlåning till kommuner
- förslaget kan påverka kommunernas soliditet och kommunernas långsiktiga upplåningskostnad

Sammantaget finns ett antal brister i förslaget varför stadsledningskontoret avstyrker detta. Det mest ”korrekta” är enligt stadsledningskontoret att hantera medfinansieringen som en avsättning i enlighet med dagens praxis.

Om lagstiftaren vill öppna upp möjligheten för kommuner med en stark balansräkning att ge infrastrukturella bidrag, anser kontoret att konstruktionen med avsteg från balanskravet på grund av synnerliga skäl är mycket mer i linje med god ekonomisk hushållning och vedertagna redovisningsprinciper. Då kan kommunens ekonomiska ställning fortfarande klart utläsas ur balansräkningen.

En ytterligare möjlighet är att öppna upp balanskravet så att kommuner och landsting kan använda tidigare års överskott för att bidra till medfinansieringen.